





DESDE EL SUR

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

DESDE EL SUR.  
VISIONES DE ESTADOS UNIDOS  
Y CANADÁ DESDE AMÉRICA LATINA  
A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

Volumen 2, Estados Unidos y América Latina

Paz Consuelo Márquez-Padilla  
Germán Pérez Fernández del Castillo  
Remedios Gómez Arnau  
(coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  

---

Centro de Investigaciones sobre América del Norte  
México, 2003



Diseño de la portada: Patricia Pérez. Foto: Andrés Garay/Imagenlatina.

El CISAN agradece a la William and Flora Hewlett Foundation el apoyo económico brindado para la realización del Primer Congreso Internacional de Especialistas Latinoamericanos en Estudios sobre Estados Unidos y Canadá.

Primera edición, marzo de 2003

D.R. © 2003, Universidad Nacional Autónoma de México

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Torre de Humanidades II, 9º y 10º pisos

Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.

Tels.: (525) 5623-0300 al 09

[cisan@servidor.unam.mx](mailto:cisan@servidor.unam.mx)

<http://www.cisan.unam.mx>

ISBN: 970-32-0514-3

Impreso en México / Printed in Mexico

# Índice

VOLUMEN 2, ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

## **Introducción general**

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez  
Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau . . . . .* 9

## **Presentación**

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez  
Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau . . . . .* 13

## **POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES CON AMÉRICA LATINA**

### **Estados Unidos y las relaciones interamericanas ante el nuevo milenio**

*Jorge Hernández Martínez . . . . .* 23

### **Fidel Castro en la perspectiva estadounidense. El primer año de revolución**

*Enrique Camacho Navarro . . . . .* 45

### **Estados Unidos y la militarización del combate antinarcóticos en América Latina. Tendencias e interrogantes actuales**

*Silvia Elena Vélez Quero . . . . .* 65

## **POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

### **Las políticas exteriores de Estados Unidos y México: una perspectiva comparada**

*Rafael Velázquez Flores . . . . .* 85

<b>El servicio consular y la protección a connacionales al norte y al sur del Bravo</b>	
<i>Nicolás Cázares Castro</i> .....	105
<b>El nativismo en la política migratoria estadounidense del siglo xx</b>	
<i>Mónica Vereá</i> .....	117
<b>Migraciones y derechos humanos: el caso de los trabajadores mexicanos indocumentados</b>	
<i>Luis T. Díaz Müller</i> .....	137
<b>Integración económica y competitividad: México y Estados Unidos</b>	
<i>Pablo Ruiz Nápoles</i> .....	149
<b>Regulación laboral y globalización: propuestas, agenda e implicaciones en México</b>	
<i>Graciela Bensusán</i> .....	165
<b>México bajo la lupa del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte</b>	
<i>Mario Ortega Olivares</i> .....	197
<b>Índice general de la obra</b> .....	217

# Introducción general

El final del siglo xx y el principio del xxi marcan, sin duda, un partaguas en la relación entre Estados Unidos y Latinoamérica. Si bien los años sesenta se caracterizaron por una relación en muchas ocasiones difícil y, en otras, cercana, aunque con gobiernos militares, los noventa significaron un claro giro. Las relaciones ya no están enmarcadas por una situación de suma cero ni se considera que, ante la amenaza del mundo socialista, es preferible cualquier sistema de gobierno, por autoritario que sea. Las relaciones empiezan a darse bajo parámetros diferentes. Las democracias consolidadas aspiran a relaciones más satisfactorias para todos los participantes.

Si bien para algunos países el fin de la guerra fría significó el conflicto y el desmembramiento, para América Latina abrió, en cambio, un espacio de oportunidades para el desarrollo de relaciones productivas con la potencia hemisférica que, al redefinir sus prioridades, por primera vez concibe a Latinoamérica como un socio potencial y aprecia los beneficios de una región pacífica y próspera. Ello, desde luego, no implica la desaparición de conflictos. No importa cuántos muros se levanten ni qué tan altos sean, por ejemplo, si la riqueza se concentra en una sola parte del continente. El imán migratorio que causa esta circunstancia es irremediable. Sólo con una nueva visión que privilegie el desarrollo de las Américas como un todo podrá resolverse el problema de una migración desmesurada.

Por fin, después de mucho tiempo, se han comprendido en Estados Unidos las ventajas que tiene aparejadas la integración de un continente en crecimiento. Tanto los gobiernos republicanos como los demócratas han promovido una mayor relación económica con los demás países de la región. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) representa hoy uno de los mercados potencialmente más importantes del mundo. Además, existe la voluntad política de los actores fundamentales de avanzar en la integración de las nacio-

nes del continente americano. Por otra parte, es cierto que ya no sólo existen problemas y conflictos, pero también lo es que no todo es oportunidad y cooperación. Resulta, por ello, indispensable descubrir los puntos de cooperación y prevenir los de conflicto.

En este sentido, comprender los avances y los retrocesos resulta prioritario para las relaciones interamericanas. Por esta razón fue que el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, junto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México, organizaron el Primer Congreso Internacional de Especialistas Latinoamericanos en Estudios sobre Estados Unidos y Canadá. Su propósito fue analizar desde la perspectiva de los diversos países latinoamericanos a Estados Unidos y Canadá, y sus relaciones con Latinoamérica. Cabe resaltar la muy importante participación de especialistas de prácticamente todas las más prestigiadas instituciones académicas mexicanas, así como la profusa asistencia de expertos de distintos países de Latinoamérica a ese memorable congreso, el cual constó de las siguientes mesas: 1. Debates teóricos en las ciencias sociales en Estados Unidos a fines del siglo xx; 2. La globalización y sus manifestaciones en América del Norte; 3. ¿Vecinos convergentes? América del Norte hacia el siglo xxi; 4. Las corrientes del pensamiento jurídico de Estados Unidos en la perspectiva mexicana; 5. Los retos de la política de Canadá frente al fin de milenio; 6. Economía, sociedad y cultura canadienses; 7. Estados Unidos y su política exterior actual; 8. Relaciones Estados Unidos-América Latina; 9. Política, economía y sociedad: Estados Unidos frente a la reestructuración global; 10. Estados Unidos: rumbo al nuevo milenio; 11. Relaciones México-Estados Unidos.

Los trabajos escritos presentados fueron tan numerosos que no fue posible editarlos todos en un solo volumen. Por ello, decidimos agruparlos en tres, de acuerdo con criterios de clasificación temática. En el primer tomo incluimos los trabajos relativos a aspectos teóricos del pensamiento político y de las relaciones internacionales. En el segundo tomo se analizan las políticas exteriores de Estados Unidos y sus implicaciones en las relaciones con América desde dos perspectivas: una general y teórica y otra con énfasis en aspectos específicos de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México. Y finalmente, en el tercer tomo, se abordan las tendencias y trans-

formaciones de la política exterior canadiense tanto hacia el mundo, como hacia el resto de América, incluyendo por supuesto la muy compleja relación bilateral entre Estados Unidos y Canadá. En dicho volumen se dedica un capítulo especial a asuntos relativos a los impactos de la globalización y la integración regional en diversos aspectos de las culturas políticas de ambos países y en su desarrollo cultural.

Incluimos en este volumen, sin foliación, los contenidos de los volúmenes uno y tres con la finalidad de que los lectores puedan conocer los temas y autores específicos.

Quienes se han dedicado al estudio de estas temáticas podrán constatar la variedad de enfoques, perspectivas, posiciones y explicaciones que los académicos ofrecieron en el Congreso y, sobre todo, podrán descubrir la complejidad de las relaciones interamericanas y de los temas aquí tratados.

Esperamos poder realizar en un futuro próximo el segundo congreso, con el fin de hacer más profundas las ligas académicas que se crearon en el primero.

*Paz Consuelo Márquez-Padilla*  
*Germán Pérez Fernández del Castillo*  
*Remedios Gómez Arnau*



# Presentación

A mediados de 2001, todo parecía indicar que empezaba una “luna de miel” entre Estados Unidos y América Latina, especialmente con México. El recién electo presidente George W. Bush redefinió su política exterior y tornó su mirada hacia el hemisferio. Se establecía claramente que América Latina ya no sería sólo un área más a considerar en la agenda, sino que se convertiría en la prioritaria. Por otra parte, la llegada al gobierno de México de una fuerza de oposición, después de setenta años en el poder de la anterior, facilitaba aún más el marco de unas relaciones que de por sí estaban en su mejor momento. Claramente, a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se había establecido un nuevo tipo de interacción con Estados Unidos. Los años noventa se caracterizaron por la creación de un marco institucional que permitía manejar conjuntamente los problemas, además de que era posible encapsular los temas más espinosos, de tal forma que la agenda como un todo no se contaminara. La situación parecía inigualable para que se produjera una larga y fluida relación bilateral.

Para ser justos, tendríamos que decir que desde finales de 2000 los acontecimientos internacionales depararían algunas sorpresas, pues la situación se complicó inesperadamente con las elecciones en que resultó ganador George W. Bush. Sin duda fueron las más competidas —y controversiales— de la historia política de Estados Unidos. En Florida, cuyo gobernador, Jeff Bush, es hermano del ayer candidato presidencial, se solicitaron conteos y recuentos de las boletas, y expresaron su descontento tanto los demócratas como los republicanos. Al final, la elección para presidente de Estados Unidos la decidió la Suprema Corte de Justicia de la Nación por sólo un voto: cinco jueces a favor de Bush y cuatro en su contra, después de un largo y desconcertante periodo en el que los días transcurrían y nada se decidía.

Poco después, y hasta cierto punto influido por este mismo proceso, empezaron a manifestarse los primeros síntomas de la que posteriormente sería una profunda recesión económica en Estados Unidos, con efectos negativos en la mayoría de las economías latinoamericanas, efectos a veces terribles, como lo demuestra el caso de Argentina.

En definitiva, todo cambió con el sorpresivo atentado del 11 de septiembre de 2001. El inesperado e infame ataque terrorista en territorio estadounidense demostró que la superioridad militar y económica de esa superpotencia no necesariamente se traducían en seguridad para su población. Recordemos que Maquiavelo ya hablaba en su época de la fortuna, y en este caso la mala fortuna condujo a que Estados Unidos redefiniera su agenda más pronto de lo que nos imaginábamos. El 11 de septiembre también mostró que las buenas relaciones no son un dato, sino que deben reconstruirse constantemente. Son producto de un tejido fino que requiere de estrategia, destreza e innovación.

En fin, los augurios positivos y optimistas a inicios del siglo XXI se nublaron ante la mirada de todos: imágenes de destrucción y muerte en Nueva York quedaron gravadas en nuestras mentes. Sin embargo, estos acontecimientos, por más destructivos que fueran, o quizá precisamente por ello, podrían haber sido el comienzo de un cambio positivo, de la construcción de un nuevo andamiaje institucional internacional que coadyuvara a mejorar la “fortuna” de los pueblos. Por lo pronto, no se habla de crecimiento y democracia, sino de restricción de derechos y de guerra; no se aluden las fronteras abiertas, más bien las fronteras inteligentes: se oyen ecos de aislamiento.

\* \* \*

Los artículos incluidos en este segundo volumen de *Desde el sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*, denominado Estados Unidos y América Latina, se realizaron antes de tan terribles acontecimientos. Mucho ha cambiado desde entonces y, no obstante, creemos que los distintos trabajos contienen elementos importantes aún vigentes, que nos permitirán consolidar nuestros conocimientos y nuestra comprensión sobre América del Norte. Asimismo, con este libro esperamos contribuir al mejor enten-

diminución de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Pensamos que ante los incontables peligros que acechan a Estados Unidos, Latinoamérica se puede convertir en un remanso de cooperación y desarrollo para beneficio del hemisferio. Lo que resulta evidente de las lecciones que se extraen de los atentados es que Estados Unidos no permanecerá como un imperio sin edificar una necesaria arquitectura imperial, no deseada, mas sí requerida para sus fines, y en su construcción están los riesgos. Tampoco debe cometer el error de creer que América Latina puede ignorarse, que es una región sin problemas y que está asegurada para su causa. Hoy se vislumbran brotes de crisis económica e inestabilidad en la región, cuyas repercusiones tendrán un efecto bumerán en la economía de la primera potencia.

En “Estados Unidos y las relaciones interamericanas ante el nuevo milenio”, **JORGE HERNÁNDEZ MARTÍNEZ** contribuye con un artículo sobre la situación de las relaciones interamericanas; además de que presenta un estudio histórico-político que indaga el proceso mediante el cual Estados Unidos se convirtió en un poder hegemónico. Hernández considera que a ello ha contribuido una serie de factores, entre otros el derrumbe del socialismo, la revolución científico-técnica, las crisis de gobernabilidad en algunas naciones por la injusta distribución de la riqueza, la homogeneización cultural y la recomposición capitalista, la caída de muchos paradigmas y la consecuente reorganización geopolítica. A lo largo de estas transformaciones, Estados Unidos ha tenido una relación tensa con Cuba, país al que se dedica parte importante del análisis. El autor anticipa conflictos crecientes en una guerra cada día más fría con la nación caribeña.

**ENRIQUE CAMACHO NAVARRO** en “Fidel Castro en la perspectiva estadounidense. El primer año de la revolución”, profundiza precisamente en el caso de Cuba. Analiza los libros escritos por estadounidenses durante el decisivo primer año de la Revolución cubana para investigar cuál fue la imagen que de Fidel Castro se presentó en ese país. Camacho Navarro observa que en general se proyectó la imagen positiva de un líder carismático. Describe que inicialmente no se percibió a Fidel como una amenaza socialista; de hecho, lo más común era que su imagen se considerara un símbolo de lucha contra las dictaduras represivas y la pobreza extrema. El mismo presidente Eisenhower defendió la no intervención y fue mucho después, ya más avanza-

do el proceso revolucionario, cuando comenzó la confrontación cubano-estadunidense.

Sobre los temas concretos de la agenda de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, el presente volumen cuenta con una aportación de **SILVIA ELENA VÉLEZ QUERO**, quien en “Estados Unidos y la militarización del combate antinarcoóticos en América Latina. Tendencias e interrogantes actuales” repasa los esfuerzos históricos de Estados Unidos por controlar el tráfico de drogas desde principios del siglo xx. Subraya que siempre se ha puesto el acento en combatir la oferta, ignorándose la demanda. También señala que, a pesar del aumento en los recursos destinados a esta materia, no se han afectado ni los flujos ni los precios de los fármacos. La autora analiza los esfuerzos de México, Colombia, Perú y Bolivia, y apunta que, dadas las condiciones económicas, políticas y sociales de estos países, las políticas antinarcoóticos obstaculizan la democratización de sus sistemas políticos. Añade que, aun cuando existe un consenso en el sentido de que el narcotráfico constituye un problema grave, no se ha logrado todavía un acuerdo similar sobre las posibles soluciones.

En cambio, **RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES**, en “Las políticas exteriores de Estados Unidos y México: una perspectiva comparada” resalta sus características comunes, además de sostener que existen más coincidencias que diferencias, lo que ha redundado en una mejor relación bilateral en los tiempos recientes. Explica cómo México y Estados Unidos se asemejan tanto en lo relativo al proceso y ejecución de sus políticas exteriores, pues en ambas naciones el Poder Ejecutivo es el que desempeña el papel prioritario, muy por encima del Congreso. Sin embargo, en Estados Unidos los actores no gubernamentales influyen en su gobierno, altamente descentralizado, pero en México dichos actores aún no gozan de tanta fuerza. En la definición de ambas políticas exteriores son los intereses de los grupos transnacionales y de las empresas multinacionales, concluye Velázquez Flores, los que mayor peso tienen: ambas políticas exteriores son pragmáticas, con principios idealistas, mas con supuestos realistas.

En “El servicio consular y la protección a connacionales al norte y al sur del Bravo”, **NICOLÁS CÁZARES CASTRO** hace un recuento histórico de los servicios consulares de Estados Unidos y de México. Relata el surgimiento de la legislación en esta materia en ambas naciones

y señala cómo a los agentes consulares, aun cuando no son propiamente representantes diplomáticos, se les ha ido encomendando cada vez más funciones administrativas. Destaca el hecho de que fue hasta 1936, con la firma de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, cuando se reconoció internacionalmente la protección consular. Por último, el autor propone una revisión tanto de la función que desempeñan los cónsules, como de la normatividad que los rige para que sea acorde con los nuevos compromisos asumidos a nivel internacional.

Con el fin de revisar las políticas migratorias del gobierno estadounidense, **MÓNICA VEREA** escribió “El nativismo en la política migratoria estadounidense del siglo xx”, donde ella apunta que, a pesar de que históricamente Estados Unidos es una nación creada a partir de múltiples y diversas migraciones, casi desde su fundación apareció también la ideología nativista, cuyo discurso y acción se han dirigido siempre a limitar la migración para conservar una sociedad blanca, de origen europeo y de preferencia protestante. Asimismo, Verea señala que en los años sesenta se dio una mayor apertura en la política migratoria de Estados Unidos, aunque después retornó, quizá con más fuerza, el dominio de las tendencias nativistas. Resulta ser un interesante recuento histórico de las posiciones racistas en Estados Unidos, mismas que se observan ya desde las leyes sobre la materia promulgadas en 1882. Verea también reflexiona sobre los trascendentes cambios ocurridos con las tendencias migratorias durante el siglo xx: mientras que al principio 75 por ciento de los migrantes eran europeos, al final del milenio sólo 10 por ciento provenía de ese origen; contra 50 por ciento de procedencia asiática y 40 por ciento de América Latina.

Por otro lado, **LUIS T. DÍAZ MÜLLER** también retoma el tema de la migración en su artículo “Migraciones y derechos humanos: el caso de los trabajadores mexicanos indocumentados”, en el que sitúa la migración en el contexto actual de la globalización y explica cómo, en su opinión, provoca una triple crisis de identidad: la individual, la del propio individuo en su relación con el Estado-nación y, por último, la crisis de identidad regional. Las desigualdades en el desarrollo —argumenta— han provocado migraciones masivas hacia Estados Unidos, lo que ha conducido a la presencia de constantes tensiones en las relaciones bilaterales y multilaterales de ese país. En su texto describe y denuncia de qué manera los derechos humanos de los mi-

grantes se han afectado en lo que a dignidad humana, salud, vivienda, educación se refiere, y cómo han sido víctimas de discriminación, racismo y violencia. La llamada “mundialización” —acota el autor— ha creado la coexistencia de dos mundos: el de los globalizadores y el de los excluidos; este último constituido por las minorías étnicas, religiosas y culturales, exiliados y refugiados, en suma, por hombres y mujeres extranjeros en su propia tierra, del todo ajenos a los beneficios de la modernidad.

En relación con la economía regional, **PABLO RUIZ NÁPOLES**, en “Integración económica y competitividad: México y Estados Unidos”, discute los factores determinantes de la competitividad de la economía mexicana en diversas ramas de la industria manufacturera. Asimismo procura demostrar de qué forma se generó y evolucionó una integración sólida entre las economías mexicana y estadounidense que, sin duda, se ha acrecentado a partir de la entrada en vigor del TLCAN. Debido a la magnitud de esta unificación, la balanza comercial de México depende casi por completo del comercio con Estados Unidos. Ruiz Nápoles afirma el elemento fundamental para explicar los cambios en la economía y su crecimiento ha sido el indicador de la competitividad. De 1982 a 1987, la economía mexicana fue más competitiva, fenómeno causado sobre todo por la reducción de los salarios. Sin embargo, de 1987 a 1994, aumentó significativamente la productividad en Estados Unidos, razón por la cual el déficit comercial en México llegó a niveles sin precedentes. Por último, hace alusión al fracaso de las políticas encaminadas a aumentar la productividad de la industria en México, debido principalmente a que no se ha contemplado la utilización de técnicas más eficientes.

En “Regulación laboral y globalización: propuestas, agenda e implicaciones en México” la especialista **GRACIELA BENSUSÁN** argumenta que el crecimiento de los empleos y de la productividad, generados por la intensificación del comercio en la región, no se traducirá automáticamente en la elevación de los salarios y en el mejoramiento de las condiciones laborales. Desde su punto de vista, se requiere la creación de nuevas condiciones institucionales y sociales que protejan al sector de los trabajadores asalariados en las nuevas circunstancias.

En este sentido, nos recuerda Bensusán, México se ha caracterizado por su larga tradición proteccionista tanto de los derechos indi-

viduales, como de los colectivos, y cuenta con una importante legislación en la materia. No obstante, presenta innumerables casos de incumplimiento de la ley, práctica constante y no de excepción. Por ello —sugiere la autora— se ha de avanzar en la definición de una estrategia política de promoción de los estándares laborales congruentes con la nueva realidad del comercio internacional, buscando con ello la posibilidad de un modelo económico alternativo.

También sobre temas laborales escribe **MARIO ORTEGA OLIVARES**, quien, en “México bajo la lupa del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte” analiza detalladamente dicho acuerdo y señala que, si bien este promueve metas y compromisos importantes, como la capacitación, la productividad y los derechos laborales, la opinión pública en general y la inmensa mayoría de los trabajadores en particular desconocen el texto del ACLAN.

Ese acuerdo se incluyó en las negociaciones paralelas del TLCAN para no desestabilizar los mercados laborales de los países miembros. La fuerza laboral de Norteamérica la constituyen 181 000 000 de trabajadores, de los cuales 73 por ciento son estadounidenses, 19 por ciento mexicanos y 8 por ciento canadienses. Ortega considera urgente que los trabajadores entiendan el carácter global de la producción contemporánea, para crear así una estrategia de construcción de redes fabriles en la región, quizá la única oportunidad de contar con un arma poderosa que realmente les permita defender sus derechos laborales.

Los temas incluidos en el presente volumen son muy relevantes si se quiere entender la relación de Estados Unidos con América Latina en general, y con México en particular. Ciertamente los ataques terroristas opacaron la discusión sobre otros temas de la agenda internacional, por lo cual ahora resulta más que necesario darles continuidad y ponerlos sobre la mesa, pues de lo contrario se olvidarán, en menoscabo de nuestras relaciones bilaterales y multilaterales, de los avances de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y la prosperidad regionales.

*Paz Consuelo Márquez-Padilla  
Germán Pérez Fernández del Castillo  
Remedios Gómez Arnau*



Política exterior  
y relaciones  
con América Latina



# Estados Unidos y las relaciones interamericanas ante el nuevo milenio

Jorge Hernández Martínez\*

El dinamismo de los cambios que cristalizan desde 1989 y su impacto específico para la posición de Estados Unidos en el mapa de la política mundial es de tal intensidad y trascendencia que a nivel teórico emergen abordajes, percepciones e interpretaciones que casi de inmediato dejarán atrás formulaciones —como las *declinistas*—, que estuvieron en boga durante los ochenta.<sup>1</sup> Así, entre el desconcierto y la euforia, surgen y circulan con rapidez tesis que afirman *el fin de la historia, el choque civilizatorio y la terminación prematura del siglo xx*,<sup>2</sup> desdibujando contornos, posibilidades y límites del poder internacional del gigante estadounidense.

Y es que la década de los noventa comenzaría con signos que de manera simbólica anunciaban, cual antesala del tercer milenio, un tiempo de cambios al sistema internacional conformado después de la segunda guerra mundial, que favorecía la posición del gigante en la balanza de poder. La herencia de finales de los años ochenta se haría

\* Investigador titular y director del Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU), de la Universidad de La Habana, Cuba.

<sup>1</sup> Nos referimos a las concepciones que argumentaban el desgaste de la hegemonía o la pérdida de la capacidad de liderazgo estadounidense al estilo de la obra de Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers* (Nueva York: Random House, 1987).

<sup>2</sup> Es el caso de autores tan conocidos como Francis Fukuyama, Samuel P. Huntington y Eric Hobsbawm, cuyas tesis se han convertido, prácticamente, en puntos de referencia para cualquier debate en las ciencias sociales actuales.

sentir, sobre todo, en dos procesos interrelacionados que acaparaban los esfuerzos intelectuales por comprenderlos, explicarlos y predecir su rumbo ulterior, conmocionando el pensamiento político, las corrientes ideológicas, la teoría económica y las ciencias sociales en todas las latitudes: por un lado, la relativa recomposición hegemónica de Estados Unidos; y, por otro, la crisis y desplome del llamado socialismo real en Europa del Este, que culminó con la desintegración de la Unión Soviética.

Los procesos globalizadores que se afirmaron en ese contexto y la nueva configuración geopolítica tendían a subordinar los conflictos internacionales a los requerimientos generales del nuevo orden, insertando aún más a los países del tercer mundo en el mecanismo circular de reproducción de su situación de marginalidad, exclusión y dependencia de las potencias imperialistas. Como sucedería con el conjunto de países del sur en América Latina y el Caribe se reflejarían las nuevas tendencias globales, procurando los centros de poder mundial asegurarse en el hemisferio sur sus escenarios geoeconómicos y geopolíticos. En este sentido, tempranamente se manifestó en éste, entre otras cosas, el protagonismo de Estados Unidos en la constitución de un eje de libre comercio que conectara a Canadá, cuyo espacio económico y geopolítico “natural” lo constituían, justamente, las naciones de América Latina y el Caribe.

La ubicación geográfica y la subordinación política del hemisferio lo convierten, así, en una zona esencial para la formación de un “coto cerrado”, hegemónico por Estados Unidos. Más allá del TLCAN, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) representa el elemento básico de la estrategia hemisférica del imperialismo estadounidense, que propone una ofensiva de expansión regional de las transnacionales de ese país frente a sus rivales europeas y asiáticas, con la finalidad adicional de transferir una parte significativa de los costos de la necesaria reestructuración de la economía estadounidense hacia América Latina y el Caribe.

En su empeño por consolidar el sistema de dominación hemisférico, el diseño y las políticas trazadas por Estados Unidos se articulan dentro de los límites y las posibilidades que dimanan de su lugar y papel *objetivo* en el mundo actual. A la vez, las características y vulnerabilidad del capitalismo latinoamericano y caribeño, de cara a ese

sistema marcado por la preeminencia del neoliberalismo, se define por procesos diversos, en medio de condiciones histórico-concretas, en las que se entremezclan las particularidades endógenas con la naturaleza actual de las relaciones interamericanas y con la influencia de los cambios globales en el ámbito mundial.

Al constatar una situación tan compleja a comienzos de la década de los noventa, Pablo González Casanova destacaba la necesidad de reflexionar e indagar en ella, desde una perspectiva comprometida con la creatividad, el rigor y la praxis:

[...] la investigación en ciencias sociales de América Latina a fines del siglo xx entraña problemas ideológicos y utópicos distintos, problemas de hipótesis y también de experiencias que no se pueden traer con descuido intelectual del pasado, sin ver en ellos lo nuevo que nace y el nuevo modo de nacer, la creación, original en lo que crea y como crea [...]. Nuestra tarea en ciencias sociales parece inmensa en busca de la alternativa y de la esperanza.<sup>3</sup>

El presente trabajo se apropia ese punto de vista y expone, de forma panorámica, algunos de los principales referentes que deben tomarse en cuenta al examinar hoy a Estados Unidos y sus relaciones con América Latina bajo una perspectiva global. Se parte de la premisa de que, dentro del cambiante (y cambiado) contexto mundial de los últimos años, las proyecciones internacionales de Estados Unidos procuran una suerte de balance (necesariamente contradictorio) entre dos rasgos que articulan una especie de patrón histórico y tipifican su comportamiento hemisférico: el intervencionismo intolerante, por un lado, y por otro, los principios democráticos, ajustados a un mundo diverso y plural. En este ejercicio no pueden sino reflejarse las transformaciones operadas en ese país y en su tradicional hegemonía, lo cual condiciona los medios y fines de su estrategia concreta hacia América Latina y el Caribe, marcada aún por asimetrías diversas que tienden a perpetuarse.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Pablo González Casanova, "La crisis del mundo actual y las ciencias sociales en América Latina", *Acta sociológica*, no. 3 (septiembre-diciembre de 1990): 103.

<sup>4</sup> Para caracterizar este patrón histórico, véase Jesús Velasco Márquez, "Visión panorámica de la historia de los Estados Unidos", y Enrique Berruga Filloy, "Política exterior de los Estados Unidos", ambos en Rafael Fernández de Castro y Claudia Franco, comps., *¿Qué son*

A partir del propósito anterior, este trabajo se estructura en tres partes: en la primera se exponen brevemente los principales elementos que caracterizan el papel internacional de Estados Unidos en las condiciones del mundo actual; en la segunda se analiza la naturaleza de las relaciones interamericanas, desde el inicio de la guerra fría hasta la antesala del nuevo milenio, y en la última se esbozan algunas conclusiones —o, más bien, hipótesis— para una indagación posterior.

## ESTADOS UNIDOS ANTE EL NUEVO MILENIO

Los estudios sobre Estados Unidos desde América Latina requieren conjugar adecuadamente la ponderación histórica con el análisis estructural y el escrutinio coyuntural, sin reduccionismos, esquematizaciones ni dogmatismos, que a menudo las han permeado. En ese sentido, son válidas las observaciones de Amparo Menéndez-Carrión:

Los esfuerzos para entender a los Estados Unidos —desde su propia lógica— y comprender sus intereses en el continente fueron vistos en el pasado, no pocas veces, como “apología del imperialismo” o como incapacidad de generar un pensamiento propio frente a la tentación de alinearse en el sentido académico, adoptando acríticamente las creencias y las escuelas provenientes de aquel país. Ciertamente, la tendencia ideológica antinorteamericana inhibió por muchos años la posibilidad de pasar de la mera condena amorala, política y jurídica de las prácticas hegemónicas de los Estados Unidos, a una mejor y más sustantiva comprensión de las fuentes y racionalidad de la política de ese país hacia sus vecinos del Sur [...]. A la inversa, desde otras perspectivas se ha tendido a privilegiar la importancia de la integración y de la asimilación de los países latinoamericanos a modelos políticos-económicos y a prioridades definidas “desde Washington”, asignando a estas últimas un valor universal. Esta tendencia que propende a negar la especificidad estructural de la situación de la parte

---

*los Estados Unidos?* (México: PARMEC-ITAM-McGraw Hill-Interamericana Editores, 1996). Un sugerente análisis sobre la permanencia de la asimetría en las relaciones de Estados Unidos con América Latina aparece en el trabajo de Jorge Domínguez, *The Future of Inter-American Relations* (Washington, D.C.: Interamerican Dialogue, 1999).

meridional del hemisferio frente a la superpotencia, ha tenido un resurgimiento muy marcado en los últimos diez años, a medida que el atractivo ideológico del socialismo y del tercermundismo han ido declinando. Si estas alternativas contestatarias se probaron ineficaces, inviables o simplemente *demodé*, se podía fácilmente concluir que todos sus descubrimientos y enfoques eran inútiles, y que después de todo, las relaciones interamericanas debían verse desde la perspectiva de los vencedores de la guerra fría.<sup>5</sup>

En correspondencia con los dinámicos fenómenos que surgían en el sistema internacional desde la segunda mitad de los ochenta, y bajo el condicionamiento de la coyuntura electoral estadounidense de 1988, las proyecciones estratégicas de Estados Unidos se orientaron hacia la definición de nuevas alternativas y enfoques más funcionales para los requerimientos de ese país, a tono con su creciente poder militar y con los problemas económicos que encaraba en sus esfuerzos por concluir el proceso de restauración hegemónica iniciado a comienzos de esa década. Ello tenía lugar en un mundo que se tornaba más competitivo y cambiante, en el que se afirmaban dos tendencias complementarias: un acentuado unipolarismo político, asociado al predominio del capitalismo mundial y una creciente multipolarización económica, evidenciada en la capacidad de países altamente industrializados, como los de mayor desarrollo en Europa occidental y Japón, que en ese terreno rivalizaban con Estados Unidos.

Se configuraba una etapa de transición hacia un nuevo orden mundial en el cual Estados Unidos redefinía su dominación y liderazgo indiscutible dentro del sistema capitalista, con implicaciones incluso globales a partir de su supremacía militar; se afianzaba en la estabilidad política interna y en el claro consenso en cuanto a la política exterior, asimismo contaba con el apoyo y reconocimiento de los aliados imperialistas a sus acciones internacionales.

Sin embargo, este nuevo lugar del gigante estadounidense, resultante del viraje operado en la correlación global de fuerzas, no se traducía en una posición hegemónica similar a la que ocupó en los años cincuenta. Entonces, la hegemonía estadounidense, desde el ángulo

<sup>5</sup> Amparo Menéndez-Carrión, "Presentación", en Jorge Nef y Ximena Núñez, *Las relaciones interamericanas frente al siglo XXI* (Quito: FLACSO Ecuador, 1994).

del bloque capitalista o “mundo occidental”, no sólo se basaba en los aspectos enumerados, sino también —y de modo determinante— en una abierta superioridad económica reflejada en cualquier indicador.

No obstante, resultaba evidente que las limitaciones de Estados Unidos en este último aspecto ante la pujanza, a fines de los ochenta y principios de los noventa, de Japón y la Comunidad Económica Europea, no invalidaban su capacidad de llevar a cabo acciones militares directas de la magnitud de la agresión a Panamá y a Irak.<sup>6</sup>

La desarticulación del campo socialista introdujo los elementos decisivos en la ya aludida transición hacia un nuevo orden mundial y en la redefinición del lugar y papel de Estados Unidos en el sistema internacional, incluyendo elementos que también reflejaban una transición estratégica y doctrinal, al convertirse en obsoleta la tesis geopolítica de la confrontación Este-Oeste, la rivalidad nuclear con la Unión Soviética y la ofensiva ideológica en torno al sistema socialista mundial (denominado como “Imperio del Mal”), todo lo cual había estructurado las bases de la política exterior estadounidense desde la posguerra y adquirido un papel conceptual relevante durante el doble mandato de Reagan.

Se situaba, así, el tema del fin de la guerra fría, la configuración de una nueva etapa de distensión internacional y la unipolaridad política del imperialismo a una escala sin precedentes en la historia contemporánea. Paralelamente, la enorme capacidad tecnológica desplegada por Estados Unidos en la guerra del Golfo Pérsico, unida a una no menos colosal manipulación ideológico-propagandística, consolidó la imagen del nuevo poderío militar estadounidense, en ausencia de un contrincante global, y expresó, de hecho, un nivel cualitativamente superior de la capacidad de intervención estadounidense ante conflictos en el tercer mundo en circunstancias históricas tales que el llamado “síndrome de Vietnam” quedaba neutralizado, al menos circunstancialmente.

Este nuevo intervencionismo en los noventa, en tanto componente básico del esquema de seguridad nacional y de la política exterior

<sup>6</sup> Véase, como contexto y problematización, Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (Nueva York: Basic Books, 1990) y Richard Hass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995).

de Estados Unidos a partir de su interacción con lo que el presidente Bush llamaría *nuevo orden mundial*, refleja la potencialidad adquirida de dominación y liderazgo en términos tales que, si bien desde un punto de vista riguroso —siguiendo el concepto *gramsciano*— no se identifican con la hegemonía que caracterizó a ese país durante casi tres décadas de la posguerra, ni pueden asumirse como evidencia de que la recomposición hegemónica emprendida por ese país en los años ochenta culminando plenamente en todas sus dimensiones, expresan, en cambio, las posibilidades y realidades de su papel protagonista en un mundo que no está exento de contradicciones.<sup>7</sup>

En realidad, aunque es indiscutible la redistribución de las cuotas de poder internacional y el reacomodo de los principales actores en el mapa político y económico mundial en la década de los noventa, pareciera que, a veces, más que un *nuevo orden* lo que presenciamos es un *desorden* en las relaciones internacionales, como lo han precisado Noam Chomsky y James Petras, entre otros, quienes reiteradamente han terciado en el debate, asumiendo posturas muy críticas del imperialismo estadounidense. En similar sentido, el término *posguerra fría* o *fin de la guerra fría* da cuenta limitada de las persistentes tensiones internacionales cuando se piensa en desarrollos bélicos como los del Golfo Pérsico y Kosovo, o en la profundización de un conflicto como el de Cuba y Estados Unidos.<sup>8</sup>

Con esta óptica, resulta imprescindible situar algunos de los elementos cualitativos fundamentales, definitorios a nivel global, de la situación de transición y crisis que documentan las tendencias de la reestructuración internacional, entre las cuales se coloca el imperialismo estadounidense y su proyección mundial:

<sup>7</sup> Esta argumentación acerca de que la noción de *liderazgo* refleja mejor que la de *hegemonía* el lugar de Estados Unidos en el mundo actual, la desarrollamos en un trabajo anterior, véase Jorge Hernández Martínez, *EE.UU.: el nuevo liderazgo y el nuevo orden mundial* (La Habana: CESEU, Universidad de La Habana, junio de 1992, Cuadernos de Trabajo). Un autor como Joseph Nye prefiere, por ejemplo, hablar de *preponderancia* cuando se refiere a las actuales posiciones de poder de Estados Unidos. Véase ídem, "Redefining the National Interest", *Foreign Affairs* 78, no. 4 (julio-agosto de 1999).

<sup>8</sup> Véase Jorge Domínguez, "U.S.-Cuba Relations: From the Cold War to the Colder War", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39, no. 3 (1997).

1. La reestructuración actual prolonga un contexto de cambios y transiciones iniciado en la segunda mitad del siglo xx. Desde los años cincuenta, se asiste a una profunda revolución científico-técnica que tiene un tremendo impacto en todas las esferas de las sociedades nacionales que afectó además la reestructuración de las relaciones internacionales: se trata de la confluencia de procesos como la revolución biogenética, el desarrollo de la computación, la investigación del cosmos, el auge de la robótica. Ello ha acelerado los procesos sociales e implicado una reconstrucción de la economía mundial y de los procesos internacionales, condicionando la globalización.
2. La crisis y derrumbe del socialismo real como opción de civilización, mucho más que como colapso de un régimen de economía o un sistema político. Lo cierto es que en el mundo actual persisten sociedades agrícolas junto a otras con alta tecnología. Las formas organizativas y productivas del socialismo real mostraron su incapacidad para presentarse como alternativa cultural del proceso civilizatorio que se abre paso hoy a través del capitalismo mundial.
3. Existe una transición geopolítica mundial. A partir de la desarticulación sistémica del socialismo en Europa del Este y de la desintegración de la Unión Soviética, se acentúa el proceso de formación y consolidación de bloques de países capitalistas que pugnan por una nueva redistribución del poder mundial. Coexisten tendencias contradictorias: unipolaridad política y multipolarización económica, patentes en un conjunto de reacomodados en las relaciones internacionales, que tienen lugar entre el Norte y el Sur, el Este y el Oeste, e internamente en los propios países del Norte.
4. Se asiste a —llamémoslo así— los preparativos de una crisis de gobernabilidad, derivada de las nuevas magnitudes de la polarización de la riqueza y de las nuevas tendencias del capitalismo monopólico —fenómeno que se refleja tanto en los países capitalistas desarrollados, como en los subdesarrollados.
5. El nuevo fenómeno de aceleración de los procesos de homogeneización cultural a través del sistema transnacional que parte de la concentración y fusión de capitales en ramas como las

- comunicaciones y la informática. Hoy puede hablarse, en el contexto de la globalización, de nuevos oligopolios culturales gracias a la tecnología y el alcance de los satélites.
6. Los procesos de recomposición capitalista, posteriores a la crisis o recesión mundial de mediados de los años setenta, conducentes a un proceso mimético, adaptativo, de remozamiento de la estructura del imperialismo contemporáneo, en el que se afianzan procesos objetivos, como los de transnacionales y globalización, junto a las políticas económicas neoliberales y a tendencias políticas que afianzan el autoritarismo, el conservadurismo, la intolerancia, la xenofobia y el racismo.
  7. La crisis de paradigmas finiseculares. Las maneras “más humanas” de ver la sociedad, iniciadas desde 1789 con la Revolución francesa, parecen caer en una crisis de credibilidad total y en una transición hacia la incertidumbre. Es decir, el correlato ideológico de la crisis del socialismo —la crisis del marxismo— y la formación del denominado nuevo orden mundial, conducen a nuevas síntesis del pesimismo, del subjetivismo, del irracionalismo, que nos habla del fin de la guerra fría, de las ideologías, de las utopías, del progreso o, según Fukuyama, del fin de la historia. Así, se evocan las ideas de Spengler —la decadencia de Occidente, la concepción fatalista, relativista, de los ciclos históricos.

Señalados estos elementos, conviene mencionar, aunque sea brevemente, algunas referencias sobre el lugar y el papel de Estados Unidos en el actual mapa internacional:

- La economía estadounidense se ha transformado, convirtiéndose, circunstancialmente, de economía acreedora a economía deudora.
- De exportador neto de tecnologías, Estados Unidos se ha transformado en un significativo importador.
- Su infraestructura y parque industrial se ha deteriorado y, en muchos sectores, como el del acero, se ha tornado obsoleto.
- Un creciente deterioro de su sistema educacional, que ha implicado la consiguiente pérdida de talentos.

- Rezago en técnicas de administración y control corporativo.
- Continúa siendo un país gravado por el presupuesto militar, que absorbe y desvía recursos de todo tipo.
- Como metrópoli neocolonizadora, se ha convertido en inepta para subvencionar el statu quo en sus zonas de influencia y traspatios. No es la época de la administración de Kennedy, de la Alianza para el Progreso, para financiar a América Latina. De ahí que el deterioro de la región sea resultado, al menos en parte, de esa incapacidad.
- Estados Unidos se comporta hoy hacia su entorno geográfico, cultural e histórico más inmediato —la región latinoamericana y caribeña—, como lo hizo España siglos atrás: no se ocupa de su desarrollo, sino de su depredación.
- Se afirman expresiones ideológico-políticas, e incluso culturales, de conservadurismo, intolerancia, racismo, xenofobia y fundamentalismo religioso, que a menudo contradicen el ideario democrático tradicional de la sociedad estadounidense.

Con lo anterior debe quedar claro que el nuevo lugar de Estados Unidos en la actual correlación internacional de fuerzas no se traduce en una posición *hegemónica* —retomando de nuevo los términos de Gramsci—, similar a la que ocupó al concluir la segunda guerra mundial. Paralelamente, el cambio en la estructura bipolar del mundo ha conllevado a la readecuación o reacomodo de los fundamentos ideológicos y estratégicos de la política exterior de Estados Unidos, al extinguirse la tradicional percepción de la amenaza y la fuente de ésta: el peligro comunista internacional.

Así, en ausencia de un enemigo principal, la política exterior estadounidense ha procurado, en la época posterior a la guerra fría —como resultado de los cambios internacionales de fines de los ochenta y principios de los noventa—, rearticularse, troquelándose desde entonces a causa de nuevos enemigos que han sido identificados, sobre todo, en el tercer mundo. Ése ha sido el caso de la subversión, el terrorismo, el narcotráfico, las migraciones no controladas, todo lo cual, unido a los imperativos de la democratización, se ha convertido en los nuevos caballos de batalla de la proyección internacional de Estados Unidos, una vez que no pudo seguir presentando el viejo con-

flicto bipolar, encuadrado desde una perspectiva geopolítica que resultaba obsoleta, como el eje fundamental de la política exterior del país que aún dirige el sistema capitalista mundial.

Desde el punto de vista interno, Estados Unidos enfrenta un ya prolongado debate acerca del alcance, contenidos y límites de la relación Estado-sociedad, del proyecto nacional a seguir en el nuevo milenio, más allá del tradicional debate ideológico y partidista, entre liberales y conservadores, entre demócratas y republicanos. Este proceso, atravesado por cambios tecnológicos y productivos, por transformaciones en la estructura socioclasista, multiculturales, entre otros, es mucho más complejo y trascendente que lo que suele emerger en las contiendas electorales, en las plataformas partidistas, en los informes de las organizaciones especializadas dedicadas al análisis de problemas y desarrollo de políticas (*think tanks*) y en el discurso público de figuras ejecutivas y legislativas.

#### LAS RELACIONES INTERAMERICANAS: DE LA GUERRA FRÍA AL NUEVO MILENIO

Aunque, como señala Robert Pastor, las relaciones interamericanas deben asumirse a partir de su interinfluencia recíproca, y sería equívoco desconocer el condicionamiento de las fuerzas e intereses internos de los países latinoamericanos, la política de Estados Unidos hacia la región ha sido, históricamente, después de la segunda guerra mundial, el principal vector en la dinámica política y económica de esas relaciones.<sup>9</sup>

La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe durante la posguerra —fines de los cuarenta y mediados de los cincuenta— se dirigió a la preservación de las estructuras socioeconómicas existentes en los países de la región. La aplicación del principio de la contención y de la liberación aportaban el enfoque doctrinal para actuar, bajo el clima de guerra fría, ante cualquier posible cambio que modificase tales estructuras, como ocurrió en Guatemala en 1954.

<sup>9</sup> Nos referimos a las tesis esgrimidas por Robert Pastor en *Whirlpool. U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

El ejercicio de dicha política se vio favorecido, en ese periodo, por la coyuntura económica de la guerra y los primeros años de la posguerra, así como por la debilidad del movimiento popular latinoamericano, lo que configuraba un contorno socioclasista que facilitaba el quehacer estadounidense en los países latinoamericanos y el reforzamiento de su explotación. No obstante, desde mediados de los años cincuenta, el panorama político de América Latina comenzó a alterarse: se derrotaron regímenes reaccionarios y se frustraron los proyectos de la burguesía nacional latinoamericana. El impacto del triunfo de la Revolución cubana, como simbólico acontecimiento —además del hecho de su realidad—, al concluir esa década, derriba la tesis del determinismo geográfico y se produce una reevaluación de la política latinoamericana de Estados Unidos, al constatare la crisis del sistema neocolonial en el hemisferio.

Antes de iniciar la década de los sesenta, la política exterior estadounidense, durante la administración de Eisenhower, intenta redefinir los parámetros de la reestructuración de las relaciones interamericanas y garantizar una inserción latinoamericana más armoniosa en el esquema hegemónico de Estados Unidos. Sin embargo, será la administración de Kennedy, luego de 1961, la que conseguirá ajustar la situación latinoamericana al supuesto “perímetro de seguridad nacional” requerido por aquel esquema, en la medida que sustituía, a escala global, la estrategia de la *represalia masiva* por la *reacción flexible*. La fórmula reformista contenida en la Alianza para el Progreso y el enfoque militar acompañante, sustentado por la contrainsurgencia —orientados a una atemperada modernización capitalista de los países latinoamericanos y a la neutralización de sus potencialidades revolucionarias—, pretendían contener la difusión de la ideología comunista y aislar en América Latina la incidencia cubana, consideradas como peligrosas para la “seguridad nacional”, concebida en términos del panamericanismo monroísta.

La aplicación de instrumentos económicos, diplomáticos, militares e ideológicos en esta política denominada como “Nueva Frontera”, ensayada en América Latina, buscaba desarrollar un proyecto integral de estrategia exterior que colocaba a la región en un lugar prioritario en contraste con el sitio que había ocupado en la posguerra. Según la óptica de Kennedy, en América Latina se podía enfrentar con

mayor eficacia y valor simbólico la amenaza comunista en la periferia, pues se creía que existían condiciones más ventajosas que en Asia o en África. Ello prefiguraba lo que sería, veinte años después, el enfoque aplicado por la administración de Reagan.

La consolidación de la Revolución cubana y el avance de las posiciones progresistas en América Latina, en lo cual descollaría ejemplarmente la primera derrota al imperialismo estadounidense en Playa Girón, atraen aún más la atención de Estados Unidos, que asiste a la ruptura de su hegemonía incuestionada en el hemisferio, y a la expansión de una alternativa de cambio social cuya secuela debe ser controlada. En este contexto, a mediados y finales de los sesenta, sería la administración de Johnson la responsable del intervencionismo más desembozado y de la intensa lucha contra los movimientos de liberación nacional.

Dentro del contexto que se fragua en estos años se propicia una integración estratégica, una nueva relación entre la gran burguesía latinoamericana y el imperialismo estadounidense. Las aristas políticas de las relaciones interamericanas hacia finales de los sesenta variarían sensiblemente. No obstante, al calor de la política intervencionista de Estados Unidos ante el colapso de la Alianza para el Progreso, la situación creada conduciría a muchos países latinoamericanos a la búsqueda de otras opciones en política exterior. Esto daría pie a una ulterior ampliación y diversificación de sus relaciones con otras áreas del mundo, incluyendo algunos Estados socialistas. Esto tuvo lugar en el marco de la maduración y surgimiento de un nuevo clima internacional, que se fue imponiendo mediante cambios objetivos en la correlación global de fuerzas. Declinaba la guerra fría y surgía el periodo de distensión, en el que la administración de Nixon si bien mantenía el propósito de asegurar los intereses estadounidenses a largo plazo en la región, variaba el acento de la política latinoamericana, la cual se tornaba más pragmática: de la “asistencia” al estilo Alianza para el Progreso, a la “colaboración”, lo que acrecentaría la dependencia de los países latinoamericanos.

A partir de los setenta, la crisis del capitalismo como sistema, y del estadounidense como centro del mismo, se refleja en América Latina, como es lógico, de modo peculiar, a la luz de la relación pautada por las empresas transnacionales imperialistas (y de las relaciones eco-

nómicas internacionales en que éstas se insertan, sumamente contradictorias), que suceden a los proyectos de desarrollo industrial autónomo, cancelados históricamente. La nueva (y generalizada) división internacional capitalista del trabajo se manifiesta en los países latinoamericanos, en su condición de subdesarrollados, en su mayor nivel de integración de sus economías nacionales al sistema. En esta medida se incluyen orgánicamente en la lógica de la dinámica global del capitalismo como sistema mundial y en su crisis.

El nuevo patrón de acumulación, que caracteriza a este fenómeno y que emerge en dialéctica contradicción con lo antiguo, entraña graves consecuencias para los países del hemisferio que conviene mencionar aquí: por una parte, se observa un desarrollo del capital transnacional en el marco de un retorno a modelos económicos neoliberales, extrema variante de la dependencia del capital foráneo, de la concentración y centralización de las riquezas nacionales por éste y por el gran capital “nacional” asociado, y de la aplicación de la mayor explotación de los trabajadores que registra la historia contemporánea de la región. Por su propia naturaleza, este modelo requiere de un régimen político cuya función coactiva, represiva y autoritaria del Estado se fortalezca, a fin de conseguir el orden, la protección a la propiedad y la estabilidad del sistema monetario. Estas condiciones materiales explican la implantación del “Estado de excepción” o de “seguridad nacional” (en países como Chile), alentados o viabilizados por los intereses hegemónicos de Estados Unidos, cuya promoción en el hemisferio variará de estilos y de contenidos en esa década, en la medida que se suceden las administraciones de Nixon, Ford y Carter, con enfoques diferentes y hasta contrapuestos. Documentos como los conocidos informes Rockefeller, Linowitz I y Linowitz II, ilustran muy bien, a través de nociones como las de seguridad hemisférica, relación especial y nuevo diálogo, entre otras, los enfoques latinoamericanos de Estados Unidos en esos periodos.

Las políticas de ajuste neoliberal se llevan a cabo en América Latina desde los años ochenta, en concordancia con las particularidades de cada país y región, conjugándose variantes ortodoxas de conmociones, y heterodoxas, más graduales, que coinciden en el mismo propósito: propiciar la acumulación del capital financiero internacional y los grupos locales subordinados, mediante una transferencia

de recursos que profundiza las contradicciones económicas, políticas y sociales, asimismo acentuar la brecha entre el crecimiento de los capitales de “vanguardia” y el atraso de los demás sectores productivos.

La aplicación del neoliberalismo en América Latina tiene lugar bajo la confluencia de condiciones y factores externos e internos. Desde el punto de vista externo, se distingue sobre todo la acción de los países capitalistas industrializados para inducir la apertura unilateral al comercio e inversiones, promover políticas de estabilización a través de medidas políticas complementarias, la presión dirigida a la renegociación de la deuda externa y la falsa promesa de acceso a mercados, tecnología y capitales. Desde el ángulo interno, se registra el imperativo de sustituir el obsoleto modelo “desarrollista” prevaleciente durante años, condicionante de la actitud receptiva por parte de segmentos de las elites locales, dispuestos a establecer la nueva asociación subordinada con el capital transnacional.

En la década de los ochenta, el neoliberalismo incorporó enormes recursos financieros, entrelazados con la fuga de capitales, el intercambio desigual y fraudulentas operaciones comerciales de las empresas transnacionales en sus exportaciones e importaciones. La deuda externa ascendió a tales niveles que asfixió financieramente a los países, desvió y asimiló cuantiosas potencialidades de la inversión productiva y el desarrollo económico, contribuyó a la apropiación por parte del capital financiero internacional de bienes productivos estratégicos y de recursos naturales, concentró aún más la propiedad y el ingreso en manos de corporaciones extranjeras, promovió la especulación financiera, provocó una mayor desindustrialización y generó quiebras masivas de empresas nacionales. A la vez, el efecto de la deuda agudizó la recesión, potenció la inflación, incrementó el desempleo y la pobreza.

Mediante el pseudoargumento de la lucha contra la inflación y a favor de la estabilización, el neoliberalismo amplió en los años noventa la desregulación y liberalización económica unilateral, sobrevaloró artificialmente las monedas nacionales, vulneró la soberanía monetaria de muchos países y prosiguió el proceso de expulsión del Estado del sector social de la economía, sacrificando la educación, la salud e hipertrofiando las importaciones. Al mismo tiempo, agravó el carácter primario exportador del subcontinente, aumentó el déficit

comercial y las cuentas corrientes, además aplicó una política artificial de crecimiento, subsidiada por los carriles especulativos de los capitales “golondrinos” internacionales, que inició un nuevo ciclo de especulación financiera. Ello conllevó la consolidación del poder transnacional y la consiguiente profundización del desempleo, la pobreza y la marginalidad.

En el plano político, las décadas mencionadas, previas a la última del siglo xx, fueron escenarios de conmociones en América Latina y el Caribe, donde la acción de Estados Unidos desempeñó un importante papel. La de los ochenta resulta especialmente gráfica.<sup>10</sup> En ella se conjugan la guerra de las Malvinas y la crisis del sistema interamericano, el despliegue de la doctrina del “conflicto de baja intensidad”, las intervenciones militares en Granada y Panamá, la crisis centroamericana, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la Iniciativa para las Américas y la ola integracionista, el proceso de democratización regional. Documentos como los muy nombrados informes de Santa Fe I y II reflejan el enfoque latinoamericano de la política de Estados Unidos durante las administraciones de Reagan y el inicio de la de Bush.

A partir de los años noventa, al desaparecer la influencia y el simbolismo de la Unión Soviética y el campo socialista europeo como apoyo de la supuesta amenaza, según la óptica bipolar geopolítica, a nivel hemisférico, como lo sugiere Peter Smith, Estados Unidos ha adquirido lo que podría llamarse, en lenguaje deportivo, una *hegemonía por la no presentación del contrincante*.<sup>11</sup>

La anulación del juego estratégico entre el Este y el Oeste no se tradujo, empero, en la relegación de los vínculos interamericanos a un lugar secundario, desde las percepciones políticas estadounidenses, a pesar de que en el orden del día no estuviese inscrito ya, como prioridad, el enfrentamiento con el comunismo. Con razón apuntaba Abraham Lowenthal en este sentido que:

<sup>10</sup> Para una visión de las relaciones interamericanas en dicha década, desde perspectivas contrapuestas, véanse los distintos trabajos contenidos en el libro de Kevin Middlebrook y Carlos Rico, eds., *The United States and Latin America in the 1980s. Contending Perspectives on a Decade of Crisis* (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1986).

<sup>11</sup> Véase Peter H. Smith, *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1996), especialmente el capítulo 9, “Hegemony by Default”.

al finalizar la guerra fría, algunos expertos argumentaron que América Latina “caería fuera del mapa” de las preocupaciones norteamericanas en política exterior. Ellos sugerían que con la remoción de las amenazas a la seguridad y con la resolución de la rivalidad política Este y Oeste, Estados Unidos ya no consideraría relevante a América Latina. Sin embargo, en vez de caer fuera del mapa, los latinoamericanos se encuentran en un proceso radical, dibujando el mapa de nueva cuenta [...]. La política de Estados Unidos [...] debe volver a enfocarse a América Latina por cuatro razones: debido a su potencial e impacto económico; sus significativos efectos en problemas compartidos, como el tráfico de narcóticos y el deterioro ecológico; su creciente influencia en valores esenciales del pueblo latinoamericano y, especialmente, por las múltiples consecuencias que emanan de la emigración masiva.<sup>12</sup>

El contexto latinoamericano actual se caracteriza por un complejo entramado de procesos interrelacionados, que podrían resumirse del modo siguiente: descrédito de las instituciones ejecutivas, legislativas y represivas; aumento de las contradicciones dentro de los partidos y corrientes políticas que conducen a su fraccionamiento; desconfianza creciente en los sistemas y procesos electorales; desgaste acelerado de gobernantes recién electos; incremento del abstencionismo; proliferación de escándalos por la corrupción; extensión de la producción y tráfico de narcóticos; agravamiento de la delincuencia y la violencia institucionalizada; marginación de amplios sectores sociales; generalización de la demagogia como recurso para capitalizar la desesperación y la frustración de la población, y otros fenómenos que conducen a las llamadas “crisis de credibilidad” y “crisis de gobernabilidad”. Éstas repercuten en la activación de los movimientos sociales y populares, así como en el incremento sin precedentes del rechazo al fraude y a la corrupción, en muchas ocasiones sin conducción política partidista, en medio de una coyuntura de retroceso de la izquierda, que busca su redefinición y rearticulación.

Ante semejantes cuadros, Estados Unidos se ha debatido, al proyectar sus relaciones internacionales, entre el impulso wilsoniano,

<sup>12</sup> Abraham F. Lowenthal, “El hemisferio interdoméstico”, *Relaciones Internacionales*, no. 57 (enero-marzo de 1993): 13-14.

orientado, supuestamente, a conducir al país a realizar “buenas obras”, a favor del capitalismo democrático, con un sentido misionero, mesiánico, en consonancia con las tradiciones del Destino Manifiesto, que permita enseñar a otras naciones cómo comportarse y cómo disfrutar de los beneficios del *American way of life*, por un lado; y, por otro, como antítesis del impulso wilsoniano, el síndrome de Vietnam que, aunque neutralizado circunstancialmente con el éxito obtenido en la guerra del Golfo, sigue influyendo en la ideología y la psicología nacional de la sociedad estadounidense, para asegurar que el país no se empantane de nuevo en aventuras internacionales.<sup>13</sup> Así, según la interpretación de Joseph Tulchin:

la política de Estados Unidos hacia América Latina intentará evitar “involucrarse”, excepto cuando la política doméstica haga que sea imposible evitarlo. Será una política que se centre en temas comerciales y económicos, porque América Latina puede insertarse dentro del marco global de las relaciones económicas de Estados Unidos. Aparte de estos temas, el gobierno de Estados Unidos actuará con extrema precaución al manejar otros asuntos en la agenda interamericana, tales como la protección de la democracia, la eliminación de la pobreza, el control del tráfico de drogas, la protección [ecológica], el trato a los refugiados y la inmigración ilegal, la proliferación de armas de destrucción masiva y la corrupción. Ya que Estados Unidos no quiere “involucrarse” y que ni el gobierno ni el público centran su atención en América Latina, parece haber una tendencia incipiente por parte de Estados Unidos de avanzar en solitario, actuando unilateralmente en los asuntos hemisféricos, mientras se relaciona con las naciones del hemisferio de forma bilateral, a pesar del hecho de que el gobierno de Clinton empezó con toda clase de apoyos para el mantenimiento multilateral de la paz. Irónicamente, en contra de la tendencia de actuar en solitario, existen las presiones para operar dentro del marco de las instituciones multilaterales —la ONU, la OEA y el BID.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Véase el análisis que realiza Joseph Tulchin, “Reflexiones sobre las relaciones hemisféricas en el siglo XXI”, *Síntesis*, no. 25 (enero-julio de 1996), y el artículo de Jorge Hernández Martínez, “EE.UU. y América Latina después de la guerra fría: contextos y procesos en el mundo de hoy (I y II)”, *América nuestra*, AUNA, La Habana, no. 1 (enero-febrero de 1998) y no. 2 (marzo-abril de 1998).

<sup>14</sup> Tulchin, “Reflexiones...”, 126.

Con todo, el prisma latinoamericano de Estados Unidos ha privilegiado, hasta ahora, cuando se asume el hemisferio como un todo, el interés en los temas económicos, al proliferar enfoques como el del llamado Consenso de Washington. A ello se asocian, claro está, temas sociopolíticos muy entrelazados, que expresan estabilidad y confianza, como los de la democracia y la gobernabilidad, e incluso pueden considerarse como indispensables. Con éstos se pone el acento en las dimensiones de cooperación y entendimiento. Pero, a la vez, coexisten temas como el del narcotráfico y las migraciones, que ponen sobre la mesa el conflicto y el distanciamiento, y replantean asuntos espinosos, como el de la seguridad y la paz. Tal vez el mejor ejemplo paradigmático, en cuanto a la conjugación de la cooperación y el conflicto, sea el caso mexicano, donde la coherencia de la política latinoamericana de Estados Unidos se pierde entre las convergencias, dentro del TLCAN, y las divergencias, ante la migración ilegal y el control de la frontera.<sup>15</sup>

#### REFLEXIONES FINALES

Aunque en la lista de prioridades de la política exterior estadounidense América Latina y el Caribe no se definen en los últimos cincuenta años entre sus primeros lugares —sobre todo si se compara con el tratamiento preferencial que, en contraste, reciben otras regiones del mundo, por ejemplo, el Medio Oriente o Europa—, las aspiraciones imperiales mantendrán su mirada hacia el sur del Río Bravo en el nuevo milenio.

El discurso geopolítico neoconservador que apelaba a naciones como las de “frontera sur”, “tercera frontera” y “cuenca del Caribe” se prolonga en las definiciones impuestas por el lenguaje geoeconómico más reciente —salvando, desde luego, distancias obvias—, referentes al “espacio de libre comercio”. El viejo panamericanismo de inspiración monroísta se remoja, un siglo después, con los esfuerzos encaminados, pongamos por caso, a la dinamización de la OEA.

<sup>15</sup> Véase Peter H. Smith, “Trouble Ahead? Prospects for U.S. Relations with Latin America”, CILAS, UCSD (julio de 1998).

La política de Estados Unidos hacia el hemisferio sur, en el tercer milenio, se orientó, bajo la administración de Clinton, a la consecución de varios objetivos, estrechamente ligados entre sí. Apuntó a contener el aumento de la penetración comercial e inversionista de la Unión Europea y los países de la Cuenca del Pacífico en América Latina y el Caribe; a impulsar la creación de la Zona Hemisférica de Libre Comercio, así como a acelerar la consolidación del sistema de dominación en el hemisferio; y se concentró a reforzar el compromiso de las elites con los ajustes neoliberales.

También ha procurado afianzar el modelo de democracia representativa limitada y dependiente, controlar los excesos desestabilizadores de la política económica antipopular, profundizar y diversificar las presiones y agresiones destinadas a intentar la destrucción de la Revolución cubana y evitar el desencadenamiento de procesos revolucionarios.

Sin embargo, cuando el fin de la guerra fría y los “éxitos” en la “pacificación” de Latinoamérica y el Caribe hacían a Estados Unidos prever un entorno hemisférico “tranquilo”, el agravamiento de la crisis de la región ha tenido, en cambio, un profundo efecto desestabilizador, que dista de ser el escenario concebido para el afianzamiento de su esquema de dominación.<sup>16</sup>

El nuevo orden mundial del cual se habla con fuerza a partir de la prioridad que le concedió la administración de Bush, constituye un cuadro contradictorio, en el que junto a las tendencias integracionistas persisten las dimensiones conflictivas y las rivalidades interimperialistas. En realidad, hay muchos más focos de tensión que los que, como los simplificara Fukuyama, dimanaban de los conflictos étnicos y religiosos; o del choque de civilizaciones, en la perspectiva de Huntington. El conflicto en Kosovo, por sus dimensiones bélicas, genocidas e internacionales ha alcanzado tal magnitud que quizás la categorización de Hobsbawm, al aseverar que el siglo xx ya había terminado, resulte un tanto esquemática. El caso cubano y la sostenida hostilidad estadounidense durante más de treinta años, que tiende incluso a acentuarse, es una muestra de que, a nivel regional, la guerra fría no ha

<sup>16</sup> Un panorama matizado de las relaciones interamericanas en este periodo se encuentra en Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz y Augusto Varas, eds., *The United States and Latin America in the 1990s: Beyond the Cold War* (University of North Carolina Press, 1992).

concluido, pues se trata de un conflicto plenamente regido por ese código, que puede hasta agravarse. Como se ha señalado con razón, en este caso se pasó de una guerra fría a otra aún más fría.

En un plano más general, al abordar las perspectivas y tendencias de las relaciones interamericanas en los próximos años, estaría por verse si —como fundamentan algunos autores, entre ellos Jorge Domínguez— es posible identificar y promover, con un carácter duradero, causas comunes entre América Latina y Estados Unidos, ante asuntos como la defensa de la democracia, la promoción del libre comercio y el mantenimiento de la paz interestatal; o si la divergencia de intereses entre ambas partes de las Américas, en terrenos como la seguridad y la paz —según previsiones de otros académicos, como Gordon Connell-Smith— no permite la compatibilidad y, por ende, la realización de las aspiraciones de soberanía, desarrollo, autodeterminación e integridad territorial de América Latina, con su actual dependencia de Estados Unidos.<sup>17</sup>

No obstante, pareciera que en el terreno económico es donde se advierten mayores signos de convergencia, a contrapelo de las tendencias históricas más acusadas y permanentes, que evidencian como punto neurálgico en las relaciones interamericanas la controversia entre Estado y mercado. Ello no se traduce de manera automática, por supuesto, en concordancias políticas similares. Como lo resume una opinión autorizada:

si bien sería una exageración decir que Estados Unidos y sus socios en la región ahora están completamente de acuerdo en todos los asuntos concernientes a las estrategias comerciales y de desarrollo, sus puntos de vista actualmente están mucho más cerca de lo que estu-

<sup>17</sup> Sin dejar de reconocer las asimetrías de poder como aspectos centrales en el corazón de las relaciones interamericanas, Domínguez aprecia con gran expectativa las posibilidades del multilateralismo institucional y de los procedimientos asociados a ello, a nivel hemisférico y subregional, en función de nuevos equilibrios en esas relaciones. Véase Domínguez, *The Future of Inter-American Relations*, 5. Por su parte, el historiador Connell-Smith expresaba, y ello adquiere renovada vigencia, que: “Los hechos muestran, sin lugar a dudas, que no hay ninguna comunidad de intereses entre Estados Unidos y América Latina en el terreno de la paz y de la seguridad. Al contrario, indican que, en última instancia, por lo que hace al fomento de la paz y seguridad de Estados Unidos, hay una incompatibilidad de las naciones latinoamericanas”. Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina* (México: FCE, 1974), 19.

vieron en cualquier momento de los años treinta. Este acuerdo generalizado en materia económica no ha puesto fin a las disputas políticas. Las relaciones económicas interamericanas a menudo han estado subordinadas a las tensiones políticas, las cuales en generaciones anteriores estuvieron marcadas por medidas tan paternalistas como la Doctrina Monroe, la política del Gran Garrote y la diplomacia del dólar. La guerra fría introdujo un grado completamente nuevo de politización en la relación. Un optimista quizás podía esperar que las concomitantes tensiones políticas terminarían con la conclusión de cinco décadas de enfrentamientos, pero la hostilidad entre Estados Unidos y Cuba —con las consiguientes presiones que esto representa para las terceras partes en el hemisferio— sigue siendo tan fuerte como siempre.<sup>18</sup>

Al ser Estados Unidos un país imperialista central, que opera como potencia de primer orden al ejercer —y pretender seguir ejerciéndolo— un liderazgo internacional que a la vez enfrenta límites internos y externos, resulta lógico que la prioridad otorgada a conflictos nacionales y regionales, como en años anteriores (la política hacia Bosnia, Somalia o Haití), sea sustituida por aquella hacia los centros más relevantes de poder: Europa occidental, Japón, China y Rusia, que conlleva la relación competitiva con otros países capitalistas y, específicamente, rivalidades interimperialistas, dentro de un marco de alianza conflictiva más profundo, agudo y sutil, considerando mejor los intereses de las empresas transnacionales estadounidenses, sin descartar el uso de la fuerza ante escenarios de crisis. Ello hará más complejo y contradictorio su empeño en alcanzar los objetivos estratégicos, orientados a preservar su liderazgo global en las condiciones de fin de siglo, más allá de la voluntad de la administración de George W. Bush. América Latina, en ese entramado, seguirá provocando, probablemente, reacciones traumáticas y tensiones políticas de diversa naturaleza, ante posibles conflictos, crisis y desafíos —reales o percibidos al menos como tales— que involucren desarrollos preocupantes a las tendencias económicas en curso, a la gobernabilidad, la democracia y la seguridad en el hemisferio.

<sup>18</sup> Craig VanGrasstek, "El ALCA: opciones y perspectivas de Estados Unidos, América Latina y el Caribe", en *SELA: dinámica de las relaciones externas de América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: Corregidor, 1998), 189-190.

# Fidel Castro en la perspectiva estadounidense. El primer año de revolución

*Enrique Camacho Navarro\**

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es ilustrar sobre las visiones que se tuvieron en Estados Unidos en el primer año de la experiencia revolucionaria castrista, con atención especial a la consideración dada al líder cubano. Como objeto central de estudio se consideró originalmente el análisis de aquellas obras escritas y presentadas en forma de libro por autores estadounidenses, aunque luego se hizo necesario incorporar la presencia que tuvieron las descripciones o apreciaciones periódicas ubicadas dentro del marco temporal, es decir, el año 1959. La decisión de centrar este estudio en ese año responde al hecho de haber encontrado que en ese periodo se conformó una imagen de la revolución que correspondía a la dinámica política creada por los antecedentes sentados desde la década de los cuarenta, a partir de la influencia que en la región del Circuncaribe hispano tuviera el desarrollo de movimientos de carácter democrático.

En 1959 era poco común encontrar referencias que reflejaran la creencia de que los sucesos en Cuba se identificaban con una trayectoria comunista. Más bien se veía a los castristas como abanderados de una experiencia política defensora de la democracia y sustentadora de un proyecto liberal. Desde 1960, parte de la historiografía

\* Investigador del Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, UNAM.

política acerca de Cuba reflejó la polémica sobre el verdadero carácter del movimiento revolucionario. Por un lado, sus detractores deseaban marcar la influencia de la ideología comunista como resultado del conflicto de la guerra fría, mientras que, por el otro, aun dando por hecho que hubo casos que no aceptaron la imposición de ese calificativo, varios de los autores que simpatizaban con la Revolución cubana adoptarían una actitud de defensa a la filiación pro soviética, al situarla como única salida que el imperialismo estadounidense había dejado dentro de la lucha por alcanzar mejores sociedades. En ambas corrientes se dejó de lado toda reflexión sobre aquel antecedente histórico propio, es decir, el desarrollado dentro de la región circuncaribeña. Ante tal situación, con este trabajo se quiere mostrar que aun dentro de la visión estadounidense de 1959 es posible hallar una representación del caso en la cual prevalece, aunque no del todo, una actitud que revela que no se identificaba plenamente a los ideales revolucionarios cubanos con la tendencia comunista que luego se le atribuyó.

Este artículo se apega a la visión que se tuvo de Fidel Castro, ya que los textos editados en los primeros meses de la revolución se ubican en los intentos de explicación del caso cubano a partir de la disputa motivada por sus líderes, entre quienes, por obvias razones, se dedicó especial atención a Castro. Unas palabras más sobre el porqué se analiza una temática en la que el punto central es la figura de Fidel Castro, las respalda el reconocimiento histórico que él tiene, en la abundante información que gira a su alrededor, en la presencia política que ha mantenido vigente por más de cuarenta años en el panorama latinoamericano, así como por las repercusiones que incluso tiene su participación en la formulación de propuestas dentro de las relaciones internacionales, tal como lo refleja la celebración de la Cumbre Iberoamericana que se efectuó en La Habana en el año 2000. Con todo lo anterior, se justifican las razones para tener un nuevo acercamiento a esa tan polémica y atractiva personalidad.

#### FIDEL CASTRO EN LA VISIÓN ESTADUNIDENSE

Mucha razón tiene quien ha afirmado que los estudios sobre el conflicto cubano-estadunidense han dejado de lado el análisis de los

hechos en general, manteniendo una polémica específica en torno a los dirigentes de la isla.<sup>1</sup> Algunos estudiosos pensarían en la necesidad de hacer un riguroso seguimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países,<sup>2</sup> pero también existe la posibilidad de que aparezcan intentos de crear trabajos biográficos marcados por una “lucha contra déspotas o revaloración de fantasmas”.<sup>3</sup> Del año que aquí se estudia, 1959, se detectó que en toda publicación comúnmente la presentación de Fidel Castro era la de un hombre de características excepcionales, la de un líder carismático e idealista a ultranza. Eso mismo ocurrió con la producción historiográfica editada en Estados Unidos, la cual también impuso la presencia del personaje como ejemplo de la posibilidad de liberación que se oponía a la presencia villana de los dictadores latinoamericanos. Dentro de amplios sectores de Estados Unidos, tal como sucedía en otras partes de América Latina y Europa, durante 1959 no se creía en la posibilidad de que se presentara una alternativa comunista en Cuba.

Para la historiografía estadounidense interesada en el estudio específico de los años previos al triunfo de la Revolución cubana y a los primeros que le siguieron, no existe objeción en reconocer una diferencia histórico-política entre la dinámica que prevaleció en esa época, desbordante de ideales, y la que se vivió a partir de 1961 con la declaración socialista de la experiencia cubana. Sin embargo, pese a los numerosos e importantes estudios sobre la imagen de Castro y la Revolución cubana en Estados Unidos, ha predominado el análisis hemerográfico, y se puede afirmar que no existe el de carácter historiográfico. Hay estudios acerca de la información contenida en los medios periodísticos,<sup>4</sup> pero no sobre el significado de los libros rela-

<sup>1</sup> Lucinda Garza Cárdenas, “Cuba y Estados Unidos, 1959-1961. Evolución e interpretación de un conflicto” (México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, 1970).

<sup>2</sup> Como se aprecia en la tesis de Lucinda Garza y en el libro de Jules R. Benjamin, *The United States and the Origin of the Cuban Revolution. An Empire of Liberty in an Age of National Liberation* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

<sup>3</sup> Así lo expresa Madeline Sternlicht en “Man or Myth. José Martí in the Biographies of Jorge Mañach, Alberto Baeza and Ezequiel Estrada” (Columbia University, tesis doctoral en Literatura, 1976).

<sup>4</sup> Véanse Gerald Edward Cooke, “News Media Perception and Projection of the Castro Rebellion, 1957-1958: Some Image Theme Affects in the Foreign Policy System” (College Park,

tivos al tema de Castro y la revolución. Si acaso es posible encontrar una muy mínima referencia a las obras que ofrecían una imagen de los hechos que acontecían en la isla revolucionaria. Además, en la historiografía latinoamericana no ha importado la existencia de una fase del proceso revolucionario cubano en la que la posición que se adoptó en Estados Unidos influyó en la trayectoria de aquel fenómeno político. Ambos aspectos, el inexistente análisis historiográfico de 1959 y la despreocupación que desde América Latina se muestra por el conocimiento de la actitud estadounidense sobre el caso cubano durante el mismo año, justifican la pertinencia de este artículo.

Aquí no se hará una historia de 1959, en la que se narren puntualmente los hechos ocurridos, ni se destacarán las formas de conducción de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba, aunque se entiende la necesidad de las referencias históricas que ampliarían la comprensión de lo que se quiere presentar. Se analizarán los textos estadounidenses en los que Castro aparece como tema central, para que, luego de conocer lo que se dice de él, se presente una serie de explicaciones para entender por qué razón se interpretó de una u otra forma al famoso guerrillero.

Castro ha sido el primer líder revolucionario que tuvo a su disposición distintos canales de persuasión. Su imagen en la isla ha tenido, desde 1959 a la actualidad, una presencia constante. Verlo o escucharlo, en más de una ocasión al día, ha sido y es algo muy normal entre los cubanos.<sup>5</sup> En cuanto a su presencia en el exterior, la situación no es muy distinta, ya que no es extraño encontrarlo en muchas partes del mundo en una de sus distintas representaciones, ya sea en un sencillo afiche, en las noticias televisivas o periodísticas, o representado y estudiado en libros. Ello siempre en respuesta al simbolismo carismático que lo caracteriza.

Poco después de que Fidel Castro saliera de México y llegara a Cuba el 2 de diciembre de 1956 con la intención de derrocar el go-

---

Md.: University of Maryland, tesis doctoral, 1969); William A. Ratliff, ed., *The Selling of Fidel Castro. The Media and the Cuban Revolution* (Nueva Brunswick: Transaction Books, 1987); John P. Wallach, *Fidel Castro and the United States Press* (Nueva Jersey: The Cuban American National Foundation, 1987).

<sup>5</sup> Tad Szulc, "Cuban Television's One-Man Show", en Robert Lewis Shayon, ed., *The Eighth Art* (Nueva York: Rinehart and Winston, 1962), 198.

bierno de Fulgencio Batista, se iniciaría un proceso informativo que tuvo importantes repercusiones en la continuidad del levantamiento, para alcanzar el triunfo y definir la trayectoria que adquirió más tarde. Con una idea clara de la necesidad de difundir el desarrollo del movimiento, el jefe del 26 de julio propuso desde 1957 que se recurriera a los corresponsales extranjeros para contrarrestar la guerra publicitaria que Batista encabezaba, mediante la cual en verdad se perseguía desvirtuar el intento revolucionario y manipular excesivamente los hechos, entre los que se afirmó en un momento que Castro había muerto luego de los embates militares posteriores al desembarco.

Se pensó también en solicitar la presencia de reporteros estadounidenses que mostraran las circunstancias de la lucha armada perpetrada en Sierra Maestra. Ruby Hart Phillips, quien vivía en Cuba desde 1923, y Francis McCarthy, de *The New York Times* y de United Press, respectivamente, eran los únicos corresponsales de esa nacionalidad que permanecían en la isla a principios de 1957. El economista Felipe Pazos, que había sido presidente del Banco Nacional de Cuba antes del gobierno de Batista, y su hijo Javier, estudiante de ciencias económicas y miembro del 26 de Julio, le ofrecieron a Ruby Hart Phillips la posibilidad de entrevistar a Fidel Castro. Ante el temor de que lo pudiesen declarar persona *non grata*, no aceptó el ofrecimiento y sólo decidió actuar como intermediario para contactar a Hebert L. Matthews,<sup>6</sup> quien actuaba como miembro del consejo editorial de *The New York Times* y como especialista en asuntos latinoamericanos.

En cuanto a Francis McCarthy, su destino no correría la misma suerte que el de Matthews, es decir, no tuvo la posibilidad de entrar en contacto con los revolucionarios. Como jefe de la oficina de United Press, McCarthy se encargó de difundir la noticia de la supuesta muerte de Castro, noticia que se originó a partir de un informe militar del general Pedro Rodríguez Ávila, quien sustentaba la noticia con el hecho de que se había encontrado en un cadáver el pasaporte de Fidel. Al principio, la historia sí se creyó en Cuba y el extranjero, pero Batista perdería pronto su credibilidad ante la opinión pública cuando aparecieron las fotos de Fidel entrevistado por Matthews en

<sup>6</sup> David Robert Jenkins, "Initial American Responses to Fidel Castro, 1957-1959" (Austin: University of Texas at Austin, tesis doctoral, 1992), 28.

Sierra Maestra. Castro nunca perdonó a McCarthy la difusión, tan a la ligera, de la noticia de su muerte, y el representante de la United Press tuvo que abandonar Cuba cuando triunfaron los fidelistas.<sup>7</sup>

Las entrevistas que realizó Matthews a Castro son de febrero de 1957. A partir de eso, y como el propio periodista lo reconoce, ni Cuba ni Estados Unidos volverían a ser los mismos.<sup>8</sup> La corriente de apoyo hacia Castro que encabezaría Matthews no lo llevaría al poder directamente, pero sí le ofrecía la posibilidad de manifestarse como hombre de ideales, de coraje y con cualidades de héroe, lo que al fin de cuentas repercutió significativamente en el triunfo revolucionario.

Entre 1957-1958 los medios de información estadounidenses ayudaron a imponer, en la opinión pública, la imagen de Castro como luchador de la libertad y la democracia, como un revolucionario que no se amedrentaba incluso ante la posible pérdida de su vida. Muchos cubanos de la clase media adoptaron la imagen que provenía directamente de la prensa de Estados Unidos, o bien que se traducían y reimprimían en la prensa cubana que no sufría los embates de la censura, como ocurrió con *Bohemia* y *Prensa Libre*.<sup>9</sup>

## JULES DUBOIS Y LA SIMPATÍA POR LA REVOLUCIÓN

Las muestras de simpatía no se limitaron a presentar las cualidades de Castro y del movimiento, ya que la labor de los reporteros a veces trascendía el plano en el que actuaban como activos militantes en la lucha por la libertad, como lo muestra el caso de otro corresponsal estadounidense, Jules Dubois, cuya trayectoria necesariamente ha de mencionarse por su trascendencia en la promoción de la lucha revolucionaria.

La participación de Dubois como simpatizante del movimiento revolucionario cubano se manifestó mucho antes de la caída de Batista. Conoció a Castro desde 1947 y realizó diferentes visitas a Cuba.

<sup>7</sup> Tad Szulc, *Fidel. Un retrato crítico*, trad. de Ramón Garriga-Marqués y Esteve Rimbau (Barcelona: Grijalbo, 1987), 426.

<sup>8</sup> Hebert L. Matthews, *The Cuban Story* (Nueva York: George Braziller, 1961), 15-16.

<sup>9</sup> Jenkins, "Initial American Responses...", 2.

El 6 de marzo de 1957 entrevistó a Batista,<sup>10</sup> y sin duda desde allí conformaría su peculiar visión de la realidad político-social cubana. El 17 de marzo de 1958 Dubois mostraría que sus convicciones contra el dictador se habían vuelto una obsesión. En una visita que hizo a la cancillería de la embajada de Estados Unidos en Cuba, se presentó a Earl E. Smith, quien narra:

Cuando entró en mi oficina, sus primeras palabras fueron para decir que la caída de Batista era inevitable y para preguntar cuándo me uniría a los demás para librarme del hijo de p... Insistió en que no habría elecciones en Cuba y dijo que, en su opinión, el Departamento de Estado debía hacer una declaración que provocara el derrocamiento del gobierno cubano.<sup>11</sup>

Dubois había suplicado al entonces embajador en turno que no permitiera que la Comisión Militar de Estados Unidos entrenara a los pilotos de Batista para bombardear al pueblo cubano, puesto que el ejército de Castro representaba y expresaba el sentimiento popular.<sup>12</sup> En la reunión de la Inter American Press Association (IAPA), celebrada en Buenos Aires el 8 de octubre de 1958, se votó a favor de otorgarle una medalla como “Héroe de la Libertad de Prensa”. Sin duda que esa designación es explicable debido a la labor que desarrolló en torno al caso cubano, ya que el periodista estadounidense no sólo se concentró en Castro como una figura atractiva que vendería gran cantidad de periódicos, sino que actuó de tal manera que también era patente la existencia de una concordancia con los intereses sostenidos por el líder revolucionario.

En enero de 1959, una semana después de que Fidel Castro entrara a La Habana, tres editores de Estados Unidos buscaban en Nueva

<sup>10</sup> Jules Dubois, *Fidel Castro. Rebel, Liberator or Dictator?* (Nueva York: The News Bobbs-Merrill Company, 1959), de acuerdo con la información de la portada, y según datos de la fotografía que se encuentra en las páginas 208-209. Existe también una edición en español: ídem, *Fidel Castro. ¿Rebelde, libertador o dictador?*, versión de Agustí Bartra y Aníbal Argüello (México: Grijalbo, 1959).

<sup>11</sup> Earl E. Smith, *The Fourth Floor: An Account of the Castro Communist Revolution* (Nueva York: Random House, 1962), 89-90.

<sup>12</sup> Smith presenta una cita de un artículo publicado por Ed Sullivan en *The New York Daily News*, del 12 de enero de 1959, donde éste se retractaría de su adhesión a la idea de Dubois y de la oposición que mostró a Smith, quien estuvo de acuerdo en el bombardeo que se hizo contra las fuerzas de Castro. Véase Smith, *The Fourth Floor...*, 50.

York al conferencista principal de la convención anual de la American Society of Newspaper Edition (ASNE), que se celebraría a mediados de abril. Ellos pensaron, “¿qué tal Castro?” Todos estuvieron de acuerdo y muy entusiasmados, pues la curiosidad que despertaba en ese entonces el joven guerrillero en Estados Unidos era suprema. Don Maxwell, editor de *The Chicago Tribune* y uno de los reunidos, llamó esa misma tarde al corresponsal de su periódico en La Habana, nada menos que Jules Dubois, a quien le pidió que invitara a Castro. Al anochecer, Dubois llamó a Maxwell para informarle que el jefe rebelde había aceptado.<sup>13</sup>

La intermediación de Dubois, así como la respuesta favorable de Castro muestran que aquél había llegado a ocupar un lugar importante en el aprecio del comandante, quien conocía la importante labor del periodista en la promoción revolucionaria. Además, para Fidel la invitación era un buen momento para ir a Estados Unidos y promover un posible respaldo sin tener que hacerlo directamente ante las instancias de gobierno.

Su estancia motivó una amplia cobertura periodística, en la que predominaba la aceptación a los preceptos representados por el líder revolucionario. La inexistencia de libros que explicaran la candente movilización que encabezaba Castro se convertía en una carencia que no lograba ser superada sólo con un tratamiento periodístico. Los lectores que buscaban mayores explicaciones del derrocamiento de Batista y el ascenso de Fidel sólo encontraban alusiones limitadas sobre la nueva época. Por citar un ejemplo, en el libro de Tad Szulc, *Twilight of the Tyrants*, se hace una sola mención de la figura central de la Revolución cubana.<sup>14</sup> Ante tal necesidad, aparecerían los primeros intentos por erradicar los vacíos de información.

#### LOS LIBROS DE CASTRO EN 1959. DUBOIS COMO MODELO

No es extraño que entre los periodistas estadounidenses que se habían interesado por la Revolución cubana se encontrasen los autores de

<sup>13</sup> William B. Breuer, *Vendetta! Fidel Castro and the Kennedy Brothers* (Nueva York: John Wiley and Sons, 1997), 52-53.

<sup>14</sup> Tad Szulc, *Twilight of the Tyrants* (Nueva York: Henry Holt, 1959), 4.

los libros editados en 1959, cuya finalidad era ofrecer la información sobre el tema. Uno de estos libros, de Ruby Hart Phillips, *Cuba, Island of Paradox*,<sup>15</sup> cubre el periodo que inicia en 1930, con énfasis en las administraciones de Machado y Batista, hasta llegar a los primeros días del régimen de Fidel Castro.

Otras muestras de identificación con los ideales castristas se hallan en el libro de Ray Brennan, *Castro, Cuba and Justice*,<sup>16</sup> quien en su calidad de corresponsal de *The Chicago Sun Times*<sup>17</sup> también fue testigo de la lucha contra Batista en la Sierra Maestra. Lo mismo sucede con la obra de Jack Brady, *Ninety Miles to Hell*,<sup>18</sup> en la que se aprecia tanto su interés por la difusión de los documentos referentes a la política seguida por Castro —a la cual presenta de manera favorable—, como su franca oposición al régimen de Batista.

Pero el más destacado resulta ser el libro de Jules Dubois, sobre todo porque contempla su preocupación social y profesional enmarcada por la lucha en Cuba. Su caso, a través de *Fidel Castro. Rebel, Liberator or Dictator?*, es un modelo del tipo de actitudes que se reflejaron en las publicaciones que durante 1959 dirigieron su atención hacia el líder guerrillero y el avance revolucionario.

A raíz de su contacto con los hechos, Dubois escribió un libro que refleja que en su labor profesional hubo un compromiso político-social del que no se podía sustraer. Allí la intención era la de mostrar la posición que Castro tenía en el año que, junto con sus “barbudos”, logró el triunfo de la revolución.

La obra, que estuvo en el mercado en marzo de 1959, mantuvo la simpatía que desde tiempo atrás había mostrado el autor hacia Castro. Así se entiende el que Dubois asumiera de inmediato la postura de oposición hacia el dictador cubano, a quien se refiere en la dedicatoria del libro escrito en honor a su esposa, quien —dice Dubois— “sufrió mil torturas durante mis viajes a Cuba, desgarrada por las luchas, especialmente cuando el dictador Fulgencio Batista nos impidió

<sup>15</sup> Ruby Hart Phillips, *Cuba, Island of Paradox* (Nueva York: McDowell Obelensky, 1959).

<sup>16</sup> Ray Brennan, *Castro, Cuba and Justice* (Nueva York: Doubleday, 1959).

<sup>17</sup> Hebert L. Matthews, *Revolution in Cuba. An Essay in Understanding* (Nueva York: Charles Scribner's Sons, 1975). Esta obra no hace ni una mínima referencia a Dubois.

<sup>18</sup> Jack Brady, *Ninety Miles to Hell* (Nueva York: Jack Brady Associates, 1959).

toda comunicación por teléfono y por correo”.<sup>19</sup> Es una presentación que define desde un principio el aspecto negativo, dictatorial, de la persona en contra de quien se centraban los objetivos revolucionarios. Así preparaba al lector mediante una comparación entre el sufrimiento representado por la figura del dictador y la esperanza de libertad que Castro encarnaba. Inicia la presentación del revolucionario, quien a lo largo de su lucha había mostrado honestidad en las acciones que había emprendido; una honestidad que garantizaba bajo el argumento de que sería la historia quien le absolvería de las condenas que se pudieran aplicar. Eso se demuestra con la selección que hace de la frase célebre de Castro, que a la letra dice: “¡Condenadme! ¡No importa! ¡La historia me absolverá!”; que utilizó el revolucionario para nombrar al texto sobre el juicio que el gobierno de Batista le hizo luego de los acontecimientos de 1953, cuando se atacó bajo su mando al Cuartel Moncada.

En su introducción, fechada en febrero de 1959, en La Habana, el autor caracteriza al dictador latinoamericano y lo identifica con Batista (no obstante, a más de cuarenta años de distancia, algunas de las menciones se aplicarían a la situación que hoy se vive en Cuba y que personifica Castro. Así, con la presentación de Dubois se puede realizar un análisis para probar que la revolución no siguió el mismo curso que se había planteado en un principio). Se materializa la intención de contrastar las características del dictador latinoamericano con la nueva figura histórica (Castro), en la que el pueblo cubano “encontró al caudillo a quien estaba dispuesto a seguir para luchar por su pérdida libertad”.

En el libro llama la atención la inserción de un documento peculiar: una carta con membrete de la “República de Cuba. Ejército Revolucionario. Comandancia General”, en la que Castro, con fecha del 14 de febrero de 1959, escribe al autor para decirle que sabe que está escribiendo un libro. De aquélla sobresalen los siguientes comentarios:

No sé qué es lo que usted escribirá, ni las opiniones que expondrá en el libro. Toda persona, en la sociedad de naciones libres —y aun en aquellas oprimidas bajo los talones de los dictadores—, tienen dere-

<sup>19</sup> Dubois, *Fidel Castro...*, 5.

cho a expresar su opinión. Bajo la tiranía de Fulgencio Batista el pueblo de Cuba estuvo privado de ese derecho.<sup>20</sup>

Para Dubois, quien se distinguía como un luchador por la libertad de expresión, era fácil ver en Fidel a un hombre con la posibilidad de alcanzar un desarrollo positivo en ese sentido. Su experiencia del acoso de Batista lo hacían abrigar esperanzas de cambio con la llegada de Castro. Así, exaltarle era promover una lucha de la que el mismo Dubois se sentía parte. La respuesta a su texto estaba clara de antemano. Castro no era, de ninguna manera, un dictador, pero sí un rebelde que luchaba por ideales que lo convertirían en libertador. Aunque el periodista estadounidense nunca lo dice explícitamente, con la lectura se corrobora su postura.

Al volver la mirada a esas expresiones de apoyo a la Revolución cubana, es posible percatarse cómo se fue generando un cambio, tanto en la política cubana como en la recepción que se tuvo del proceso en el exterior. Con la revisión historiográfica es posible apreciar que el ideal por el que la revolución avanzó con un verdadero apoyo popular no se mantuvo constante al paso de los años. Asimismo, se advierte que entonces estaba lejos de aceptar la posibilidad de que la revolución mantuviera una tendencia hacia el comunismo. En este sentido, puede mencionarse la referencia respecto a los antecedentes de lucha política caribeña, como el caso de la Legión del Caribe, que Dubois menciona al informar sobre la participación de Castro en ella, cuando en 1947 se organizó la intentona de derrocar a Trujillo del gobierno dominicano:

La operación era subvencionada por un exiliado dominicano, el general Juan Rodríguez, y dirigida por naturales de aquella isla, con voluntarios de Cuba, Venezuela y otros países del Caribe. Tres mil hombres se estaban entrenando para zarpar en embarcaciones sobrantes de la guerra compradas a los Estados Unidos. El gobierno cubano hacía algo más que cerrar los ojos ante tales maquinaciones. En realidad, parecía alentarlas y hasta prestarles ayuda.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> *Ibid.*, 8. Traducción citada en la edición en español, al pie de la copia de la carta.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 17.

La posible semejanza entre las ideas expresadas en los libros antes citados permite afirmar que en todos éstos apareció una interpretación global que fue adoptada por integrantes de todos los sectores de la sociedad estadounidense.

Mostrar que la presencia de ese conjunto historiográfico repercutió verdaderamente en la opinión pública en general, así como detectar la existencia de otros puntos de vista, se puede alcanzar gracias a una lectura de documentos que, aun cuando datan de 1959, no fueron accesibles para el lector común y, en ese sentido, no generaron una alternativa que acompañara a la interpretación que predominó, o sea la de los libros que simpatizaban con Fidel.

#### LA POSTURA OFICIAL

La visión que se proyectaba en los medios periodísticos o bibliográficos era la prevaleciente en la mayoría de la población estadounidense, pero no la única en esa sociedad. Sin embargo, sí marcó la pauta adoptada en 1959 hacia el caso cubano. Antes y ahora se ha criticado a Castro por haber efectuado una manipulación en reporteros o escritores, de haberle hecho la corte a los intelectuales a fin de obtener sus favores. Aunque ese comportamiento se ha mantenido como una práctica actual, en los días cercanos a 1959 puede mencionarse la publicación del folleto titulado *Algunas verdades sobre Castro*, donde se denuncia la actitud “subversiva y comunista” de Hebert Matthews.<sup>22</sup> Es obvio que para Castro era importante la difusión de sus objetivos y avances en el plano político social, pero debe pensarse que, en quienes supuestamente actuaron como simples difusores de la revolución, también se manifestó un ferviente deseo de apoyar el proceso, pues significaba una oportunidad llena de ideales en los que se tenía plena convicción. Se comprueba fácilmente que en los años iniciales de la lucha insurreccional, y en el primero de la revolución,

<sup>22</sup> La obra aparece bajo la autoría de J.B. Matthews (catalogado en el Instituto “José María Luis Mora” con la posible fecha de edición del año 1959, sin contar otros datos de su impresión). Como ejemplo relativamente más cercano a nuestros días, pero donde se continúa esa actitud, véase la obra de Wallach, *Fidel Castro...*

Castro era un verdadero símbolo para quienes aspiraban a erradicar las dictaduras represivas, terminar con el hambre mundial, con la sobrepoblación y con todos los problemas generados por esos factores. Esa imagen sin duda había hecho mella en la mente de muchos ciudadanos.

Los dirigentes del gobierno estadounidense conocían esa identificación popular con la lucha de Fidel, situación con la que, evidentemente, no podían luchar, pues significaba oponerse a una fuerte opinión pública que podría voltearles la espalda y tomarlos como enemigos con los que se debía seguir luchando; además, adoptar una postura contraria a la revolución sólo acentuaría la idea de la necesidad de ratificar la proyección del cambio social, tal como lo mostraba el comportamiento de lucha seguido por Castro. Cuando Batista salió con destino a la República Dominicana, el embajador estadounidense recibió un cable con la orden de no hacer nada que a Matthews u otros reporteros les permitiera, a través de las noticias, señalarlo como una posible intervención de su país. Además, se le pidió a Smith que fuera a Washington de inmediato.<sup>23</sup> En apoyo a esta influencia de los informadores estadounidenses sobre el gobierno de su nación, está la siguiente cita: “La política cubana del Departamento de Estado no fue determinada por Matthews, pero los medios influyeron en la restricción del número de opciones que el gobierno de Estados Unidos pudo haber perseguido o intentado”.<sup>24</sup>

La insistencia de las fuentes estadounidenses en no creer en la línea comunista del castrismo tuvo repercusión en las propias esferas de gobierno, según indica la cita anterior sobre Smith, en la cual claramente se advierte que no deseaban que la respuesta oficial fuese mal interpretada. Por otro lado, en esa tranquilidad de los dirigentes estadounidenses también influyó el hecho de que en Cuba existía un sector moderado participante en las actividades del proceso de cambio, lo que se tomó como suficiente para impedir el posible “avance rojo”. Esta creencia predominó en los primeros meses de 1959, aunque tuvo más fuerza en la etapa previa al triunfo, como lo evidencia

<sup>23</sup> Jenkins, en “Initial American Responses...”, 156, hace esta afirmación y cita al propio Smith, *Fourth Floor...*, 193-194.

<sup>24</sup> Jenkins, “Initial American Responses...”, 157.

la carta que envió el Frente Civil Revolucionario al presidente Eisenhower, con fecha del 26 de agosto de 1958, firmada por el doctor José Miró Cardona, en la cual se afirmaba la distancia que existía entre el movimiento cubano y la ideología comunista. En el mismo documento destaca el agradecimiento de esa agrupación en el sentido de que el gobierno estadounidense no hubiera acusado al movimiento cubano de ser movido por “rojos” intereses,<sup>25</sup> lo que sin duda causaba en Eisenhower una mayor confianza en la posibilidad de controlar sin problemas el asunto de la isla.

Otra importante referencia sobre la recepción en Estados Unidos acerca de la presencia de Castro en la vida política cubana, la ofrece un documento que escribió Richard Nixon luego de la entrevista con Fidel Castro, el 19 de abril de 1959. Del testimonio del entonces vicepresidente de Estados Unidos en una de las partes dice:

My own appraisal of him as a man is somewhat mixed. The one fact we can be sure of is that he has those indefinable qualities which make him a leader of men. Whatever we may think of him he is going to be a great factor in the development of Cuba and very possibly in Latin American affairs generally. He seems to be sincere, he is either incredibly naive about Communism or under Communism discipline [...]. But because he has the power to lead to which I have referred we have no choice but at least to try to orient him to the right direction.<sup>26</sup>

Este apartado, correspondiente a un comunicado descubierto en 1980 entre los “papeles privados de Mansfield” que se encuentran en la biblioteca de la Universidad de Montana, lo publicó —junto con algunos comentarios adicionales— Jeffrey J. Safford en la revista *Diplomatic History*. Safford señala allí una verdad contundente: a saber, que mientras la cobertura periodística se realizó con amplitud

<sup>25</sup> La carta íntegra se encuentra en Irving Peter Pflaum, *Tragic Island, How Communism Came to Cuba* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1961). Otra obra de Pflaum en la que también manifiesta una postura contraria a la revolución es *Fidel of Cuba: Portrait of a Controversy* (Nueva York: American Universities Field Staff, 1960).

<sup>26</sup> Richard Nixon a Mike Mansfield, 25 de abril de 1959, ser. 22, Leadership Files, Container 44, File Folder 12, *Papers of Mike Mansfield*, University of Montana Library, publicado por Jeffrey J. Safford, con breves comentarios, como “The Nixon-Castro Meeting of 19 April 1959”, en *Diplomatic History* 4, no. 4 (primavera de 1980): 431.

en cuanto a las apariciones públicas de Castro se refiere, el conocimiento de los documentos oficiales sobre las entrevistas del cubano con miembros de la administración de Eisenhower ha sido un proceso lento, y en el que prevaleció el deseo de mantener todo en un profundo hermetismo.

Al leer el documento se aprecia la distancia que Nixon observaba entonces entre Castro y el comunismo, mostrando una cierta ambivalencia sobre el revolucionario, a quien veía hasta con simpatía, pero a quien se propone “orientarle en el camino correcto”, aun cuando encuentra en él razones para tenerle ciertas reservas. Según el propio Nixon, los temas que se trataron fueron el “meet the press”, que fue la presentación del líder cubano ante la prensa estadounidense; las elecciones en Cuba, sobre las que Castro explicaría que su pueblo mostraba temores debido a las experiencias del régimen anterior; la justificación de las ejecuciones contra los antiguos aliados de Batista; mismas que se apuntaban como “deseos populares cubanos”; el desarrollo económico, en el que entraba el punto de las inversiones de capital extranjero, y al que Nixon relacionaba con la actitud del gobernador puertorriqueño Luis Muñoz Marín, en el sentido de que éste había mostrado preocupación por atraer capital privado para elevar el nivel de vida de los habitantes de aquella otra isla caribeña. Nixon le recomienda a Castro que consulte a Muñoz Marín y recuerde que éste había sido uno de sus más fuertes defensores. Según el funcionario estadounidense, Castro sí reconoció el apoyo de Muñoz, pero que al mismo tiempo deseaba dejar bien claro que no quería verse relacionado con él, “al menos públicamente”, lo que Nixon explica que fue motivado por la participación del puertorriqueño como abogado de una empresa de Estados Unidos y porque a Castro no le gustaba la idea de verse como líder de un país que —supuestamente— se encaminaba al socialismo.

El comentario anterior quizá genere cierta confusión, pues de inmediato aparece la pregunta acerca de cómo era posible que un abogado de una compañía de Estados Unidos podía verse como socialista. La respuesta simplemente es la relación que Muñoz Marín tuvo con la izquierda democrática, la cual, a causa de su lucha antidictatorial en el área centroamericana y caribeña, llegó a ser definida como parte de un movimiento cuya meta tenía un tinte político “rojo”. Ese argumento

contaba con un antecedente importante en la lucha librada contra el gobierno revolucionario guatemalteco, cuando Arévalo fue derrocado, luego de la invasión de 1954, para allanar el camino a Castillo Armas, jefe de la acción militar, quien llegó al poder con el apoyo de influyentes sectores políticos estadounidenses y de sus aliados regionales, como el dictador nicaragüense Anastasio Somoza.

Entre otros de los temas tratados durante la entrevista mencionada están el de la reforma agraria y el del camino revolucionario que, nuevamente diría Nixon, se encontraba distante del comunismo. Según el entonces vicepresidente de Estados Unidos, Fidel Castro “en cada oportunidad aludió a sus principios democráticos” y “parecía no tener temor de la presencia comunista en la lucha por el poder”.

Nixon se percataba del intenso poder de liderazgo de Fidel, a quien recomendó que no siguiera de manera incondicional a la opinión pública, sino que debía preocuparse por encontrar los canales adecuados para dirigirla. La propuesta del vicepresidente, en concreto, era la de asumir la dirección popular, pero “no para darles lo que el pueblo piensa y quiere, sino para hacerles desear lo que ellos quieren tener”. Estas palabras son muy elocuentes para analizar la actualidad cubana, pero sorprende ver que si bien “aquella enseñanza” al joven revolucionario se convirtió en una práctica que aún se mantiene vigente en Cuba, no fue exitosa en Estados Unidos, ya que al propio Nixon no le resultó eficaz (*remember Watergate*).

Se entiende que Nixon se ajustara a esa postura debido a que en ese momento no había elementos contundentes para creer en el avance comunista en Latinoamérica, posibilidad que, aun cuando se impulsó desde Estados Unidos como mecanismo de justificación del sometimiento de los gobiernos que afectaban intereses de su gobierno o de sus ciudadanos, para el caso de Cuba en 1959 no alcanzó la aceptación que sus promotores hubiesen deseado.

En los libros publicados en 1959 que difundían los acontecimientos en Cuba no se aludió a las actitudes de Castro contra el gobierno estadounidense. En los documentos oficiales se resaltó la existencia de los ataques que Fidel Castro lanzó hacia esa presencia. A través de la información ofrecida por Daniel M. Braddock, entonces encargado de negocios de Estados Unidos en Cuba, se sabe que en febrero de 1959, Castro, al hablar de las ejecuciones de batistianos, incitaba

a los “gringos” a responder con el envío de *marines* en caso de que no estuvieran contentos con esa situación. Asimismo, se alude a las referencias del líder en las que habla de la agresión que “el norte” practica con la invasión de sus negocios en Cuba.<sup>27</sup> Esa actitud se veía como una simple práctica destinada a ganarse la opinión pública, es decir, no se tomó como un verdadero peligro para la política estadounidense. Sin embargo, había sectores que no tomaban así las cosas, por ejemplo, la consideración de Allen Dulles, entonces director de la CIA, quien promovía la necesidad de darse cuenta de que el régimen cubano se mostraba proclive al arribo del comunismo en América Latina.<sup>28</sup> Tres semanas antes de que Castro viajara a Estados Unidos, Dulles dijo al presidente Eisenhower: “El régimen de Castro está moviéndose hacia una completa dictadura”, y aunque no existía un dominio comunista, los seguidores de esa corriente trabajaban en los sindicatos, las fuerzas armadas y otras organizaciones.<sup>29</sup>

Pero mientras las posturas opuestas a Castro se quedaban en círculos reducidos, las manifestaciones a favor circulaban entre los ciudadanos estadounidenses, lo cual restó importancia a la existencia de cualquier otra apreciación, incluso en las esferas gubernamentales se reconocía ese hecho. Contrariar las muestras de elogio a la experiencia castrista se entendió como un asunto delicado. Así se comprueba en los comentarios de Henry A. Hay, funcionario del Departamento de Estado, cuando escribió a Ray Richard “Dick” Rubottom, secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos (en una carta del 28 de julio de 1959), que para él el error más grande que podría hacerse sería el dar la impresión de que se quería ver fuera del espectro político a Castro, o que se pudiera hacer cualquier cosa para motivar su salida. Este diplomático creía en la inminente caída de Castro por su propio peso, y que había que esperar el momento para encargarse del asunto.<sup>30</sup> Fue preferible para estos funcionarios gubernamentales recomendar que se adoptara una política conciliatoria, debido a su

<sup>27</sup> Jenkins, “Initial American Responses...”, 174-175.

<sup>28</sup> *Ibid.*, 186-188.

<sup>29</sup> Philip W. Bonsal, *Cuba, Castro and the United States* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1971), 186-187. Bonsal toma el dato de Dwight Eisenhower, *The White House Years: Waging Peace, 1956-1961* (Nueva York: Doubleday, 1965), 253.

<sup>30</sup> Jenkins, “Initial American Responses...”, 192.

interés por no convertir a Castro en mártir ante los ojos de los habitantes estadounidenses y latinoamericanos.

El 7 de enero de 1959, Estados Unidos reconoció al gobierno provisional de Cuba, lo que no era extraño, pues en las propuestas políticas del movimiento revolucionario cubano no se avizoraba ningún acercamiento a una política contraria a los intereses de Estados Unidos; su gobierno así lo veía y, por lo tanto, no se apresuraba para atacar al nuevo proceso político en Cuba. Al contrario, su política había adoptado algunas medidas en perjuicio del poder de Batista y en un consecuente apoyo a las filas rebeldes, una muestra relevante es el embargo de armas que debían haberse enviado al ejército del dictador.

La política de Eisenhower en ese año se mostró conservadora y defensora del ideal de no intervención. Ésa es la respuesta del porqué no se presionó a Castro para indemnizar a los perjudicados por la expropiación de las propiedades estadounidenses. En marzo de 1959 se habían intervenido los hoteles Hilton, Capri, Nacional y el Habana Riviera, así como las compañías eléctrica y telefónica, sin embargo, como se ha visto, la euforia existente en la ciudadanía estadounidense y la moderación de su gobierno proporcionaron a Castro espacios de movilidad que posibilitaron que actuara con independencia.

A mediados de octubre, la embajada de Estados Unidos protestó por primera vez ante los ataques de Castro. La primera semana de noviembre, Eisenhower aprobó de manera secreta una nueva política destinada a debilitar el régimen de Castro.<sup>31</sup> Se formuló un programa de guerra clandestina, de incursiones militares, sabotaje y subversión económica y política que inició durante el periodo de Eisenhower, con la participación de Nixon en su creación; sin embargo, incluso durante las administraciones de John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson y el propio Richard Nixon, continuó el funcionamiento de lo que se conoce como Cuba Project.<sup>32</sup> Con el lanzamiento de ese proyecto se verifica que es sólo a finales de 1959 cuando se inició la verdadera confrontación cubano-estadunidense. Como acontecimientos centrales de la ruptura destacan la eliminación de las leyes civiles, la sali-

<sup>31</sup> Bonsal, *Cuba, Castro...*, 6.

<sup>32</sup> Warren Hinckle y William W. Turner, *The Fish Is Red. The Story of the Secret War against Castro* (Nueva York: Harper and Row, 1981).

da del presidente provisional, Manuel Urrutia, y la del primer ministro, José Miró Cardona, el abandono de la Constitución de 1940, los juicios y ejecuciones, que habían sido calculadas en 550,<sup>33</sup> así como la ayuda para formar fuerzas guerrilleras cuya intención era actuar en República Dominicana, Panamá y Nicaragua. De esa manera se perdía el apoyo de casi todos los medios noticiosos y del Congreso de Estados Unidos, dando paso a la visión estadounidense en la cual la interpretación de Castro como comunista pasó a primer plano.

### CONCLUSIONES

Mediante la presentación y análisis de las distintas percepciones sobre un mismo hecho o personaje, pueden señalarse algunos alcances logrados en este trabajo. Se pueden precisar ciertas afirmaciones que eran demasiado generales y que, en un plano más reducido, se convierten en parte de una interpretación poco fiable. El hecho de tomar las relaciones entre Estados Unidos y Cuba como una confrontación desarrollada durante el proceso revolucionario, se convierte en un mito. Asimismo, se puede entender la participación, por parte de la representación estadounidense, tan peculiar e importante sobre Fidel Castro. Más allá de las posiciones que defiendan las instancias gubernamentales, o plantear la responsabilidad de los medios en la consolidación de la presencia de Castro en el poder del gobierno cubano, es innegable que la visión estadounidense conformó un gran conjunto que, a través de la admiración, identificación y lucha por los ideales revolucionarios, contribuyó en la formación de fenómeno tan particular en la historia. También se cotejaron las diferencias entre la historiografía latinoamericana y la estadounidense, en la que la primera dejó de lado la existencia de sectores de gran influencia en el proceso mismo; mientras que la segunda mostró un claro entendimiento sobre ese asunto. Otro resultado sobresaliente del presente artículo es el aspecto que posibilita la identificación de la manera como la producción historiográfica se desarrolla a través del tiempo y refleja los principales sueños, ideas y proyectos políticos que se for-

<sup>33</sup> Jenkins, "Initial American Responses...", 174.

man en las sociedades donde nacen las visiones sobre el proceso cubano. Pero lo fundamental es señalar que, en 1959, no fue preponderante la idea de que Cuba se encaminaba al bloque soviético, lo cual sucedería años después, influyendo esa circunstancia en la producción historiográfica que reflejaría nuevas formas de interpretar al polémico líder cubano.

# Estados Unidos y la militarización del combate antinarcóticos en América Latina. Tendencias e interrogantes actuales

*Silvia Elena Vélez Quero\**

*La campaña de Estados Unidos en contra de la cocaína y la heroína en los noventa sigue a la campaña contra la cocaína en los ochenta, heroína y marihuana en los setenta, marihuana en los sesenta, heroína y opio en los cincuenta y los cuarenta, alcohol durante los veinte y primeros treinta, y cocaína, opio y narcóticos manufacturados desde los primeros años de este siglo hasta los tardíos treinta.*

H. RICHARD FRIMAN<sup>1</sup>

La producción, comercialización y consumo de algunas drogas consideradas peligrosas (excepto aquellas destinadas a usos médicos o científicos) son actividades ilegales dentro de Estados Unidos desde 1914. En este año se aprobó la llamada Ley Harrison, enfocada más a prohibir la distribución al menudeo que la producción de fármacos. Los avances de la prohibición se inauguraron con la Ley de Alimentos y Drogas (Food and Drugs Act) de 1906 y se reforzaron posteriormente, en diversos momentos, con otras leyes, por ejemplo, la Ley de Importación y Exportación de Drogas Narcóticas (Narcotic

\* Investigadora del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <silvel@servidor.unam.mx>.

<sup>1</sup> *Narcodiplomacy. Exporting the U.S. War on Drugs* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996), IX.

Drugs Import and Export Act), más conocida como la Ley Jones-Miller de 1922, dirigida a supervisar la importación de cocaína.

Durante el siglo xix, en Estados Unidos se había intentado regular los extendidos usos medicinales y recreativos<sup>2</sup> de los narcóticos con diversas leyes estatales y locales, pero en esa época, a nivel federal, la producción, importación y distribución comercial fueron gobernadas sólo por las leyes del mercado.

Durante gran parte de la continua batalla que Estados Unidos ha encabezado, mantenido y estimulado, con variado énfasis y poco éxito, destaca el hecho de que ese país ha tratado de enfrentar los ciclos<sup>3</sup> de más demanda de fármacos de su sociedad, con un gran celo para combatir la oferta de los que provienen del exterior, al tiempo que ignora o minimiza el papel de la demanda. Con tal fin, Estados Unidos, a partir de principios del siglo xx ha promovido y exportado sus estrictos criterios de penalización para combatir, *fuera de su territorio*, la producción y tráfico de drogas, en nombre de la cooperación y la seguridad internacionales.

Así, los criterios restrictivos de la corriente prohibicionista de fines del siglo xix y principios del xx, en la que se inscriben las leyes citadas, alcanzaron y prevalecieron también en la legislación internacional y, por su conducto, llegaron a influir en estos temas los ordenamientos legales y las acciones de muchos gobiernos, especialmente en el subcontinente latinoamericano, antiguo productor de algunas de estas sustancias para consumo interno y, después, para su exportación a Estados Unidos y Europa.

El nuevo y creciente ciclo de consumo de fármacos en Estados Unidos coincide con el avance y apogeo de la inquietud social conocida como contracultura y los movimientos sociales a ella asociados, como la lucha por los derechos civiles de las minorías, por los derechos de las mujeres, las protestas por la guerra de Vietnam, entre

<sup>2</sup> Por ejemplo, si tomamos en consideración la variable de la disponibilidad interna de cocaína vemos que, en 1890, la importación legal de cocaína a Estados Unidos fue de una tonelada y en 1905 era mayor a siete. Joseph F. Spillane, "Sale and Control of Cocaine in the U.S.", en Paul Gottenberg, ed., *Cocaine. Global Histories* (Londres: Routledge, 1999), 30.

<sup>3</sup> David Musto (*La enfermedad americana*, 1987) propuso su percepción de los ciclos en el consumo de fármacos. Otros autores la han retomado, ligándolos a crisis nacionales, crisis económicas y sociales.

otros. Se extiende la fase ascendente de este ciclo durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, años que atestiguaron la mayor demanda estadounidense de fármacos de origen vegetal, así como la creación y creciente popularidad de los de origen químico.

Las consecuencias policiacas y en la salud pública de ese aumento del consumo de fármacos se manifiestan con el surgimiento de progresivas presiones sociales sobre sus congresistas y obtienen una respuesta política con la declaración de la Guerra contra las drogas, emitida por el entonces presidente Richard M. Nixon a finales de los sesenta, cuyo resultado fue una campaña desarticulada y vistosa, pero ineficaz. Como los gobiernos demócratas posteriores adoptaron una posición más bien laxa al respecto, es hasta la campaña presidencial del republicano Ronald Reagan cuando el tema del abuso de fármacos gradualmente vuelve a cobrar relevancia política y se traduce, en 1982, en el lanzamiento de la segunda declaración de la Guerra contra las drogas de mayor importancia y alcance.

Acorde a la premisa de las tradicionales políticas antinarcóticos de Estados Unidos, esta guerra se encaminó en su parte sustantiva a atacar la oferta y, en tal virtud, se combatió fronteras afuera, esto es, sobre todo en tierras, aire y aguas latinoamericanos. La fuerza necesaria para este ataque masivo a la oferta, además de la participación de los departamentos y agencias federales responsables de estas tareas,<sup>4</sup> requirió en 1982 incorporar a las fuerzas armadas del país, pues la dimensión de la amenaza que el narcotráfico representa se considera un desafío frontal que, en 1986, se reconoció como un asunto de seguridad nacional.

Para lograr la colaboración de las fuerzas armadas, en un principio reacias a realizar labores policiacas, se modificaron las viejas leyes que lo impedían.<sup>5</sup> Su participación se reducía a sólo cumplir tareas

<sup>4</sup> Como la Agencia de Aplicación de la Ley en materia de Drogas (Drug Enforcement Agency, DEA), la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency), el Buró Federal de Inteligencia (Federal Bureau of Intelligence, FBI), el Departamento de Aduanas, la Patrulla Fronteriza y otros departamentos como el de Estado, el del Tesoro y otras agencias federales.

<sup>5</sup> Me refiero a la Ley Posse Comitatus, que data del fin de la guerra civil, y prohíbe expresamente a las fuerzas armadas cumplir tareas policiacas en territorio estadounidense. Se acuerda la llamada Enmienda Nunn en la Ley de Autorización de Defensa de 1982, en la que se les autoriza para realizar *labores de apoyo* al combate al narcotráfico: compartir con funcionarios civiles información relacionada con drogas obtenida de fuentes militares, prestar equipo

de apoyo a las agencias estadounidenses, que debían ser invitadas por los gobiernos anfitriones, y que su dirección y coordinación estaría en manos de las agencias civiles de Estados Unidos.

Los nuevos argumentos de peso en la política burocrática derribaron la renuencia de las fuerzas armadas a comprometerse con la lucha antinarcoóticos, cuando finalizó la guerra fría se presagiaron cambios drásticos en el tamaño y dirección de su encomienda, y correlativamente en su presupuesto e importancia política relativa, en ausencia de un enemigo equiparable a la Unión Soviética y el comunismo. A partir de 1989, los militares estadounidenses aceptaron abiertamente su participación.

De acuerdo a las directrices del presidente en turno, varían las estrategias y objetivos de la lucha contra las drogas apoyados con las fuerzas armadas de Estados Unidos, aunque es una constante la oferta de entrenamiento antinarcoóticos para policías y militares latinoamericanos a cargo de dependencias del Pentágono y agencias federales y la donación selectiva o venta de equipo militar.

Así, durante la administración de Reagan se dio prioridad al despliegue militar en operaciones específicas<sup>6</sup> en diversas partes de América Latina y el Caribe, con el fin de interceptar el flujo de drogas hacia el norte, por lo que se incrementó el gasto destinado a la lucha antinarcoóticos en la formación de equipos especiales y en vigilancia de la fuerza aérea.<sup>7</sup>

El resultado de estas operaciones fue negativo en el mediano plazo, pues algunas motivaron diferendos diplomáticos graves y sus efectos fueron hasta cierto punto discutibles. Más aún, la misma General Accounting Office (GAO), oficina encargada de la fiscalización

---

militar y ayudar en su manejo a las agencias de la ley estadounidenses (guardacostas, aduanas, la DEA, etc.) y poner las instalaciones militares a disposición de los agentes federales. Se excluye expresamente la participación directa en la aplicación de la ley (no confiscaciones, arrestos, ni pesquisas de investigación) tanto dentro como fuera de Estados Unidos. Véase Bruce M. Bagley, "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas", en Peter H. Smith, ed., *El combate a las drogas en América* (México: FCE, 1993), 183.

<sup>6</sup> Se ejecutaron las siguientes operaciones: Hawkeye, Groundhog, Alliance, Autumn Harvest, Hat Trick I y II, Bahamas, Turks y Blast Furnace. *Ibid.*, 186.

<sup>7</sup> Mencionemos como ejemplo el año de 1988, en este lapso la armada y los marines conjuntaron 2 037 días de navegación para el Programa de Destacamentos de Aplicación de la Ley (Law Enforcement Detachments, LEDETS), con un costo total de 24 000 000 de dólares. *Ibid.*

de las acciones de las dependencias de gobierno, consideró que no existía una relación entre las tareas realizadas y su efecto en el combate antinarcóticos, ni entre el gasto realizado y la disponibilidad de drogas.<sup>8</sup>

El presidente George Bush, durante su gobierno, prescribió una expansión del militarismo propio y extranjero, forzando la cooperación militar —principal mas no exclusivamente— de los países productores, para lo cual condicionó la ayuda económica estadounidense a cambio de una mayor participación militar en el esfuerzo antidrogas. Se embarcaron así las fuerzas armadas estadounidenses y las locales en la llamada Estrategia Andina de 1989, que se consideró un fracaso táctico y diplomático. En diciembre de ese mismo año tuvo lugar la invasión estadounidense a Panamá, bajo el pretexto de la aprehensión del general J.A. Noriega, su antiguo aliado, entonces acusado de favorecer al narcotráfico. Este error diplomático injustificable le sirvió a América Latina como evidencia de los extremos a los que Estados Unidos está dispuesto a llegar para lograr sus fines.

Por su parte, el presidente William Clinton inauguró su política antinarcóticos con la reducción de 129 a 25 los miembros del personal de la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas (National Drug Control Policy Office, ONDCP) y anunció que invertiría la relación del gasto federal dedicado a la aplicación de la ley (70 por ciento) y el destinado a la prevención (30 por ciento): lo más que logró fue 64.9 por ciento para la primera y 35.1 por ciento para la segunda.<sup>9</sup>

De forma contrastante, el 28 de octubre de 1993, circuló por el Departamento de Defensa un memorándum que decía: “El Departamento de Defensa ha emitido una nueva guía de política, redirigiendo su programa antidrogas para enfatizar el apoyo a las naciones que combaten el cultivo de cocaína [sic]”.<sup>10</sup>

Con motivo de la campaña por su reelección y presionado para producir y exhibir resultados concretos en este terreno, Clinton nom-

<sup>8</sup> *Ibid.*, 187.

<sup>9</sup> The White House, *National Drug Control Strategy. Reclaiming Our Communities from Drugs and Violence* (Washington, D.C.: ONDCP, febrero de 1994), 83.

<sup>10</sup> Tullis LaMond, *Unintended Consequences. Illegal Drugs & Drug Policies in Nine Countries* (Boulder: Lynne Rienner, 1995), 91.

bró al general Barry McCaffrey, quien había estado a cargo del Comando Sur, para dirigir la ONDCP, dotándolo de personal y presupuesto, además de otorgar a su cargo nivel de gabinete, al tiempo que continuó incrementando el gasto de la lucha antinarcoóticos, cuyo monto en 1999 alcanzó más de 17 000 000 000 de dólares.

No obstante la inversión presupuestal de los gobernantes de Estados Unidos, la creciente participación de sus agencias civiles y fuerzas armadas, así como la colaboración de los latinoamericanos, no han resultado afectados los montos ni los flujos (que sólo cambian de ruta), ni los precios de los fármacos; sólo ha habido éxitos parciales y transitorios, algunos de cuyos resultados en el mediano plazo han servido de estímulo al problema original.

## AMÉRICA LATINA

Después de dos décadas perdidas, la mayor parte de los países de Latinoamérica atraviesan penosamente por dos transiciones simultáneas: una a causa de la globalización, sus transformaciones y exigencias, y otra más hacia la democracia participativa, ambas en un marco de inestabilidad interna y de incremento de patologías sociales. En consecuencia, por las promesas del ALCA y de la globalización, se obligan a “cooperar” con Estados Unidos en su Guerra contra las drogas.

Las políticas antinarcoóticos y la participación de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos han sido variadas. Sirvan de ejemplo algunos hechos y datos sobresalientes de los países más involucrados en este problema, ya sea en la producción o el tránsito de fármacos, o en ambos.

### *México*

Nuestro país ha sido un antiguo productor y ruta de tránsito de algunos de los enervantes prohibidos. A partir de la prohibición, debido a que México firmó la Conferencia de La Haya, el gobierno mexicano adoptó una actitud bastante laxa al respecto, hasta que el aumen-

to en el consumo estadounidense volvió más rentable las actividades de tráfico y producción de los fármacos naturales. De esa manera creció su oferta en el mercado de Estados Unidos.

Como consecuencia de la mayor oferta, el gobierno de Nixon puso en marcha en 1969 la Operación Interceptación en la frontera con México; a partir de entonces nuestro país colaboró con mayor intensidad en tareas de erradicación de plantíos y confiscaciones en la frontera hasta 1975.<sup>11</sup> A raíz de la caída de la producción en Turquía (1972), la contribución de heroína mexicana al mercado ilegal estadounidense fue mayor, razón por la cual el gobierno mexicano lanzó en 1975 una campaña permanente de combate a las drogas, lo que aumentó la participación del ejército en estas faenas.

La Operación Cóndor, campaña de erradicación a gran escala mediante la aspersión de sustancias químicas, involucró el gasto de 35 000 000 de dólares, la ocupación de 2 500 militares, 250 agentes de la Policía Judicial Federal, además de fuerzas adicionales del ejército, la marina y de las policías estatales y municipales.<sup>12</sup> Esta Operación<sup>13</sup> logró resultados positivos durante algún tiempo, y participaron continuamente 22 000 militares más 1 200 agentes federales. En ese sexenio, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) gastaron en estas actividades 230 000 000 de dólares.<sup>14</sup>

Fue hasta 1984, durante la administración del presidente de la Madrid, cuando el narcotráfico se tornó un asunto de seria fricción con Estados Unidos, a causa del descubrimiento de grandes sembradíos de marihuana en el rancho El Búfalo, en Chihuahua, y, sobre todo, por el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena, en 1985. Desde entonces aumentó la presión estadounidense, y se diversificó y aumentó la participación militar mexicana, pues Miguel de la Madrid declaró al narcotráfico como un problema de seguridad

<sup>11</sup> Ruiz Cabañas, "Mexico's Permanent Campaign", en Peter H. Smith, ed., *Drug Trafficking in the Americas* (Boulder: Westview Press, 1992), 212.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 155.

<sup>13</sup> Además de las presiones de Estados Unidos, el lanzamiento de esta operación trataba de contrarrestar la amenaza de los narcotraficantes que operaban en los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua, asimismo planteaban a la efectiva jurisdicción del Estado mexicano, al tiempo que crecía su poder económico, su impacto social y político regionalmente.

<sup>14</sup> Ruiz Cabañas, "Mexico's Permanent Campaign", 157.

nacional. En 1998 participaron 25 527 efectivos militares en las labores antinarcoóticos,<sup>15</sup> además de que la cooperación con las fuerzas armadas de Estados Unidos, antes rechazada por los militares mexicanos, se estrechó a un grado impensable en épocas anteriores.

Por otra parte, en un renglón paralelo vinculado también con el combate al narcotráfico, destaca el aumento en el gasto en armas que hizo nuestro gobierno, por lo que en 1998 se convirtió en el primer comprador de armamento convencional de toda América Latina. Según el Instituto de Investigaciones para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés), los gastos militares crecieron a 306 000 000 de dólares, casi ocho veces más de los 40 000 000 de dólares erogados en 1994.<sup>16</sup>

Adicionalmente, la Armada de México creó una nueva base naval en Lázaro Cárdenas, Michoacán, la más importante del Pacífico, que “servirá para combatir al narcotráfico en una zona que las autoridades militares califican como conflictiva y que comprende los estados de Jalisco, Sinaloa y Michoacán”.<sup>17</sup>

Actualmente, en opinión del analista Roderic Ai Camp, las fuerzas armadas mexicanas redefinen sus conceptos de seguridad interna y reorganizan su estructura y tareas: propician la descentralización del mando, la mejora de aparatos de inteligencia y el establecimiento de comunicaciones óptimas. Existe un “Acuerdo del Gabinete de Seguridad Nacional<sup>18</sup> sobre el grado de amenaza interna a la estabilidad política mexicana”.<sup>19</sup> Al respecto, señala Sergio Aguayo, en estos temas existe “[...] escasa supervisión social. Por ello es que las fuerzas armadas mexicanas cumplen funciones para las que no fueron creadas.

<sup>15</sup> *La Jornada*, 2 de noviembre de 1999, 41.

<sup>16</sup> *Reforma*, 4 de agosto de 1999, p. 10(A). Incluyen: 2 fragatas tipo Knox Clas, 6 radares, 4 de reconocimiento y 2 militares, 2 cañones tipo 54MK-42/9 de 127 mm, 14 helicópteros (2 MI-2 estadounidenses y 12 MI-8T Hip C rusos). Los principales abastecedores son Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido e Israel. *Reforma*, 30 de julio de 1999, p. 1(A). Lamentablemente, según Raúl Benítez Manaut, “en México no hay fuentes de información sobre la compra de armamentos: tenemos que enterarnos de lo que pasa por lo que dicen los países vendedores”. Citado por Sergio Aguayo Quezada, “Los militares y la alianza. Cornudos y apaleados”, *Reforma*, 4 de agosto de 1999, p. 9(A).

<sup>17</sup> *Reforma*, 1 de junio de 1999, p. 13(A).

<sup>18</sup> Conformado por las secretarías de Defensa Nacional, de Gobernación, de Marina, de Relaciones Exteriores, de Comunicaciones y Transportes y la PGR.

<sup>19</sup> *Reforma*, 29 de julio de 1999, p. 5(A).

Los militares están en el frente de batallas contra el narcotráfico y la delincuencia [...], se han ido convirtiendo en el comodín que medio subsana las debilidades del Estado”.<sup>20</sup>

### *Colombia*

En este país, la experiencia, diverso tamaño e impacto de varios grupos guerrilleros enfrentados al Estado abarca varias décadas, así como la violencia consecuente, y su vinculación con la producción de drogas ha sido evidente. De igual manera, existen grupos paramilitares acusados de asociación con los narcotraficantes a través del contrabando de armas. Si a estos agravios sociales sumamos la acción constante de los sindicatos criminales de narcotraficantes, conocidos como cárteles, cuya actuación cobró importancia mundial en las últimas dos décadas del siglo xx, tendremos la explicación del clima de violencia que vive Colombia. Sería largo el recuento de los incidentes, pero ofrezco sólo unos datos para explicar esta situación.

En la década de los ochenta, durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala, comenzó la Operación Fulminante, que involucró a diez mil miembros del personal militar en la erradicación manual de mariguana en La Guajira y la Sierra Nevada de Santa Martha; estas labores tuvieron corta duración porque los militares se opusieron.<sup>21</sup>

Colombia recibió de Estados Unidos 65 000 000 de dólares a fines de septiembre de 1989, sobre todo en armas militares convencionales, como parte de la Estrategia Andina y en apoyo a la guerra declarada por el presidente Virgilio Barco contra el cártel de Medellín. Poco después recibiría parte de los 261 000 000 de dólares que el gobierno de Estados Unidos destinó a los programas antinarcóticos de Perú, Bolivia y Colombia, “fondos casi exclusivamente para actividades militares y policíacas, pese a que los gobiernos andinos solicitaban ayuda para el desarrollo económico e incentivos comerciales [...]”.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> LaMond, *Unintended Consequences...*, 93.

<sup>22</sup> Bagley, “Los mitos...”, 194.

En marzo de 1990, la Armada estadounidense detuvo dos barcos de carga colombianos sin comunicarlo a ese gobierno, lo que causó gran irritación.<sup>23</sup> Paralelamente, los envíos de ayuda militar en equipo y armas se realizan sin escuchar los continuos reclamos colombianos de mayor reciprocidad comercial.

Clinton ejerció una fuerte presión en 1994 sobre el gobierno de Ernesto Samper, lo descertificó y aisló económicamente, al acusarlo de cómplice de los grandes cárteles. Aun en esas condiciones de astringencia económica, el gasto antinarcóticos del gobierno de Samper en 1995 fue de casi mil millones de dólares, o sea, 4.9 por ciento de su presupuesto federal, la mayor parte (86 por ciento) asignada al Ministerio de Defensa para el control de la producción y el comercio de enervantes.<sup>24</sup>

El gobierno estadounidense brindó un apoyo económico especial de mil quinientos millones de dólares<sup>25</sup> al presidente Andrés Pastrana para ayuda “urgente e inmediata” en contra de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) o narcoguerrillas. El senador Paul Coverdell calificó al narcotráfico como “la mayor amenaza que enfrenta la democracia en el hemisferio occidental”.<sup>26</sup>

### *Perú*

El complejo panorama económico y sociopolítico peruano se ha complicado bastante por ser el más importante productor de hoja de coca, así como por la dependencia económica y cultural que buena parte de su población tiene de estos cultivos. En general, sus políticas antinarcóticos han estado dirigidas hacia los productores y los vínculos de éstos con el grupo guerrillero Sendero Luminoso.

Al amparo del concepto de “responsabilidad compartida”, Estados Unidos ha proporcionado ayuda logística, entrenamiento e incluso efectivos militares para llevar a cabo estrategias mayores de elimi-

<sup>23</sup> *Ibid.*, 196.

<sup>24</sup> United Nations International Drug Control Programme, *World Drug Report* (Oxford: Oxford University Press, 1997), 266.

<sup>25</sup> *Reforma*, 7 de octubre de 1999, p. 27(A).

<sup>26</sup> *Ibid.*

nación de drogas, principalmente la erradicación de cultivos y programas de prohibición en el Valle del Alto Huayaga. La intervención militar ha sido promovida más por el gobierno de Estados Unidos y no necesariamente por sus militares.

La militarización del combate al narcotráfico es una de las cinco categorías de la estrategia de control de la oferta del Departamento de Estado de Estados Unidos, que en opinión de Elena Álvarez, van de 1) el chantaje, 2) la “solución mágica” (destrucción de coca), 3) el control de precursores químicos, 4) el control por sustitución de cultivos y 5) la intervención militar.<sup>27</sup>

Ante el fracaso en la aplicación de los programas de esta estrategia, Estados Unidos propuso, y el gobierno de Perú aceptó, una mayor intervención de contingentes de asesores, materiales militares y el establecimiento de bases castrenses tipo Vietnam. Pese a que más de 50 por ciento de la población peruana se encuentra en situación económica desesperada,<sup>28</sup> a la larga, esta política de operación conjunta ha declinado la producción de hoja de coca y ha dañado el puente aéreo de transporte de droga entre Perú y Colombia. El costo social crece en varios ámbitos de Perú; además, los cultivos de hoja de coca de una variedad más potente<sup>29</sup> han migrado recientemente hacia Colombia.

### *Bolivia*

Con productores de hoja de coca mejor organizados, los diferentes gobiernos de Bolivia han intentado toda clase de esfuerzos para reducir la oferta de cocaína: prohibición, erradicación, desarrollo alternativo y, desde luego, opciones militares. De manera similar a Perú,

<sup>27</sup> Elena Álvarez, citada por LaMond, *Unintended Consequences...*, 96.

<sup>28</sup> *Ibid.*, 98.

<sup>29</sup> La variedad *e. coca coca* del arbusto de coca puede ofrecer cosechas de hojas de mayor tamaño, con 0.7 y 0.85 por ciento de alcaloide, comparado con 0.5 por ciento de la variedad *ipadú*. Con la hoja producida en 4 000 m<sup>2</sup> de terreno, se producen 2.8 kg de cocaína con la variedad *e. coca coca*, en tanto que con la *ipadú* se obtienen 1.3 kg. Actualmente se cultivan alrededor de 86 000 acres en la región sur del Putumayo, poblada por guerrillas y fuera del alcance de la aspersión de los aviones de la policía. Artículo de *The New York Times* reproducido en *Reforma*, 12 de septiembre de 1999, sección Internacional, p. 6(A).

el PIB de Bolivia depende hasta en 20 por ciento de la producción de hoja de coca,<sup>30</sup> con el consiguiente impacto político, económico y social de cualquier acción al respecto.

El uso de tropas estadounidenses en 1986 para misiones de búsqueda y destrucción y la plena militarización de la lucha antinarcoóticos mediante los programas de erradicación forzosa y la Operación Safe Heaven, se topó con la oposición interna por temor a aumentar los ataques a una democracia históricamente débil, pues ven la “colombianización de la guerra y mayores abusos a los derechos humanos [como] posibles movimientos agrarios insurgentes ante la falta de alternativas reales”. En la práctica, sin embargo, Estados Unidos controla los esfuerzos de prohibición de Bolivia y fija los límites de sus programas de desarrollo alternativo, un asunto que ha causado considerable fricción política en Bolivia, así como una pobre coordinación entre las unidades antidrogas como la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (Umopar) y la DEA.<sup>31</sup>

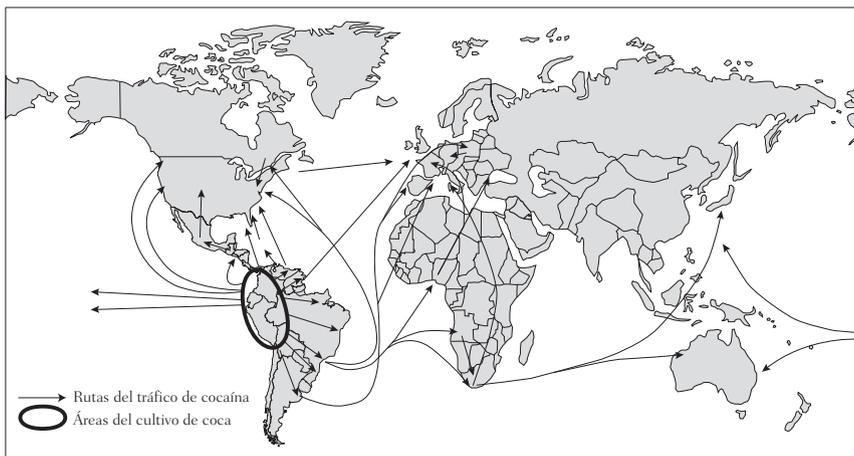
Además de estos ejemplos concretos de los efectos de la militarización como instrumento para enfrentar al narcotráfico, la peculiar dinámica de sustitución de rutas que presenta el tráfico de sustancias prohibidas involucra en la actualidad buena parte de Centroamérica, el Caribe, Brasil, Venezuela y Ecuador, así como la parte más austral del continente americano. En efecto, ahora las rutas de traslado de estupefacientes y precursores químicos atraviesan también Chile, Argentina, Paraguay y Uruguay (véase la figura 1), amenazando con ampliar el narcotráfico y sus secuelas negativas aún más.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> *Ibid.*, 100.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 102 y 100.

<sup>32</sup> Como ejemplo citaremos el caso del lavado de dinero en Argentina, que se eleva a más de 130 millones de dólares, al parecer provenientes del cártel de Amado Carrillo, a través del Citicorp de Nueva York y que ha descubierto conexiones entre políticos y financieros estadounidenses: el ex presidente George Bush y su hijo Jeff, gobernador de Florida; Tom Hicks, accionista del Citicorp Investment y principal donador en la campaña presidencial de otro hijo del ex presidente Bush, George W. Bush; y argentinos: el ex presidente Saúl Menem, su secretario de Hacienda, Aldo Ducler, actualmente el principal accionista de la financiera Mercado Abierto; el banquero de Menem, Raúl Moneta, hoy prófugo, y Patricio Lombardi, actual subsecretario de Asuntos Latinoamericanos del gobierno de Florida. El detonador de este escándalo fue una denuncia de las autoridades mexicanas ante la justicia de Argentina, adelantándose a las autoridades estadounidenses, con las que compete por la incautación de entre 25 millones y 11 millones de dólares originados en el narcotráfico. *La Jornada*, 4 de diciembre de 1999, 63.

FIGURA 1. RUTAS DEL TRÁFICO DE COCAÍNA



FUENTE: United Nations, *Drug World Report* (Nueva York: International Drug Control Programme-Oxford University Press, 1997), 28.

Así, la cooperación que Estados Unidos estimula en los terrenos de la diplomacia, la justicia, la salud; o el policiaco, en los que, de grado o por la fuerza y con intensidad e interés variado, brindan los gobiernos latinoamericanos, también es exigida en el campo militar. Esto produce al menos dos tipos de problemas: uno, como nunca son suficientes (para la visión de Estados Unidos) los esfuerzos realizados, siempre demanda más cooperación, lo que redundará en una tensión constante en las relaciones internas, bilaterales y multilaterales, en un marco de presiones que ejerce ese país por diversas vías, y de acusaciones constantes de corrupción latinoamericana; y dos, continúa la cooperación según una matriz explicativa del problema que ha demostrado ser equívoca, pues ahora las drogas se producen en mayor variedad y cantidad, y en el mercado son más baratas, más puras, más accesibles y más potentes.

Por otra parte, preocupados por la situación de fragilidad institucional, de pasado autoritario, del lento tránsito hacia la democracia y de las nuevas presiones económicas de la globalización, en un terreno abonado por el descontento ante la deuda social agravada, características todas que en una u otra medida afectan a los países de la re-

gión, sus gobiernos se muestran renuentes a cooperar en materia de las drogas. No obstante, pese a este panorama, Clinton levantó el veto para vender armas de alta tecnología a los países latinoamericanos, restricción que estaba vigente desde la administración del presidente Carter, cuya formulación tuvo en mente el riesgo implícito de que las dictaduras sudamericanas accedieran a este tipo de armamento.

Así, en condiciones sociales, económicas y políticas difíciles, tanto nacional como internacionalmente, los países de América Latina se sometieron, además, a las constantes presiones directas e indirectas que Estados Unidos ejerce con variable intensidad, dependiendo de la “cooperación” en materia de ataque al narcotráfico. Citemos algunos ejemplos:

- Centro Multilateral Antidrogas en Panamá. Proyecto estadounidense creado ante la inminente entrega del canal de Panamá a la soberanía panameña, era en realidad el disfraz de una base militar con objeto de continuar sus labores estratégicas de inteligencia en el subcontinente latinoamericano. Ante el fracaso de este proyecto por falta de respaldo de los gobiernos de la región, continúa aún vigente en una nueva versión, ahora en etapa de negociación, el Acuerdo de Inteligencia Marítima con Panamá, para compartir inteligencia con este país. Dicho acuerdo incluye temas relacionados con la cooperación en materia de seguridad, justicia, migración, persecución al narcotráfico y comercio, en tanto avanzan objetivos mucho más amplios de una “estrategia de seguridad que garantice la protección del canal, el combate al narcotráfico y la no proliferación de grupos insurgentes en el continente”.<sup>33</sup>
- La certificación anual que desde 1986 se realiza en 31 países del mundo que, en caso de no ser certificada la cooperación de algún país en materia de narcotráfico, condiciona la ayuda económica directa de Estados Unidos y su aval en préstamos internacionales de organismos como el Banco Mundial y otros. Decisión unilateral cuya amenaza se cierne anualmente sobre los países latinoamericanos y otros más que por su ubicación o relación con Estados Unidos le restan importancia.

<sup>33</sup> *La Jornada*, 21 de noviembre de 1999, 73.

- La nueva certificación por medio de la Ley de Designación de Narcotraficantes Extranjeros Significativos (Foreign Narcotics Kingpin Designation Act), basada en la orden ejecutiva número 12978 de octubre de 1995.<sup>34</sup> En virtud de que el Congreso estadounidense considera un éxito la aplicación de dicha orden, pensó que podría aplicarse en todo el mundo. Así, se aplicarán sanciones económicas y financieras “a narcotraficantes extranjeros significativos, a sus organizaciones y a las personas extranjeras que les proporcionen ayuda a ellos o a sus empresas, cuyas actividades amenacen la seguridad nacional, la política extranjera y la economía de Estados Unidos”.<sup>35</sup> La aprobaron ambas cámaras del Congreso y la firmó el presidente Clinton en diciembre de 1999.

La lista de los narcotraficantes y sus empresas la elaboraría el Departamento del Tesoro, en coordinación con otros departamentos y agencias federales, y se entregaría al presidente para que determinase las personas a las que se aplicaría esa ley. La lista definitiva se publicaría en junio de cada año. Es factible que esta ley afecte también a empresas que ignoran estar “bajo sospecha” al ser utilizadas por los narcotraficantes como medio de transporte de personas y de carga, bancos, servicios financieros, etc. Asimismo, es posible que dañe transacciones de comercio internacional, en detrimento del libre comercio del que actualmente dependen tantos empleos.

- Acciones unilaterales violatorias de acuerdos establecidos para el intercambio oportuno de información respecto a actividades del narcotráfico, por ejemplo, el Operativo Casablanca.
- Acción policiaca desarrollada durante tres años por el Departamento del Tesoro, por agencias federales y policías locales de Estados Unidos en contra del lavado de dinero realizado por

<sup>34</sup> Que permite recurrir a la autorización contenida en la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional (International Emergency Economic Powers, IEEPA), para señalar y aplicar sanciones a cuatro traficantes internacionales de drogas y sus organizaciones que operaban desde Colombia.

<sup>35</sup> 106th Congress, H.R. 3154, “An Act to Provide for the Imposition of Economic Sanctions on Certain Foreign Persons Engagin in or Otherwise Involved in International Narcotics Trafficking”, section 3, Purpose, p. 3, líneas 15-22.

funcionarios bancarios de los cinco principales bancos mexicanos. La procuradora Janet Reno avisó al gobierno mexicano sólo unas horas antes de realizar sorpresivas detenciones en territorio estadounidense, adonde condujeron con engaños a un grupo de tales funcionarios.

Ante estas reiteradas acciones que evidencian el poder económico y militar que en el ámbito internacional ejerce Estados Unidos, los latinoamericanos han presentado una respuesta unificada en la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, mediante el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), o certificación multilateral de los esfuerzos particulares que cada país americano realice durante el año. Dicha evaluación no impondrá sanciones materiales, únicamente morales. También Estados Unidos será así —sólo uno más— sujeto a evaluación.

#### REFLEXIONES FINALES

En las situaciones económicas, políticas y sociales por las que actualmente atraviesan numerosos países de América Latina, se prevé que la constante aplicación de las políticas antinarcóticos de Estados Unidos profundice los obstáculos para una democratización de sus sistemas políticos y, ante la fragilidad institucional que les aqueja, parecería conveniente regresar a los esquemas autoritarios recientemente abandonados.

La mayor militarización de la lucha antidrogas ha aumentado el peso relativo de las fuerzas armadas en los distintos sistemas políticos, al convertirse en garantes de la legalidad, pues en muchas ocasiones sustituyen o suplantán al poder civil. Cabe recordar que ahora disponen de mayores presupuestos, más y mejor tecnología de armamentos, entrenamiento y equipos de comunicación, vigilancia y transporte destinados, en principio, a la guerra contra los estupefacientes. Más aún, los Estados latinoamericanos los han dotado de poderes extraordinarios sobre sus sociedades para que ejecuten ese combate.

Por otra parte, en la actualidad se advierte que Estados Unidos los percibe como el recurso institucional más confiable con el cual

asociarse, y quizá, no sólo para la lucha antinarcóticos. La ayuda interesada que brinda Estados Unidos para una guerra larga y fracasada, indica que los beneficios deben buscarse en otros ámbitos. Tal vez sea factible encontrarlos en la geoestrategia de avance de su hegemonía sobre el bloque americano, donde importa mantener la dependencia estratégica de América Latina; quizá se encuentre en la visión de un mercado no sólo para sus productos y saberes, sino también para sus armas convencionales o de tecnología compleja, recién desechadas por el proceso de modernización de sus fuerzas armadas.

Hace falta algo más que el interés compartido acerca de los supuestos centrales del combate a las drogas, pues las asimétricas condiciones del desarrollo económico, sumadas a las diferencias culturales y sociales crean universos de recursos y necesidades distintas, al tiempo que reflejan limitantes —en ocasiones insalvables— para la cooperación.

No obstante, el ser una amenaza común tan grande y ubicua como el narcotráfico, en la actualidad, bajo las premisas de estas políticas antinarcóticos, los beneficios mutuos de la cooperación son magros. Es posible que haya consenso sobre los males que el narcotráfico produce, pero no existe una evidencia favorable acerca de las soluciones emprendidas.

Ante la situación latinoamericana aquí analizada, sólo puedo ofrecer más preguntas, no conclusiones. He aquí algunas interrogantes: ¿qué tanta influencia ejercen *actualmente* las sociedades latinoamericanas sobre sus propios sistemas políticos como para determinar y controlar el uso y destino de sus fuerzas armadas?, ¿sus sistemas políticos son lo suficientemente democráticos y transparentes como para mantener el control civil sobre sus fuerzas armadas?, ¿las sociedades latinoamericanas advierten un peligro real de volver al autoritarismo militar por medio de la Guerra contra las drogas?, ¿qué tanto *control real* tienen estos gobiernos sobre las actuaciones de las agencias (DEA, CIA, FBI) y las fuerzas armadas extranjeras en sus respectivos territorios?, ¿cuál será el efecto conjunto del combate a las guerrillas, paralelo al de las drogas?, y, finalmente, ¿es posible desagregarlos, por ejemplo, de Colombia, México y Perú?



Política exterior  
y relaciones México-  
Estados Unidos



# Las políticas exteriores de Estados Unidos y México: una perspectiva comparada

*Rafael Velázquez Flores\**

## INTRODUCCIÓN

En ningún lugar del mundo existe una relación tan especial y única como la de México y Estados Unidos. La interacción que mantienen ambos países es una de las más difíciles, intensas y complicadas a nivel internacional. Su peculiaridad invita a reflexionar sobre el proceso que involucra las decisiones respectivas de estos dos vecinos. Estudiar las características de sus políticas exteriores puede ayudar a entender mejor la realidad de esa relación. Buscar las similitudes y contrastar las diferencias de ambas políticas redundaría en un ejercicio académico que contribuiría a un mejor entendimiento entre los dos países.

Bajo estas consideraciones, el propósito de este artículo es examinar, a partir de una perspectiva comparada, algunas de las características más sobresalientes de las políticas exteriores de México y Estados Unidos. Aquí sólo se analiza el diseño de la política exterior actual de México hacia Estados Unidos y viceversa. El argumento central es que, en el proceso de toma de decisiones, son más las coincidencias de

\* Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Profesor definitivo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Estado de México. Fue secretario académico de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y editor de la revista *Relaciones Internacionales*. Es autor del libro *Introducción al estudio de la política exterior de México*.

ambas políticas que las diferencias. A pesar de la existencia de algunas fuentes de conflicto, esta primacía de similitudes ha propiciado una relación bilateral relativamente mejor en los últimos años.

En la primera parte se formulan algunas consideraciones conceptuales que servirán de base teórico-metodológica para la mejor comprensión del proceso de toma de decisiones en política exterior. En la segunda se examinan los principales rasgos contemporáneos de las políticas exteriores de México y Estados Unidos, y por último se llega a unas breves conclusiones.

### MARCO CONCEPTUAL

Una definición simple, pero aceptada, del término política exterior es conjunto de posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales. Sin embargo, esta definición resulta incompleta porque la política exterior no es una serie de hechos aislados o de decisiones tomadas al azar. Es decir, la política exterior representa un proceso bastante complejo que involucra una serie de actividades interconectadas entre sí que van más allá de simples actitudes o acciones.

Teóricamente, el eje articulador de la política exterior debería ser el interés nacional. Sin embargo, este concepto es muy controversial. Ciertos autores argumentan que no existe el interés nacional, ya que las sociedades son demasiado heterogéneas. Otros, argumentan que no existe un solo interés nacional, pero aceptan que hay varios intereses nacionales. Algunos más se cuestionan quién o quiénes están encargados de interpretar a aquél. Desde un punto de vista práctico, varios han contestado que el interés nacional se identifica con el grupo en el poder; sin embargo, asumir este supuesto crea complicaciones, ya que cuando un gobierno decide cuál es el interés nacional, entonces no se trata de un interés nacional, sino de uno grupal.

A pesar de ser un concepto polémico, el interés nacional representa una herramienta analítica importante para el estudio de la política exterior. De manera general, el interés nacional puede concebirse como las necesidades fundamentales que un Estado tiene para garantizar su propia existencia y funcionalidad.

Puesto que el diseño de la política exterior no representa una serie de decisiones o eventos aislados e inconexos, la actividad internacional de un país debe estar orientada por objetivos concretos, estrategias definidas y por instrumentos determinados; es decir, a la política exterior en muchos casos la delimita un proyecto específico. Identificados como medios para alcanzar distintos fines, los objetivos buscan cambiar o mantener una situación dada. Las estrategias son actividades específicas para alcanzar los objetivos generales. En el diseño de las estrategias, quienes toman decisiones de política exterior establecen qué, quién, cuándo y cómo se llevará a cabo tal acción. Sin embargo, por su carácter clandestino, muchas veces las estrategias son difíciles de identificar. Los más comunes son la negociación, la guerra, las sanciones económicas, la ayuda económica, las organizaciones internacionales, el derecho internacional, entre otros.

Los factores básicos que inciden en la formulación de la política exterior son los condicionantes internos y externos, en vista de que una política externa busca en el ambiente exógeno, las circunstancias necesarias para dar respuesta a las necesidades endógenas. En este sentido, la geografía, el sistema político, el desarrollo económico, las condiciones sociales, la ideología del Estado, la organización respecto a la toma de decisiones y otros elementos internos son fundamentales para el diseño de la política exterior. A su vez, el ambiente internacional, la presión ejercida por otros Estados, el prestigio internacional, el número de organizaciones internacionales, el estado del derecho internacional, la distribución de la riqueza y el poder, así como el grado de interdependencia entre las naciones son los factores externos que en un momento dado influyen en el proceso de toma de decisiones de política exterior.

Otra de las bases fundamentales de la política exterior es la capacidad de negociación internacional, ya que ésta determina en gran medida el logro de los objetivos planteados. Por lo tanto, el éxito de la política exterior descansa en circunstancias coyunturales, tanto internas como externas, que configuran dicha capacidad. Los elementos internos que delinear la capacidad de negociación internacional son el poder militar, el económico, el tecnológico, la cohesión interna, los recursos naturales, la población y otros. Entre los

factores externos que determinan la capacidad negociadora destacan la situación internacional, el grado de polarización mundial, los intereses y las presiones de los distintos actores internacionales, el prestigio, la opinión pública mundial, las organizaciones internacionales, el desarrollo del derecho internacional y demás.

Los actores de la política exterior responsables del proceso de formulación y ejecución de decisiones son diversos. El gobierno, a través de sus poderes fundamentales, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se encarga de ejecutar la política exterior. Al diseñarla debe estar abierto a las demandas de la sociedad civil, tomando en cuenta los diferentes grupos sociales y organizaciones no gubernamentales que conforman el Estado. Por lo regular, el Ejecutivo toma las decisiones de política exterior y el Legislativo tiene que sancionarlas. Empero, en el proceso de formulación los actores no gubernamentales pueden ejercer cierta influencia. Dichos agentes no estatales son la opinión pública, los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los sindicatos, la iglesia, los grupos étnicos, los centros educativos, entre otros. Una política exterior que omite las necesidades de la población y no escucha a la sociedad civil es una política con tintes antidemocráticos. Hay que reconocer, sin embargo, que actores externos, básicamente empresas transnacionales, llegan a influir de manera determinante en la política exterior de un país.

#### LA POLÍTICA EXTERIOR COMPARADA

La comparación de las distintas políticas exteriores ha sido una importante tradición académica entre los especialistas. Sin duda, ese tipo de estudio representa una importante rama del conocimiento. Aun así, entre los estudiosos hay un debate acerca de la disciplina a la que pertenece la política exterior comparada (PEC). Varios argumentan que es una subdisciplina de las relaciones internacionales; mientras que otros sugieren que pertenece a la ciencia política. En sus argumentaciones, ambos tipos de estudiosos aportan elementos convincentes. Por lo tanto, la PEC es una subdisciplina que combina la ciencia política y las relaciones internacionales, y también se clasifica como una rama de la subdisciplina llamada análisis de la polí-

tica exterior (APE); incluso algunos autores ubican a la PEC como una primera generación de esta última.<sup>1</sup>

James N. Rosenau, un destacado autor en la materia, en su artículo “Theories and Pre-theories of Foreign Policy” plantea una propuesta para el estudio comparativo de las políticas exteriores. Rosenau clasifica a los Estados por tamaño (grande o pequeño), sistema político (abierto o cerrado) y desarrollo económico (desarrollado o subdesarrollado).<sup>2</sup> Asimismo, propone cinco variables para el análisis de la política exterior: la variable del rol, la variable social, la gubernamental, la individual y la sistémica. Aunque el intento de Rosenau por producir una teoría general para el análisis de la PEC queda truncado, su esfuerzo sienta un precedente e invita a que futuros investigadores desarrollen estos avances.

Gabriel Almond, otro destacado especialista en política comparada, también contribuyó al desarrollo de la PEC. En su momento, Almond propuso que para comparar las políticas exteriores debían analizarse tres aspectos fundamentales:

- 1) Los antecedentes históricos, que incluían un examen de factores internos, como el desarrollo económico, el desarrollo social y cultural, el desarrollo político e ideológico y los intereses y tendencias persistentes de la política exterior.
- 2) Las características del proceso de toma de decisiones de política exterior, que incluían actores gubernamentales y no gubernamentales.
- 3) La esencia de la política exterior, que incluía intereses, objetivos y medios.<sup>3</sup>

Otro importante esfuerzo por desarrollar una teoría para la PEC fue el trabajo de Maurice East, Stephen Salmore y Charles Hermann. En el marco de un proyecto de investigación conocido como Comparative Research on the Events of Nations (CREON), estos autores plan-

<sup>1</sup> Laura Neack *et al.*, *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995).

<sup>2</sup> James Rosenau, “Theories and Pre-theories of Foreign Policy”, en *The Scientific Study of Foreign Policy* (Londres: Frances Pinter, 1980), 95-149.

<sup>3</sup> Gabriel A. Almond, “Introductory: Comparative Study of Foreign Policy”, en Roy C. Maricdis, ed., *Foreign Policy in World Politics* (Nueva Jersey: Prentice-Hall, 1958), 1-8.

tearon siete perspectivas teóricas para la comparación de las políticas exteriores:

- 1) Características personales de los líderes políticos.
- 2) Estructuras y procesos de decisión.
- 3) Rasgos políticos de los regímenes.
- 4) Atributos nacionales de las sociedades.
- 5) Propiedades del sistema internacional.
- 6) Conductas previas.
- 7) Cambios de situación que afectan la política exterior.<sup>4</sup>

Comparativamente, las perspectivas propuestas por CREON resultaban más completas. Sus estudios, entonces, representaron una importante base para la PEC, pues aumentaban la visión y el alcance de las investigaciones.

Otros dos autores eminentes que contribuyeron muchísimo al análisis de la política exterior en general fueron Kenneth Waltz y Graham Allison. Sus obras también apuntalaron indirectamente el desarrollo de la PEC. Para entender y explicar la política exterior, Waltz sugirió tres niveles de análisis: el individual, el estatal y el internacional; es decir, las causas de las decisiones de política exterior podían explicarse a partir de la personalidad de los líderes políticos, de los procesos burocráticos dentro del Estado, o en función del sistema internacional.<sup>5</sup>

Por su parte, Allison se propuso dilucidar la crisis de los misiles de 1962 a partir de tres modelos: el burocrático, el organizacional y el del actor racional. El primero implicaba que, en el proceso de toma de decisiones, los diferentes agentes burocráticos negociaban su posición respecto a un problema o un asunto, y al final se comprometían a asumir la decisión última; el segundo sugería que los gobiernos actuaban en el ámbito internacional a partir de respuestas estandarizadas o con base en procesos operativos previamente establecidos; y el tercero argumentaba que los gobiernos establecían objetivos concretos, estudiaban racionalmente las diferentes alternativas e instrumentos, y

<sup>4</sup> Maurice East *et al.*, *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (Londres: Sage, 1978).

<sup>5</sup> Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis* (Nueva York: Columbia University Press, 1959).

finalmente se decidían por la opción que representara más ventajas y menos riesgos.<sup>6</sup> Ambos trabajos contribuyeron al desarrollo de la PEC, pues establecieron niveles de análisis y modelos concretos para estudiar, a partir de una perspectiva comparada, las políticas exteriores de los diferentes Estados.

Retomando algunos de los elementos previamente expuestos y citados, ahora examinaremos las características de las políticas exteriores de México y Estados Unidos a partir de la función de los actores gubernamentales, la influencia de los agentes subnacionales y supranacionales no gubernamentales, el peso de los condicionantes internos y externos, los objetivos y estrategias, el uso de enfoques teóricos y la capacidad de negociación internacional.

#### EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: ACTORES GUBERNAMENTALES

En cuanto al proceso de formulación y ejecución de la política exterior, México y Estados Unidos son muy parecidos. En los dos casos, el Ejecutivo ocupa un lugar preponderante frente a los otros actores gubernamentales. En efecto, tocante al diseño de la política exterior mexicana hacia Estados Unidos y a la inversa, ambos presidentes tienen supremacía frente al Congreso, sobre todo en temas vitales para ambos países. Por el marcado presidencialismo de su sistema político, el caso de México no requiere una explicación amplia para entender la supeditación del Congreso al Ejecutivo. En cambio, por su acentuado federalismo y separación de poderes, el caso de Estados Unidos sí requiere una fundamentación más extensa.

Debido a que México ha incrementado su valor geoestratégico después del fin del sistema internacional bipolar, a la complejidad de la relación bilateral y a la creciente interdependencia económica, el gobierno de Estados Unidos tiene que desplegar un trato especial a su vecino del sur. Por ello no conviene que el Congreso estadounidense imponga su postura en las decisiones más relevantes. Es más probable que la actitud del Legislativo frente a temas como el libre comercio, el narcotráfico y la migración responda a intereses locales

<sup>6</sup> Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Nueva York: Harper Collins, 1971).

y políticos de coyuntura, no a los intereses generales de Estados Unidos. Una política exterior hacia México basada en esos criterios podría ir en contra de los intereses nacionales de Estados Unidos y afectar negativamente la relación bilateral. En cambio, el presidente tiene una visión más amplia de lo que puede ser el interés nacional, recibe mayor información estratégica, el número de participantes es más reducido y cuenta con un cuerpo especializado en asuntos de política exterior. Estas características le permiten tomar mejores decisiones y tener cierta supremacía sobre el Congreso.

Existen tres casos que ilustran el predominio del Ejecutivo sobre el Congreso estadounidense: el TLCAN, la decisión de ofrecer a México un paquete de ayuda financiera frente a la crisis mexicana de 1994-1995 y el proceso de certificación. En los tres casos, el Congreso no apoyaba contundentemente las propuestas del Ejecutivo. Finalmente, la decisión del presidente se impuso, ya que los tres temas son parte de los asuntos vitales estadounidenses frente a México.

Otras razones que explican la hegemonía del Ejecutivo sobre el Congreso en ambos casos son:

- 1) El presidente de México tradicionalmente selecciona a los diputados y senadores, por lo que no gozan de independencia política y votan siempre a favor de las iniciativas emitidas por el Ejecutivo. En el caso de Estados Unidos, esto no funciona así. En su sistema político existe una separación de poderes y un sistema de pesos y contrapesos. Esto le permite al Congreso funcionar como agente supervisor de las decisiones del presidente. Sin embargo, para el caso de México y en asuntos vitales, el Poder Legislativo estadounidense acepta con un grado alto de reticencia la decisión del Ejecutivo.
- 2) Constitucionalmente, el Ejecutivo tiene mayores poderes frente al Legislativo. En materia de política exterior, la ley otorga a los presidentes de México y Estados Unidos el poder de firmar tratados, nombrar embajadores, recibir al cuerpo diplomático acreditado y ser el comandante supremo de las fuerzas armadas.<sup>7</sup> Por su lado, ambos congresos pueden ratificar los tratados

<sup>7</sup> Véanse artículo 89 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y Charles

firmados por el Ejecutivo, aprobar los nombramientos diplomáticos y administrar los recursos financieros de la nación.<sup>8</sup> La interpretación de estas regulaciones ha sido un tema muy debatido en Estados Unidos, y en la práctica ha representado una prerrogativa del Ejecutivo sobre el Congreso.

La preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo representa algunas desventajas para México en comparación con Estados Unidos. Por ejemplo, si existiera una verdadera separación de poderes, a la hora de negociar con otros países el presidente mexicano podría argumentar que no puede aceptar ciertas condiciones porque su Congreso no se lo permitiría. De ser posible, la capacidad de negociación internacional de México aumentaría automáticamente. Una ventaja frente a Estados Unidos es que en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México sólo una pequeña elite política y económica participa. Entre menos actores participen en el proceso, las decisiones, la política exterior no es tan democrática y responde menos a los intereses nacionales y más a los intereses de grupo.

La burocracia de la política exterior también desempeña un papel importante en la formulación y ejecución de las decisiones. El Departamento de Estado de Estados Unidos y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México tienen la mayor parte de las responsabilidades en materia de política exterior, responsabilidad que se comparte con otros departamentos y agencias, según la naturaleza del asunto. Además, ambos presidentes se rodean de expertos en asuntos internacionales para consultar sus decisiones. En el caso de Estados Unidos muchas veces estos asesores encabezan agencias como el Consejo de Seguridad Nacional, la Oficina para el Manejo y el Presupuesto, el Consejo Nacional Económico, la Agencia Central de Inteligencia, entre otras. Todas estas instancias aconsejan al presidente en asuntos específicos y sugieren planes de acción en temas vitales. No obstante, como lo ha demostrado la historia, el estilo personal de cada presidente ha tenido un impacto significativo en la trayectoria de las relaciones internacionales de ambas naciones.

---

W. Kegley y Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process* (Nueva York: St. Martin's Press, 1982), 319.

<sup>8</sup> Véanse los artículos 73 y 76 de la Constitución máxima, y Kegley y Wittkopf, *American Foreign Policy...*

Existen otros departamentos ministeriales que colaboran en el diseño de la política exterior de ambos países. En Estados Unidos, los departamentos de Defensa, del Tesoro, Comercio, Justicia, Agricultura, Trabajo y Energía, así como sus respectivas agencias están involucradas en tal actividad, cada una en su área particular. En México, las dependencias gubernamentales de mayor influencia son las secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de la Defensa, de la Marina, de Comunicaciones y Transportes, entre otras. Por lo regular, la mayoría toma parte en las decisiones de política exterior y trata de imponer sus puntos de vista. Esta circunstancia, en la que un gran número de actores participa en el proceso de toma de decisiones, hace que las relaciones entre México y Estados Unidos sean más complejas, debido a la posibilidad de que haya decisiones opuestas o traslapadas. Además, la mayoría de los asuntos de la agenda bilateral tienen un carácter *intermestic* (interno e internacional), lo que muchas veces causa tensión debido a la presión de la opinión pública.

En Estados Unidos, los tres niveles gubernamentales igualmente influyen en la formulación de la política exterior hacia México. Los estados y condados de toda la frontera sur tienen un papel más activo, ya que tratan directamente con los problemas mexicanos. Sin embargo, a menudo los gobiernos federal y estatales no coinciden en cómo enfrentar esos asuntos.<sup>9</sup> En algunas ocasiones, el gobierno federal ha mantenido una posición particular en un asunto específico, mientras que una administración estatal o local adopta una actitud diferente sobre el mismo asunto. Medidas como la Propuesta 187 en California y la Operación Bloqueo en El Paso ilustran claramente esta situación. Por lo regular, la administración federal no concuerda con esas medidas de corte militar y fiscal para controlar la inmigración ilegal. En cambio, en el caso mexicano, debido a la centralización del poder en la figura del presidente, la política exterior rara vez presenta este tipo de problemas.

Por el gran número de actores que participan en las decisiones y los múltiples temas de la agenda bilateral, la reciprocidad de las políticas exteriores mexicana y estadounidense son complicadas. Sin embargo, México tiene la ventaja relativa de que, por las caracterís-

<sup>9</sup> Véase Abraham Lowenthal y Katrina Burgess, eds., *The California-Mexico Connection* (Stanford: Stanford University Press, 1993).

ticas de su sistema político, el presidente finalmente decide el curso de acción ante un asunto o problema particular. La desventaja es que esa práctica diplomática es poco democrática.

#### PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: ACTORES NO GUBERNAMENTALES

Si se compara el diseño de las políticas exteriores de México y Estados Unidos en cuanto a la influencia de los actores no gubernamentales es posible encontrar diferencias significativas; no obstante, también se advierten similitudes importantes. En el caso de México, por tradicional, la sociedad civil no influye considerablemente en las decisiones de la política exterior, debido a que muchas de las organizaciones sociales (como los sindicatos, los medios de comunicación, la iglesia y el partido en el poder) no gozan de una amplia independencia frente al gobierno. Además, históricamente la sociedad civil ha sido débil frente al centralismo y autoritarismo del gobierno mexicano. Mientras que en Estados Unidos ocurre al contrario: la sociedad civil ha sido fuerte frente a un gobierno poco centralizado. Asimismo, la relativa independencia de las organizaciones no gubernamentales (medios de comunicación, sindicatos, *think tanks*, partidos políticos, etc.) les permite tener mayor influencia en la política exterior.

Aun así, existe una similitud significativa: ambas políticas exteriores responden más a intereses de grupos transnacionales, por ejemplo de empresas multinacionales, bancos internacionales, organismos financieros y otros, que a intereses nacionales. También las acciones exteriores de los dos países están limitadas por la opinión pública internacional y los medios informativos de influencia internacional; incluso, en ocasiones, grupos terroristas o de narcotraficantes determinan las decisiones en materia de política exterior.

Ahora bien, las relaciones actuales entre México y Estados Unidos ya no se basan exclusivamente en los contactos gubernamentales. Cada vez con mayor intensidad, actores no gubernamentales establecen interacciones con sus homólogos vecinos sin la supervisión de los respectivos gobiernos. Esta característica complica la relación bilateral a causa de la mezcla de un número indefinido de intereses, pero también la beneficia por el incremento de múltiples canales de información.

## CONDICIONANTES INTERNAS Y EXTERNAS

Respecto a la influencia de los condicionantes internos y externos, las políticas exteriores aquí revisadas son parecidísimas. En el proceso decisorio de ambos, los factores endógenos y exógenos son determinantes. En su relación bilateral, México y Estados Unidos tratan de satisfacer los intereses de los grupos nacionales y a la vez asegurar la cooperación del exterior; es decir, en un ejemplo de la teoría de Robert Putnam “el juego de dos niveles”,<sup>10</sup> México y Estados Unidos utilizan una política dual cuyo objeto es apaciguar a los grupos nacionalistas internos sin herir la susceptibilidad del otro. El problema estriba en que, al usar esta práctica diplomática, muchas veces sus políticas exteriores se contradicen, pues asumen una posición para un fin y otra distinta para otro. Tal dualismo haría pensar que existe una contradicción entre política interna y política externa. Empero, tal contradicción sólo es superficial, ya que en el fondo ambas políticas buscan un fin común: mantener y consolidar el poder del grupo dominante.

En México, el ejemplo más contundente fue durante la crisis financiera de 1994. Por un lado, para apaciguar a los grupos nacionalistas internos, el gobierno se comprometió a defender la soberanía del país, aunque, para asegurar el apoyo externo, los funcionarios mexicanos en el extranjero presentaron otro tipo de discurso. Por ejemplo, ante Estados Unidos y las diferentes instituciones financieras internacionales, las autoridades mexicanas prometieron una política económica conservadora y restrictiva. Lo más grave, y que puso en riesgo la soberanía nacional, fue que la administración zedillista aceptó depositar los ingresos por la venta de petróleo en una cuenta en Nueva York para asegurar el pago de los diferentes préstamos que recibió.<sup>11</sup>

En la relación con Estados Unidos, la dualidad de la política externa de México también es evidente. Por un lado, nuestro gobierno

<sup>10</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics”, en Peter Evans *et al.*, *International Bargaining and Domestic Politics: Double-Edged Diplomacy* (Los Ángeles: University of California Press, 1993), 436.

<sup>11</sup> Véase Jorge I. Domínguez, “Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos”, en Mónica Vereza Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub, coords., *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos* (México: ITAM-CISAN, UNAM-FCE, 1998).

asume un actitud nacionalista y de defensa de la soberanía ante el vecino del norte, pero a la hora de tomar decisiones importantes las políticas por lo general se adhieren a los intereses estadounidenses. Los temas de migración y narcotráfico son ilustrativos. En el discurso interno, el gobierno muchas veces asume una actitud antiestadunidense para aplacar a los grupos nacionalistas internos, sin embargo, en ocasiones toma decisiones sin herir la susceptibilidad de Washington y asegurar su cooperación en otros asuntos.

En la política exterior de Estados Unidos hacia México, un ejemplo de ese dualismo se presentó en la visita a México del presidente Bill Clinton en mayo de 1997. Días antes había declarado ante el Congreso estadounidense que aplicaría estrictamente la nueva ley migratoria. No obstante, ya en suelo mexicano declaró que buscaría modificar esa ley y aplicarla de manera más humanitaria.<sup>12</sup> La contradicción era clara: por un lado, Clinton buscaba tranquilizar a los sectores más conservadores del Congreso; por el otro, trataba de no herir las susceptibilidades de México para asegurar su cooperación y no enrarecer la relación bilateral. Esta política dual y la aparente contradicción entre política externa y política interna complican el alcance de los objetivos de las políticas exteriores de México y Estados Unidos, pues es muy difícil satisfacer los diferentes intereses de los grupos internos y a la vez asegurar la cooperación bilateral sin perjudicar a su contraparte. En la práctica, muchas veces se complica lograr este objetivo.

Otra consideración importante que coincide en el diseño de las políticas exteriores de ambos países es la siguiente: para México, Estados Unidos es un factor decisivo y determinante en su política exterior; y para Estados Unidos México ocupa un lugar cada vez más estratégico en su política de seguridad nacional, luego del fin del enfrentamiento bipolar. Por ello, ambos países han establecido un mutuo trato especial que con frecuencia difiere del que le dan a otros países. Un ejemplo es la certificación del gobierno estadounidense a la lucha contra el narcotráfico. Washington difícilmente descertificaría a México, aunque sí lo hizo con Colombia. Las razones de la preeminencia de ambos en sus políticas exteriores contemporáneas son:

<sup>12</sup> Elena Gallegos y David Aponte, "Ofrece Clinton corregir y aplicar con humanidad la ley antiinmigrante", *La Jornada*, 7 de mayo de 1997.

- 1) El pasado accidentado de la relación bilateral, en la que Estados Unidos ha invadido, presionado e intervenido a México.
- 2) El binomio conflicto-cooperación que ha caracterizado a la relación bilateral.<sup>13</sup>
- 3) La creciente interdependencia entre ambas economías.
- 4) El fin de la guerra.
- 5) El compromiso de ambos asumido en el marco del TLCAN.
- 6) El número de temas y actores involucrados en la relación bilateral.

### OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

En los últimos años, los objetivos y estrategias de la política exterior de ambos países han tendido hacia una convergencia. Aunque parezca demasiado obvio, cabe mencionar que actualmente la coincidencia de objetivos ha permitido una relación menos tensa. El objetivo de Estados Unidos hacia México es mantener política y económicamente estable a su vecino del sur, así como preservarlo como aliado. En contraparte, el interés vital de México frente a su vecino es asegurar su cooperación y mostrar cierta autonomía relativa.

Una vez desaparecida la amenaza comunista, los temas más prioritarios para Estados Unidos son el narcotráfico, el terrorismo, la venta de armas nucleares, la migración, los asuntos ambientales, los regímenes antidemocráticos, las economías cerradas, entre otros. En esos temas de la agenda política exterior estadounidense, México ocupa un lugar preeminente. Además, excepto por el asunto de la migración, el gobierno mexicano ha coincidido con Estados Unidos en el sentido de que esos asuntos representan una amenaza para su seguridad nacional, lo cual ha permitido que ambos gobiernos planteen objetivos de política exterior comunes y que establezcan instituciones cuyo fin es resolver controversias mutuas.

Hay una gran variedad de objetivos de política exterior hacia México en los que el gobierno de Estados Unidos se ha concentrado. Entre otras metas, la diplomacia estadounidense aspira a asegurar que

<sup>13</sup> Véase Rafael Velázquez, "México y EU: el conflicto y la cooperación", *Excélsior*, suplemento "Tiempo y Mundo", 26 de septiembre de 1999, p. 29(A).

sus productos tengan libre acceso en el mercado mexicano; garantizar la protección de sus inversiones en México; cerciorarse de que México cumpla con sus obligaciones internacionales financieras; aprovechar la creciente interdependencia económica; establecer mecanismos de cooperación bilateral en la lucha antinarcoóticos; crear esquemas para detener los flujos masivos de inmigrantes ilegales; encontrar canales de entendimiento en asuntos ambientales; intercambiar información económica y militar; apoyar la democracia y la estabilidad política, y usar a México como un puente hacia América Latina.<sup>14</sup>

Por su parte, México también ha delimitado objetivos concretos frente a Estados Unidos, muchos de los cuales coinciden con los antes mencionados; sin embargo, existen algunos incompatibles. Los más relevantes son la protección de los derechos humanos de los conacionales que trabajan en Estados Unidos; la reducción de la dependencia económica hacia el mercado estadounidense a través de la diversificación y el respeto a su soberanía. Implícitamente, un objetivo de la administración zedillista era mantener una relación cordial con Estados Unidos, evitando la inclusión de temas delicados en la negociación de asuntos vitales. En palabras de la ex secretaria de Relaciones Exteriores de México, Rosario Green, la diplomacia mexicana tenía tres objetivos concretos hacia Estados Unidos:

- 1) Dar a la relación mayor certidumbre a través de reglas claras y transparentes.
- 2) Aprovechar las oportunidades y beneficios que otorga la vecindad.
- 3) Enfrentar los conflictos que inevitablemente surgen en una relación tan compleja e intensa, esquivando las diferencias, las asimetrías y los malos entendidos.<sup>15</sup>

Por otra parte, en los últimos años, las estrategias de política exterior de México hacia Estados Unidos se han acercado a las que éste

<sup>14</sup> "A National Security Strategy for a New Century", en <[www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/](http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/)>, mayo de 1997.

<sup>15</sup> Rosario Green, "Comparecencia de la secretaria de Relaciones Exteriores ante el Pleno de la H. Cámara de Senadores", 8 de diciembre de 1998, en <[http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursosdic98/comparecencia\\_de\\_la\\_secretaria\\_d.html](http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursosdic98/comparecencia_de_la_secretaria_d.html)>.

usa. Por ejemplo, México ha gastado cantidades impresionantes de dinero para cabildear ante las diferentes instancias burocráticas de Estados Unidos. También ha invertido en la promoción de su imagen internacional en medios de comunicación extranjeros, sobre todo en Estados Unidos. Una estrategia común muy reciente son las reuniones personales entre ambos presidentes para abrir canales de comunicación directos y atender algunos asuntos vitales para la relación. En este sentido, el caso del TLCAN fue muy ilustrativo.

Entre otros temas, los objetivos son comunes, pero los dos gobiernos no están de acuerdo en las estrategias. La lucha contra el narcotráfico es un ejemplo claro. Ambos gobiernos coinciden en que el problema representa una amenaza a la seguridad nacional. No obstante, México ha mostrado su inconformidad por los medios que Estados Unidos ha utilizado. Así, la administración de Zedillo manifestó su discrepancia ante el Operativo Casablanca y exteriorizó su desacuerdo en el proceso de certificación estadounidense. De todos modos, Washington está consciente de que, para atacar el problema del narcotráfico, necesita la ayuda y cooperación de México. El narcotráfico es un ejemplo del binomio conflicto-cooperación que ha caracterizado a la relación bilateral.

Las políticas exteriores de México y Estados Unidos cuentan con diversos instrumentos para alcanzar las metas bilaterales. En los últimos años, la negociación diplomática es la herramienta más efectiva que ambos países han empleado para resolver los diversos problemas de la relación bilateral. Actualmente, México y Estados Unidos cuentan con múltiples foros e instituciones para discutir sus asuntos comunes, por ejemplo, las visitas presidenciales, la Comisión Binacional, las reuniones interparlamentarias, las reuniones de alcaldes y gobernadores fronterizos, y sus respectivas embajadas. Como instrumentos diplomáticos, ambos gobiernos igualmente han recurrido a tratados, organizaciones mundiales, al derecho internacional y a conferencias internacionales. No obstante, Washington también ha utilizado ciertos mecanismos diplomáticos coercitivos para influir en las decisiones del gobierno mexicano y proteger sus intereses. La política de la certificación contra el narcotráfico es un ejemplo claro.

## ENFOQUES TEÓRICOS

Los enfoques teóricos son el punto de coincidencia en lo que a diseño de las políticas exteriores mexicana y estadounidense se refiere. En efecto, uno de los rasgos principales de ambas políticas en la actualidad es un marcado pragmatismo. Este paradigma, que en ninguno de los dos casos es nuevo, ha permitido un mejor entendimiento bilateral.

El pragmatismo de ambas políticas exteriores se fundamenta en una combinación particular de principios idealistas y de supuestos realistas. Antes, cuando México asumía una posición marcadamente idealista,<sup>16</sup> por lo general la relación se deterioraba. Cuando Estados Unidos tomaba una actitud intensamente realista,<sup>17</sup> el resultado era el mismo. Pero cuando ambas políticas se alejaban de sus extremos enfoques tradicionales y buscaban converger en una perspectiva más pragmática, entonces había más posibilidades de que la relación fuese menos conflictiva.

A lo largo de la historia de la relación bilateral, hay casos en los que México y Estados Unidos adoptaron una política exterior más pragmática, lo que generó esquemas de cooperación importantes. Los ejemplos más notables son la firma del Tratado McLane-Ocampo en 1859; los acuerdos firmados durante la etapa del porfiriato, que permitían el paso de tropas militares para perseguir bandidos en ambos lados de la frontera; la cooperación militar durante la segunda guerra mundial y, el caso más destacado, el TLCAN.

El pragmatismo de México y Estados Unidos se caracteriza por los siguientes elementos: primero, hay una política exterior crecientemente economicista, es decir, los temas de comercio, inversiones, deuda y apoyos financieros dominan la agenda bilateral; segundo, se sacrifican objetivos a largo plazo por la obtención de beneficios

<sup>16</sup> Los supuestos básicos del idealismo en relaciones internacionales son la primacía del derecho internacional para la solución de controversias; la creación de instituciones para atender los asuntos mundiales; el uso de medidas multilaterales para resolver problemas globales, entre otros.

<sup>17</sup> El realismo supone que el Estado es el actor más importante de las relaciones internacionales; que los Estados son racionales y unitarios; que el sistema internacional es anárquico; que el tema fundamental de la agenda de política exterior es la seguridad nacional y que el interés nacional de los Estados se basa en la búsqueda del poder.

inmediatos; tercero, a pesar del riesgo de las contradicciones, se recurre constantemente a la política dual para satisfacer a los grupos internos y asegurar la cooperación internacional; cuarto, aunque Estados Unidos siga incurriendo en prácticas desleales (proceso de certificación y barreras no arancelarias a ciertos productos mexicanos), se acepta la creación de instrumentos, como el TLCAN, para resolver controversias, minimizar riesgos y maximizar beneficios.

El enfoque común ha permitido que las percepciones mutuas de México y Estados Unidos sean más positivas. Percepciones similares incrementan la potencialidad de una buena relación bilateral. Sin embargo, aún existen algunos asuntos que son fuente de conflicto entre ambos países debido a las diferentes percepciones, como es la migración. En el caso de Estados Unidos constituye una amenaza para su seguridad nacional, acrecienta el crimen en sus ciudades y crea cargas fiscales a los gobiernos locales. En cambio, a México la migración le resulta una válvula de escape para las tasas altas de desempleo, brinda más beneficios a la economía de Estados Unidos y es continua debido a la demanda de mano de obra barata.

#### LA CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL

A simple vista pareciera que, respecto de la capacidad de negociación internacional, México y Estados Unidos son marcadamente diferentes. No obstante, existen algunos factores que impiden el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos o que aumentan la capacidad de negociación internacional de México.

En efecto, no hay duda de que Estados Unidos cuenta con una óptima posición geográfica, mayor disponibilidad de recursos naturales, mejor desarrollo tecnológico, más potencialidad demográfica, poderío económico y militar, y más coherencia y estabilidad en el sistema político. Obviamente, el gobierno estadounidense tiene más margen de acción y poderío para influir sobre México, alcanzar sus metas fácilmente e impulsar sus intereses sin grandes contratiempos. Como una potencia económico-militar mundial, puede imponer fácilmente sus puntos de vista y lograr sus propósitos nacionales. Sin embargo, cuatro factores le impiden usar su supremacía:

- 1) La creciente interdependencia económica le garantiza a México que Estados Unidos no usará la fuerza militar para lograr sus objetivos.
- 2) La posición estratégica de México ante un conflicto internacional obliga a Estados Unidos a mantener una buena relación con su vecino del sur.
- 3) El interés de Estados Unidos por mantener un México estable en términos políticos y económicos impulsa a Washington a apoyar en todo momento a su vecino.
- 4) El nuevo panorama internacional, sustentado en el fin del enfrentamiento bipolar, un proceso creciente de globalización y regionalización, una nueva ola democrática a partir de los años noventa y la relativa pérdida de hegemonía de Estados Unidos le permiten a México un margen más amplio de negociación frente a aquél.

El miedo de Estados Unidos de que México atravesase por otra crisis puede aumentar la capacidad de negociación internacional de la parte más débil. Washington no está dispuesto a enfrentar una ola creciente de inmigrantes debido a problemas económicos en México. Tampoco aceptaría que el TLCAN se pusiera en riesgo ante una crisis financiera que impidiera a México comprar los productos de Estados Unidos, ni estaría dispuesto a que una crisis política amenace la seguridad de sus inversiones e intereses en México. Por todo lo anterior, Estados Unidos auxiliaría a México si se requiriese.

## CONCLUSIONES

El desarrollo de este artículo comprueba que, en el proceso de toma de decisiones, las características de las políticas exteriores de México y Estados Unidos presentan más similitudes que diferencias. Estas coincidencias han servido para apuntalar una relación más productiva entre ambos países, la cual se materializó con la firma del TLCAN y con el apoyo de Estados Unidos frente a la crisis mexicana de 1995. Sin embargo, no debe omitirse que aún existen fuentes de conflicto bilateral, como los asuntos de migración y narcotráfico. Este supuesto implica que hubo

un cambio en las políticas exteriores mexicana y estadounidense en los últimos años. En efecto, a finales de los ochenta, el diseño de la política exterior de ambos gobiernos cambió notablemente. Las causas que impulsaron esa transformación se deben a razones internas y externas.

En el caso de México, las condiciones endógenas fueron la crisis de la deuda externa de 1982; el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; los éxitos relativos producidos por la liberalización económica de la administración de De la Madrid y los desafíos políticos que enfrentó el partido gobernante en la elección de 1988. En cambio, en Estados Unidos los motivos internos fueron los problemas económicos a finales de los ochenta y principios de los noventa; el deterioro de la sociedad estadounidense, manifestado en un creciente uso de drogas; aumento de enfermedades y desintegración familiar y en un cambio del panorama político en 1994, cuando el Congreso logró una mayoría republicana frente a un presidente demócrata.

Por otro lado, los elementos exógenos fueron la globalización de la economía mundial; el creciente aumento de bloques regionales de comercio; el temor de Estados Unidos al fracaso de la Ronda de Uruguay; la internacionalización del capital; el fin de la guerra fría; la presión de instituciones internacionales financieras y la relativa declinación de la hegemonía económica de Estados Unidos frente a otros centros de poder (Japón y Alemania); la aparición de nuevos actores económicos y políticos, entre otros.

Si en el futuro las similitudes siguen presentes, entonces existen amplias posibilidades de que México y Estados Unidos encuentren canales abiertos para promover esquemas de cooperación. Empero, la parte conflictiva de la relación continuará y aparecerán otros temas que la compliquen aún más. El reto para Estados Unidos y México es aprender a vivir en conflicto y al mismo tiempo fomentar la cooperación bilateral.

# El servicio consular y la protección a connacionales al norte y al sur del Bravo

*Nicolás Cázares Castro*

*La historia de las relaciones entre vecinos  
está plagada de problemas, sobre todo cuando  
las tradiciones culturales son totalmente diferentes.*  
ANGELA MOYANO PAHISSA<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

El tema propuesto nos obliga a dos análisis: el primero, enfocado a estudiar el servicio consular en su origen y organización, y el segundo, al estudio de la protección consular. Así pues, con el fin de cubrir ambos presupuestos pasemos al primero de ellos.

## EL CONCEPTO DE SERVICIO CONSULAR

Cuando hablamos del “servicio consular” nos referimos a una de las ramas del servicio exterior de un país, a la que se han encomendado diversas funciones: las relacionadas con la atención de sus compatriotas y la prestación de servicios a los connacionales en otro Estado.

<sup>1</sup> Ángela Moyano Pahissa, *México y Estados Unidos. Orígenes de una relación (1819-1861)* (México: Frontera, 1987), 48.

A fin de enfocarnos en un breve estudio de los antecedentes, veamos el caso de Estados Unidos.

#### EL CASO ESTADUNIDENSE

El Departamento de Estado es el responsable de la atención de la política exterior. Es uno de los principales departamentos del Ejecutivo federal de Estados Unidos; su principal responsabilidad es la aplicación, bajo las órdenes del presidente, de la política exterior de ese país.

Se creó en 1789 para sustituir al Departamento de Asuntos Exteriores (1781-1789) del gobierno de la Confederación. Las decisiones fundamentales de la política exterior las toma el presidente, según la información recogida, resumida e interpretada por el Departamento de Estado, cuya responsabilidad también es ejecutar las decisiones de aquél. El objetivo principal de dicha instancia en asuntos exteriores son los intereses a largo plazo y la seguridad de Estados Unidos.

Los contactos de este país con otras naciones se mantienen entre el Departamento de Estado con los representantes de los gobiernos extranjeros en Estados Unidos, y en el extranjero a través de las embajadas y oficinas consulares del Servicio de Asuntos Exteriores de Estados Unidos. El Departamento también negocia acuerdos y tratados con gobiernos extranjeros; expide pasaportes a los ciudadanos estadounidenses que desean viajar al exterior y visas a los extranjeros que desean visitar o emigrar a ese país.

El antecedente más remoto del servicio consular estadounidense son las primeras oficinas consulares, que entre febrero y agosto de 1790 se abrieron en territorio francés, esto bajo la administración de George Washington. De estos primeros consulados, doce tenían la categoría de consulados y cinco eran viceconsulados, y su característica era que no gozaban de remuneración, es decir, carecían de salario.

Debido al intenso intercambio comercial, la tarea principal era asistir a los comerciantes y la navegación, básicamente en su relación con las autoridades portuarias.

No obstante, el principal impulsor del desarrollo del servicio consular en Estados Unidos fue Thomas Jefferson, quien, como secreta-

rio de Estado y ante la pasividad del Congreso para legislar sobre la materia, en agosto de 1790 firmó una circular dirigida a las oficinas consulares con el fin de instruir a los cónsules respecto de su trabajo en el extranjero. Así, en esta comunicación, se solicitaba que las oficinas consulares cada seis meses debían informar el nombre de las embarcaciones estadounidenses que entraran o salieran de los puertos en los que se encontraran asignados, enterar al secretario de Estado de la situación de la política y el comercio, así como brindar información de interés para Estados Unidos, y comunicar las acciones militares que se estuvieran preparando en el Estado receptor.

Con lo anterior, el 14 de abril de 1792 se promulgó la Ley de 1792, que es la primera legislación que regula el servicio consular de Estados Unidos, dicha ley reconoce la existencia de un servicio consular, señala los deberes de los cónsules y fija los costos de sus servicios.

Al continuar con el análisis, en cuanto a la ley de 1803, cuerpo normativo que aumentó el número de obligaciones de los cónsules dentro de las nuevas tareas que previno la ley del 23 de febrero de 1803, prescribía la protección de los ciudadanos estadounidenses, además de asegurar el respeto de sus derechos, convirtiéndose así en la primera disposición que ordena que los agentes consulares actúen para asegurar los derechos de sus connacionales, lo que derivó en lo que hoy se conoce como protección consular.

Así las cosas, entre 1789 y 1830 se expandió el servicio consular, y con ello se incrementó el número de oficinas consulares (pasaron de 52 en 1800, a 141 en 1830); dentro de las funciones que cada cónsul debía desempeñar destacaba la promoción del comercio y se ordenó dar protección a sus compatriotas.

En materia organizacional, correspondió al secretario Louis McLane la creación del Consular Bureau que, además de ser responsable de los servicios que prestaban las oficinas consulares, debía emitir su opinión acerca de los negocios en el extranjero y una sinopsis de cada Estado.

Sin embargo, entre 1830 y 1850 se recibió una serie de quejas relacionadas con el servicio prestado por los agentes consulares, a tal grado que el secretario van Buren tuvo que encabezar una investigación, y se detectó que los principales motivos de conflicto (y a la postre causas) para reformar el sistema obedecían a la carencia de

una normatividad idónea que regulase la actuación de los cónsules; las distintas opiniones acerca de si éstos debían o no ser remunerados, o si podían o no dedicarse a los negocios.

Pese a los trabajos de los secretarios van Buren y Edward Livingston, los conflictos en el servicio consular continuaron hasta que se promulgó la ley del 1 de marzo de 1855, que remodeló el sistema consular.

En la actualidad, el *US Code* (compilación de leyes de Estados Unidos) contiene en su título 22 la normatividad que regulará las relaciones exteriores, y dedica el capítulo 52 al servicio exterior y el 23 a la protección de sus connacionales; este cuerpo normativo obliga a prestar atención y asegurar el respeto de los derechos de los ciudadanos estadounidenses en el extranjero.

Hoy, el servicio consular de Estados Unidos cuenta con oficinas en todo el mundo, por ejemplo, en México mantiene una sección consular en la embajada en la ciudad de México; cuatro consulados generales en Ciudad Juárez, Guadalajara, Monterrey y Tijuana; cinco consulados en Hermosillo, Matamoros, Mérida, Nogales y Nuevo Laredo, y diez agencias consulares, asentadas en los principales puntos turísticos de México.

Estas oficinas cubren estratégicamente el territorio nacional y aseguran la protección de los derechos de los ciudadanos estadounidenses que nos visitan.

## EL CASO MEXICANO

En nuestro país, el órgano rector del servicio consular es la SRE, que se creó, por decreto de la regencia del imperio y gobierno del general Agustín de Iturbide, el 8 de noviembre de 1821, con la denominación de Secretaría de Estado y Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 28 de la cuarta ley constitucional del 29 de diciembre de 1836, y cambió su denominación y funciones en diversas ocasiones. Tiempo después, por decreto de Venustiano Carranza, del 9 de diciembre de 1913, se crearon ocho secretarías de Estado, una de las cuales era la de Relaciones Exteriores. Desde su creación, ha sido la encargada de

manejar la política exterior del país, salvo algunas ocasiones en que también se le encomendó parte de los asuntos internos.

El servicio consular en México inició en 1824, con la apertura de los primeros consulados, justo “[...] cuando México apenas había concluido la guerra de insurgencia y buscaba afanosamente la paz como requisito para construir esa nación sólida y soberana con la que se había soñado [...]”.<sup>2</sup> Aquéllos se orientaban a lo que entonces constituía el interés primordial, el comercio y la navegación asociada a éste. Es precisamente durante “el gobierno de Iturbide que se tuvo la idea de establecer la primera agencia consular en Nueva York, empero, lo fugaz de la monarquía impidió su operación”<sup>3</sup> y realización.

No obstante, la idea no se abandonó; algunos años después, cuando Iturbide abdicó y la instauración del México independiente se había conseguido, el gobierno de nuestro país instaló en Nueva Orleans el primer consulado, para después abrir en Alemania la primera agencia comercial de México, enfocada a la protección del comercio nacional.

Entre las razones por las que México estableció agencias consulares durante el siglo XIX, destacan los motivos económicos, fiscales, portuarios, de seguridad nacional, políticos, de emigración y de colonización del país. Los problemas con que se enfrentaron para la instalación de oficinas consulares eran la escasa preparación académica en el área de las relaciones internacionales y el desconocimiento de los idiomas de los países anfitriones.

Nuestro país estuvo en condiciones de abrir durante la primera mitad del siglo XIX diversos consulados en Nueva York y Filadelfia (1826), Amberes (1830), Londres (1831), San Luis Misuri (1832), Valencia y Barcelona (1837), Valparaíso, Chile (1839), Guayaquil, Ecuador (1842), San Francisco (1849), Bruselas (1848), Cartagena, Colombia (1853), Ostende, Bélgica (1859), Cádiz, Málaga y La Habana (1859).

Pese a que, como se ha visto desde 1824, se abrió el primer consulado, el aspecto legislativo quedó abandonado, no fue sino hasta 1829,

<sup>2</sup> Ángela Moyano Pahissa, *Antología: protección consular a mexicanos en los Estados Unidos, 1849-1900* (México: Dirección del Acervo Histórico Diplomático, SRE, 1989), 10.

<sup>3</sup> *Ibid.*

cuando se emitió el primer cuerpo normativo aplicable a la materia, conocido como Decreto relativo al establecimiento de legaciones y consulados del 31 de octubre de 1829, promulgado por Vicente Guerrero. Respecto al servicio que debían prestar dice en su

Artículo 31. Las obligaciones comunes a todos los agentes consulares son:

Primera: Proteger el comercio mexicano por todos los medios que estén a su alcance y permitan las leyes del país en que residan.

Segunda: Procurar componer amigablemente las diferencias que susciten entre los mexicanos y los súbditos de la nación de su residencia [...].

Como se observa, este primer cuerpo normativo contemplaba una función que coincide con los antecedentes en Estados Unidos, esto es, la protección y promoción del comercio, actividad que en esos tiempos ya ocupaba un primer sitio en la política exterior mexicana.

Algunos años después, se expidió el siguiente cuerpo normativo aplicado a la materia, el Decreto sobre el establecimiento de oficinas consulares generales, particulares y viceconsulados de 1834, mismo que en sus trece artículos no contenía ninguna disposición sobre la protección, pero sí derogó el Decreto relativo al establecimiento de legaciones y consulados, el único instrumento existente durante mucho tiempo, relacionado con disposiciones acerca de la protección, con lo cual esta actividad se abandonó por completo.

Años después, en 1871, se expidió el Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano, que dispone en su

Artículo 13. Todos los agentes o empleados del cuerpo consular procurarán con el mayor empeño favorecer el comercio entre la República y los respectivos países de su establecimiento, dar protección a los mexicanos transeúntes o residentes en ellos [...].

Posteriormente, en 1896, entró en vigor la primera Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, cuyo artículo 21 prescribe:

Artículo 21. Los agentes diplomáticos [...] protegerán, según las leyes y usos, a los mexicanos que residan o transiten en los países en que están

acreditados dichos agentes y, en caso de urgente necesidad, los socorrerán o repatriarán, si para ello tienen los fondos necesarios y si el estado de indigencia no ha sido provocado por vicios o temeridad manifiesta.

Un año después, esta disposición, aplicable en sus orígenes sólo al cuerpo diplomático, se hizo extensiva al cuerpo consular mexicano mediante una circular del 15 de febrero de 1897, titulada “Socorro a mexicanos desvalidos”, que a la letra dice:

Algunos agentes consulares de la República en el exterior se han dirigido a esta Secretaría en solicitud de instrucciones acerca de lo que deberán hacer en casos de auxilio pecuniario a mexicanos desvalidos, cuando la situación de éstos se halle debidamente comprobada y por la urgencia del caso no sea posible consultar la previa autorización; y a efecto de uniformar la práctica en esta materia, manifiesto a ud. que, para lo futuro se hace extensiva a los agentes Consulares la prevención contenida en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático [...].

Como se advierte, estas instrucciones formaron un precedente: por primera vez en la historia se autorizaba erogar recursos públicos en la defensa de nuestros compatriotas.

Así llegamos al siglo xx. Con el nuevo siglo, el cuerpo consular inició con “la protección a trabajadores migratorios, repatriaciones y asesoría al momento de enviar dinero a México por parte de aquellos que laboraban al otro lado del Río Bravo”, podemos decir que la institución consular adquiere nuevos bríos, en opinión de Raúl López Lira Nava, “el cuerpo consular, a pesar de que carecía de recursos y de personal realizó una labor admirable, la cual da inicio a la tradicional protección a mexicanos en el exterior hasta la actualidad”.<sup>4</sup>

Cabe mencionar que durante el siglo xx, exactamente en 1928, se firmó la primera convención en materia consular, denominada Convención de La Habana sobre Agentes Consulares, que serviría de base para posteriormente firmar un buen número de convenciones bilaterales. Además, en 1936 se signó la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la cual comentaré más adelante.

<sup>4</sup> Raúl López Lira Nava, “Reflexiones sobre la actividad consular”, *Proa*, nueva época (mayo de 1995): 8.

Como se observa, los redactores de las normas reguladoras de la actuación de los cónsules mexicanos adoptaron como parte de las funciones esenciales de éstos la protección de nuestros connacionales, sin que en la historia normativa se encuentren disposiciones reglamentarias.

México actualmente mantiene 43 oficinas consulares en Estados Unidos, incluida la asentada en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de las que se pueden mencionar una sección consular en la embajada en Washington, D.C., consulados generales, consulados de carrera y agencias consulares.

## LA PROTECCIÓN CONSULAR

Estados Unidos y México concuerdan en que los agentes consulares no son propiamente representantes diplomáticos, aun cuando se les hayan encomendado diversas funciones administrativas, por ejemplo, la expedición de visas y pasaportes; la actuación como notario y juez del registro civil; el auxilio e inspección de buques y aeronaves de bandera de su país; la expedición de cartillas del servicio militar y matrículas consulares, así como la promoción e intercambio comercial. No obstante, la protección consular es una función de enorme trascendencia, a tal grado que puede representar la diferencia entre la vida y la muerte.

La protección consular, como se mencionó antes, surgió tiempo después de que se establecieron los primeros consulados; empero, fue hasta 1936 cuando se firmó la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, reconocida a nivel internacional. En dicha convención se señala que los cónsules pueden desempeñar las siguientes funciones en pro de sus compatriotas:

### Artículo 5

Funciones consulares. Las funciones consulares consistirán en:

- a) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.

[...]

- e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas.  
[...]
- g) Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causas de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor.
- b) Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela.
- i) Representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente.

La protección consular, se observa, es una actividad reconocida en el concierto mundial. Aunado a lo anterior, una actividad de vital importancia es la comunicación que un cónsul establezca con sus compatriotas; al respecto, la Convención de Viena le brinda al cónsul de la circunscripción ciertas garantías, pues permite a sus compatriotas que se comuniquen con él, a fin de organizar su defensa ante los tribunales; este derecho se consagra en el párrafo 1, incisos *a*, *b* y *c* del artículo 36, que a la letra dice:

1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:
  - a*) Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de

comunicarse con los funcionarios consulares de este Estado y de visitarlos.

- b) Si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva [...].
- c) Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Así mismo tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido cuando éste se oponga expresamente a ello.

Aquí debo hacer un comentario de enorme trascendencia, pues reconocer el derecho de un connacional de comunicarse con su cónsul no es garantía de que el mismo lo hará; debe reconocerse que el mayor número de mexicanos susceptibles de protección consular son aquellos que cruzan la línea divisoria con el ánimo de convertirse en trabajadores, lo que nos lleva a afirmar que, en su mayoría, serán gente con una escasa preparación, e incluso desconocedores de lo que es un cónsul, por lo cual la cancillería debe promover, con el mismo impulso que promueve otras actividades, la función consular, a fin de que se conozca la posibilidad de asistir ante un cónsul; no olvidemos que un procedimiento penal puede cambiar su fin si es atendido desde su origen por un cónsul.

Por otro lado, desde que nuestro país se integró a la vida internacional se ha tenido el deseo de estrechar los lazos de cooperación y las relaciones internacionales. Por su propia naturaleza, quizá la más importante de las convenciones bilaterales que nuestro país ha firmado es precisamente la negociada con Estados Unidos, con el que existen los más fuertes lazos de las relaciones consulares.

En cuanto a la protección consular, esta convención cuenta con una regulación un poco más rica en la materia, misma que se en-

cuenta en los artículos 6, párrafos 1 y 2, y 8, que a continuación transcribo:

### Artículo 6

1. Los funcionarios consulares de cualquiera de las dos altas partes contratantes, dentro de sus distritos consulares respectivos, podrán dirigirse a las autoridades, ya sean nacionales, estatales, provinciales o municipales, con el objeto de proteger a los nacionales del Estado que los haya nombrado, en el goce de derechos que puedan ser fundados [en] este tratado o de otra manera. Se podrán presentar quejas con motivo de infracción de dichos derechos. La omisión, por parte de las autoridades competentes, de otorgar satisfacción o protección, podrá justificar la intervención diplomática [...].
2. Los funcionarios consulares, dentro de sus distritos consulares respectivos, tendrán derecho a:
  - Entrevistar y comunicarse con los nacionales del país que los nombró.
  - Investigar cualesquiera incidentes ocurridos que afecten los intereses de los nacionales del país que los nombró.
  - Auxiliar a los nacionales del país que los nombró en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con éstas.

Para concluir, se puede señalar que la protección consular es y debe ser un procedimiento establecido y regulado en aspectos internos; por sí sola ha superado la previsión de la Ley del Servicio Exterior, por ello se necesita un nuevo cuerpo normativo que instruya a los cónsules mexicanos acerca de qué hacer y qué no al atender un caso, no olvidemos los juicios penales en que se han visto inmiscuidos numerosos mexicanos, quienes no recibieron la atención debida, luego de procedimientos amañados o carentes de pruebas se han visto al borde de la pena capital.

En esta situación surge un parteaguas, por lo que debemos analizar disposiciones internas, por ejemplo, la ciudad de México, una de las ciudades con mayor índice delictivo, se ubica en la circuns-

cripción de la sección consular, es decir, los asuntos de protección a sus compatriotas se realizan desde la embajada, y como contraparte tenemos la embajada de México en Washington; sin embargo, el punto de comparación no es nuestra embajada, sino alguno de los consulados ubicados en Texas, lo cual obedece a que es uno de los 38 estados que permiten la pena de muerte, si observamos que el homicidio es el delito que conlleva a la pena capital. Mientras que en México un homicidio calificado con todas las agravantes alcanza una sanción de hasta cincuenta años, en Estados Unidos, el mismo delito, denominado homicidio en primer grado, puede alcanzar la pena de muerte.

En síntesis, se debe revisar la actuación de nuestros cónsules y reglamentarla, además de reflexionar sobre los compromisos asumidos en el marco internacional.

# El nativismo en la política migratoria estadounidense del siglo XX

*Mónica Vereea\**

## INTRODUCCIÓN

Se reconoce ampliamente que Estados Unidos es uno de los países del mundo receptor de la mayor cantidad de inmigrantes. Resultaría difícil o imposible negar que se ha enriquecido con el importante legado que casi setenta millones de inmigrantes han dejado a su economía, sociedad y cultura durante los últimos doscientos años.

Como un generoso anfitrión de inmigrantes, Estados Unidos ha reconocido y enfatizado continuamente que la nación actual es el fruto de los brazos e intelectos de hombres, mujeres y niños inmigrantes, quienes arriesgaron sus vidas para alcanzar el mítico “sueño americano”. Éste, que no han alcanzado todos aquellos que lo han perseguido, ha sido percibido por los propios inmigrantes como la promesa de igualdad y movilidad social, pero sobre todo como una posibilidad para conseguir un empleo que, en la mayoría de los casos, ha significado una mejoría en sus condiciones económicas en relación con las que tenían en sus lugares de origen.

Emigrar representa una gran hazaña para la que se requiere mucho valor. En general, los migrantes son ambiciosos, pues buscan mejores condiciones de vida y, en consecuencia, trabajan arduamente

\* Investigadora y directora fundadora del CISAN, UNAM (1989-1997). Correo electrónico: <mvereea@servidor.unam.mx>.

en el país receptor; con frecuencia dejan a parte de su familia en sus comunidades, lo que los motiva a ahorrar y enviarles remesas monetarias; tratan de preservar sus valores y cultura para mantener un vínculo con sus naciones; comúnmente se asientan en zonas donde viven familiares y amigos, y con ello exaltan la convivencia familiar y social, preservando patrones y tradiciones culturales.

Durante el siglo xx, mucho se debatió y cuestionó sobre los costos y, muy de vez en cuando, se reconocieron los beneficios que los inmigrantes han retribuido a la economía y la sociedad. Tales discusiones y debates, con diferentes tonos y matices, generados por una opinión pública que se ha pronunciado a veces a favor, pero la mayoría en contra de la presencia de inmigrantes, ha influido en los diseñadores de políticas para la toma de decisiones tanto en el seno del Congreso, como en el Ejecutivo. Éstos, en atención a las demandas de su localidad o líneas filosóficas y partidarias que representan, han actuado en consecuencia. Se propusieron políticas restrictivas o de puertas cerradas, que rechazaron la entrada o permanencia de ciertos inmigrantes a Estados Unidos, así como políticas generosas o de puertas abiertas, con las que les ha dado la bienvenida a un número importante de inmigrantes.

El objetivo de este trabajo es analizar, de manera muy general, el desarrollo de la política migratoria estadounidense durante el siglo xx. Se analiza la percepción y posición de los nativistas, quienes han influido en la configuración de una política migratoria restrictiva. Se mencionan los límites y las preferencias establecidas para el ingreso de muchos solicitantes, según su origen, nexos familiares, capacidades, destrezas, raza o etnia, entre otros. Por otra parte, se destaca el cambio de trayectoria de la política migratoria hacia una mayor apertura a partir de los años sesenta, lo que ha derivado en una sociedad más plural en cuanto a su composición poblacional, es decir, una sociedad multicultural o multiétnica. Y, precisamente por esta creciente presencia de los inmigrantes, se analizan las reacciones que han tenido los nativistas durante las últimas décadas, los que han mostrado una mayor intolerancia.

## ORÍGENES DEL NATIVISMO

No debe olvidarse que, desde sus orígenes, los estadounidenses propiciaban la inmigración, pues existía un amplio y despoblado territorio. Se buscó mano de obra extranjera, proveniente de Europa —principalmente de Gran Bretaña y Alemania—, para la construcción de caminos, puentes, canales, ferrocarriles, fundación de pueblos y hasta ciudades. No obstante, se generó un debate en torno a los costos que implicaba aceptar cierto tipo de inmigrantes, de donde surgieron, desde entonces, posiciones nativistas. Ya Benjamin Franklin, en 1753, 23 años antes de que se firmara la Declaración de Independencia, prefería a los inmigrantes provenientes de Gran Bretaña, pues consideraba que “los alemanes, a pesar de ser excelentes maridos y trabajadores, al contribuir para el crecimiento de la nación [...], por desgracia arribaban [...] los más estúpidos de su propia nación [...], pocos hablan inglés, y su particular indiscreción, junto con la nuestra, algún día podrán ocasionar grandes desórdenes entre nosotros”.<sup>1</sup>

Desde la formulación de la Constitución, los nativos eran considerados como un grupo distinto perteneciente a clases más bajas que la mayoría de los ciudadanos estadounidenses. No se les otorgaban garantías ni oportunidades para obtener la ciudadanía, tampoco se les reconocía como miembros de una nación independiente. Pese a que los federalistas pregonaban haber abrazado una política liberal o de apertura a la inmigración, siempre mezclaban elementos nativistas importantes, pues creían que Estados Unidos debía renovarse constantemente, pero con inmigrantes europeos.

Aun después de la Guerra Civil la inmigración no tenía límites. No obstante, siempre existió el temor de recibir más inmigrantes de los que podía absorber su sociedad. Con frecuencia, George Washington consideraba que “América se estaba convirtiendo en un asilo para los oprimidos y perseguidos de todas las naciones y religiones”.<sup>2</sup> Así, durante los primeros años de la República, algunos estados habían

<sup>1</sup> Carta de Benjamin Franklin a Peter Collison, mayo de 1753, en Edith Abbott, ed., *Historical Aspects of the Immigration Problem* (Nueva York: Arno Press-The New York Times, 1969), 415-416.

<sup>2</sup> Rogers M. Smith, *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in US History* (New Haven: Yale University Press, 1997), 149.

adoptado ciertas leyes restrictivas de la movilidad de la población, principalmente para prohibir la entrada, por ejemplo, de los “indeseables”, como los convictos penales, los discapacitados, los enfermos contagiosos y los débiles mentales, entre otros. Es más, aun cuando se importaban esclavos de raza negra, se establecieron ciertos límites, incluso una cuota, para que no se abusara de este comercio de humanos.

Sin embargo, a partir de 1790, emergió un cierto restriccionismo. Se impusieron cuotas, preferencias y limitaciones a la entrada de inmigrantes. Los republicanos expresaron algo de temor a la posibilidad de estar creando una sociedad con ciudadanos de segunda clase y con ello se violarían los principios de la Constitución. Así, el Congreso aprobó la Ley de Naturalización (Naturalization Act of 1798), una ley nativista diseñada para disuadir a los inmigrantes de que obtuvieran la ciudadanía, y de esa forma poder deportar a los disidentes silenciosamente. Los nativistas estaban preocupados no sólo porque los inmigrantes posiblemente obtuviesen la ciudadanía, sino también por su probable participación democrática a través del voto.<sup>3</sup>

Por su parte, los federalistas en el Congreso consideraban que el derecho a la ciudadanía estadounidense no debería escogerse, sino al contrario, ésta debía otorgársele a individuos por razones de nacimiento y herencia, y hacían énfasis en que ciertos tipos de “sangres” eran más americanas que otras.<sup>4</sup> No hay que olvidar que el interés de las elites blancas por conservar una supremacía blanca, es decir, una hegemonía protestante, un patriarcado y un predominio anglosajón, la filosofía del nativismo, ha sido una constante en la historia de Estados Unidos.

Suele definirse a los nativistas como un grupo de ideólogos que han querido conservar su nación como predominantemente blanca, de origen europeo y de preferencia protestante; que perciben a los inmigrantes como un grupo en potencia problemático, y social y culturalmente diferente. El nativismo es netamente racista al considerar una raza superior a otra. Ésta puede definirse como la identidad consciente que tiene una población o un grupo de personas en otro país con sus ancestros, en la que el color es dominante. El racismo expresa de manera explícita una diferencia de procedencia y color de la piel.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 226.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 153.

John Higham define el nativismo como la oposición intensa a una minoría, bajo la premisa de sus conexiones extranjeras.<sup>5</sup> Nos dice que, a través de cada muestra de hostilidad, corre simultáneamente la fuerza energizante del nacionalismo moderno. Las antipatías culturales y los juicios etnocéntricos constituyen las características más evidentes de los nativistas, y por lo general son las armas que utilizan para destruir a sus enemigos “no americanos”.

En la vasta bibliografía existente sobre los conceptos de raza y etnia en Estados Unidos, con frecuencia se refieren a grupos de inmigrantes que se establecen en ese país provenientes de diversas regiones del mundo, desde las más remotas, como África y Asia, hasta las más próximas, como América Latina. De ahí que los estadounidenses “blancos” hayan establecido una relación de subordinación con todos aquellos que no provenían de Europa Occidental, creando una conciencia de raza o etnia. Sin embargo, cabe destacar que la definición de etnia es diferente, según sea su origen. La etnicidad es una categoría socialmente construida, que incluye elementos culturales de genotipo, lengua, determinado grupo social, o también se puede interpretar como la estrategia para persuadir los intereses específicos de un grupo en la sociedad.<sup>6</sup>

Independientemente de qué concepto o categoría se trate, los representantes del nativismo casi siempre han considerado que la cultura anglosajona debe predominar sobre cualquier otra. Las cuestiones étnicas siempre se han considerado como un problema de asimilación. Se pensaba que las relaciones entre los diferentes grupos interétnicos poco a poco irían conformando una sociedad más homogénea, proceso que se conoce bajo el nombre de “crisol de razas” (*melting pot*). Por ende, los inmigrantes debían “americanizarse”, lo cual es una imposición para adoptar la cultura predominante sobre cualquier otra. La asimilación se da a través de la integración residencial con sus familiares y las relaciones intermatrimoniales, entre otros factores.<sup>7</sup> Para Nathan

<sup>5</sup> John Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism 1860-1925* (Nueva York: Atheneum, 1963), 4.

<sup>6</sup> David Gutierrez, *Walls and Mirrors: Mexican Americans, Mexican Immigrants and the Politics of Ethnicity* (Berkeley: University of California Press, 1995), 7.

<sup>7</sup> Antonio McDaniel, “The Dynamic Racial Composition of the United States”, *Daedalus* (invierno de 1995): 179-197.

Glazer, el continuo flujo de inmigrantes de alguna forma impide la cohesión de una comunidad y no permite su inserción plena en una sociedad.<sup>8</sup>

Entre los argumentos más sobresalientes que los nativistas han esgrimido en contra de los inmigrantes, en diferentes épocas de su historia, encontramos los siguientes: se ha expresado que ciertas razas son intelectual y culturalmente inferiores a la de la mayoría blanca, que presentan dificultades para asimilarse, quitan oportunidades de empleos a los nativos y, más recientemente, que abusan de los servicios públicos que les provee el gobierno, entre muchos otros.

Joe R. Feagin señala que otro de los argumentos nativistas también fue el del darwinismo social, el cual plantea que la supervivencia del más apto es un indicador de que la cultura e instituciones anglosajonas son las dominantes por ser las mejores.<sup>9</sup> En efecto, el nativismo de principios del siglo xx recurrió a la biología, la antropología y la psicología para demostrar que las otras razas o etnias —en ese entonces claramente tendenciosos en contra de los judíos, los europeos del este y los asiáticos— contaminarían y terminarían por acabar con la genuina raza blanca.

En una sociedad en la que existe una gran diversidad de razas, etnias y culturas procedentes de diversas regiones del mundo resulta inevitable su interacción. Y precisamente a través de este intercambio se establecen las diferenciaciones entre los que interactúan, y surge la concepción de lo otro, lo diferente, es decir, las razas y las etnias.

#### FORMACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

Sin duda, el continuo flujo de migrantes hacia Estados Unidos ha provocado la creación y continua remodelación de una política migratoria, a través de la cual se han aprobado y reformado leyes, esto

<sup>8</sup> Nathan Glazer, "The Political Distinctiveness of the Mexican Americans", en Walter Connor, ed., *Mexican Americans in Comparative Perspective* (Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1985), 216.

<sup>9</sup> Joe R. Feagin, "Old Poison in New Bottles: The Deep Roots of Modern Nativism", en Juan F. Perea, *Immigrants Out: The New Nativism and the Anti-immigrant Impulse in the United States* (Nueva York: New York University Press, 1997), 13-43.

con el fin de seleccionar a los mejores candidatos a inmigrantes, de un cúmulo importante de solicitudes de individuos de diferentes naciones, razas o etnias. Podremos definir entonces la política migratoria como el derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar sus fronteras y establecer ciertas reglas aplicables a individuos extranjeros que desean ingresar al país por múltiples y muy variados propósitos. Esta política por naturaleza es discriminatoria, ya que el Estado escoge, entre varios extranjeros, y posteriormente acepta a quienes pueden ingresar legalmente a su país. Rechaza a los que no reúnen los requisitos, establecidos de manera previa precisamente por ser un Estado soberano. Se aduce que, en ocasiones, se ha llegado a discriminar a quienes han sido considerados como “no deseables” o “no blancos”, lo que genera, por ende, una actitud racista, que se ha exacerbado en algunos momentos de la historia, sobre todo en épocas de crisis económicas, y se fomenta una política de puertas cerradas.

Así, tenemos entonces que una política migratoria cerrada, inflexible, conservadora o restrictiva tiene como objetivo principal escoger a tan sólo algunos de todos aquellos que solicitan ingresar, quizá sobre la base de las ventajas para su economía y sociedad. Dicho proceso se vincula con ciertas características del individuo, como raza o color de la piel, nación de procedencia, habilidades y capacidades, nivel educativo, recursos económicos que aportarían, lazos familiares con los residentes o ciudadanos estadounidenses, entre otras variables.

Por el contrario, una política migratoria abierta, generosa, flexible o liberal permite la entrada de muchos de los extranjeros que lo solicitan, ya sea por razones de carácter económico, político o de reunificación familiar. El ingreso tal vez se limitaría a aquellos candidatos “no admisibles” o “no deseables”, por ejemplo, extranjeros con antecedentes penales o terroristas, con enfermedades contagiosas, mas no por cuestiones raciales.

Con base en estas definiciones, la política migratoria estadounidense se ha ido consolidando una política de admisión bien definida, con otorgamiento de permisos a través de visas para que ingresen ciertos extranjeros. Las categorías utilizadas en la política migratoria estadounidense son las de no inmigrantes e inmigrantes. Los primeros son personas que fueron admitidas en territorio estadounidense por un tiempo o con un propósito definido. En esta situación se hallan los turistas,

estudiantes, profesionistas y trabajadores temporales. La categoría inmigrantes incluye a los extranjeros admitidos por las autoridades para poder residir en Estados Unidos.<sup>10</sup>

Por lo general, se otorga un número limitado de visas para residir en forma temporal o permanente, de acuerdo con un sistema de preferencias, el cual incluye las relaciones familiares y habilidades específicas y otras. Los inmigrantes pueden solicitar la *naturalización*, por lo general después de haber residido legalmente en el país en forma continua y por un tiempo determinado. Para obtener la naturalización se requiere demostrar conocimientos básicos del inglés y nociones de la historia y gobierno estadounidense. Una vez recibida la solicitud, las autoridades no están obligadas a atender y desahogar los casos de inmediato, incluso se llega a acumular una larga lista de espera de meses o años. Al concedérselos, los naturalizados adquieren casi todos los derechos que los ciudadanos estadounidenses, excepto los siguientes: no pueden votar, tampoco ocupar puestos de elección y se les prohíbe algunos empleos. Cualquier individuo nacido en territorio estadounidense se convierte automáticamente en ciudadano.

La inmigración indocumentada o no autorizada<sup>11</sup> no existiría si no hubiese una política migratoria restrictiva de entrada a ciertas personas. Los estadounidenses consideran “ilegales” a los extranjeros indocumentados o no autorizados, ya que están sujetos a deportación por violar el derecho migratorio estadounidense. En virtud de que han ido ingresando paulatina y crecientemente extranjeros indocumentados a través de sus fronteras terrestres y marítimas, durante los últimos años la mayoría de los esfuerzos se han canalizado al control de este tipo de inmigración; tal situación evidentemente ha afectado el debate nacional, y en ocasiones ha exacerbado los ánimos xenófobos.

<sup>10</sup> Para mayor información, véase Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados* (México: Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades, UNAM, 1988).

<sup>11</sup> En el pasado, a los migrantes “ilegales” (llamados *Entrants without Inspection, EWIS*) que ingresaban a Estados Unidos también se les denominaba “espaldas mojadas”, porque cruzaban nadando el Río Bravo sin permiso; el término “alambrista” se emplea para nombrar a las personas que se saltaban la frontera por una cerca de alambre, que funcionaba como línea divisoria fronteriza. El término “indocumentado” asimismo también se aplica a los *visa abusers*, aquellos que ingresaron con una visa debidamente presentada al ingreso, pero que permanecieron después de que ésta caducara. Véase Mónica Vereá Campos, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados* (México: El Caballito, 1983), 45.

## ESTABLECIMIENTO DE LOS LÍMITES

A fines del siglo XIX comenzó a llegar a territorio estadounidense un número importante de inmigrantes procedentes del sur y oriente de Europa, en su mayoría más pobres y menos capacitados que los anteriores. Se calcula que alrededor de 26 000 000 de inmigrantes ingresaron entre 1880-1924, cantidad significativamente mayor a los casi 10 000 000 que ingresaron entre 1820-1880. Este significativo incremento de inmigrantes ocasionó que la opinión pública estadounidense cambiara su percepción y mostrara actitudes adversas a la admisión de extranjeros; por tal motivo, demandó el establecimiento de nuevas restricciones a la inmigración.

Cabe destacar que, hasta fines del siglo XIX, la Suprema Corte dio por terminado el control que cada entidad había tenido para establecer su propia política migratoria. Las principales razones fueron las múltiples y serias recesiones económicas, en las que se registraba escasez de empleos y estancamiento en los salarios, así como la franca competencia entre viejos y nuevos inmigrantes. Así se establecieron preferencias y límites (formales e informales) para el ingreso de ciertas razas o etnias, una tendencia constante en la historia de la política migratoria de Estados Unidos.

Por ejemplo, en 1882, el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Exclusión China, cuyo propósito era prohibir, durante algunos años, la entrada de inmigrantes provenientes de este país; así como la Ley de 1891, que pretendía establecer un mayor control a la inmigración. Posteriormente, se establecieron cuotas que limitaban el número de personas de ciertos países.

La Ley Orgánica de Inmigración, adoptada en 1917, estableció restricciones a los inmigrantes provenientes de algunos países asiáticos, así como a los analfabetas, psicópatas, alcohólicos, por no señalar a vagos y desempleados.<sup>12</sup> A la Ley de Inmigración de 1921 le sucedió otra legislación, aprobada en 1924 como la National Origins Quota Law, y la enmienda a ésta en 1929, todas ellas de corte sumamente restrictivo. A través de éstas se manifestaba el deseo soberano de un país de

<sup>12</sup> Cabe mencionar que el Departamento del Trabajo hizo una excepción, la cual permitió admitir temporalmente como trabajadores inmigrantes a decenas de miles de mexicanos y canadienses con sus familias, acción que ha sido denominada como el "primer programa de braceros", muy diferente al que se firmara posteriormente en 1942. *Ibid.*, 61.

limitar la entrada indiscriminada de extranjeros. Así, se establecieron cuotas mediante ciertos mecanismos para mantener un ingreso de inmigrantes provenientes de alguna región. Así, se restringió el número de visas en general y sólo se otorgaron a los extranjeros originarios de las naciones cuya proporción mayoritaria coincidiera con la de los radicados en Estados Unidos empadronados en el censo de 1910; es decir, con esta fórmula tramposa y obvia se le dio prioridad a los inmigrantes provenientes de Europa Noroccidental, ya que constituyeron la mayor proporción de empadronados en esa ocasión.

Con el fin de regular el ingreso de extranjeros se creó en 1924 la Patrulla Fronteriza para vigilar y administrar sus fronteras y costas, principalmente para impedir la entrada ilegal de inmigrantes. Hasta ese entonces, alrededor de 150 inspectores vigilaban doce puertos de entrada en la frontera sur. Cabe señalar que no fue sino hasta 1929 cuando se penalizó el ingreso a extranjeros sin visa, iniciando así la trágica historia de las cuantiosas aprehensiones y deportaciones.

Con la depresión económica de 1929 no sólo bajó significativamente el flujo de inmigrantes, sino que muchos fueron repatriados o retornaron voluntariamente a sus lugares de origen, tendencia que continuó durante la década de los treinta, prolongándose hasta la segunda guerra mundial.

Durante los años cincuenta y sesenta se generó un descontento y muchos grupos se organizaron en diversas comunidades, quienes reaccionaron principalmente en contra de las actitudes nativistas y racistas, así como de otras condiciones sociales opresivas. Fue de particular importancia el surgimiento de protestas organizadas por los afroamericanos y los latinos. El movimiento de derechos civiles de los años sesenta tuvo como principal consecuencia la creciente participación, en forma institucional, de la minoría afroamericana en la sociedad estadounidense. La gran mayoría de los demócratas apoyó definitivamente el movimiento de los derechos civiles y su asociación con grupos minoritarios, y con ello apoyaban políticas migratorias de corte liberal que enfatizaban los derechos y la extensión de programas de asistencia pública para los inmigrantes en general, así como para los recién llegados en particular.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> James P. Gimpel y James R. Edwards Jr., *The Congressional Politics of Immigration Reform* (Needham, Ma.: Allyn and Bacon, 1999), 31.

Una respuesta de este descontento y consecuencia del movimiento de derechos civiles lo constituye la enmienda, en 1965, a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, conocida como McCarren Walter Act. Cabe recordar que esta legislación, que reformó a la de 1924, modificó la distribución de visas con el fin de impulsar la entrada de inmigrantes más calificados, lo que favorecía, desde luego, a los oriundos de países de Europa Noroccidental.

La Ley de Inmigración de 1965 reestructuró el marco legal para la admisión de inmigrantes: por primera vez abolió el sistema de cuotas restrictivas sobre origen nacional, y aumentó e impuso un límite global al número de visas —170 000 para países ajenos al hemisferio occidental, con un límite de 20 000 visas por país—. Simultáneamente, se estableció un sistema de preferencias, según el cual la gran mayoría de visas se otorgaba a parientes cercanos, institucionalizando, de alguna forma, la reunificación familiar. Los críticos han denominado a esta ley como “The Brothers and Sisters Act”, pues los parientes más inmediatos quedaban exentos de la cuota anual. Esta ley tuvo serias implicaciones, pues al abolir las cuotas se permitió el acceso a miles de personas provenientes de otros países, principalmente asiáticos y latinoamericanos. Algunos conservadores consideran que esta ley fue desastrosa, ya que no reconoció la importancia de la nacionalidad del posible inmigrante en sus cláusulas de aceptación —europeos frente a latinoamericanos y asiáticos.

Peter Brimelow, conservador a ultranza y autor del controversial y muy difundido libro *Alien Nation*, ha propuesto restricciones drásticas a la política de inmigración, y opina que esta ley es responsable de haber creado tales sentimientos nacionalistas y racistas en los años noventa, puesto que los inmigrantes se asimilan con dificultad o incluso los rechazan sus comunidades. Richard Herrnstein y Charles Murray, autores de otro muy polémico libro, *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life*, argumentan que la mayoría de los nuevos flujos de inmigrantes, que partieron a raíz de la apertura de la política migratoria, como los latinos y los negros, provienen de grupos raciales con un coeficiente intelectual por debajo de la media del estadounidense.

## EL TRAYECTO HACIA UNA SOCIEDAD MULTICULTURAL

La legislación de 1965 representa un parteaguas en la política migratoria estadounidense, pues a partir de entonces se generó una migración diferente en términos de procedencia. Cabe reconocer que los generosos formuladores de esta legislación mostraron su preocupación por los aspectos humanitarios de la inmigración, como la reunificación familiar, que podría ser considerada como una excelente forma de integración en cualquier sociedad. Con la aprobación de dicha ley también se respondió a las demandas prevalecientes en esa época, al admitir a migrantes de varias regiones del mundo. Se aceptó explícita e implícitamente la disponibilidad a convertirse en un país crecientemente multirracial, multipoblacional y multiétnico.

Se consideró entonces que la diversidad constituía un aspecto positivo y enriquecedor para su sociedad. De hecho, la diversidad siempre ha sido evocada, elogiada y distinguida como una de las principales fuerzas de la cultura estadounidense. A lo largo de la historia, múltiples funcionarios han destacado su importancia. Sólo para mencionar un ejemplo, el presidente William Clinton, en el discurso de celebración del día de Colón, en 1996, consideró la diversidad un factor importante para la democracia al señalar que:

La expedición que Colón inició hace más de 500 años, hoy continúa dada la vibrante influencia que recibimos de variadas civilizaciones provenientes no sólo de Europa, sino de todo el mundo. América es más fuerte debido a esta diversidad, y la democracia que abrazamos florece precisamente en virtud del gran mosaico que hemos creado desde 1492.<sup>14</sup>

Evidentemente, la legislación se aprobó sobre la base de que se abrirían las puertas a una sociedad más libre y plural. Se podría decir que fue un gesto antirracista, pues, hasta 1965, la legislación migratoria estaba diseñada explícitamente para mantener a Estados Unidos prioritaria y mayoritariamente con ciudadanos blancos, ya que era

<sup>14</sup> Jared Taylor, "The Myth of Diversity Seldom Have so Many Pretended to Believe Something so Absurdly", *American Renaissance* (julio-agosto de 1997).

muy difícil para los inmigrantes no blancos emigrar y más aún obtener la ciudadanía.<sup>15</sup>

Hasta hoy, el hecho de que alguien se pronuncie en contra de la diversidad es considerado como un intolerante, racista o nativista. Y precisamente esta diversidad, que en 1965 se veía como una perspectiva muy atractiva para el fortalecimiento de un mosaico de culturas, hoy es altamente cuestionada sobre todo por ideólogos conservadores. Más aún, consideran que tal diversidad se ha convertido en un elemento negativo para la composición poblacional, puesto que las proyecciones derivadas del censo indican que la población blanca se volverá minoritaria a mediados del siglo XXI, perspectiva por demás impensable en los años sesenta.

Con el rechazo de las cuotas del origen nacional como un criterio para distribuir las visas a los inmigrantes, el tipo y volumen de tal fenómeno se modificó, lo cual denotó un cambio importante de actitud. A partir de entonces, se registró un cambio muy significativo en la conformación de la población estadounidense, y con ello el rostro de la nación, lo que para algunos nativistas ha sido dramático: mientras que durante los cincuenta, alrededor de 75 por ciento de los inmigrantes provenía de Europa y de Asia, de Latinoamérica tan sólo 25 por ciento; medio siglo después nos encontramos con que únicamente cerca de 10 por ciento proviene de Europa.

A mediados de los años setenta, los inmigrantes latinoamericanos y asiáticos tuvieron más presencia, convirtiéndose en presas fáciles para ser discriminados, así como para que brotara un sinnúmero de prejuicios contra ellos y, por ende, el surgimiento y progresivo crecimiento de una polarización racial. Alrededor de 75 por ciento de los más de 16 000 000 de inmigrantes que llegaron a Estados Unidos a partir de los setenta, se han establecido en cuatro de los estados más grandes: California, Texas, Nueva York y Florida, lo que los hace aún más visibles.<sup>16</sup>

Posteriormente, a principios de los ochenta, en un ambiente de crisis internas —altas tasas de inflación y desempleo—, aunadas a las múlti-

<sup>15</sup> Los Padres Fundadores no pensaban que la diversidad era precisamente lo mejor para su nación. Benjamin Franklin, Thomas Paine y Thomas Jefferson querían un pueblo americano blanco, pues en 1790, cuando se aprobó la primera Ley de Naturalización, se requería que quienes solicitaran la ciudadanía debían ser “personas blancas y libres”.

<sup>16</sup> Leonard Dinnerstein y David M. Reimers, *Ethnic Americans: A History of Immigration* (Nueva York: Columbia University Press, 1999), 105.

ples guerrillas y disturbios en el exterior —la revolución en Irán, Haití, Camboya, Vietnam, entre otras— propició que el presidente Carter firmara la Ley de Refugiados de 1980, que otorgaba residencia y generosos beneficios gubernamentales a refugiados provenientes de numerosos países.

A pesar de que no se presentó un serio divisionismo entre liberales y conservadores en relación con la entrada de refugiados, sí hubo un debate significativo respecto al laxo control del creciente flujo de indocumentados, debido a las condiciones de crisis políticas y económicas en el plano internacional. Ciertamente no se pueden tomar como indicadores fidedignos las aprehensiones realizadas en la frontera; sin embargo, éstas escalaron en forma sustantiva, y con ello la sensibilidad y animadversión del tono de la opinión pública.

Es importante abrir un paréntesis para señalar que, en el Congreso, tanto los demócratas como los republicanos han sido conscientes de que la inmigración constituye un tema extremadamente complejo, sensible y éticamente difícil de discutir y resolver, y por ello durante años no hubo un consenso real entre los miembros de uno u otro partido.<sup>17</sup> No obstante, los republicanos siempre han sido más proclives a limitar la inmigración, y muchos conservadores, que también son republicanos pero sobre todo empleadores, han estado contratando a indocumentados simplemente para que sus productos sean más competitivos en el nivel nacional e internacional. El Congreso estadounidense, en general, con frecuencia se ha dividido frente al tema de la inmigración legal, en términos de a quién y a cuántos se admiten, pero casi en ninguna ocasión los congresistas, ya sean demócratas y republicanos o liberales y conservadores, han apoyado la inmigración ilegal, ya que en principio éstos han quebrantado la ley.

Durante la década de los ochenta, el papel que desempeñó el diputado Peter Rodino en la Cámara Baja del Congreso fue fundamental para la discusión y aprobación de iniciativas restriccionistas que solventasen algunos aspectos migratorios. Ya desde 1971 había presentado un proyecto de ley cuyo objetivo era sancionar a los empleadores de indocumentados. Diversos interlocutores presentaron varias

<sup>17</sup> Véase Mónica Vereá, "Tendencias conservadoras y el impacto en la política migratoria estadounidense", en Mónica Vereá y Silvia Núñez, eds., *Estados Unidos y Canadá: ¿signos conservadores hacia el siglo XXI?* (México: CISAN, UNAM, 1999), 97-127.

versiones, entre las que destaca el proyecto de ley Simpson-Mazzolli, la cual estuvo a punto de aprobarse. Sin embargo, se sentaron las bases para una de las leyes de gran impacto: la Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA), mejor conocida como la Ley Simpson-Rodino, denominada así por sus promotores. Las sanciones a empleadores, el aumento en la vigilancia fronteriza y el importante programa de amnistía, con el que se legalizaron casi dos millones de trabajadores indocumentados, de acuerdo con varias modalidades, constituyeron las principales iniciativas de esta ley.<sup>18</sup>

Si bien desde entonces las sanciones a empleadores han sido aplicadas laxamente, inició la escalada para militarizar la frontera, se permitió la contratación de trabajadores agrícolas temporales, pero sobre todo se ejecutó un inédito y masivo programa de legalización, que fue un acto de generosidad, a la vez que de un simple pragmatismo, y tuvo importantes consecuencias en términos numéricos para futuras legislaciones.

El fin de la guerra fría generó nuevos flujos de inmigrantes y refugiados. Se debatió entonces en el Congreso sobre las posibilidades de aumentar la cuota de admisiones anuales, modificar las preferencias para la admisión de inmigrantes, en especial las relacionadas con la familia extendida (hermanos) y establecer nuevos controles, como la exigencia del idioma inglés, con el fin de alcanzar una inmigración más calificada, mejor preparada, pues ciertos estudios señalaban que nueve de cada diez inmigrantes ingresaron a Estados Unidos como beneficiarios de un ciudadano o residente estadounidense.<sup>19</sup>

A fines de los ochenta, en el marco del fenómeno de la globalización, el tema de la competitividad internacional había cobrado una gran importancia en el debate. Igualmente se discutió el papel económico que los inmigrantes jugaban en una economía cada vez más tecnificada y competitiva. De manera simultánea, se publicaron ciertos estudios que contemplaban la posibilidad de una futura escasez laboral, la cual, aunada a las tasas bajas de natalidad estadounidense, planteaba la conveniencia de admitir nuevos flujos migratorios, esto con el fin

<sup>18</sup> Mónica Vereá C., "Contradicciones de la Ley Simpson-Rodino", en García y Griego y Vereá, *México y Estados Unidos...*, 13.

<sup>19</sup> Demetrius G. Papademetriou y Kimberly A. Hamilton, "Managing Uncertainty: Regulating Immigration Flows in Advanced Industrial Countries" (Washington, D.C.: International Migration Policy Program-Carnegie Endowment for International Peace, 1995, mimeo), 19.

de equilibrar el lento crecimiento de la población y la creciente demanda de mano de obra, sobre todo en algunos sectores de la economía. Sin embargo, la preocupación por la calidad del inmigrante, en términos de nivel educativo, habilidades o capacidades técnicas y profesionales, fue determinante para que se propusiera un incremento en la admisión de inmigrantes más preparados. Hacia el inicio de la década de los noventa, tan sólo 10 por ciento de los inmigrantes provenía de Europa, 50 de Asia y 40 por ciento de América Latina y otros países.

Debido a las razones antes expresadas, se aprobó la Ley de Inmigración de 1990, la cual tenía como objetivo propiciar una inmigración de personas mejor educadas y más calificadas. Mediante fórmulas complejas se marcaron límites a las categorías de reunificación familiar, y se establecieron prioridades para los parientes más inmediatos (hijos y padres). La proporción de visas basadas en el empleo se incrementó en 70 por ciento —ascendió de 54 000 a 140 000 visas— y se especificó que se sumarían a esta preferencia las que no fuesen utilizadas por el sistema de reunificación familiar.

#### LA NUEVA ERA NATIVISTA

La década de los noventa se caracterizó por importantes cambios en términos de política migratoria. Para lo cual, fue determinante la victoria del Partido Republicano en las elecciones de 1994, ya que por primera vez en cuarenta años tomó el control de ambas cámaras. Se fortaleció dicho partido y se observó un nuevo balance en el pensamiento político conservador y liberal. Los conservadores supieron capitalizar el malestar causado por la crisis económica de principios de esa década. Sus voceros abrazaron ideologías nativistas, incluso llegaron a presentar visiones paranoicas directamente relacionadas con un nacionalismo racial, basados de nuevo en la supremacía blanca.

Su afán por recuperar los valores tradicionales los ha conducido a sustentar planteamientos en pro de un “americanismo” que se opone a la presencia de extranjeros.<sup>20</sup> Las agudas posiciones ideológicas están estrechamente vinculadas con su historia. Un país que se percibe a sí

<sup>20</sup> Cabe destacar que la subversión siempre se identifica con extranjeros o antiamericanos. Durante los años veinte, la subversión estaba relacionada con los judíos y gente de color.

mismo como el gran crisol de razas (*melting pot*) —modelo muy usual en la explicación del proceso de asimilación— presupone que diferentes tipos de inmigrantes probablemente se convertirán en población mayoritaria.

Desde entonces, los conservadores han promovido un tenaz debate antiinmigratorio,<sup>21</sup> en virtud de su creciente presencia y mayor visibilidad, convirtiendo a los inmigrantes en chivos expiatorios a los que hay que culpar de todos los males. Ese debate ha centrado su atención en los aspectos negativos de los inmigrantes y sus efectos en la economía. Como resultado, surgieron propuestas, iniciativas y reformas de ley que afectaron los intereses y la seguridad de los inmigrantes. Por ejemplo, la anticonstitucional Propuesta 187, que se originó en California en 1994, pretendía prohibir a los inmigrantes indocumentados el acceso a la educación pública y a los servicios médicos gratuitos, excepto en casos de urgencia. Uno de los planteamientos más serios de tal propuesta era que, al negar los servicios esenciales a los extranjeros ilegales, se desalentaría su deseo de ingreso a territorio estadounidense, o incluso se alentaría el regreso a su lugar de origen.

Esta propuesta ha intentado desvirtuar las razones por las que los indocumentados emigran a Estados Unidos, es decir, en lugar de que el atractivo sean los salarios más altos y mejores empleos, ahora se pretende hacer creer que emigran para obtener servicios sociales a costa del Estado. En esta propuesta igualmente existía la intención de reducir los gastos de los servicios brindados a los indocumentados, así como reforzar las multas para los delincuentes que manufacturen, distribuyan o vendan documentos falsos para obtener una residencia legal.

Esta situación creó un ambiente sumamente hostil para las minorías y tuvo un importante impacto en Washington en la discusión de proyectos de ley sobre inmigración aún más restriccionistas que en el pasado. La consecuencia trascendente fue la aprobación de una de las leyes más rígidas y restrictivas del siglo xx: la Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act de 1996 (IIRIRA). Su principal propósito era controlar la inmigración ilegal y restringir el in-

---

Véase Chip Berlett, ed., *Eyes Right: Challenging the Right Wing Backlash* (Boston: Political Research Associates, 1995), 36.

<sup>21</sup> Para mayor información véase Vereva, "Tendencias conservadoras...".

greso de los inmigrantes legales a los programas de bienestar social. Entre sus cláusulas prioritarias está el reforzamiento de los controles de vigilancia de la frontera; el incremento de las sanciones al tráfico de personas y el castigo a los falsificadores de documentos; la inspección, aprehensión, detención y remoción de los extranjeros deportables e inadmisibles, así como el establecimiento de nuevas limitaciones a los empleadores.<sup>22</sup> El resultado, definitivamente, fue una mayor rigidez que la IRCA, en el sentido de que ahora se actúa más severamente ante el problema de la migración de indocumentados.

Es un hecho que en el Congreso las posiciones de los republicanos respecto a la política migratoria se endurecieron bastante durante los noventa. Hoy consideran que el gobierno es la última instancia para brindar asistencia a los inmigrantes, pues creen que la principal obligación del gobierno de un país debe ser para sus conciudadanos. Es decir, se ha evidenciado su actitud en cuanto a que el gobierno debe tener un perfil muy bajo en la protección del bienestar de los inmigrantes, pues éstos deben apoyarse en su responsabilidad personal o, en caso de no contar con recursos económicos, con la ayuda de cualquier patrocinador, propiciando con ello una mayor participación de entidades privadas que velen por su bienestar.

#### PERSPECTIVAS EN EL SIGLO XXI

El tema de la inmigración siempre ha dividido la opinión pública en preferencias partidarias, ideológicas y por estatus socioeconómico. En términos generales, los factores que han promovido esa controversia son el aumento significativo de los flujos migratorios, en particular de indocumentados, y el constante temor a la posible pérdida de su seguridad y bienestar económico, lo cual se agudiza en épocas de recesión económica.

Sin duda, la IIRIRA, junto con la Ley de Bienestar Social, aprobadas en 1996, tuvieron graves consecuencias tanto entre los inmigrantes in-

<sup>22</sup> Mónica Vereá y Manuel García y Griego, "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos", en Mónica Vereá, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub, coords., *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos* (México: CISAN, UNAM-ITAM-FCE, 1998), 107-134.

documentados, como entre los legales. Empero, debe reconocerse que, a pesar de la atmósfera antiinmigratoria generada en la última década del siglo xx, se propició la creación de fuerzas y poderosas redes que hoy continúan su lucha por restringir los crecientes flujos migratorios; también surgieron importantes organizaciones que han bregado por restablecer lo perdido. Éstas se han manifestado para seguir obteniendo ciertos beneficios sociales y desde entonces han cabildeado en el Congreso para conseguir ciertos cambios al respecto; una muestra es la campaña denominada Fix 96, bajo la cual se intentan modificar algunas cláusulas de la ley, específicamente las relacionadas con los procedimientos de deportación de indocumentados, así como las nuevas restricciones a inmigrantes legales a los programas de bienestar social.

Cabe destacar que uno de los beneficios que se dio con el clima antiinmigrante de los últimos años, sin duda ha sido la concientización de muchas minorías para regular su situación migratoria. Ha sido notorio el deseo de los inmigrantes de origen mexicano, por ejemplo, de naturalizarse. Se prevé así una mayor participación de nuevos ciudadanos estadounidenses no sólo en las contiendas electorales, sino también en las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para que, a través de las mismas, puedan agruparse formalmente para luchar por sus derechos e intereses específicos.

Por otra parte, algunas organizaciones sindicales y ciertos legisladores han planteado la utópica idea de ofrecer una amnistía a la inmensa cantidad de inmigrantes indocumentados que aún laboran en Estados Unidos, así como establecer un tipo de programa de trabajadores huéspedes. Sin embargo, un hecho inédito lo constituyen las declaraciones tanto del presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, como las de John Sweeney, líder de la organización sindical estadounidense más poderosa, en el sentido de abrir sus fronteras para que ingresen trabajadores extranjeros: “Una inmigración regulada es mejor que una ilegal sin regular [calificando como] legítimas las necesidades que tienen los patrones de contratar a trabajadores, incluso si proviene de otros países”.<sup>23</sup> Esta situación quizá responda a la baja tasa de desempleo —4 por ciento en algunos esta-

<sup>23</sup> “Piden aumentar en Estados Unidos empleo para migrantes”, *Reforma*, 18 de febrero de 2000, p. 1(A).

dos—, lo cual obviamente atemoriza a Greenspan, pues al ser su principal mandato el control de la inflación, le preocupa un ascenso importante en los salarios y precios por la escasez de mano de obra. Esta coyuntura debe contemplarse en México no sólo para analizar, discutir e incluir definitivamente este tema en la agenda bilateral gubernamental, sino para que se debata abiertamente entre los diversos sectores de la sociedad y se plantee la posibilidad de elaborar un programa con un proyecto al que podríamos denominar “Trabajadores temporales regionales de América del Norte”.

Cabe señalar que, de hecho, han aumentado en los últimos años las cuotas de admisión a trabajadores temporales —sobre todo los capacitados para la alta tecnología—, mediante el programa de trabajadores temporales H-1B. Al respecto, se introdujeron propuestas de ley tendientes a elevar el número de inmigrantes con esta categoría, de 115 000 a 200 000 cada año hasta el 2003.<sup>24</sup> En cuanto a la inmigración legal, probablemente el diputado republicano Lamar Smith continúe con su proyecto inconcluso, en el sentido de establecer prioridades a la admisión de inmigrantes con mayor educación, capacidad y destreza, y a la vez disminuir sustantivamente la categoría relativa a familiares; continuar con la presión para reducir drásticamente el ingreso anual de casi 800 000 a máximo 550 000 inmigrantes.

Finalmente, es difícil prever posibles actitudes del pueblo estadounidense en lo referente a los inmigrantes, pero tal vez los debates en torno a la política migratoria continúen despertando el interés de un número creciente de interlocutores en las décadas del siglo XXI, puesto que para muchos constituye una agenda inconclusa. Asimismo, es plausible que surjan nuevas posiciones nativistas, más aún en periodos de crisis económicas, y quizás derivarán, desafortunadamente, en una sociedad crecientemente segregada y dividida.

<sup>24</sup> Casualmente el *SIN*, erróneamente emitió 20 000 visas extras de esta naturaleza durante el año fiscal 1999, alcanzando la cifra de 135 000. Tal error condujo al senador republicano de Texas, Phil Gramm, a retirar su proyecto de ley denominado *The New Workers for Economic Growth Act Proposal*. En ese mismo sentido, el senador demócrata por Virginia, Charles Robb, propuso en octubre de 1999 un proyecto de ley, el S.1645, que, de aprobarse, permitiría a los estudiantes extranjeros que completaran ciertos estudios obtener una visa de trabajo si demostraban contar con un ofrecimiento tal, con cierto ingreso anual; o bien la posibilidad de obtener un grado académico más avanzado del que tuviesen. Este proyecto se planteó fuera del programa H1-B, y duraría cinco años.

# Migraciones y derechos humanos: el caso de los trabajadores mexicanos indocumentados

*Luis T. Díaz Müller\**

## INTRODUCCIÓN

En el ancho campo de las investigaciones sobre migración en el siglo xx, este artículo trata de explorar algunos caminos de explicación y análisis de este fenómeno, principalmente por la vía del examen de los trabajadores migratorios mexicanos en tres líneas principales de análisis: las migraciones en el contexto de la globalización; los problemas de identidad *vinculados al subdesarrollo* de los trabajadores migratorios y la afectación de sus derechos humanos; las tendencias principales de la protección sociojurídica de los trabajadores indocumentados mexicanos, y, por último, plantear algunas sugerencias, propuestas y conclusiones.

## MIGRACIONES Y GLOBALIZACIÓN<sup>1</sup>

En sentido estricto, las migraciones internas e internacionales constituyen un fenómeno muy anterior al proceso de la globalización.

\* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, y Consejo Latinoamericano de la Paz (CLAIP). Correo electrónico: <luist@servidor.unam.mx>.

<sup>1</sup> Esta primera aproximación al tema se debe a varias presentaciones que sobre el “problema” he realizado en diversas mesas redondas y seminarios, especialmente en la Academia Me-

Asimismo, su vinculación con el tema de los derechos humanos, más que evidente, también aparece desde siglos remotos.

Mi interés académico-práctico se presenta con la idea de avanzar en el estudio de este fenómeno, en el periodo posterior a la segunda guerra mundial: el mundo de la posguerra y el mundo de la globalización.

Por tanto, la idea central que quiero postular es que las corrientes migratorias de la posguerra constituyen el efecto ineludible del proceso de la globalización integral. Asimismo, sostengo que la *globalización* (o *mundialización*) constituye *la prolongación o extensión del modelo de desarrollo del capitalismo transnacional de posguerra*. En otras palabras, este modelo constituye el antecedente globalizador inmediato del proceso o modelo globalizador.<sup>2</sup>

También planteo que en el modelo de la globalización se “profundiza” el quiebre o ruptura del esquema de la guerra fría (1945-1989) y en el proceso de las relaciones político-económicas a escala internacional a causa de la transformación del modelo transnacional en modelo global, con el término de la guerra fría (1989-1990).<sup>3</sup>

#### GLOBALIZACIÓN: CINCO EJES EXPLICATIVOS

Se puede decir que la globalización, como proceso multidimensional, consiste en la expansión del capitalismo transnacional de posguerra caracterizado por la vigencia de: *a) un eje económico rector*: el mercado; *b) un eje político hegemónico*: la democracia<sup>4</sup> liberal con un fuerte retiro del Estado de la vida económica y pública; *c) un eje cultural*: caracterizado por la uniformidad de consumo, de los sistemas de ciencias y tecnología, de una tendencia (peligrosa) hacia

---

xicana de Derechos Humanos (AMDH) y en la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. Agradezco a la biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, y a El Colegio de la Frontera Norte, que me invitó a presentar mis ideas sobre este asunto en Tijuana en 1996, así como al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en Costa Rica.

<sup>2</sup> Véanse Olivier Dollfus, *La mundialización* (Barcelona: Bellaterra, 1999) y Javier Moro, *La mundialización de la pobreza* (Barcelona: Galaxia Gutenberg, 1999).

<sup>3</sup> Véanse Emmanuel Todd, *La ilusión económica* (Madrid: Taurus); Octavio Tarri, *Teorías de la globalización* (Madrid: Siglo XXI, 1996); Aldo Ferrer, *Hechos y ficciones de la globalización* (México: FCE, 1999).

<sup>4</sup> Ignacio Ramonet, *Geopolítica del caos* (Madrid: El País-Aguilar, 1999).

una sola visión del mundo; el pensamiento oficial o uniforme; *d) un eje cultural unificador*: a partir de la relación del conocimiento o revolución científico-tecnológica (ADN, 1953); *e) un eje geopolítico hegemónico*: en efecto, a partir del fin de la guerra del Golfo Pérsico (1990), Estados Unidos surgió como potencia hegemónica unipolar en el contexto de la globalización.

El resultado lógico de esta tendencia está constituido por la política exterior “humanitaria” de Estados Unidos: Kosovo, OTAN, Europa del Este, lo cual implicó un cambio sustancial en la “doctrina estratégica” del mundo occidental.<sup>5</sup>

En este amplio haz de “focos críticos”, la inserción de América Latina en el nuevo orden mundial en transición, el sistema mundial del siglo XXI, que podría denominarse como *nuevo orden mundial de las nuevas tecnologías* (biotecnología, genética, comunicaciones), en realidad significa un aumento de la desigualdad, de la “marginalidad integral” de Latinoamérica ante el mundo que se avecina.<sup>6</sup>

En el plano de las relaciones económicas y comerciales parecía que al término de la guerra fría surgían tres grandes centros de poder con pretensiones mundiales: 1. Japón y la Cuenca del Pacífico; 2. la Unión Europea (Maastricht, Amsterdam), con una visión neoliberal de la integración regional, y un acercamiento de la “locomotora europea”, hacia su *interland* reservado: la Europa del Este; especialmente, después de Kosovo y el negocio de la reestructuración. La guerra de Chechenia, por lo pronto, está rompiendo con este *modelo triangular del poder mundial* y 3. por último, en tercer pero no último lugar: Estados Unidos y América Latina por la vía de la *Iniciativa para las Américas* (propuesta Bush) de una zona de libre comercio americana, y el surgimiento de nuevos y neoliberales procesos subregionales de integración, como el Mercosur.

Todo lo anterior aunado a un resurgimiento de una difusa “democracia social”, con los gobiernos de Chávez (Venezuela), de de la Rúa (Argentina), de Tavaré Vázquez (Uruguay) y, con todo y todo, Ricardo Lagos (Chile). El equilibrio catastrófico en Colombia (el proble-

<sup>5</sup> Alex Fernández, “La guerra en Yugoslavia y la nueva doctrina de la OTAN”, *Revista Mensaje* (junio de 1999).

<sup>6</sup> Luis Díaz Müller, *Derecho de la ciencia y tecnología del desarrollo* (México: Porrúa Hermanos, 1995).

ma de la paz) y el deterioro económico de Ecuador (su deuda externa, para empezar) impiden, por ahora, considerar a estos actores nacionales en la tendencia subregional andina de democratización.

Con el ocaso de la guerra fría, Estados Unidos, por así decirlo, se quedó sin doctrina estratégica. La “solución”, a veces real, a veces ficticia, apareció en la confrontación con nuevos enemigos: las transnacionales de la droga, los trabajadores migratorios y el nuevo orden mundial.<sup>7</sup> En el caso del “asunto cubano”, planteó claramente los problemas de la *extraterritorialidad* de la justicia (Ley Helms-Burton); que empezó, por razones mucho más de fondo, con el *proceso al general Pinochet*, la Operación Cóndor y la institución de tribunales especiales ad hoc para Ruanda, la ex Yugoslavia y el Proyecto de Roma (julio de 1998), en el sentido de crear la Corte Penal Internacional permanente (La Haya), destinada a juzgar los crímenes internacionales: sean crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, como es el caso de la tortura, la desaparición forzada de personas, el terrorismo y el genocidio.<sup>8</sup>

#### MIGRACIONES: IDENTIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Eric Hosbawm, en *Historia del siglo xx*, plantea dos ideas principales de interpretación de ese siglo que terminó; la primera señala que se trata de un “siglo corto”: de Sarajevo a Sarajevo (1914-1989); mientras que la segunda, que fue un siglo caracterizado por las guerras y el avance acelerado de la ciencia y la tecnología.

Considero que en este punto medular se debe ubicar el *tema de las migraciones*. La migración, ese *¿cambio de identidad?*, se produce, en principio, a causa de las guerras y del subdesarrollo. Por tanto, planteo que las migraciones provocan tres “crisis de identidad”: 1. *crisis de identidad individual*, es decir, la pérdida del sentimiento de pertenencia a un grupo humano, localizado y específico; 2. *crisis del Estado-nación*: el proceso de la mundialización, en efecto, está provo-

<sup>7</sup> Véase Luis Díaz Müller, *América Latina. Relaciones internacionales y derechos humanos*, 2ª ed. (México: FCE, 1991).

<sup>8</sup> Luis Díaz Müller, “El estupor de la conciencia: genocidio, racismo y etnocidio”, *Acta Sociológica*, no. 27 (junio de 1998).

cando una disolución “relativa” de las identidades nacionales; 3. *crisis de identidad regional*: América Latina, por ejemplo, al insertarse en el mundo de la globalización empieza a diluir su sentido o vocación regional al “integrarse” en forma desigual, desequilibrada, en el proceso transnacional-mundial: la televisión, la computadora, las nuevas tecnologías están pulverizando las “identidades clásicas”: nación, Estado, familia, grupo cultural y soberanía.

Sin embargo, el “núcleo duro” de las identidades colectivas no pierde su vigencia. Más bien, como en el caso de los actores de la integración, se está produciendo una delegación subregional de la soberanía del Estado, de la identidad nacional. Anthony Smith las tipificaba en identidades de *género*, identidades de *espacio-territorio*, identidades de adherencia a grupos sociales, identidades religiosas e identidades *nacionales*.<sup>9</sup>

En consecuencia, en mi opinión, el ente que rescata este conjunto de identidades es, aunque nos pese, el Estado actor reunificador de las identidades y subidentidades (minorías étnicas) ante el nebuloso proceso de disolución de los modelos clásicos por excelencia: *¿quién soy, quiénes somos?* A fin de cuentas, sería la idea de “identidades múltiples” y la vigencia de un proyecto nacional coherente lo que vendría a restituir la “identidad básica” del ser, del grupo social y del sentido de nación. Por el contrario, el fenómeno de la globalización se pronuncia por un mundo sin fronteras, con una identidad universal, en el que hay algunos más iguales que otros...

La *pérdida de cohesión*,<sup>10</sup> por tanto, influye radicalmente en la propia estructura de las identidades. Vivimos en la civilización del conflicto y del subdesarrollo si miramos la “crisis” desde América Latina.

La Fundación Bertelsmann para la Ciencia, en un profundo análisis del conflicto y de la medición en sociedades pluralistas, indica los temas centrales de esta crisis de identidades: fin de la guerra fría, desvanecimiento de las grandes ideologías, segmentación del poder, reaparición de conflictos étnicos y nacionalistas. Como escribe Jürgen Habermas:

<sup>9</sup> Anthony Smith, *La identidad nacional* (Madrid: Truman, 1997).

<sup>10</sup> Véase Peter I. Berger, ed., *Los límites de la cohesión social. Informe de la Fundación Bertelsmann para la Ciencia al Club de Roma* (Barcelona: Galaxia Gutenberg, 1999), en especial Franz-Xaver Kaufmann, “Conflictos normativos en Alemania: consenso básico, valores cambiantes y movimientos sociales”, 139-177.

[...] las diversas tendencias a la globalización del tráfico, de los contactos y de las comunicaciones, de la producción económica y su financiación, de las transferencias en tecnología y armamentos, del comercio de drogas y de la criminalidad, y sobre todo de los peligros tanto estratégicos como ecológicos, nos confrontan con problemas que *ya no pueden solucionarse dentro del marco del Estado nacional: ¿adiós al Estado nacional?*<sup>11</sup>

## IDENTIDAD Y MIGRACIÓN: MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS

El “plebiscito diario”, como diría Renan, en su visión voluntarista de la nación, sirve de poco en tiempos globales. Más bien hay que buscar en la interdisciplinariedad de la antropología sociojurídica las raíces profundas de la identidad y la migración.

Es cuestión de sentido común: ¿por qué se emigra? En principio, por *causas voluntarias*: acceso a la sociedad del conocimiento y del consumo, mejores oportunidades de empleo, mayor calidad y nivel de vida. Por *causas obligatorias*: las fuerzas, las dictaduras, el desempleo, la división artificial de fronteras, las violaciones a los derechos humanos (genocidio, violencia) y pobreza.

En el caso de México, su “relación especial” con Estados Unidos, la cultura de frontera, el límite entre el mundo desarrollado y el subdesarrollo acarrea una compleja trama de presiones sociales que dan por resultado, principalmente, la *migración laboral* a Estados Unidos,<sup>12</sup> secuela del subdesarrollo mexicano.

Aun así, la principal *tendencia* migratoria está constituida por la migración socioeconómica, esto es, el desplazamiento de mano de obra barata de México a Estados Unidos, como asunto de la política interna o internacional de ambos países, como problema de solidaridad, como política de seguridad nacional. Por lo tanto, empieza a quedar en claro que la migración es *un hecho social* relativamente involuntario: los indígenas de Oaxaca no se preguntan por el dilema del ser, sino que emigran en búsqueda de trabajo, dólares para enviar a la

<sup>11</sup> Jürgen Habermas, *Más allá del Estado nacional* (Madrid: Trotta, 1997). El subrayado es mío.

<sup>12</sup> Sobre migraciones políticas y académicas, en el caso México-Estados Unidos habría que matizar y acotar mucho más este intento de análisis: “fuga de cerebros” o migraciones ¿temporales?: los estudios de posgrado.

familia, dólares para regresar a instalar un pequeño comercio, un restaurante, un taller de bicicletas. Por lo tanto, puede decirse que este tipo de “migración obligatoria” se interna en los oscuros laberintos de un grupo humano que se desplaza para ingresar al mercado de trabajo estadounidense, cuyo país es más o menos inhóspito en este sentido, pasando a formar, en mi opinión, *un grupo de presión* sui géneris.

Con el correr del tiempo, planteado el tema de la *identidad y pertenencia*, el trabajador migratorio (¿y su familia?), decide, más o menos “voluntariamente”, si la “migra” así lo permite, regresar a “integrarse” al país receptor. Guanajuato, Michoacán y Jalisco constituyen los estados de más antigua migración<sup>13</sup> hacia la frontera, como California para no hacer más historia.

No es necesario viajar con frecuencia a ese país del norte o vivir ahí para entender el fenómeno migratorio. Por ejemplo, Jorge Bustamante, que ha estudiado el “fenómeno” durante más de veinte años, es un especialista en la materia y quizá como resultado de esa vasta experiencia propone una explicación teórica de la migración: el *modelo explicativo de la circularidad*.

De acuerdo con este marco teórico, Bustamante sostiene que “el concepto de circularidad migratoria como se usa aquí no tiene una connotación descriptiva, sino *teórica*, que ésta se refiere a la migración internacional de carácter laboral”,<sup>14</sup> tesis que es producto de muchos años de trabajo como investigador. El trabajo de Bustamante es valioso en la fase descriptiva del “fenómeno migratorio”: los chicanos, el migrante —mercancía, programa—, braceros, Ley Simpson-Rodino, la Propuesta 187 (Pete Wilson), la Ley de Inmigración de Estados Unidos. En fin, aunque reconoce que toma el concepto de “circularidad migratoria” de Max Weber, no es menos cierto que el autor de *El político y el científico* (1919) estaba pensando en otros asuntos al proponer esta idea explicativa.

En principio, considero que habría que tomar en cuenta que la corriente migratoria México-Estados Unidos constituye un *asunto de*

<sup>13</sup> Jorge A. Bustamante, *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos* (México: FCE, 1998).

<sup>14</sup> Bustamante, *Cruzar la línea...*, 320. Para un estudio sistemático de los distintos *modelos* de migración, véase la revista *Alfós* 91, no. 92 (1992), en especial Robert Nuiles y Víctor Satzawich, “Capitalismo contemporáneo, migraciones y racismo”, así como Guy Sorman, *Esperando a los bárbaros. Sobre inmigrantes y drogadictos* (Buenos Aires: Emecé, 1993).

*política interna* de Estados Unidos; que debe enfocarse desde la perspectiva de la teoría general de los derechos humanos; que, a través de un análisis multidisciplinario, se interprete de manera cabal la migración México-Estados Unidos no como un problema de demanda ni de seguridad nacional. Por el contrario, se trata de un problema de subdesarrollo que afecta las relaciones de ambos países.

#### DERECHOS HUMANOS: UNA VISIÓN NEOESTRUCTURAL

*¿Cuáles son los principales derechos humanos afectados?*

En primer lugar, la dignidad humana: eje central de todo el desarrollo posterior de la doctrina de los derechos humanos;<sup>15</sup> segundo, la discriminación;<sup>16</sup> en tercero, el racismo; en cuarto, la violencia y pobreza, y quinto, los derechos sociales, salud, educación, vivienda, por citar sólo algunos.

Un ensayo de respuesta, desde una *perspectiva neoestructural o sistémica*, significa plantearse el tema de la *vigencia de los derechos humanos* (el subdesarrollo, la violencia, la pobreza, la discriminación); del multiculturalismo y la pluralidad étnica; *del respeto a la dignidad humana* y la propia identidad de “grupos humanos subordinados”, que se han convertido en “grupos de presión”, política y social, dentro de este inmenso mundo de las minorías que constituye la nación estadounidense, *¿de grupo de presión a partido político?*<sup>17</sup>

#### PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS: UN GRUPO DE PRESIÓN DEL SIGLO XX

La legislación actual contiene cuatro niveles de protección: protección multilateral, protección por la legislación nacional o legislación de origen, protección por el Estado receptor y protección bilateral:

<sup>15</sup> Luis Díaz Müller, *Teoría neoestructural de los derechos humanos y desarrollo* (México: avance de investigación, octubre de 1993).

<sup>16</sup> Véase el interesante libro de Michael Ignatieff, *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna* (Madrid: Taurus, 1999).

<sup>17</sup> Una tesis para considerar es la de Aura Marina Arriola, “El racismo contemporáneo: ¿unidad simbólica del mundo neoliberal?”, en Alicia Castellanos, coord., *Nación, racismo e identidad* (México: Nuestro Tiempo, 1998).

1. En principio, apuntamos que en el caso de México, éste ha ratificado la Convención de Viena sobre Relaciones Culturales y la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961 y 1962, respectivamente). Asimismo, la Ley Orgánica del Servicio Exterior y su reglamento establecen funciones de protección que se complementan con la creación de la Dirección General de Protección. El punto central, según mi opinión, consiste en la creciente dureza de la legislación estadounidense, el aumento del presupuesto para funciones policiales a través de la Patrulla Fronteriza y, en términos generales, la incapacidad del gobierno de dicho país para comprender la complejidad del drama: la militarización de la frontera en el marco de una linde común de más de tres mil kilómetros.<sup>18</sup>
2. El problema de la *responsabilidad internacional del Estado* provoca una amplia controversia: los trabajadores migratorios mexicanos se enfrentan a la realidad del trabajo en un país inhóspito y, quizá, desde el punto de vista sociojurídico, la principal zona de conflictos se relacione con la legislación migratoria. Pero dejemos de lado, por ahora, la grave situación de los mexicanos condenados a muerte en Estados Unidos.
3. El *narcotráfico* constituye un asunto de confrontación permanente en las relaciones bilaterales.
4. La legislación protectora internacional en profunda y constante protección de derechos humanos, derecho de no devolución (*non refoulement*), legislación de la estancia, derechos laborales, libre tránsito, *respeto a la identidad* y al patrimonio del trabajador migratorio. A este conjunto de elementos de protección jurídica debe agregarse el tratamiento que se otorga a los trabajadores migratorios en el TLCAN.
5. En términos específicos, a pesar de que en algunos casos se confunde la situación sociojurídica del migrante con el estatuto de “refugiado”, podemos mencionar la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 2 de mayo de 1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); la

<sup>18</sup> Remedios Gómez Arnau, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos* (México: Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, UNAM, 1990).

Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José (1969); la Conferencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, 1959), así como la Corte Internacional de Derechos Humanos (San José, 1969); la Convención sobre Refugiados (Ginebra, 1951) y su Protocolo Adicional (1967), y, de mayor importancia, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios (1990), de la OIT, que contiene los avances contemplados en el marco sociojurídico de la Unión Europea, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), la Declaración de Tijuana y otros instrumentos regionales e internacionales que tienen como propósito principal el *respeto a la dignidad humana* y el absoluto respeto de los derechos humanos de los trabajadores migratorios.

6. Más aún, esta violación de los derechos humanos se observa con claridad en las franjas y ciudades fronterizas “de tránsito”<sup>19</sup> como Tijuana, Ciudad Juárez y Laredo. Ciertamente, la Operación Guardián, auspiciada por la administración de Clinton, establece severas medidas en contra de los migrantes, con el propósito de *contener el flujo migratorio* “ilegal”.

#### CONCLUSIONES: MIGRACIONES EN TIEMPOS DE LA GLOBALIZACIÓN

En principio, en este artículo debe reconocerse que el proceso de la *globalización*, como mecanismo concentrador de la globalización de las minorías, determina un esquema sociojurídico con fuertes tendencias regresivas incorporadas a la legislación estadounidense, entre las que destacan la Propuesta 187 o “Propuesta Wilson”, para modificar la Ley de Estado de Baja California, la que se ha visto como un mecanismo de negación de los derechos sociales (salud y educación) de los trabajadores migratorios; la Operación Guardián; la Ley de Inmigración de 1986, mediante una reforma drástica al sistema de bienestar social (*welfare*); la *militarización de la frontera*, en la medida que

<sup>19</sup> Véase Jorge Mario García Laguardia, “Migración, derechos humanos y democracia”, en *Derechos Humanos. México. Federación Mexicana de Organismos Públicos de Defensa de los Derechos Humanos* (México: CNDH, 1997).

el gobierno estadounidense considere tanto el problema de las migraciones, como el narcopolítico internacional asuntos de seguridad nacional y, debido a su importancia, *la migración de la población indígena* requiere de un análisis particular (por ejemplo, Oaxaca), que deberá concluir con un *estatuto sobre los trabajadores migratorios indígenas*.

### *Nota sobre la extraterritorialidad*

La Ley Helms-Burton, antijurídica e ilegítima, plantea una medida de presión económica contra el gobierno de Cuba. No creo que esta ley unilateral pueda ayudar en algo a la *transición a la democracia* en esa isla del Caribe, pero ¿y en Chile o Argentina? Por el contrario, aumentan las complicaciones e interpretaciones de esta ley unilateral, contraria al derecho internacional de los derechos humanos.<sup>20</sup> Dicha ley, en efecto, plantea, por razones electorales, una medida político-económica represiva en contra del gobierno de Cuba. Los antecedentes de esta ley se remontan a la Trading with the Enemies Act (1962) y el embargo total contra el régimen cubano.

En octubre de 1992 se aprobó la Cuban Democracy Act, destinada a presionar en los temas de elecciones libres y respeto de los derechos humanos. La presión de la comunidad cubano-estadunidense obligó al presidente Clinton a transformar en 1996 tal ley. El propósito principal consiste en discutir con personas y empresas para que realicen transacciones comerciales en Cuba. Asimismo, se “extiende” la vigencia de la ley contra cualquier persona o empresa, de cualquier nacionalidad, que establezca relaciones comerciales con dicho país (extraterritorialidad).

Además, la Ley Helms-Burton plantea que los organismos financieros internacionales deben negar los empréstitos a Cuba; la legislación sobre pólizas futuras para los cubanos después de la caída [sic] del gobierno del presidente Castro. La sección 201 del derecho de auto-determinación de los cubanos habla de las confiscaciones ilegales de propiedades estadounidenses y del mecanismo de reparación de daños.

<sup>20</sup> Andrea Kay Robenett, “La Ley Helms-Burton: ¿es una violación contra los derechos humanos de los cubanos?” (México: División de Estudios Superiores, Facultad de Derecho, UNAM, 1999, tesis de posgrado).

Por último, se llega a la medida de negar la visa a los particulares que hayan negociado (traficado, dice la ley) en el régimen cubano.

Toda esta situación deriva en *la extraterritorialidad de la Ley Helms-Burton*. Esta medida, aunque no venga al caso, ha permitido que la cancillería de Chile “lograra que el principio de extraterritorialidad [sic]” se incluyera en la Declaración de La Habana (XVI Cumbre Iberoamericana, 16 de noviembre de 1999): en abierta y flagrante contradicción con el derecho internacional de los derechos humanos. El proceso Pinochet por *crímenes contra la humanidad*, ante semejante ignorancia, no se compara con asuntos comerciales. En efecto, los crímenes contra la humanidad (Nüremberg-Tokio, la Convención sobre Genocidio y la constitución de tribunales penales internacionales) constituyen normas imprescindibles, permanentes, de *jurisdicción universal*.

Por cierto, la aceptación de este principio niega toda construcción de un derecho internacional justo y equitativo, ¿acaso será producto de la falta de una *mundialización de la justicia*?<sup>21</sup>

Por último, quiero sugerir, en esta aproximación preliminar, que el impacto de las corrientes migratorias en el entorno de la globalización provoca una suerte de doble trama global: *el mundo de los globalizadores y el mundo de los excluidos*: minorías nacionales, étnicas, religiosas, culturales, refugiados, asilados, transterrados, exiliados, “extranjeros” en su propia tierra y, más aún, por ahora, ajenos al curso de la modernidad y de la historia.

<sup>21</sup> Isidoro Moreno, “Etnicidad, estados, migraciones y violencia: el carácter obsoleto del modelo de Estado-nación”, en Raquel Barceló y Martha J. Sánchez, eds., *Diversidad étnica y conflicto en América Latina* (México: Plaza y Valdés-UNAM, 1998).

# Integración económica y competitividad: México y Estados Unidos

*Pablo Ruiz Nápoles\**

## INTRODUCCIÓN

Estados Unidos es el principal socio comercial de México. Las exportaciones hacia y las importaciones provenientes de Estados Unidos comprenden más de 80 por ciento del total del comercio exterior de México. También más de 80 por ciento del turismo se realiza con ese país, con el cual se comparte una frontera terrestre de más de tres mil kilómetros de longitud. Casi 90 por ciento de la inversión extranjera en México, tanto directa como indirecta, es propiedad de empresas y ciudadanos estadounidenses. La mayor parte de la deuda externa de México está contratada con bancos de Estados Unidos. La mayoría de las plantas de ensamblaje establecidas en México, conocidas como *maquiladoras*, son propiedad de firmas estadounidenses, así como las franquicias de servicios que se han abierto en todo el país.

Esta estrecha relación se ha convertido en una integración económica desde la apertura de la economía mexicana en la segunda mitad de los años ochenta y la suscripción y puesta en marcha, en los noventa, del TLCAN.

Un aspecto fundamental para la economía mexicana es su balanza comercial, la cual está determinada casi en su totalidad por el comercio con Estados Unidos. En el resultado y los efectos de dicha balan-

\* Doctor en Economía, profesor titular de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM. Correo electrónico: <ruizna@servidor.unam.mx>

za, en un contexto de libre comercio, el asunto de la *competitividad* se vuelve crucial.

Uno de los propósitos del gobierno mexicano al abrir la economía fue la estimulación del ingreso de inversión extranjera, para seguir una estrategia de crecimiento exportador, basado principalmente en ésta. Tal estrategia, en el marco del TLCAN, implica la competencia entre productores por el amplio mercado de América del Norte.

En este artículo se analizan factores determinantes de la competitividad de la economía mexicana frente a la estadounidense. En particular, se estudian los costos unitarios de trabajo en la industria manufacturera, en México y Estados Unidos, su medición, evolución, tendencias e implicaciones en la política económica.

#### CRISIS ECONÓMICAS Y CRISIS DE DIVISAS

Un aspecto muy relevante de la economía mexicana es su sector externo; para medir el equilibrio en ese sector, un indicador esencial es el saldo que registra la cuenta corriente de la balanza de pagos, saldo que, desde finales de los años cuarenta, ha sido casi siempre negativo, siendo su determinante principal la balanza comercial. Más aún, las crisis económicas del pasado reciente (1976-1977, 1981-1982 y 1994-1995) han sido causadas por crisis de divisas, las cuales se manifiestan con la escasez de éstas y son provocadas por un déficit inmanejable en la cuenta corriente y fugas masivas de capital.

A lo largo de la historia económica actual, el tema de la competitividad ha sido un elemento fundamental para explicar los vaivenes de la economía y sus límites en el crecimiento. En el contexto mundial, en el que tiende a predominar el libre cambio y el proceso de integración a la economía estadounidense, esta cuestión es crucial para el presente y el futuro de la economía mexicana.

La competitividad comúnmente se asocia a las ventajas comparativas del comercio y al tipo de cambio de su moneda nacional, su régimen y sus políticas. Analizaremos algunos factores que determinan la competitividad entre la economía mexicana y la estadounidense. Sostenemos que, más que las fluctuaciones del tipo de cambio nominal, lo que determina la competitividad son los costos unitarios rela-

tivos entre los dos países, lo cual tiene implicaciones importantes de política económica.

Tradicionalmente la economía mexicana ha experimentado un persistente y creciente déficit comercial en su balanza de pagos, salvo en años de crisis en los que ha disminuido, e incluso ha habido superávit. Dicho déficit se financió durante los años cincuenta y sesenta a través del endeudamiento con el exterior, lo que permitió al gobierno mantener una política de tipo de cambio fijo y un régimen de libre convertibilidad desde 1954 hasta 1976; simultáneamente, un complejo sistema proteccionista era el instrumento de política comercial.

En los setenta, el déficit creció y se volvió un problema, ya que la situación financiera mundial en esos años dificultaba la obtención de créditos, y las condiciones de éstos eran más duras que antes.

A mediados de los años setenta, la inflación interna provocaba que la sobrevaluación del peso respecto al dólar fuera significativa, haciendo insostenible la paridad cambiaria mantenida hasta entonces. La sobrevaluación y el déficit externo creciente provocaron una fuga de divisas que derivó en la devaluación y la adopción de medidas de ajuste por parte del gobierno, cuyo resultado inmediato fue una recesión económica. Desde entonces, el gobierno mexicano ha probado todas las políticas cambiarias posibles en la búsqueda de corregir el déficit en la cuenta corriente, incluyendo, aunque por un breve lapso, el control de cambios. Aun así, después de la crisis de 1976, ha habido otras dos similares (en 1982 y 1994), cada vez de mayor intensidad.

Los programas de ajuste adoptados por el gobierno en las tres crisis siguieron, con mayor o menor rigor, las pautas del programa típico del FMI; esto es, una fuerte depreciación de la moneda, reducción del gasto público, restricción al crédito interno, aumento de tasas de interés y reducción de los salarios reales.

Las depreciaciones —conocidas popularmente como devaluaciones— y la recesión han frenado temporalmente las importaciones y estimulado las exportaciones. No obstante, cuando la economía ha vuelto a crecer, el déficit externo reaparece y continúa en aumento hasta la siguiente crisis.

El modelo económico seguido por el gobierno se modificó a partir de 1983, orientándose “hacia afuera”. Se perseguía un “cambio estructural”, básicamente a través de la apertura económica y la atracción de

capital foráneo. Este proceso de cambio en la orientación general de la política económica se intensificó a partir de la administración iniciada en 1988, siguiendo un paquete de medidas de liberalización, desregulación y privatización, impulsado en varios otros países por el FMI y el Banco Mundial.

Desde el inicio del proceso, y sobre todo a partir del ingreso de México al GATT, se abandonó la política comercial, de modo que los instrumentos de política para regular la balanza externa han sido la tasa de interés y el tipo de cambio.

Como corolario de esta política, el gobierno suscribió el ingreso de nuestro país al TLCAN a partir de 1994, completando así, el proceso que convirtió a México en una de las economías más abiertas del mundo. No obstante, este proceso no fue exclusivo de México, el paso del proteccionismo al librecambismo fue una tendencia más o menos generalizada en muchos países de América Latina durante los años ochenta.

Aparte del visible propósito de reducir la inflación, la apertura buscaba, como se señaló antes, estimular la inversión extranjera como parte de una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones. Sin embargo, aunque hubo inversión productiva, en particular en las ramas exportadoras, la mayor parte de la inversión foránea se orientó a la adquisición de valores, es decir, fue altamente especulativa.

A pesar del relativo éxito de las exportaciones manufactureras, hacia la segunda mitad de los ochenta, una vez que la economía comenzó a crecer, a partir de 1989, el déficit comercial reapareció y se amplió. En ese periodo, el tipo de cambio se mantuvo muy estable, con un deslizamiento moderado.

El esquema de ajuste de la balanza externa utilizado entonces sólo consideraba relevante el balance externo global (suma de cuenta corriente y de capital). En ese esquema el déficit corriente es irrelevante y lo importante es que la variación de la reserva en divisas sea positiva. El peligro en este enfoque es la inflación, que puede ser generada por una gran acumulación de divisas; para evitarla, se orientaba la política monetaria. El mecanismo de ajuste externo se concentró en la tasa de interés. En tanto que hubo ingreso neto de capitales, el esquema funcionó más o menos bien, aunque hacia 1992 se consideraba que el peso estaba sobrevaluado y se requería un ajuste cambiario.

Quienes estaban a cargo de la política económica sabían del impacto que una devaluación tendría sobre la tasa de inflación; por ello, siendo su objetivo principal la estabilidad de precios —y tal vez también por otras razones de orden político—, no ajustaron suficientemente el tipo de cambio a las expectativas de inflación y a la inflación relativa acumulada.

Durante 1994, el incremento súbito de las tasas de interés internacionales, el deterioro creciente de la balanza comercial y el rezago del tipo de cambio nominal respecto a la diferencia de tasas de inflación interna y externa, provocaron una fuga de capitales que tal vez se incrementó por efecto de la incertidumbre generada por algunos acontecimientos políticos. El monto estimado de sobrevaluación del peso a finales de 1994 era significativo, pero la magnitud de la crisis de divisas generó que el tipo de cambio se depreciara en mucho mayor medida en un brevísimo plazo.

El siguiente periodo, de 1995 a 1999, inició con la aplicación de un paquete de medidas de ajuste, similar a los precedentes. En esta ocasión, sin embargo, la ortodoxia en la política económica fue más rígida que en las anteriores, tal vez porque el apoyo financiero otorgado por el gobierno de Estados Unidos implicó mayores compromisos formales para el de México en el manejo de la política económica, como no había ocurrido antes.

El programa de ajuste implicó la depreciación más fuerte del peso en muchos años, la aplicación de medidas muy restrictivas de la actividad económica para frenar la inflación y un incremento sin precedentes en las tasas de interés. Como uno de los resultados de estas medidas, la balanza comercial fue positiva en 1995-1996.

Desde entonces, el gobierno ha seguido una política cambiaria consistente en dejar al libre mercado la fijación del tipo de cambio. Un resultado visible de esta política es que el tipo de cambio nominal respecto al dólar ha fluctuado cada vez menos, tendiendo a la estabilidad. Sin embargo, el margen de subvaluación del peso se ha reducido porque la inflación interna ha sido superior a la externa y el tipo de cambio nominal no se ha depreciado lo suficiente. Esta situación ha generado críticas en el sentido de que la política económica del gobierno ha puesto demasiado énfasis en frenar la inflación a costa de no depreciar la moneda. Por ello, se ha perdido el margen de

competitividad que otorga un peso subvaluado. Cualquiera que sea la explicación, el hecho es que los resultados de la cuenta corriente en 1997 y 1998 muestran que cuando la economía comienza a crecer, aparece la propensión al déficit.

#### COMPETITIVIDAD, TIPO DE CAMBIO Y COSTOS UNITARIOS

La noción de sub o sobrevaluación de la moneda conlleva la tesis básica de que el valor relativo de la moneda nacional está determinado por su poder de compra respecto del exterior. Según esta idea, el tipo de cambio real de la moneda lo determina la relación de los precios internos con los externos.

En el caso de una política de tipo de cambio flexible, el ajuste entre el tipo de cambio nominal y el real debería ser automático a través del mercado de cambios; mientras que si se tratara de una política de tipo de cambio fijo, la autoridad monetaria responsable ha de realizar periódicamente este ajuste, conforme a las variaciones relativas de los precios.

Si expresamos el tipo de cambio de un país en unidades de moneda local por unidad de moneda extranjera, entre mayor sea el tipo más bajos son los precios de las mercancías producidas por ese país (medidos en moneda extranjera), y más altos los de los productos extranjeros medidos en la moneda local. Así, el efecto directo e inmediato de una devaluación sería exportar más e importar menos, lo cual mejoraría la balanza comercial.

Aun cuando esta teoría fue muy popular hasta los años sesenta, desde hace tiempo se le considera limitada, cuyas implicaciones en términos de política económica han sido motivo de controversia, básicamente porque, tomando en cuenta el efecto de la depreciación sobre otras variables económicas, se genera siempre un incremento de precios. Así, la devaluación de la moneda de un país, el cual busca mejorar su competitividad haciendo que sus productos locales sean más baratos en el exterior, en realidad, en el corto plazo, se anula a sí misma por la inflación que genera, debido a que una política ortodoxa de ajuste considera como necesario para abatir el desequilibrio externo, lo que aunado a la depreciación orilla a que se apliquen medidas *recesionistas* con-

sistentes en contracción crediticia, eliminación del déficit fiscal (vía reducción del gasto público) y contención salarial. Sin embargo, este tipo de políticas olvida un factor real muy importante que explica la balanza comercial y, en consecuencia, el desequilibrio externo: la *competitividad*.

CUADRO 1  
ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y COSTOS UNITARIOS DE TRABAJO

<i>Año</i>	<i>Tipo de cambio Base 1977=100</i>	<i>Costos unitarios</i>
1970	106.80	93.21
1971	108.01	95.29
1972	109.83	96.58
1973	115.88	93.78
1974	129.15	92.04
1975	136.25	98.75
1976	120.76	104.84
1977	100	100
1978	108.27	95.12
1979	114.83	94.11
1980	126.94	85.34
1981	137.85	89.81
1982	89.69	88.50
1983	82.39	70.88
1984	93.53	65.19
1985	93.06	62.30
1986	71.48	60.35
1987	71.51	56.79
1988	89.37	58.35
1989	93.85	65.02
1990	98.44	68.44
1991	108.07	71.01
1992	118.06	78.06
1993	125.07	81.71
1994	119.92	85.45
1995	83.27	66.79
1996	91.74	62.61

FUENTE: Elaboración propia.

Al respecto, algunos autores sostienen que cualquier medida del nivel de competitividad de un país se basa, en primer lugar, en sus *ventajas absolutas*, en términos de tecnología de producto y produc-

tividad del trabajo. Esta última puede medirse a través de los *costos unitarios de trabajo* y constituye una explicación del tipo de cambio *real de largo plazo*.

En el caso de México, tomando como referencia a Estados Unidos, se obtuvieron los costos unitarios de trabajo directo del sector manufacturero de ambos países, con datos anuales para el periodo 1970-1996. De acuerdo con los resultados, encontramos que, mientras que en Estados Unidos, los costos unitarios de trabajo presentan una tendencia al descenso desde 1980 y un aumento en 1996, en México descienden de 1976 hasta 1987 y ascienden de 1988 a 1994 para bajar en 1995 y 1996.

En términos absolutos, los costos unitarios de trabajo en el caso de México son en promedio casi la mitad de los correspondientes a los de Estados Unidos. Desde mediados de los setenta hasta 1987, los costos unitarios de trabajo *relativos* de ambos países descendieron casi constantemente, pero de 1988 a 1994 la tendencia se revirtió y los costos relativos crecieron. Esta tendencia al crecimiento se debió al efecto combinado de los costos decrecientes en Estados Unidos y los costos crecientes en México.

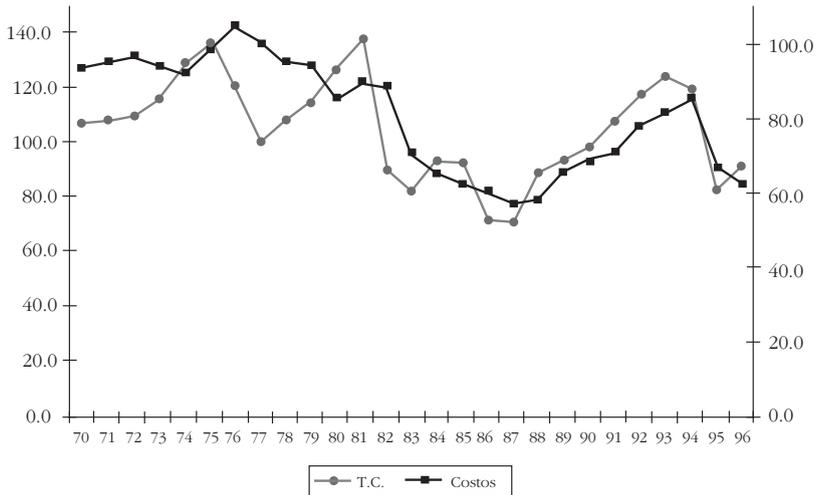
Si se comparan los costos unitarios de trabajo manufacturero de las dos naciones y el tipo de cambio real, medidos ambos como índices (de 1970 a 1996), se puede observar que el recorrido de ambos es muy similar.

#### IMPLICACIONES DE POLÍTICA

Una seria implicación de lo anterior es que la depreciación nominal de la moneda no se traduce necesariamente en una depreciación real, ya que aquélla produce inflación en el corto plazo, lo cual contrarresta el efecto de la depreciación en el tipo de cambio real. La depreciación real de la moneda sólo puede producirse en este enfoque de costos de trabajo, por una reducción de éstos en términos relativos respecto al exterior.

Los costos unitarios de trabajo dependen de dos variables: los salarios y la productividad del sector. Para reducir los costos de trabajo es necesario, entonces, que ocurra o un descenso de salarios o un aumento de la productividad, o bien ambos. Como la variable importante a

GRÁFICA 1  
TIPO DE CAMBIO REAL Y COSTOS UNITARIOS DE TRABAJO RELATIVOS



considerar son los costos *relativos* respecto del exterior, el descenso de costos unitarios locales debe darse en una tasa mayor que el principal competidor, de modo que la posición competitiva del país mejore.

La depreciación nominal de la moneda, junto con una política recessionista, puede reducir, en efecto, los salarios reales y, con ello, disminuir los costos unitarios de trabajo. Sin embargo, una reducción duradera de los mismos sólo es posible con el aumento de la productividad mediante el uso de técnicas más eficientes.

El aumento de la productividad, si el salario no aumenta en mayor proporción, es equivalente a una depreciación real de la moneda, que hace más competitivo ese sector de la economía respecto del exterior. Esta última podría ser la explicación de la tendencia descendente que muestran los costos unitarios manufactureros en Estados Unidos.

En el caso de México, en cambio, la reducción de los costos unitarios más bien parece el resultado de una política de reducción de los salarios reales desde 1981. La tasa de crecimiento de los salarios ha estado en general por debajo de la tasa de inflación.

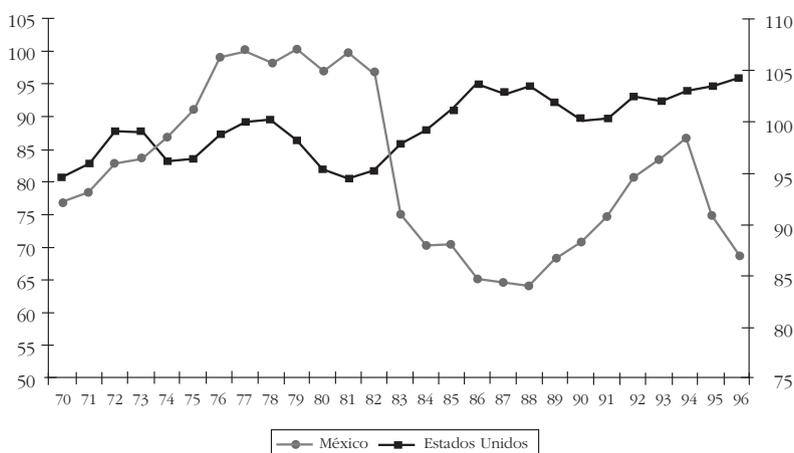
### *Productividad y salarios*

Se mide la productividad y los salarios del sector manufacturero en México y Estados Unidos para el periodo de estudio, encontramos que la declinación de los costos relativos de trabajo en los años ochenta se debió principalmente al descenso de los costos de trabajo en México y ello, a su vez, fue el resultado de una política particular: la reducción sistemática del salario real desde 1981.

El salario real del sector manufacturero en México descendió entre 1981-1988, mientras que en Estados Unidos fue en aumento de 1981-1986. Podemos distinguir dos periodos: el primero, de 1976-1982, cuando los salarios reales en México estaban moviéndose por arriba, relativamente, de los salarios reales en Estados Unidos; y el segundo, de 1983 en adelante, cuando estaban por abajo. No obstante, en el periodo 1987-1994 la distancia entre ambos salarios se aminoró, debido sobre todo a la reducción en la tasa de inflación en México.

Por otra parte, el indicador de la productividad del trabajo utilizado señala que hubo un crecimiento importante de la productividad del sector manufacturero en México a partir de 1983, lo que ayudó

GRÁFICA 2  
ÍNDICE DE SALARIOS REALES



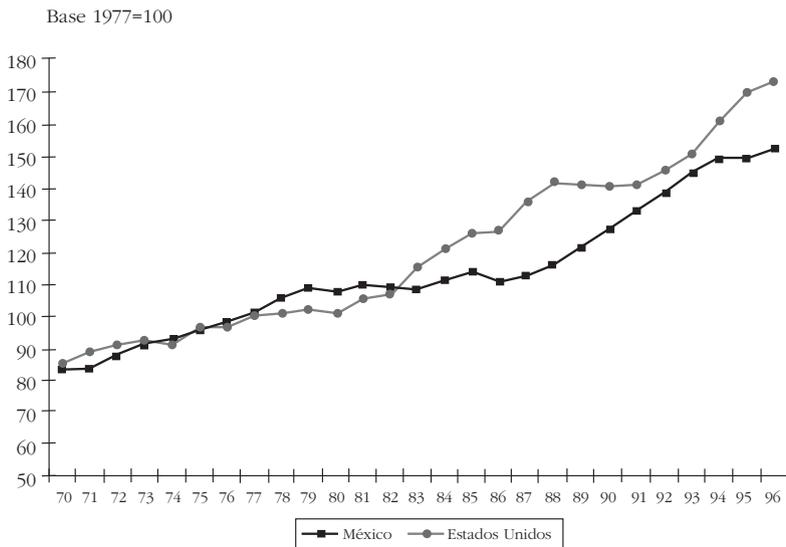
CUADRO 2  
 ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD  
 BASE 1977=100

<i>Año</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>
1970	82.95	84.54
1971	83.12	88.40
1972	87.36	90.55
1973	90.63	91.65
1974	91.81	90.57
1975	95.33	95.72
1976	97.42	96.27
1977	100	100
1978	105.54	100.49
1979	108.31	101.49
1980	107.54	100.07
1981	109.28	104.98
1982	108.50	106.28
1983	107.68	114.78
1984	110.80	120.81
1985	113.88	125.19
1986	109.98	126.07
1987	112.12	135.25
1988	115.61	141.50
1989	120.90	140.53
1990	127.33	140.58
1991	133.05	140.81
1992	138.94	145.43
1993	145.14	150.55
1994	149.44	160.94
1995	149.60	170
1996	152.40	173.14

FUENTE: Elaboración propia con datos del US Bureau of Economic Affairs y del INEGI.

al descenso de los costos unitarios de trabajo. Sin embargo, este aumento en la productividad fue menor que el aumento de la productividad del trabajo manufacturero en Estados Unidos, especialmente a partir de 1986. Así, en cuanto los salarios comenzaron a recuperarse en México, desde 1988, la tendencia de los costos de trabajo relativos se invirtió y comenzaron a crecer rápidamente.

GRÁFICA 3  
ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD



Ello, empero, no muestra las diferencias reales en la productividad del trabajo entre México y Estados Unidos en el sector manufacturero, sino solamente las diferencias en las tasas de crecimiento.

Para observar las diferencias recurrimos a la misma fórmula utilizada para calcular la productividad del trabajo, aunque en este caso se mide el producto en la misma moneda a precios corrientes del sector manufacturero de ambos países. Los cálculos corresponden sólo a los años en que el tipo de cambio nominal alcanzó el tipo de cambio real. La diferencia en la productividad del trabajo entre México y Estados Unidos se ha reducido ligeramente en el tiempo, pero sigue siendo de más de dos a uno.

Para el mismo periodo también se calculó la tasa de salario en dólares corrientes para ambos países y los resultados revelaron que las diferencias salariales son mayores que en la productividad, siendo más alto el promedio anual de salario en Estados Unidos. En este caso, la diferencia entre ambas naciones no se ha reducido a lo largo del tiempo, sino que se ha incrementado y asciende a más de cuatro a uno.

CUADRO 3  
PIB PER CÁPITA DEL SECTOR MANUFACTURERO (EN DÓLARES CORRIENTES)

<i>Año</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México-Estados Unidos</i>
1970	4 877	12 833	0.38
1977	9 519	23 366	0.47
1982	14 387	34 303	0.42
1985	17 578	41 425	0.42
1991	25 577	55 456	0.46
1996	27 967	70 480	0.39

FUENTE: Elaboración propia, con datos del US Department of Commerce y del INEGI.

CUADRO 4  
SALARIO MEDIO ANUAL EN LA MANUFACTURA (EN DÓLARES CORRIENTES)

<i>Año</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México-Estados Unidos</i>
1970	1 821	8 147	0.22
1977	3 463	13 471	0.26
1982	4 776	20 387	0.23
1985	4 035	24 186	0.17
1991	6 271	30 341	0.21
1996	5 643	36 347	0.16

FUENTE: Elaboración propia, con datos del US Department of Commerce y del INEGI.

## CONCLUSIONES

Cuando analizamos el lapso de las dos últimas crisis de divisas encontramos que entre 1982-1987 los costos unitarios de trabajo relativos entre México y Estados Unidos descendieron, lo que significó una depreciación real del peso e hizo más competitiva la economía en esos años. Tal descenso se basó esencialmente en la reducción de los salarios reales relativos. Entre 1988-1994, la tendencia se revirtió a raíz de un mayor aumento de la productividad en Estados Unidos, lo cual hizo subir los costos de trabajo relativo eliminando el margen de subvaluación existente a finales de 1991.

El gobierno mexicano trató de mejorar el nivel de competitividad del sector manufacturero, basándose principalmente en la reducción de los salarios reales mediante un proceso de inflación-devaluación que funcionó durante casi una década. Pero como la productividad no creció tan rápido como en el país vecino, una vez que la inflación se contuvo usando el tipo de cambio como ancla, la tendencia se invirtió y el margen de competitividad se eliminó gradualmente.

En condiciones de apertura irrestricta de la economía y manteniendo el tipo de cambio nominal entre márgenes estrechos, la balanza comercial mostró un déficit sin precedentes que en 1994 estaba fuera de control.

Durante la crisis de 1994, algunos economistas opinaron que su causa fue la resistencia del gobierno mexicano a depreciar el peso en la cantidad requerida, según la tasa acumulada de inflación relativa México-Estados Unidos. Desde nuestro punto de vista, esto no es totalmente cierto. En primer lugar, una depreciación nominal produce siempre inflación, la que muy pronto elimina el margen competitivo de precios inicialmente obtenido con la depreciación, de modo que al final el tipo de cambio real se mantiene inalterado, a menos que durante el proceso los costos de trabajo relativos se reduzcan; en segundo, una depreciación no elimina la causa déficit comercial que es el origen de la crisis de divisas. Esto, en efecto, lo soslayaron los hacedores de la política económica. Lo que en verdad reduce el déficit en el corto plazo es la recesión, que sucede a la devaluación como política complementaria, ya que reduce las importaciones y la demanda por bienes exportables.

No obstante, cuando la economía sale de la recesión, las tendencias de las importaciones, las exportaciones y la balanza comercial reaparecen. Desde luego que es mucho peor si el tipo de cambio nominal se mantiene artificialmente alejado de la relación de precios, pues eso da lugar a movimientos especulativos de capital.

En suma, desde este enfoque, la depreciación nominal tiene un efecto limitado y temporal en la competitividad. Una mejoría de mayor alcance en esta última y, por lo tanto, en la balanza comercial, requiere el uso de técnicas de producción más eficientes que reduzcan los costos. En el caso de México, que compite con Estados Unidos por el mercado de Norteamérica, las diferencias en el nivel y la tasa de variación de la productividad en el sector manufacturero respecto

a aquél, pueden explicarse por las diferencias tecnológicas existentes entre ambos países. Estas diferencias tienden a persistir, cualquiera que sea la política del tipo de cambio, mismas que se expresan siempre en costos más bajos, y las diferencias salariales no pueden contrarrestarlas completa y permanentemente. La apertura de la economía mexicana hacia la estadounidense provocó que estas diferencias se mostraran más claramente, con algunos resultados desfavorables para nuestro país.

Las distintas políticas cambiarias aplicadas desde 1983 han fracasado en su intento por mejorar la competitividad de México, porque el objetivo de los hacedores de política ha estado limitado a reducir los salarios, y tal proceso ha mostrado ya sus límites; y el otro proceso más importante de incremento de la productividad relativa del trabajo tampoco ha sido exitoso.



# Regulación laboral y globalización: propuestas, agenda e implicaciones en México

*Graciela Bensusán\**

Los posibles vínculos entre el comercio internacional y los estándares laborales han estado en el centro del debate originado por el avance de los procesos de integración regional y globalización a partir de los años ochenta. Al respecto, se discute tanto la conveniencia de condicionar la participación en dichos procesos a determinadas exigencias en el terreno de los derechos laborales, como el contenido de la protección a instaurar y los mecanismos adecuados para lograr una mayor efectividad en su cumplimiento. En el ámbito académico, en el gubernamental y dentro de las organizaciones sociales de diverso tipo (sindicales, empresariales, no gubernamentales y otras) existen puntos de vista encontrados y no siempre fundamentados acerca de las ventajas o desventajas de las opciones en juego: cláusulas sociales, códigos de conducta para las empresas transnacionales, etc. Aspectos como el impacto de dichos procesos en los empleos y los flujos de inversiones, o la importancia de los costos laborales sobre dichos flujos permanecen en la penumbra, ya que no se han reunido suficientes evidencias o éstas dan lugar a interpretaciones encontradas.<sup>1</sup>

\* Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

<sup>1</sup> Graciela Bensusán y Bodil Damgaard, "Estándares laborales y distribución del ingreso en su relación con el comercio", *Revista Integración y Comercio* (enero-agosto de 1999): 47.

A pesar de las insuficiencias señaladas, en los últimos años se registró una creciente presión social a favor del reemplazo de la visión dominante en los organismos financieros y comerciales multilaterales en contra de la regulación global o regional de los aspectos laborales del comercio internacional, como lo prueban las movilizaciones de Seattle durante la segunda reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC, en noviembre de 1999),<sup>2</sup> así como un indiscutible avance en el terreno de las propuestas encaminadas a evitar que la búsqueda de la competitividad se traduzca en un abatimiento generalizado de los derechos de los trabajadores. Sin embargo, esta preocupación cobró mayor espacio en las agendas sociales de los países desarrollados, mientras que en el resto —donde se encuentran precisamente las más fuertes resistencias en medios gubernamentales y empresariales— ha merecido escasa atención, salvo raras excepciones.

Con el fin de aportar elementos de juicio sobre esta problemática, la primera parte de este artículo ofrece una rápida descripción del contenido, alcance y visibilidad de las propuestas encaminadas a fortalecer los derechos laborales a través de su regulación vinculada a los acuerdos comerciales globales o regionales. En la segunda parte, se examinan las implicaciones que estas propuestas tendrían en el caso de México con el doble interés de responder —ya sea provisional y parcialmente— algunas de las principales interrogantes que aquéllas generan en los países en desarrollo y evaluar qué condiciones y requisitos debían cumplirse para aumentar la viabilidad de las mismas. Finalmente, se incluyen las conclusiones.

<sup>2</sup> Un indicador de las fuertes resistencias a la vinculación entre los estándares laborales y el comercio internacional fue la imposibilidad de lograr en Seattle un acuerdo para formar un grupo de trabajo que analizara este problema en el marco de la OMC, como había sido propuesto por Estados Unidos a cambio del apoyo de la AFL-CIO a la agenda de negociaciones. Esta organización había logrado previamente el rechazo a la autorización vía rápida (*fast track*) del Congreso estadounidense requerida por el presidente Clinton para ampliar el alcance del TLCAN al resto del continente. El principal argumento de la AFL-CIO fue la necesidad de garantizar previamente que el libre comercio beneficiaría a los trabajadores y al pueblo en general y protegería al medio ambiente. En relación con los cuestionamientos de los diversos grupos sociales presentes en Seattle, véanse Pharis Harvey *et al.*, “Developing Effective Mechanisms for Implementing Labor Rights in the Global Economy”, en <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf>>, consultada el 5 de junio de 2000; Jeff Faux, “Slouching toward Seattle”, *The American Prospect*, 6 de diciembre de 1999.

## FORTALEZAS Y LIMITACIONES DE LAS PROPUESTAS

El debate acerca de la posibilidad de adoptar alguna forma de vinculación entre el comercio internacional y los estándares laborales se recrudeció en el contexto de la creación de la OMC, aun cuando se haya descartado la adopción de cualquier medida de esta naturaleza. La declaración adoptada en la Conferencia Ministerial de esa organización, celebrada en Singapur en 1996, generó la expectativa de fortalecer dichos estándares a partir de la revitalización del proceso de supervisión de la OIT. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo no apoyó las medidas que lo hubieran hecho posible presentadas en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1997, fortaleciendo con esta posición el argumento de quienes creen que la OIT no sólo es inefectiva como instancia de promoción de mejores estándares laborales, sino que se ha convertido sin quererlo en un “pretexto” para dejar las cosas como están.<sup>3</sup>

Es posible identificar un cierto consenso sobre los más importantes convenios de la OIT, los cuales incluyen los estándares laborales básicos que deberían ser promovidos universalmente, como es el caso de la libertad de asociación (convenio 87), el derecho a la organización y la negociación colectiva (convenio 98), la prohibición del trabajo forzoso (convenios 29 y 105), la prevención de la discriminación en el empleo (convenio 111) y la exigencia de una edad mínima para trabajar (convenio 138). Más allá de estos estándares básicos, otras propuestas incluyen la exigencia de condiciones de trabajo apropiadas, como salarios mínimos, tiempos de trabajo máximos y normas de seguridad e higiene en el trabajo. Sin embargo, cabe destacar que todavía muchos países en desarrollo —principalmente asiáticos— rechazan los convenios de la OIT, argumentando una especie de “imperialismo cultural” encaminado a imponer los valores occidentales del trabajo, con la consiguiente violación de la soberanía. Junto a las resistencias de estos países, conviene señalar que Estados Unidos —país que bajo la administración de Clinton fue uno de los principales defensores de la regulación de los derechos laborales en el

<sup>3</sup> Eddy Lee, “Globalization and Labor Standards: A Review of Issues”, *International Labor Review* 136, no. 2 (1997): 173-189, tomado de <<http://www.ilo.org>>.

marco de la OMC— ha aceptado con mucha dificultad los convenios de esa organización, al punto de que solamente ha ratificado un número muy reducido de éstos.

Las propuestas encaminadas a vincular los estándares laborales y el comercio internacional se sustentan en gran medida en el reconocimiento de las insuficiencias de la OIT y se diferencian principalmente por su naturaleza persuasiva o punitiva. Las primeras son de muy diversa índole, y van desde la adopción de códigos de conducta para las empresas transnacionales y sus proveedoras (que incluyen estándares laborales básicos a ser respetados) o el establecimiento de una “etiqueta social global” (certificación del cumplimiento de ciertas normas laborales), hasta el condicionamiento de préstamos financieros por parte de los organismos internacionales para el fortalecimiento de las labores de supervisión de la OIT, sin llegar, empero, a la adopción de sanciones comerciales ni a modificar su estructura tripartita. Debido al carácter voluntario del cumplimiento de estos mecanismos, en el mejor de los casos darían lugar a un avance limitado y lento en la corrección de las situaciones de violación a los estándares laborales internacionales.<sup>4</sup>

Entre las propuestas de carácter punitivo, la más controversial es la adopción de una cláusula social encaminada a sancionar comercialmente en caso de violación a los estándares comunes incluidos en tratados comerciales regionales o globales. La mayor parte de las propuestas en esta dirección provienen de las confederaciones sindicales internacionales, con voz en los organismos multilaterales internacionales y regionales (como la OIT, la OCDE y la UE), o medios académicos, y se centran en el establecimiento de mecanismos de supervisión, recomendación y sanción comercial en relación con un número determinado de prácticas irregulares. La ventaja radica en que su inserción en el marco de tratados de esa naturaleza evitaría la adopción de medidas unilaterales y el encubrimiento de propósitos proteccionistas de corto plazo, causa de la complejidad de los procedimientos de sanciones. Además, a través de las cláusulas sociales se podría generar un círculo virtuoso si la acción punitiva se combina con incentivos positivos, por ejemplo, la constitución de

<sup>4</sup> Bensusán y Daamgard, “Estándares laborales...”, 64.

fondos destinados a promover un mejor cumplimiento de los estándares laborales y generar ventajas alternas a los bajos costos laborales, como la mayor capacitación de los recursos humanos conseguida a través de dichos fondos.

Junto a la de Ehrenberg, otra de las propuestas de regulación de los estándares laborales vinculada al comercio internacional con mayor alcance punitivo (en tanto puede impedir el ingreso de un país a un acuerdo comercial o provocar su exclusión del mismo) es la de Harvey y colaboradores.<sup>5</sup> En ésta se reúnen los elementos fundamentales para justificar la necesidad de la regulación global y regional de los derechos de los trabajadores, con base en los principales antecedentes y experiencias en esta dirección y en la formulación de propuestas concretas para lograrlo. Estas últimas, basadas fundamentalmente en el establecimiento de estándares laborales mínimos que deben ser cumplidos como requisito para beneficiarse de los acuerdos comerciales, bajo la estricta supervisión de órganos creados con tal propósito y de incentivos negativos y positivos que deben conducir gradualmente a la armonización de los derechos laborales, constituyen el principal aporte y un paso adelante respecto de los debates y análisis disponibles hasta entonces.

Como se observa en el cuadro 1, el nivel de las propuestas ha alcanzado ya el nivel de precisión necesario para generar una discusión fructífera acerca de la viabilidad de las mismas. En este trabajo se consideran las propuestas de Ehrenberg y de Harvey y colaboradores como referentes principales en tal discusión por tratarse de las más acabadas. Sin embargo, es necesario considerar que en los países en desarrollo no existen aún las condiciones adecuadas para que las cláusulas sociales reciban un amplio respaldo de quienes deberían ser sus principales impulsores (y beneficiarios), por lo que las páginas que siguen se dedican a identificar los pasos necesarios para crearlas.

<sup>5</sup> Esta propuesta se titula "Developing Effective Mechanisms for Implementing Labor Rights in the Global Economy", y forma parte del proyecto "Workers in the Global Economy", auspiciado por el Economy Policy Institute, el International Labor Rights Fund y la IFS. Véanse D. Ehrenberg, "From Intention to Action: an ILO-GATT/WTO Enforcement Regime for International Labor Right", en Compa y Diamonds, eds., *Human Rights, Labor Rights and International Trade* (Filadelfia: University of Pennsylvania, 1996); así como Harvey *et al.*, "Developing Effective Mechanisms...".

CUADRO 1  
PROPUESTA DE CLÁUSULA SOCIAL

Organización*	<i>Naturaleza y mecanismos (coercitiva o voluntaria/persuasiva)</i>	<i>El* que abarca (convenciones de la OIT)</i>	Cobertura en países	<i>Posibles impactos o beneficios</i>
OIT	<p>Persuasiva</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento del sistema de supervisión de la OIT sobre un conjunto de derechos básicos, sin importar si las convenciones respectivas se aprobaron o no. Se basaría en la adopción de una Declaración Solemne en 1998 que complementara la Constitución de la OIT. Este fortalecimiento disminuiría también en una elección más racional de lo legislado.</li> <li>Publicación regular y discusión de informes sobre el esfuerzo de los países para traducir el desarrollo económico producto de la apertura comercial en beneficios sociales.</li> <li>Otorgamiento de una "etiqueta social global" (<i>global social label</i>), que certifique a los países que respeten los derechos fundamentales de los trabajadores y acepten someterse a inspecciones autónomas y confiables sobre su cumplimiento. Dicho sello o etiqueta se imprimiría en todas las exportaciones del país en cuestión, según la voluntad del gobierno.</li> </ol>	<p>Libertad de asociación y negociación colectiva, prohibición del trabajo forzado, derecho a la no discriminación en el empleo y edad mínima para trabajar.</p>	<p>Multilateral, aplicado mediante los mecanismos tradicionales de la OIT.</p>	<p>El beneficio básico de los mecanismos de la OIT se revelaría a largo plazo a partir de una aplicación más efectiva de los EL a través de un sistema fortalecido de presión y supervisión internacional.</p>
Comisión Europea	<p>Persuasiva</p> <p>Este órgano propone que "en sus relaciones bilaterales y al otorgar ayuda y preferencias comerciales, la UE debería dar prioridad a los países que tomen medidas específicas para cum-</p>	<p>Bilateral, en los acuerdos establecidos entre la UE y terceros</p>	<p>Bilateral, en los acuerdos establecidos entre la UE y terceros</p>	<p>Desde su perspectiva, la presión internacional sobre otros países extendería y mejoraría la aplicación de los EL en ellos, además</p>

CUADRO 1  
PROPUESTA DE CLÁUSULA SOCIAL  
(CONTINUACIÓN)

<p>CIOSL-FIET-ISP-CIC</p>	<p>plir con los compromisos de Copenhague (promoción de los derechos básicos de los trabajadores, aplicación de las convenciones de la OIT y observancia de sus principios)". Igualmente se sugiere que la UE done al menos 20 % de sus fondos de asistencia pública para el desarrollo de programas sociales en rubros básicos a países que destinen al menos 20 % del gasto público a los mismos fines (CE, <i>The Medium-term Social Action Programme</i>, COM-95 134).</p>	<p>Libertad de asociación, derecho a la organización y negociación colectiva, prohibición del trabajo forzado, prevención de la discriminación en el empleo, igual pago a igual trabajo y edad mínima para trabajar.</p>	<p>de proteger la mano de obra europea contra una competencia políticamente inadmisiblemente.</p>
<p>Daniel Ehrenberg</p>	<p>Punitiva La OMC debe incorporar la siguiente cláusula: "Las partes contratantes acuerdan tomar las medidas necesarias para asegurar la observancia de los mínimos especificados por el Comité Consultivo [cc] establecido por la OMC y la OIT [...]". Todos los miembros de ésta deben someterse a revisiones regulares realizadas por el cc para proceder a un mecanismo de investigación según líneas de la OIT. Las sanciones comerciales serían graduales y crecientes, sólo en caso de que el gobierno no cumpliera con la recomendación del cc.</p>	<p>Esta cláusula impulsaría un proceso más sostenible de inversión por parte de las ETN. La distribución del ingreso mejoraría a partir de un incremento gradual en el poder adquisitivo de los salarios.</p>	<p>Una ventaja importante de esta propuesta es que tiene acceso al mecanismo de solución de controversias no sólo los Estados miembros de la</p>
<p>Daniel Ehrenberg</p>	<p>Punitiva Propone un mecanismo de cláusula social en 3 fases: I. Un "comité de admisibilidad" integrado por nueve miembros decide si la queja es admisible o no. Su decisión es inapelable.</p>	<p>Todos los derechos laborales básicos de la OIT.</p>	<p>Estados miembros de la</p>

CUADRO 1  
PROPUESTA DE CLÁUSULA SOCIAL  
(CONTINUACIÓN)

<i>Organización</i>	<i>Naturaleza y mecanismos (coercitiva o voluntaria/persuasiva)</i>	<i>Etª que abarca (convenciones de la ort)</i>	<i>Cobertura en países</i>	<i>Posibles impactos o beneficios</i>
II.	<p>Fase de determinación. Se forma un panel de disputas integrado por 7 miembros de la ort-omc que determina si hay una violación persistente de derechos laborales básicos y el impacto de tal conducta en los flujos comerciales. Es posible presentar contraalegatos y también hay audiencias con testigos. La omc y la ort deberán aprobar el informe del panel, que incluiría argumentos, si hay o no violaciones y en qué medida afecta al comercio, así como las medidas recomendadas (temporales, de ayuda técnica y posibles contramedidas) para solucionar el problema.</p>			<p>omc, sino también las asociaciones de trabajadores y patrones directamente, lo que abre un espacio para que las disputas no se vean solo desde la óptica interestatal; ello contribuiría a despolitizar el mecanismo.</p>
III.	<p>Fase de corrección. Aquí el país acusado podría apelar a la Corte Penal Internacional (cpi) durante los 3 meses siguientes de la adopción del informe. La cpi apoyaría, anularía o modificaría el fallo del panel, siendo su decisión definitiva. A continuación se formaría un "comité de remedio o corrección" integrado por 10 miembros que decidiría, con base en el informe del comité de determinación, los tiempos para que el país mejoraría sustancialmente la aplicación del derecho laboral discutido, las acciones necesarias para alcanzar ese objetivo, así como el tiempo para establecer con-</p>			

CUADRO 1  
 PROPUESTA DE CLÁUSULA SOCIAL  
 (CONTINUACIÓN)

<p>tramedidas y sanciones económicas (con un máximo de 2 años para mejorar la aplicación de los derechos laborales). De no mejorar la aplicación de los EL, se aplicarían contramedidas y sanciones comerciales crecientes hasta que las violaciones cesaran, situación que se comprobaría a través de un procedimiento de certificación que revisaría periódicamente los progresos hechos por el país ofensor.</p>	<p>Punitiva                  Carta Social para Norteamérica (1ª fase) y Continental Americano (2ª fase). Su naturaleza es política, a través de la creación de una comisión para el futuro de la democracia política en Norteamérica. Creación de un órgano internacional ad hoc, mecanismos de resolución de disputas, fondos sociales para los países de menor desarrollo y asistencia técnica sobre EL y ambientales.</p>	<p>1. Fortalecimiento de las leyes nacionales de cada país.                  2. Adopción de normas comunes sobre reducción de tiempo de trabajo y consejos de trabajadores en las empresas.</p>	<p>Multilateral, regional y continental.</p>	<p>Armonización laboral hacia arriba, aumento del espíritu público sobre los EL. Sus desventajas serían la fuerte oposición empresarial y de gobiernos de América Latina por la posible pérdida de soberanía política y dificultad de cumplimiento en pequeñas empresas.</p>
<p>Punitiva                  Incorporación de una cláusula social en todos los acuerdos regionales de comercio, examinada a fortalecer el cumplimiento de las normas laborales nacionales y de los convenios de la OIT, así como a lograr la armonización de las mismas. El incumplimiento de los EL impediría la participación en los acuerdos comerciales regionales o globales, o provo-</p>	<p>1. Fortalecimiento de las legislaciones nacionales y de los convenios de la OIT a través de la supervisión de un panel de expertos.                  2. Armonización de los EL en cada país.</p>	<p>Multilateral, regional o global.</p>	<p>Establecer en todos los países vinculados por el comercio un piso mínimo de EL y garantizar que no haya una competencia sustentada en la violación de los mismos.</p>	

Harvey *et al.*

CUADRO 1  
PROPUESTA DE CLÁUSULA SOCIAL  
(CONTINUACIÓN)

Organización	<i>Naturaleza y mecanismos (coercitiva o voluntaria/persuasiva)</i>	<i>El* que abarca (convenciones de la OIT)</i>	<i>Cobertura en países</i>	<i>Posibles impactos o beneficios</i>
	<p>caría su expulsión de los mismos. Un panel de expertos revisaría si los países cumplen con los <i>EL</i> y establecería en caso contrario un período de 2 años para mejorar el cumplimiento, incluyendo recomendaciones de reforma de las legislaciones laborales nacionales. Igualmente se evaluará el tipo de asistencia requerida en cada país para hacer progresos. A diferencia de lo previsto en el <i>ACIAN</i>, se promueve la armonización de las distintas legislaciones nacionales en torno a estándares comunes, reconociendo que la principal responsabilidad en el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores corresponde a las instancias nacionales.</p>	<p>3. Auditorías a las empresas que operen comercialmente en más de un país por parte de observadores independientes. Estas compañías quedarán obligadas a cumplir con los estándares contenidos en las cláusulas sociales.</p>		

\* *EL*: estándares laborales.

FUENTE: Bensusán y Daamgard, "Estándares laborales..." Se agregó al cuadro original la propuesta de Harvey *et al.*, "Developing Effective Mechanism..." y la de otros documentos de la OIT, del *CIOSI*, así como Ehrenberg, "From Intention...", y Congress of the United States, Office of Technology Assessment, *US-Mexico Trade: Pulling Together or Pulling Apart? III-545* (Washington, D.C.: GPO, 1992).

*Los supuestos y las evidencias que justifican el respaldo o el rechazo de las cláusulas sociales*

Sin dejar de reconocer la necesidad de pasar de la abstracción al terreno de la elaboración y difusión de las propuestas, cabe señalar que en los países en desarrollo aún es necesario avanzar en la argumentación destinada a descartar los fines proteccionistas de cualquier intento de regular, global o regionalmente, los estándares laborales básicos y hacer más explícitas las ventajas de esta alternativa. Este aspecto resulta fundamental y debe ser incluso objeto de una atención prioritaria, de esta manera se ayudará a combatir uno de los prejuicios más extendidos y frecuentemente invocados por diversos actores en estos países, desde los mismos gobiernos hasta las organizaciones empresariales y sindicales, para justificar sin más el rechazo a los esfuerzos por condicionar el comercio al cumplimiento de dichos estándares.

Al respecto, la idea dominante es que los países desarrollados, y en particular los defensores de la regulación laboral global en Estados Unidos (principalmente los sindicatos y otras ONG, pero también el presidente Clinton y numerosos legisladores del Partido Demócrata), sólo quieren proteger por esta vía sus empleos de la competencia con otros países donde abunda la mano de obra barata, lo que conduciría a mantener las actuales diferencias en los niveles salariales y condiciones laborales, en lugar de eliminarlas a través del crecimiento económico generado por la liberación comercial. De ahí la insistencia en que en ese caso el principal problema radicaría en evitar el uso unilateral de las cláusulas sociales, lo cual se lograría diseñando los procedimientos más adecuados para que no queden en manos de ningún país ni se apliquen discrecionalmente, en lugar de rechazarlas como se hace actualmente, sin considerar las evidencias de las asimetrías, que no sólo se están borrando, sino que se están profundizando entre y dentro de los países vinculados por el comercio internacional.

Por lo demás, se debe observar que la intención de los sindicatos en los países desarrollados de proteger y retener los empleos —tanto frente a países competidores con bajos salarios o ausencia de regulaciones laborales, como en cualquier caso— es completamente le-

gítima y no es sensato esperar que desaparezca. Lo que ha de discutirse es bajo qué mecanismos se buscaría esta protección cuando, al mismo tiempo, se enfrentan procesos de liberalización comercial y del flujo de inversiones aparentemente irrefrenables. En las nuevas condiciones que impone la globalización es evidente que la protección no puede derivarse exclusivamente de regulaciones nacionales, aunque no por ello éstas dejan de ser necesarias, en tanto que responden a las particularidades de las relaciones y compromisos entre el Estado y la sociedad y las características del desarrollo económico. Así, se pone de relieve la importancia de considerar de manera articulada los diversos niveles de regulación (nacional, regional y global) y preocuparse incluso seriamente por las limitaciones de la protección a los derechos laborales individuales y colectivos en la economía más grande del mundo, y no sólo por las que se observan en los países de menor desarrollo, si se quiere realmente poner un freno al actual abatimiento de los estándares laborales y de los salarios como forma de retener o atraer los empleos.

Si bien es cierto que a nivel agregado no existen evidencias contundentes que prueben que los bajos salarios constituyen el factor decisivo en la reubicación de capitales, a nivel microeconómico todo indica que se encuentran entre los más importantes.<sup>6</sup> Así, por ejemplo, un estudio de la Oficina de Evaluación Tecnológica del Congreso de Estados Unidos (OTA, por sus siglas en inglés) lo confirma para el caso de las inversiones en México en las empresas maquiladoras.<sup>7</sup> Esto hace que los gobiernos se interesen en abatir artificialmente los salarios y las regulaciones laborales para atraer los capitales y que las empresas transnacionales tengan un gran poder para imponer condiciones en esta dirección. Así, las preocupaciones de quienes sostienen la inconveniencia de las regulaciones laborales supranacionales —y que postulan el predominio del mercado— y predicen, en caso de adoptarlas, toda serie de desastres para los países en desarrollo, debían sumarse al interés por eliminar las injerencias externas, mismas que provocan el abatimiento de las remuneraciones, en

<sup>6</sup> OCDE, *Trade Employment and Labour Standards. A Study of the Workers Rights and International Trade* (París: OCDE, 1996).

<sup>7</sup> Congress of the United States, Office of Technology Assesment, *US-Mexico Trade...*

lugar de limitarse al rechazo de las cláusulas sociales, como en el caso de los topes salariales o los acuerdos de las asociaciones de maquiladoras para impedir que incrementen los salarios, a pesar del crecimiento de la productividad y de los empleos, con el apoyo del gobierno, todo lo cual atenta contra los principios liberales.<sup>8</sup>

Vinculado con ese enfoque, es muy conocido el argumento relativo a la necesidad de permitir que los países menos desarrollados aprovechen los bajos salarios como ventaja comparativa, aspecto defendido expresamente por la OMC. En este sentido, es muy importante reunir más evidencias empíricas que prueben que los bajos salarios y malas condiciones de trabajo no son en muchos países el resultado del escaso desarrollo económico, sino una consecuencia de la represión artificial de los mismos, a través de una intervención estatal (no del mercado) para atraer y conservar las inversiones a costa de los propios trabajadores y sus familias. Para delimitar mejor ambas situaciones y dar mayor fuerza argumentativa a la exigencia del cumplimiento de estándares laborales comunes entre los países de desigual nivel de desarrollo, será necesario contar con mayor información y con propuestas que consideren tanto las disparidades de los niveles de desarrollo entre los países, como la intención de usar arbitrariamente los bajos salarios y condiciones laborales como factor principal de atracción de los capitales.

También habría que promover nuevas investigaciones y dar a conocer ampliamente las evidencias de los márgenes existentes en gran parte de los países de bajos estándares laborales, e incrementarlos junto con los salarios, sin que esto conlleve a la pérdida de competitividad y, por ende, de puestos de trabajo. Así se avanzaría en la demostración de que, en efecto, no hay un conflicto de intereses entre los trabajadores de los países desarrollados y en desarrollo, y que todos ganarían con la regulación global y regional de los derechos laborales fundamentales, en la medida en que las empresas ya no utilizarán la mayor movilidad como medida de presión para evitar tales regulaciones; al contrario, conviene advertir que en los países en desarrollo aún predomina la idea opuesta, dándole legitimidad a

<sup>8</sup> Véanse Bensusán y Damgaard, "Estándares laborales...", y Graciela Bensusán y Luis Reygadas, "La situación laboral en Chihuahua: un caso de represión artificial de los salarios", *Revista Mexicana de Sociología* 62, no. 2 (abril-junio de 2000): 29-57.

las posiciones de defensa del statu quo sustentadas en la evidencia contundente resultante del flujo de empleos manufactureros de los países de altos salarios hacia donde éstos son más bajos, lo cual aliena al convencimiento de que, al menos en el corto plazo, se trata de la estrategia más racional para promover el crecimiento económico. Uno de los principales defensores de este argumento en el Foro Económico Mundial, celebrado en Davos en enero de 2000, dirigido a cuestionar las exigencias de regulación provenientes de la AFL-CIO apoyadas por el ex presidente Clinton, fue el ex presidente Zedillo. En esa oportunidad consideró que los reclamos en esta dirección sólo tenían el objetivo de evitar el comercio y la inversión en los países en desarrollo.<sup>9</sup>

También es necesario demostrar con evidencias que son falsas las promesas de que el crecimiento de los empleos y la productividad generados por la intensificación del comercio se traducirán necesariamente y por sí solos en la elevación de los salarios y condiciones de trabajo, si no se crean las condiciones institucionales y sociales adecuadas para ello. Volveremos a este punto al retomar más adelante el caso mexicano.<sup>10</sup>

Para despejar el terreno en la búsqueda de aliados que defiendan la adopción de cláusulas sociales dotadas de mecanismos para cumplirlas, resulta crucial insistir en que no existe en realidad el “libre comercio” como tal (prueba de ello son las numerosas regulaciones contenidas en el TLCAN en materia de propiedad intelectual) y que la frecuentemente invocada defensa de la soberanía sirve como pretexto. Por el contrario, debe insistirse en el hecho de que las regulaciones actuales y los intereses que éstas protegen reflejan el creciente poder del capital (y de las empresas transnacionales) para influir en la decisión sobre qué debe ser protegido, o bien qué es o no un obstáculo o un estímulo para la competitividad. En consecuen-

<sup>9</sup> En relación con las declaraciones del ex presidente Zedillo y de la AFL-CIO en la Reunión Anual del Foro Económico en Davos, Suiza, véase World Economic Forum, XXX Reunión Anual del Foro Económico Mundial, comunicado no. 1978, en <<http://www.worldeconomicforum.com>>, consultada el 28 de enero de 2000.

<sup>10</sup> En cuanto a la insuficiencia de las evidencias sobre las ventajas o desventajas de la regulación de los derechos laborales vinculada al comercio internacional, véase Bensusán y Damgaard, “Estándares laborales...”.

cia, aumentar el poder de las organizaciones sociales y políticas defensoras del punto de vista de los trabajadores es relevante a la hora de promover nuevas reglas que protejan sus intereses frente a las exigencias del capital.

Lo anterior conduce a subrayar la dimensión política del problema, aspecto muchas veces descuidado, pero que debe resaltarse cuando se diseñe la estrategia encaminada a hacer viable la adopción de cláusulas sociales. En efecto, no puede omitirse que en buena medida el éxito de esta meta depende —más que de las evidencias a favor o en contra de los argumentos— de que quienes respaldan la incorporación de cláusulas sociales a los acuerdos comerciales (sindicatos de los países desarrollados, ONG, etc.) puede aumentar su poder político para ganar la capacidad de influir en el contenido y la suerte futura de tales acuerdos. De ahí la importancia de que los gobiernos resultantes en los próximos procesos electorales —tanto en Estados Unidos como en el resto del continente americano— asuman compromisos con esos actores, acerca de la necesidad de regular los derechos de los trabajadores de manera vinculada al comercio internacional.

En cualquier caso, los esfuerzos para mejorar la comprensión de estas cuestiones y colocarlas en un lugar central de las agendas sociales y políticas son imprescindibles si realmente se quiere aumentar el respaldo a las cláusulas sociales en los países menos desarrollados. En éstos es poco lo que se sabe de sus posibles ventajas, y sobre todo de la importancia que tienen —junto a los intentos de regular los flujos de inversiones— para reorientar el curso de los procesos de globalización e integración regional, pasando desde un enfoque neoliberal a otro de corte institucional que subraye los objetivos sociales del desarrollo.<sup>11</sup> Por ello es importante discutir en nuestros países las propuestas concretas —como la elaborada por Harvey y colaboradores—, que permitan aterrizar la idea de un modelo de globalización alternativo y aumenten la confianza en que no hay una sola vía para impulsarla.

<sup>11</sup> Un análisis de los principales argumentos de los enfoques neoliberales y neoinstitucionales en pro y en contra de la regulación laboral vinculada a los acuerdos comerciales globales y regionales se encuentra en Bensusán y Damgaard, “Estándares laborales...”.

### *Las cláusulas sociales: contenido y procedimientos*

Para determinar el posible contenido de estas cláusulas es imprescindible jerarquizar la importancia de los derechos laborales a proteger, contando incluso con un amplio consenso acerca de cuáles son los estándares básicos.<sup>12</sup> Asimismo, parece necesario distinguir los niveles de regulación regional y global.

Desde esta perspectiva, debe establecerse que la inclusión del derecho a la organización, a la contratación colectiva y a la huelga son fundamentales para aumentar la eficacia de cualquier sistema —nacional, regional o global— de supervisión de los demás estándares laborales (estén incluidos en una cláusula social o en un código de conducta). Identificar esta prioridad, sin descuidar la importancia de las demás, es importante, porque, como lo prueba la experiencia de la UE y el ACLAN, se trata de los estándares que más resistencia generan en medios empresariales y gubernamentales, pero que mayor relevancia tendrían para poner un freno real a las estrategias de competitividad sustentadas en bajos costos laborales. En efecto, por eficaz que sean los procedimientos judiciales y de supervisión encaminados a reparar las violaciones, se podría avanzar más rápido en la labor preventiva y correctiva si los trabajadores tienen instrumentos colectivos de expresión y defensa de sus intereses. Igualmente, como lo sugiere el documento de Harvey y su equipo, los sindicatos independientes constituyen el instrumento más apropiado para llevar a la práctica los códigos de conducta de las empresas transnacionales y denunciar las violaciones de aquéllos, por lo que la eliminación de los obstáculos legales (o de hecho para su constitución y desarrollo) se vuelve una prioridad.

Otra razón para insistir en este punto es que, al inicio del siglo XXI, hay suficientes evidencias de las crecientes dificultades existentes en

<sup>12</sup> Considerando los convenios con mayores ratificaciones de la OIT, la CIOE propuso incluir en la cláusula social los siguientes estándares, los cuales cuentan con un gran consenso entre otras entidades sindicales e incluso en la OCDE: derecho de asociación (convenio 87); derecho a la organización y contratación colectiva (convenio 98); igual oportunidad en el acceso al empleo y no discriminación (convenios 100 y 111); prohibición del trabajo forzoso (convenios 29 y 115) y prohibición del trabajo de menores (convenio 138). Véanse Harvey *et al.*, “Developing Effective Mechanisms...”, y Bensusán y Damgaard, “Estándares laborales...”.

los países con distintos niveles de desarrollo para formar sindicatos o defender su autonomía, acción que lleva a decenas de miles de trabajadores a perder sus empleos (cuando no la vida) y deja a la inmensa mayoría en la indefensión frente a la arbitrariedad patronal.<sup>13</sup> El caso es que, si el derecho a la organización no se convierte pronto en una garantía global prioritaria en la agenda de los trabajadores y con mecanismos verdaderamente eficaces destinados a hacerla cumplir, las amenazas de cierre de empresas y traslado de las inversiones serán cada vez más efectivas para contrarrestar los esfuerzos organizativos.<sup>14</sup> Esta situación derivará en un aumento irrefrenable del poder de las empresas transnacionales para imponer condiciones y en un muy lento avance de cualquier esfuerzo por disminuir las violaciones a los demás estándares laborales que descansan en la capacidad de denuncia de los trabajadores desorganizados, o bien en la habilidad de las ONG para extender su influencia.

En cuanto a la inclusión de condiciones de trabajo mínimas en las cláusulas sociales, respecto al nivel de desarrollo de cada economía, esta opción sería más viable en el mediano plazo si se hace a través de los acuerdos regionales, en los que también se podrá establecer regulaciones vinculadas a los distintos sectores, muchos de los cuales ya tienen grados muy importantes de integración. Así se atenderían mejor los problemas generados de las asimetrías económicas entre países, e incluso dentro de un mismo sector, donde la heterogeneidad de la estructura productiva y los distintos niveles de productividad tendrían que considerarse. Igualmente en este nivel se avanzaría más rápido en el futuro de la negociación colectiva transnacional, recurso

<sup>13</sup> Un informe de la CIOSL estimó que anualmente entre 300 y 500 trabajadores han perdido la vida, mientras miles han sido arrestados o intimidados. También se calcula que entre 65 000 y 75 000 dirigentes han sido despedidos por su actividad, todo lo cual indica que el derecho a la sindicalización independiente es vulnerado con la complicidad de los gobiernos y las empresas. Datos citados por Harvey *et al.*, "Developing Effective Mechanisms...".

<sup>14</sup> Al respecto véase la investigación realizada sobre el impacto de las amenazas de cierre de empresas sobre el derecho de la organización en Comisión para la Cooperación Laboral del ACLAN (CCL), "Cierre de empresas y derechos laborales. Informe presentado al Consejo de Ministros sobre los efectos del cierre repentino de empresas sobre la libertad de asociación y el derecho de los trabajadores a organizarse en Canadá, Estados Unidos y México", Comisión para la Cooperación Laboral del ACLAN, consultado en <<http://www.naalc.org/spanish/publications/nalmcp.html>>.

fundamental para permitir un mayor protagonismo a los actores sociales en la armonización de las condiciones laborales entre países que comercian entre sí, y en los que las empresas tienen estrategias de producción y expansión plenamente integradas.

Por el contrario, los estándares laborales básicos deberían quedar regulados a nivel global, sin embargo, debido a su naturaleza, éstos han de cumplirse independientemente de cuál sea el nivel de desarrollo de los países. Cabe considerar la necesidad de establecer exactamente qué debe entenderse por estándares laborales básicos, más allá de las formulaciones generales que admitirían diversos alcances de los mismos. Con tal propósito, la revisión del contenido de los convenios de la OIT y de algunas de sus más importantes recomendaciones, relacionadas con la libertad sindical y la negociación colectiva (convenios 87 y 98), serían útiles para precisar el alcance de las regulaciones globales, aunque conviene considerar otros elementos de juicio que pueden derivarse del estudio de las ventajas y desventajas de las regulaciones nacionales.

### *¿Armonización o cumplimiento de las regulaciones nacionales?*

La revisión de las experiencias de regulación regional (UE, ACLAN, Mercosur) sugiere que las tendencias a la vía de la armonización avanzan muy lentamente en esa dirección y, a su vez, las que se limitan a exigir un mejor cumplimiento de las regulaciones nacionales tienen escaso impacto.<sup>15</sup>

En el caso de la UE, por ejemplo, han quedado excluidos los derechos colectivos y en lo fundamental se mantienen significativas diferencias institucionales en materia laboral entre los países que la integran. Tampoco existe certeza acerca de si esa armonización seguirá el patrón de los países con mayores niveles de protección, o si, por el contrario, las presiones competitivas de países con mercados laborales altamente flexibles (como es el caso del estadounidense) empujarán hacia abajo los estándares laborales europeos. Si se con-

<sup>15</sup> Graciela Bensusán, comp., *Estándares laborales después del TLCAN* (México: FLACSO-Fundación Friedrich Ebert-Plaza y Valdés, 1999).

sidera que las asimetrías económicas e institucionales que existen entre los países de la UE son menores que las de los países del TLCAN y que se trata en este caso de un proceso mucho más reciente, se advierte la dificultad de conseguir avances sustanciales en el corto plazo por la vía de una armonización que elimine gradualmente las asimetrías.<sup>16</sup>

Existen fuertes contrastes institucionales, por ejemplo, entre el modelo de regulación del mercado laboral o entre las formas de regulación de los derechos colectivos en Estados Unidos y México, aunque en la práctica las relaciones laborales enfrenten tendencias convergentes en ambos países.<sup>17</sup> De esta forma, al limitarse el ACLAN a promover un mayor cumplimiento de las regulaciones nacionales, preserva las diferencias —justificadas por razones culturales, históricas, etc.—, en tanto éstas no han sido un obstáculo para lograr un abatimiento generalizado de las condiciones de trabajo y del poder de los sindicatos conforme a los requerimientos de las empresas. Modificar esta situación, para promover una armonización institucional que frene las estrategias de competitividad sustentadas en los bajos salarios y en el control o la ausencia de los sindicatos, supone nada menos que un cambio de la correlación de fuerzas que sostuvo hasta ahora la integración en el norte del continente americano, lo cual no parece probable en el corto plazo, a pesar de los esfuerzos de quienes reclamaron nuevas regulaciones laborales en Seattle (1999), Davos (2000) y Washington (2000).

Sin duda, los avances en el conocimiento y en la comparación de los modelos de regulación de los distintos países vinculados por el comercio —sobre todo de los estándares laborales básicos— serán además necesarios para volver más específica la idea de la armonización.<sup>18</sup> Al respecto, es necesario que las organizaciones sindi-

<sup>16</sup> Respecto al análisis acerca de la lenta evolución institucional en la UE y de las dificultades para definir un sistema común de relaciones industriales en ese espacio de integración, véase Wolfgang Streeck, "The Rise and Decline of Neocorporatism", en Ulman Eichengreen y Dickens, eds., *Labor and an Integrated Europe* (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1993), 87-99.

<sup>17</sup> Graciela Bensusán, *El modelo mexicano de regulación laboral* (México: FLACSO-FES-Plaza y Valdés, 2000).

<sup>18</sup> Una comparación inicial de los modelos de regulación existentes en Estados Unidos, Canadá, México, Brasil y Argentina, a partir de la cual se identifican las principales fortalezas

cales y los especialistas trabajen conjunta e inmediatamente en torno a estas preocupaciones, estableciendo a escala regional los posibles alcances de la armonización, así como la duración (necesariamente gradual) que debe tener este proceso, tomando en cuenta los diferentes niveles de desarrollo y jerarquizando las metas. Así, por ejemplo, la identificación de indicadores que permitan establecer una relación transparente entre los salarios y la productividad de las empresas y sectores, o entre los salarios mínimos y el nivel de vida en los países vinculados por acuerdos regionales, serían un requisito previo a cualquier intento de proponer la armonización salarial, sea a través de las cláusulas sociales o a través de los códigos de conducta.

Igualmente conveniente resultaría la promoción inmediata de la constitución de equipos de investigación en cada país para que, a partir de una metodología común, identifiquen los problemas específicos de regulación o cumplimiento de los estándares laborales, así como cuál ha sido hasta ahora el impacto específico y real de los códigos de conducta, lo cual permitirá elaborar un mapa más completo de la situación y anticipar qué es lo que puede y debe armonizarse junto con los obstáculos y oportunidades para llevarlo a cabo.<sup>19</sup> Sin embargo, si se contempla que la armonización supone la reforma nacional de las instituciones laborales, será necesario tener en cuenta especialmente los obstáculos de tipo político, y no sólo los económicos, en tanto que se requerirá de alianzas adecuadas a ese nivel para potenciar el poder de los actores sociales comprometidos con esta meta.

---

y debilidades de los mismos para permitir una defensa efectiva de los derechos laborales en un mundo sometido a crecientes presiones competitivas, se encuentra en Bensusán, comp., *Estándares laborales...*

<sup>19</sup> Sobre esto, también es importante identificar de manera precisa cuáles son los países y sus respectivas regiones con mayores problemas de incumplimiento, así como la naturaleza específica de las medidas correctivas en cada caso. Algunos trabajos de la OIT pueden ser útiles para ello, aunque, como la misma OCDE lo reconoce, las características del procedimiento ante ese órgano pueden llevar a que los países con mayores violaciones tengan un menor número de quejas. Igualmente cabe señalar que la información sobre el cumplimiento de los estándares laborales básicos es dispersa e incompleta aun con los principios más vigilados, como es el caso del derecho a la organización y la contratación colectiva en los países que ratificaron los convenios 87 y 98; tanto para este aspecto, como para ver un ejemplo de los estudios sobre las condiciones laborales en zonas de exportación véase, respectivamente, OCDE, *Trade Employment...*, 75 y siguientes, e ILO, *Report on the ILO Consultation on Export Processing Zones and Export Industries* (Belice: OIT, octubre de 1997).

Tocante a las oportunidades, la armonización laboral sin duda será más factible en el curso de procesos de integración que contemplen la dimensión política de los mismos, así como entre los países con menores asimetrías económicas y que garantizan o se proponen garantizar la libre movilidad de los trabajadores, no sólo del capital, como es el caso de la UE y el Mercosur. El problema, paradójicamente, es que este proceso de armonización resulta más importante y necesario cuando las condiciones son más adversas. La experiencia del TLCAN demuestra lo anterior no sólo porque las asimetrías originales se mantienen, sino que se acentúan y han estado acompañadas de políticas empresariales y gubernamentales en el país de menor desarrollo, donde se busca mantener artificialmente la ventaja comparativa de los bajos salarios en los sectores de exportación. De ahí la urgencia de diseñar mecanismos complementarios de ese módulo de integración como los que proponen Harvey y colaboradores, antes de extenderlo al resto del continente.<sup>20</sup>

### *La viabilidad*

Si se considera que gran parte de los países se encuentran vinculados mediante acuerdos originales y que forman parte de la OMC, la idea de condicionar el ingreso o permanencia de un miembro a una vinculación del cumplimiento de determinado conjunto de estándares laborales llevaría necesariamente a la reforma de estos instrumentos. El tema nodal entonces es cómo ganar el poder necesario para lograrlo, si los sindicatos se encuentran debilitados y los gobiernos enfrentan presiones crecientes para otorgar todo tipo de facilidades a los inversionistas, entre otras causas, liberalizando los mercados laborales. Al respecto, cabe advertir que si bien los organismos financieros internacionales u otros multilaterales han suavizado las exigencias flexibilizadoras,<sup>21</sup> éstas aún siguen vigentes como recomen-

<sup>20</sup> Harvey *et al.*, "Developing Effective Mechanisms...".

<sup>21</sup> El Banco Mundial ha suavizado su posición sobre el impacto de los sindicatos en el desempeño económico, al reconocer que puede ser positivo o negativo, según el contexto y el marco jurídico en el que operan. Asimismo se reconoce que los sindicatos serían útiles en

daciones encaminadas a resolver los problemas de empleo (desempleo y subempleo).<sup>22</sup> En consecuencia, se ha de dirigir una parte de los esfuerzos a cambiar el enfoque en estos foros e insistir en la importancia de destinar recursos para mostrar las desventajas del comercio global y regional si éste no contempla la necesidad de incluir a los trabajadores y a amplios sectores de la sociedad entre sus beneficiarios.

Al respecto, Harvey y sus colegas subrayan la importancia de convencer a los gobiernos de la necesidad de contar con instituciones globales y regionales que impidan las presiones de los inversionistas para abatir los estándares laborales. Sin embargo, en las actuales circunstancias, este reto resultaría desmedido para las fuerzas sociales que buscan el cambio en los países en desarrollo; incluso, según algunos observadores, sólo una crisis profunda generada globalmente por el modelo económico actual llevaría a los gobiernos y organismos financieros a reconocer la necesidad de introducir correctivos, como regulaciones laborales y del flujo de capitales.<sup>23</sup>

Sin asumir una visión pesimista, es imprescindible dedicar mayor atención al diseño de una estrategia capaz de crear un clima y una correlación de fuerzas favorable al establecimiento de límites a las estrategias competitivas, sustentadas en la violación de los estándares laborales. En este sentido, resultan fundamentales los esfuerzos nacionales para posibilitar el aumento del poder político de quienes están a favor de un nuevo modelo de integración y globalización, lo que pasa por la profundización de la democracia e incluso por el cam-

---

la disminución de las diferencias salariales por razones de sexo o raza. Banco Mundial, "Informe sobre el desarrollo mundial 1995", en ídem, *El mundo del trabajo en una economía integrada* (Washington, D.C.: BM, 1995), 93 y siguientes.

<sup>22</sup> Así, por ejemplo, en el caso de México, se sigue insistiendo en que la eliminación de la rapidez en materia de contratación y despido ayudaría a resolver el problema del subempleo, cuando en los hechos el mercado laboral mexicano es uno de los más flexibles. En relación con las recomendaciones de la OCDE de reformar la legislación mexicana, véase OCDE, *Estudios económicos de la OCDE* (México: OCDE, 1997). Un análisis de la flexibilidad del mercado laboral mexicano se encuentra en Enrique Hernández Laos, "México: costo laboral y competitividad manufacturera", en E. Amadeo *et al.*, *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina* (Ginebra: OIT, 1997).

<sup>23</sup> Una reflexión crítica sobre la necesidad de adoptar nuevas reglas globales y los retos políticos a asumir para lograr el poder requerido se encuentra en Felipe González *et al.*, *Forjar la globalización* (Bonn: Fundación Friedrich Ebert, 1998).

bio institucional interno que mejore la calidad de los sistemas de representación de intereses, tanto en los ámbitos sindical y empresarial, como político. Igualmente es necesario vincular las cláusulas sociales con incentivos de carácter positivo, que alienten a los gobiernos y demás opositores a aceptarlas al disminuirse los costos de su cumplimiento; para lo cual debe ofrecerse ayuda económica que sufrague en parte el costo del fortalecimiento de los sistemas nacionales de prevención y reparación de las violaciones, así como aumentar otras ventajas competitivas en los países desarrollados, por ejemplo, los niveles educativos y de calificación de la mano de obra, o la infraestructura y los transportes. Por supuesto, el añejo problema de la enorme carga de la deuda externa en estos países no sólo no ha desaparecido con la liberación comercial, sino que incluso se ha incrementado, dejando escaso margen para la adopción de políticas públicas encaminadas a elevar la capacidad de atracción de capitales por vías alternativas.<sup>24</sup>

En este sentido, la experiencia de la UE al destinar fondos sustanciales para la incorporación de los países de menor desarrollo debe considerarse como un recurso para vencer las resistencias a aceptar otro tipo de regulaciones restrictivas de las violaciones laborales, y construir otro tipo de ventajas competitivas en esos países, en lugar de los bajos salarios.

#### ALGUNAS IMPLICACIONES EN EL CASO MEXICANO

##### *¿Reforma legal o fortalecimiento de la legislación vigente?*

Al revisar la situación laboral de los diferentes países con miras a incorporarse y permanecer en los acuerdos comerciales, surge la interrogante de cuál es el alcance de las medidas a tomar para reparar y evitar las violaciones a los derechos de los trabajadores. Al respecto, México es un caso paradójico, pues se trata de uno de los países lati-

<sup>24</sup> Una visión alternativa del enfoque neoliberal dominante en las negociaciones del TLCAN que propone la constitución de fondos para ayudar al desarrollo de la economía más débil se encuentra en Congress of the United States, Office of Technology Assesment, *US-Mexico Trade...*

noamericanos que ha firmado un alto número de convenios de la ort, tiene una larga tradición de protección a los derechos individuales y colectivos (y una cultura que brindó una gran legitimidad a las organizaciones obreras), junto a una de las legislaciones más rígidas en la materia pero que, a la vez, presenta severos problemas de incumplimiento. No obstante, ese obstáculo no se resolverá de manera exclusiva fortaleciendo global o regionalmente los mecanismos destinados a hacer efectiva la protección laboral, en tanto que se requiere simultáneamente la reforma interna de la legislación que cierre el paso a la discrecionalidad estatal en la determinación del alcance real de dicha protección.<sup>25</sup>

Aunque aquí no haré una exhaustiva explicación de este argumento,<sup>26</sup> cabe advertir que la legislación laboral mexicana —como otras adoptadas en diversos países de América Latina con Estados fuertemente intervencionistas— contiene en sí misma los mecanismos destinados a flexibilizar su aplicación y adaptarla a los requerimientos del capital. Desde la integración tripartita de los tribunales laborales (dependientes del Poder Ejecutivo), hasta el enorme poder de intervención gubernamental en el proceso organizativo y reivindicativo son recursos que permiten esa discrecionalidad gubernamental, así como el control de los instrumentos de acción colectiva que pudiesen poner en peligro los intereses de las empresas. Así, en este caso, resultaría completamente insuficiente crear mecanismos supranacionales que aseguraran el cumplimiento de una legislación con tales márgenes para la discrecionalidad estatal. Muy al contrario, habría que promover previamente una reforma legal que restringiera y garantizara, por lo menos, la plena vigencia del Estado de derecho y la autonomía organizativa en el mundo laboral.<sup>27</sup>

Estas consideraciones permiten llamar la atención acerca del muy extendido supuesto de que las violaciones a los derechos laborales provienen esencialmente de las empresas, en tanto que el papel de los gobiernos es exclusivamente aplicar las leyes. Si bien esto puede

<sup>25</sup> Bensusán, *El modelo mexicano...*

<sup>26</sup> Las características del modelo mexicano de regulación laboral se encuentran en *ibid.*

<sup>27</sup> Un análisis de las exigencias de una reforma laboral en México, considerando los nuevos escenarios políticos y económicos así como las principales posiciones de los actores sociales y políticos junto a la viabilidad de la misma, se encuentra en *ibid.*

ser cierto en países con modelos de regulación típicamente liberales, no ocurre así en el caso de aquéllos con modelos estatistas y protectionistas, en los cuales el gobierno tiene un papel mayor en el terreno de las relaciones laborales. Esos espacios de intervención pueden ponerse al servicio de la protección de los derechos de los trabajadores, pero también, como ocurrió durante los procesos de ajuste y reestructuración neoliberal, se utilizarían para garantizar la ejecución de las estrategias empresariales destinadas a aumentar la competitividad, sustentadas precisamente en el abatimiento de los costos laborales. Por ello, en estos casos la responsabilidad de los gobiernos en dicho abatimiento no se limita a una insuficiente vigilancia del cumplimiento de la legislación por parte de las empresas (lo que se debería, por ejemplo, a la insuficiencia de los recursos destinados a la inspección del trabajo o a los tribunales laborales), ya que desempeñan un papel activo para favorecer los intereses del capital.

Sin duda, una reforma armonizadora que garantice en todos los países vinculados por el comercio condiciones institucionales semejantes para frenar esas estrategias es una meta mucho más compleja y difícil de lograr que la del fortalecimiento de los mecanismos destinados a aumentar su efectividad, sobre todo si se pretende que esa armonización avance por la vía de los acuerdos comerciales. Por tal motivo, y sin que se trate de un pretexto encubierto bajo el principio de la soberanía de cada país, debe insistirse en la conveniencia de promover, paralela a los esfuerzos de regulación global y regional, las reformas laborales nacionales necesarias a partir de diagnósticos y propuestas elaborados por los actores sociales y políticos interesados en el cambio, junto a los especialistas de cada país. Se trata también de una meta y un camino llenos de obstáculos para la dificultad de forjar internamente los consensos necesarios para un cambio institucional de tal envergadura, pero difícilmente puede esperarse que los déficit internos se resuelvan exclusivamente para la presión internacional. Todo lo opuesto, al igual que sucedió con los procesos de democratización en los años ochenta, los factores externos —como las cláusulas sociales— pueden jugar su papel, siempre que internamente se den ciertas condiciones para que las aprovechen los actores nacionales que luchan para dejar atrás el autoritarismo y conseguir un reparto equitativo de los costos y beneficios de la globalización.

Esto no significa abandonar la expectativa de la armonización regional o global de los estándares laborales, sino subrayar que para hacerla posible los protagonistas y promotores de las reformas nacionales tienen que incluir en el diseño de un nuevo orden laboral requisitos y exigencias derivados de una agenda legislativa común, discutida con las contrapartes de los demás países vinculados por acuerdos comerciales. En suma, de lo que se trata es de ir avanzado a nivel nacional a través de la creación de coaliciones de intereses favorables al cambio, por ejemplo, entre los sindicatos independientes y los partidos políticos dispuestos a poner fin a los arreglos corporativos-estatistas y comprometerse en la reorientación de las estrategias de competitividad, aumentando la legitimidad y la viabilidad del mismo y preparar el terreno para una futura armonización por la vía comercial. En ese sentido, resulta fundamental lograr que lleguen al gobierno partidos políticos interesados en proponer alternativas al modelo de globalización neoliberal y que logren influir en los organismos financieros internacionales, con el fin de aplicar el campo de los beneficiarios de la liberalización comercial.

En cambio, si volvemos al ejemplo de México, resultaría prácticamente imposible por diversas razones conseguir que el Congreso (con una composición plural y sin que ningún partido tenga la hegemonía) aprobara una reforma laboral propuesta por un grupo de expertos o por cualquier otro órgano (con participación de funcionarios de la Secretaría del Trabajo o sin ella), aun cuando se tratara de una condición *sine qua non* para lograr la incorporación del país a un acuerdo comercial.

Sobre esto conviene señalar el escaso espacio dedicado hasta ahora en la agenda política y social mexicana —salvo muy contadas excepciones, como en el caso de la agenda de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)— a los temas de la regulación global de los estándares laborales, e incluso a la reforma interna de las instituciones en la materia. Esto ocurre a pesar de que los dos partidos de oposición que reunieron entre 1977-2000 la mayoría en la Cámara de Diputados cuentan con proyectos de reforma que modifican por completo el viejo modelo de regulación, y aspiran a ampliar la vigencia del Estado de derecho y poner fin al viejo corporativismo. Por ende, es fundamental insistir en la necesidad de fortalecer las

organizaciones sociales (sindicatos independientes y otras formas organizativas, como la RMALC) capaces de llevar adelante este debate y presionar a los actores políticos para alcanzar una definición más precisa respecto de su compromiso con la adopción de acuerdos comerciales alternos que coloquen en primer término los objetivos sociales del desarrollo.

*El peso de las presiones externas a favor de la legalidad y las exigencias de la competitividad*

A pesar del escaso perfil de las regulaciones contenidas en el ACLAN, el caso mexicano muestra también el creciente peso de las presiones externas, a favor de una mayor transparencia y efectividad en el cumplimiento de los derechos de los trabajadores, a medida que el país abrió su economía al comercio regional y global. En efecto, antiguas recomendaciones de la OIT sobre las violaciones a la libertad sindical —sin consecuencia alguna durante décadas— finalmente atendieron y dieron contenido a recientes sentencias de la Suprema Corte de Justicia, referentes a la anticonstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que restringen los derechos colectivos. Aunque este resultado se debe también a la mayor independencia del más alto tribunal frente al Poder Ejecutivo (principal beneficiario de las restricciones a la libertad sindical de los trabajadores del Estado), gracias a las reformas al Poder Judicial, en 1994, no puede omitirse el reconocimiento del mayor valor que hoy se asigna en el país al respeto de los convenios internacionales, todo lo cual creó un ambiente más sensible a las opiniones externas acerca del avance en la atención de los derechos humanos, la transición a la democracia y el cumplimiento de las normas laborales.

El ACLAN, aun con sus insuficiencias, permitió ventilar y llevar a los medios de opinión pública aspectos relativos al derecho a la organización —como la ausencia de garantías democráticas en los recuentos y la generalización de los sindicatos de “membrete” y los contratos de protección—, que hasta hace poco eran sólo del conocimiento de los especialistas y de los afectados. Las autoridades laborales inclu-

so han tenido que dar muchos rodeos para justificar esta situación ante audiencias públicas con amplia presencia de sectores impugnadores del corporativismo mexicano (del país y del exterior), lo cual ha servido para minar la legitimidad de estos arreglos, aunque aún subsistan respaldados ampliamente por una legislación arcaica.<sup>28</sup> Además, las exigencias de mayor transparencia en los registros sindicales y de la contratación colectiva se tradujeron en acuerdos tri-laterales en el marco del ACLAN, en los que la Secretaría del Trabajo se comprometió a dar a conocer estos registros, como lo ha hecho en materia de sindicatos desde 1998, y promover el voto secreto en los recuentos.<sup>29</sup>

Empero, los resultados de estas experiencias han sido magros porque este mayor impacto de las presiones externas se contrarresta por el interés gubernamental en atraer la inversión extranjera y aumentar la competitividad en el marco de las oportunidades abiertas por el libre comercio. De ahí que la reestructuración neoliberal se haya acompañado en la práctica de la proliferación de los mecanismos de simulación organizativa —como los “sindicatos de membrete” y los “contratos de protección”— y de la acentuación del control sobre el sindicalismo, destinados a evitar que el ejercicio pleno de los derechos colectivos se traduzca en un poder de movilización y negociación capaz de detener las estrategias orientadas a combinar el incremento de la productividad con bajos salarios. Ya sea en el sector de la industria maquiladora, como en otros esenciales para el modelo exportador, como es el caso del automotriz, se confirman estas tendencias.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Un análisis de las denuncias por violaciones a los derechos de los trabajadores en México, en el marco del ACLAN, se encuentra en Bodil Daamgard, “Cooperación laboral en América del Norte a finales de los noventa”, *El Cotidiano* 94 (marzo-abril de 1999).

<sup>29</sup> Véase la justificación de estos acuerdos por parte del subsecretario del Trabajo mexicano, Javier Moctezuma Barragán, en atención a los compromisos previos alcanzados entre empresarios y sindicatos en el marco del Diálogo por una nueva cultura laboral para aumentar la transparencia en el mundo del trabajo, *La Jornada*, 6 de junio de 2000, sección “Cartas al lector”.

<sup>30</sup> Véase Jorge Carrillo y Kathryn Kopinak, “Condiciones de trabajo y relaciones laborales en la maquila”, en Enrique de la Garza y José Alfonso Bouzas, coords., *Cambio en las relaciones laborales* (México: UAM-UNAM-FAT-Centro de la Solidaridad-AFL-CIO, 1999); Graciela Bensusán y Cristina Bayón, “Estrategias sindicales frente a la reestructuración económica en el sector automotriz de México” (1998, mimeo), y Bensusán y Reygadas, “La situación laboral...”.

*El abatimiento artificial de los salarios y el control sindical*

La experiencia de México muestra la importancia de contar con las instituciones y organizaciones adecuadas para lograr que los incrementos de los empleos y de la productividad se traduzcan en mejoras salariales, borrando las asimetrías con los salarios de Estados Unidos y Canadá. En efecto, diversos estudios prueban que en la industria automotriz y en las empresas maquiladoras, ambas beneficiadas por el TLCAN, los salarios reales han evolucionado a la baja, a pesar del éxito logrado en materia de productividad, e incluso de las ventajas conseguidas por las bruscas devaluaciones del peso en la crisis de diciembre de 1994, a la vez que se mantienen las diferencias con los salarios pagados en Estados Unidos y Canadá.<sup>31</sup>

Esta situación confirma que cuando se dieron márgenes amplios para mejorar los salarios sin afectar la competitividad, la ausencia de organizaciones sindicales independientes capaces de arrancar aumentos salariales reales, a cambio de compromisos con los retos productivos, el enorme poder de las asociaciones de empresas maquiladoras y la injerencia del Estado en la determinación de los salarios (a través de la fijación de los incrementos a los salarios mínimos) constituyen algunos de los factores que impiden el establecimiento de un vínculo apropiado entre la productividad y los salarios.<sup>32</sup>

Sobre esto cabe observar que la Constitución mexicana incluye una precisa definición del concepto de salario mínimo (artículo 123), la cual considera las necesidades materiales y de otro tipo del trabajador y su familia, encaminada a proteger su satisfacción, independientemente de lo que ocurra con las variables macroeconómicas. No obstante, durante las dos últimas décadas se violó sistemáticamente, en el contexto del proceso de ajuste y adopción de un nuevo modelo de desarrollo despreocupado del consumo interno. Así, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, con base en los señalamientos de los pactos económicos tripartitas negociados desde 1987, fijó incrementos por debajo del índice inflacionario real, provocando una

<sup>31</sup> Carrillo y Kopinak, "Condiciones de trabajo..."; Bensusán y Bayón, "Estrategias sindicales..." y Bensusán y Reygadas, "La situación laboral...".

<sup>32</sup> Bensusán y Reygadas, "La situación laboral...".

pérdida del poder adquisitivo cercana a 80 por ciento y, con ello, la imposibilidad de que los trabajadores mexicanos atiendan sus necesidades básicas. Debe considerarse también que estos porcentajes se aplicaron como topes en las revisiones salariales contractuales hasta hace muy poco, lo que reveló la pérdida de poder de negociación del sindicalismo dominante. Un dato que ilustra este proceso es que, mientras en 1984 la diferencia entre los salarios de sindicalizados y no sindicalizados era de 40 por ciento, ésta había prácticamente desaparecido diez años más tarde.<sup>33</sup>

Sin ahondar en el análisis de estos factores, nuestra intención se limita aquí a llamar la atención acerca de la necesidad de identificar y estudiar mejor situaciones como la descrita, mismas que conducen a que las asimetrías laborales (por ejemplo, entre los salarios de Estados Unidos y México) no respondan siempre a los diferenciales de productividad o a las reglas del mercado, sino a la falta del poder sindical necesario para tener ventajas del éxito alcanzado por las empresas.<sup>34</sup> Así, aunque en la actualidad la productividad promedio de la economía en ambos países muestre todavía diferencias significativas, se debe comparar este indicador en el ámbito de la industria manufacturera en sus diversas ramas, para valorar si guarda relación o no con los salarios que se pagan a los respectivos trabajadores, y medir la manera más precisa las asimetrías, lo que permitiría establecer metas orientadas a su eliminación gradual.

## CONCLUSIONES

Esta somera revisión de los principales problemas para impulsar las cláusulas sociales, encaminadas a vincular de manera estrecha el cumplimiento de estándares laborales básicos y el mejoramiento de las condiciones de trabajo con el comercio global y regional, revela la importancia de elaborar una agenda enfocada en la superación de

<sup>33</sup> OCDE, *Estudios económicos...*

<sup>34</sup> Las asimetrías salariales incluso se habrían acentuado durante los años en que se negoció y estuvo en vigor el TLCAN: así, entre 1990-1997 el salario manufacturero por hora pasó de representar en México 11 por ciento del estadounidense a sólo 9 por ciento. Véase Carrillo y Kopinak, "Condiciones de trabajo...", 133.

algunas deficiencias de las propuestas disponibles. Como se argumentó, estas últimas se refieren a la insuficiente consideración de la viabilidad de esta meta y del diseño de las estrategias políticas encaminadas a hacerla efectiva, terreno en el que aún queda mucho por recorrer. En este sentido, puesto que la globalización y la integración económicas avanzan sin necesidad de acuerdos comerciales, las posiciones de rechazo o bloqueo de estos acuerdos son inútiles para mejorar los estándares laborales en los países donde son violados con la intención de atraer las inversiones.

Si se observa que el avance de las propuestas dirigidas a lograr la armonización de los derechos de los trabajadores en los países vinculados por acuerdos comerciales será necesariamente lento, puesto que suponen en el mediano y largo plazo cambios profundos en la institucionalidad de estos países, se ha señalado aquí la importancia de preparar el terreno mediante esfuerzos sistemáticos de investigación comparativa que permitieran concretar y especificar mucho más la agenda. Esto significa adelantar parte del trabajo de los órganos de supervisión supranacionales, midiendo el posible impacto de la adopción de las cláusulas sociales, por lo que de antemano se sabría cuántos países tendrían un ingreso o permanencia condicionada en los acuerdos comerciales, así como qué tan viable resultaría la reforma de las legislaciones nacionales o su cumplimiento efectivo, según el caso, dentro de un periodo determinado.

Independientemente de estos esfuerzos de investigación, el principal foco de atención debe quedar al frente de una estrategia política capaz de lograr una amplia promoción y respaldo a las propuestas que vinculan el comercio internacional a los estándares laborales, pues en la actualidad no existe una comprensión de la problemática involucrada en las mismas en la mayoría de los países en desarrollo. Por ello, las tareas de difusión resultan fundamentales, aunque queden pendientes algunas de las interrogantes planteadas acerca de los mecanismos operativos de las cláusulas sociales, y deberían dirigirse tanto a los que puedan convertirse en sus impulsores, como a sectores más amplios de la sociedad, los cuales deben participar en la tarea de precisar sus alcances y efectos.

Sin lugar a dudas, tanto las cláusulas sociales como la adopción de códigos de conducta que impongan mínimas protecciones a los

trabajadores en las empresas transnacionales y en sus proveedoras —muchas de éstas ubicadas en los países en desarrollo— son instrumentos capaces de influir en el nivel y las características de los estándares laborales. Empero, queremos insistir en la necesidad de pensar en esta meta articulando diferentes niveles de regulación (nacional, sectorial, regional y global), de tal manera que se logre no sólo una mayor efectividad, sino también una mayor calidad en las reglas que se adopten para evitar la exclusión de los trabajadores de los beneficios del desarrollo. De ahí que no puede dejarse de lado la importancia de contar en todos y cada uno de esos niveles con las alianzas sociales y políticas capaces de empujar hacia la construcción de un modelo económico alternativo, para lo cual el fortalecimiento, la renovación de las instituciones, las organizaciones y las políticas laborales seguirán siendo un recurso fundamental.

# México bajo la lupa del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

*Mario Ortega Olivares\**

## ¿QUÉ ES EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE?

Los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México firmaron el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) convencidos de los beneficios que traería para el desarrollo económico de nuestros países la cooperación en materia de capacitación y productividad en el trabajo. Tal acuerdo es paralelo al TLCAN, orientado a crear un amplio mercado para los bienes y servicios producidos en nuestro territorio, para crear nuevos empleos, mejorar las condiciones laborales y ampliar los derechos de los trabajadores, respetando en todo momento la soberanía, la Constitución y la legislación laboral de cada una de las partes firmantes. Aunque el ACLAN entró en vigor el 1 de enero de 1994, en México es casi desconocido para la opinión pública y para los trabajadores, a quienes está orientado. En cuanto a la posibilidad de entregar comunicaciones públicas sobre la violación

\* Profesor-investigador, Departamento de Relaciones Sociales, UAM Xochimilco.

Este trabajo no hubiera sido posible de no haber contado con la transparente información ofrecida por el secretariado del ACLAN en su portal de Internet. Aunque cabe señalar las limitaciones de aquél en el manejo de la lengua de Cervantes, por lo que recomienda al secretariado recurrir a un corrector de textos en español.

sistemática de la legislación laboral en alguno de los países firmantes, “existe una ignorancia generalizada sobre la disponibilidad de este proceso, pero resulta claro que los sindicatos y las organizaciones de interés público conocen el procedimiento y lo han utilizado”.<sup>1</sup>

Entre los objetivos del ACLAN se incluye la máxima promoción de los derechos laborales y la cooperación trinacional para la innovación, el incremento de la productividad y la calidad. Es compromiso de las partes gubernamentales garantizar que sus leyes y reglamentos en la materia impulsen altas normas laborales en los puestos de trabajo, garantizando la observancia de la legislación y el acceso de los particulares interesados en los procedimientos administrativos y judiciales justos, equitativos y transparentes. Los gobiernos firmantes también se comprometieron a publicar y difundir las normas y leyes del trabajo vigentes en su territorio. Para alcanzar fines tan elevados, el acuerdo estableció la CCL, integrada por un consejo ministerial y un secretariado, además de la instalación de la Oficina Administrativa Nacional (OAN) en cada país. El consejo lo integran los tres ministros o secretarios del trabajo o sus representantes y debe sesionar al menos una vez al año, lo que ha ocurrido regularmente, contando con la participación de los ministros en turno de cada país. El consejo puede delegar responsabilidades a Grupos de Expertos (GE) y consultar a otros, independientes, en caso de controversias; aprueba los planes de trabajo y la publicación de informes; además de promover actividades conjuntas sobre seguridad e higiene laboral, trabajo de menores, trabajadores migratorios, igualdad de género en las empresas, relaciones obrero-patronales y negociación colectiva, entre otros.

El consejo se apoya en un secretariado, cuyo director ejecutivo se designa por un periodo de tres años, con posibilidades de renovación por otro periodo similar. El secretariado debe presentar un plan de trabajo y un presupuesto anual al consejo para su revisión y aplicación. Además, el secretariado prepara y publica informes sobre la legislación y procedimientos laborales, condiciones del mercado laboral y tasas de ocupación en Norteamérica, previa aprobación del consejo.

<sup>1</sup> ACLAN, “Sección III. Presentación de las comunicaciones públicas”, en <[http://www.naalc.org/spanish/publications/review\\_annex1\\_3.html](http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex1_3.html)>.

Cada país establece su OAN con un secretario y presupuesto propios, la cual se encargará de contactar a las dependencias gubernamentales de su nación y a las otras dos oficinas de sus contrapartes. Cada una proporcionará la información que le requiera tanto el secretariado, como las otras oficinas y el Comité Evaluador de Expertos.

Cada gobierno puede constituir un Comité Consultivo Nacional (CCN) con representantes sindicales, empresariales e independientes, para recibir asesoría acerca del ACLAN, así como un Comité Gubernamental en el que participen representantes de los gobiernos federales y provinciales con el mismo fin. Por su carácter trinacional, la CCL trabaja en los tres idiomas oficiales: español, francés e inglés.

## EL ARTÍCULO 11 DEL ACLAN

El artículo 11 del ACLAN es la base y núcleo racional del programa de actividades de cooperación mutua e incluye temas tan importantes como el trabajo migratorio, las relaciones patronales y sindicales y la negociación colectiva; además, señala lo siguiente:

### Artículo 11

1. El Consejo promoverá actividades de cooperación entre las partes, por los medios apropiados, en las siguientes áreas:
  - a)* Seguridad e higiene en el trabajo.
  - b)* Trabajo de menores.
  - c)* Trabajadores migratorios de las partes.
  - d)* Desarrollo de recursos humanos.
  - e)* Estadísticas del trabajo.
  - f)* Prestaciones laborales.
  - g)* Programas sociales para los trabajadores y sus familias.
  - b)* Programas, metodologías y experiencias respecto a la elevación de la productividad.
  - i)* Relaciones obrero-patronales y procedimientos de negociación colectiva.
  - j)* Condiciones de trabajo y su aplicación.
  - k)* Compensación por accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo.

- l)* Legislación relativa a la formación y funcionamiento de los sindicatos, la negociación colectiva y la resolución de conflictos laborales, así como su aplicación.
- m)* Igualdad entre mujeres y hombres en el lugar de trabajo.
- n)* Formas de cooperación entre los trabajadores, los empresarios y el gobierno.
- o)* Asistencia técnica para el desarrollo de normas laborales, cuando una de las partes lo solicite.

#### LOS PRINCIPIOS LABORALES DEL ACLAN

En el Anexo 1 del ACLAN se incluyen once principios que expresan el compromiso de las tres naciones en materia de derechos y normas laborales. Tales principios se podrían agrupar en cuatro temas: la libertad de asociación, el trabajo forzado, el trabajo infantil y la discriminación en el empleo. Dichos principios son los siguientes:

1. La libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.
2. El derecho a la negociación colectiva.
3. El derecho de huelga.
4. La prohibición del trabajo forzado.
5. Las restricciones al trabajo de menores.
6. Las condiciones mínimas de trabajo.
7. La eliminación de la discriminación en el trabajo.
8. El salario igual para trabajo igual tanto para hombres como para mujeres.
9. La prevención de las lesiones y enfermedades ocupacionales.
10. La indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.
11. La protección de los trabajadores migratorios.

#### LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN EL ACLAN

El primer principio del acuerdo trilateral refleja el espíritu del Convenio 87 de la OIT, relativo a la libertad de asociación y la protección

del derecho de los trabajadores a organizarse en sindicatos; para hacerlo efectivo las partes gubernamentales deben abstenerse de acciones que impidan la libre asociación; para protegerlo, promulgarán leyes que prohíban la discriminación laboral y otras formas de represalia contra los obreros que buscan sindicalizarse. Aunque tanto Canadá como Estados Unidos y México reconocen este principio, en cada legislación se expresa de forma diferente. En Estados Unidos, la Primera Enmienda a la Constitución garantiza los derechos de reunión y expresión, así como la facultad de exigir al gobierno la reparación del daño por la violación a tales derechos. Por su parte, en Canadá, la Sección 2, inciso *d* de su Carta de Derechos y Libertades establece la libertad de asociación. Y en México, el artículo 9 constitucional otorga el derecho de asociación y el 123 garantiza el derecho de los trabajadores a formar sindicatos.

El derecho a formar gremios sindicales en particular, se establece en la Ley Wagner de Estados Unidos; en Canadá, los códigos provinciales sobre relaciones en el trabajo y el Código Laboral, y en México la Ley Federal del Trabajo (LFT).

#### LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ACLAN

El derecho a la negociación colectiva es más complejo que el anterior, si para garantizar el derecho a la organización basta con que los Estados se abstengan de interferir este derecho; en el caso de la organización colectiva, sus gobiernos deben actuar afirmativamente para proteger tal derecho. Para ello, el Estado debe prohibir toda discriminación en contra de los trabajadores que intenten organizarse, establecer recursos eficientes para defender a los obreros afectados y sancionar a los transgresores. Este derecho es más complicado porque compromete los derechos de los patrones.

Los tres miembros del ACLAN comparten ciertos rasgos en sus sistemas de negociación colectiva: la exclusividad en la representación, la certificación gubernamental de los negociadores y el peso del voto mayoritario. Sin embargo, existen diferencias: las legislaciones de Canadá y Estados Unidos establecen la obligación de los patrones de negociar de buena fe, pues consideran desleal negarse a dialogar. En México,

la ley no obliga a negociar al patrón, pero permite que los sindicatos estallen una huelga contra la empresa para obligarla a convenir un contrato colectivo. Las legislaciones de Estados Unidos y México no fijan un arbitraje obligatorio de las controversias en la negociación colectiva, lo que sí ocurre en algunas de las provincias canadienses.

#### EL LIMITADO DERECHO DE HUELGA EN ESTADOS UNIDOS

El derecho de huelga cristaliza el derecho de los trabajadores a organizarse y a negociar colectivamente sus condiciones de trabajo. Las partes del ACLAN deben evitar que los trabajadores sean discriminados por organizarse sindicalmente, mediante la reinstalación de los despedidos y el derecho al pago de salarios caídos. Pero debido a que el derecho de huelga puede afectar a terceros, como en el caso de la prestación de servicios de salud, los gobiernos lo han limitado. En México, los tribunales del trabajo pueden declarar inexistente una huelga si se considera que no cubre los requisitos legales. En Canadá se prohíben las huelgas durante el periodo de negociación de un acuerdo colectivo. Pero en Estados Unidos se limita bastante ese derecho, sobre todo por la doctrina de los *reemplazos de huelguistas*, mecanismo que permite al patrón sustituir en forma permanente a los trabajadores en huelga con esquiroles. En cambio, en Canadá y México se prohíbe el reemplazo permanente de los trabajadores en huelga.

La doctrina estadounidense de los reemplazos se basa en una resolución de la Suprema Corte emitida en 1938. Aunque dicha doctrina señala que los huelguistas sustituidos de manera permanente conservan su condición de trabajadores, para ser inscritos en una lista de espera, hasta que el puesto del que fueron desplazados quede vacante; en la práctica, estos trabajadores quedan despedidos, inhibiendo de esta manera el uso del derecho de huelga.

Sólo cuando las huelgas no son por demandas económicas de tipo salarial o por las condiciones de trabajo, sino contra una práctica laboral discriminatoria, la ley de Estados Unidos prohíbe a los patrones sustituir a los huelguistas. Por eso, muchos sindicatos cuando estallan una huelga demandan al empleador por la práctica discriminatoria de negarse a negociar de buena fe, para prevenir los reemplazos perma-

nentes. Pero la National Labor Relations Board (NLRB) o las cortes alargan el tiempo de respuesta dejando a los trabajadores en la incertidumbre, pues no saben si la resolución protegerá sus derechos.

#### LAS COMUNICACIONES PÚBLICAS, EL GRAN ACIERTO DEL ACLAN

Como éste es un convenio a nivel gubernamental, ni en la comisión ni en su secretariado participan miembros de ONG, organizaciones sindicales o empresariales, a diferencia de lo que sucede con la OIT. Por eso el ACLAN incluyó un ingenioso mecanismo para la participación pública de la sociedad civil de un país en *asuntos relativos a la legislación laboral* de los otros países. El artículo 16, en su tercer párrafo, establece que cada una de las OAN fijará las *reglas para la presentación y recepción de comunicaciones públicas sobre asuntos relativos a la legislación laboral surgidos en territorio de otra parte*.

De esta manera, los ciudadanos de un país pueden presentar comunicaciones públicas para dar a conocer asuntos sobre el respeto a la legislación laboral en las otras dos naciones, generando entre los gobiernos de los países firmantes el compromiso público de responder a las comunicaciones de manera conjunta.

Ésta es la faceta del ACLAN más apreciada por los sindicalistas y la que ha creado más expectativas y polémicas. Las comunicaciones que hasta hoy se han presentado ante las OAN han sido consistentes y respaldadas con sólidos argumentos, testimonios y un buen manejo de las legislaciones y la normatividad vigente. Por ello, los gobiernos las han respondido con atención y seriedad, convocando a audiencias públicas o foros en los que se han discutido los hechos. “La mayor parte de ellas han tenido como tema central una situación, hecho o decisión específica de alguna autoridad laboral o violaciones a la ley por particulares”.<sup>2</sup> La presentación de comunicaciones públicas sobre problemas reales ha tenido un efecto de apertura, sensibilidad y respeto a los derechos del trabajo entre las autoridades laborales y los empresarios, pues llama la atención de la opinión pública sobre la violación discutida. Como era de esperarse, los

<sup>2</sup> ACLAN, “Segunda parte: puntos relevantes del proceso de consultas”, en <[http://www.naalc.org/spanish/publications/review\\_part2.html](http://www.naalc.org/spanish/publications/review_part2.html)>, 22.

patrones casi no han participado en tales comunicaciones, porque muchas de ellas han cuestionado su actuación negativa frente a los derechos de organización sindical.

#### INSTRUCTIVO PARA LA PRESENTACIÓN DE COMUNICACIONES PÚBLICAS

Para presentar un comunicado público ante las OAN del ACLAN, se siguen cuatro etapas:

1. En la primera etapa, los promotores deben presentar a la OAN de su país la comunicación, donde denuncian las supuestas violaciones a la legislación laboral de alguno de los otros dos países firmantes. Si la OAN considera que la comunicación cubre los requisitos se acepta para su revisión.
2. En esta segunda etapa, la OAN recopila información de los actores de la presunta violación, de las oficinas de los otros gobiernos, en la bibliografía especializada y en la legislación entre otras fuentes.
3. El tercer paso consiste en la publicación por parte de la OAN de un informe abierto con todos los datos sobre la violación, donde se refiere la legislación laboral del país aludido y las instituciones y procedimientos indicados.
4. Por último, la OAN que recibió la comunicación puede recomendar consultas a nivel de los secretarios y ministros del Trabajo, si es que se ha violado sistemáticamente la legislación laboral en el país referido.

En Canadá, las decisiones sobre el procedimiento se toman después de consultar al Comité Intergubernamental Canadiense, y pueden incluir consultas o foros públicos como parte del proceso. También la OAN de Estados Unidos celebra audiencias públicas sobre los asuntos relacionados con la comunicación recibida. En México no se realizó ninguna consulta pública en la única comunicación presentada, según el informe de la revisión del ACLAN aprobado el 18 de septiembre de 1998 en Washington por el Consejo Ministerial.

## MÉXICO Y LAS COMUNICACIONES PÚBLICAS

En el informe del Comité Evaluador de Expertos sobre el funcionamiento y la efectividad del ACLAN de 1998, se registraron nueve comunicaciones públicas aceptadas por la OAN estadounidense sobre transgresiones a los principios laborales en México; tan sólo una, la 9501, había sido presentada a la oficina mexicana debido al cierre, en Estados Unidos, de una subsidiaria de Sprint Corporation para evitar que los trabajadores se sindicalizaran, y ninguna sobre Canadá, lo que no causa ninguna sorpresa a los ciudadanos mexicanos de ideología de centro, izquierda o derecha, pues estamos familiarizados con la violación de los derechos humanos y sindicales por el contubernio entre líderes venales o *charros* con los empresarios, y a la corrupción de nuestro sistema de justicia laboral federal y estatal.

La jurisprudencia laboral mexicana y la LFT por el carácter tutelar que les marca nuestra Constitución, otorgan amplios derechos a los trabajadores, que incluso supera al limitado derecho de huelga de que gozan los estadounidenses. Sin embargo, según declaraciones de Mary Robinson, alta comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “México tiene instrumentos y leyes muy completas sobre administración de justicia, pero lo que me preocupa mucho es que la práctica no corre pareja con esas leyes”.<sup>3</sup>

El mecanismo de las comunicaciones públicas sólo busca identificar patrones de violación sistemática en la aplicación de la ley laboral en alguna de las partes; de ninguna manera pretende abrir procesos ni emitir juicios. Los empresarios mexicanos han manifestado su inconformidad, pues la transparencia de las comunicaciones públicas, contemplada en el ACLAN, ha abierto la ventana negra de la violación de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos, muy ligada al bajo nivel de sus salarios.

<sup>3</sup> Mary Robinson citada en Kyra Núñez, “Posible un encuentro de Mary Robinson con líderes del EZLN”, *La Jornada*, 22 de noviembre de 1999, 3.

## UN VISTAZO A LA INJUSTICIA LABORAL EN MÉXICO

La comunicación 940001, que presentó la International Brotherhood of Teamsters, denunció que en la planta Honeywell (instalada en Chihuahua), se despidió a veinte empleados, debido a su afiliación al Frente Auténtico del Trabajo, sindicato independiente opositor a la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), “el sindicato oficial con apoyo del gobierno”.<sup>4</sup> Como se presionó a los despedidos a firmar su renuncia, se desistieron de presentar una demanda legal. Esta comunicación se investigó junto con la 940002, elaborada por la United Electrical and Machine Workers, denunciando a la General Electric de Ciudad Juárez por haber presionado a los trabajadores a firmar formatos en los que también, para recibir su indemnización, renunciaban a la reinstalación.<sup>5</sup> Dos de los veinte trabajadores presentaron una demanda ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA), pero hasta el momento de la publicación del informe todavía no se emitía un fallo. La comunicación denunció la violación al Anexo 1 del ACLAN, a la LFT mexicana y a las convenciones 87, 98 y 170 de la OIT, así como la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, se tuvo noticia de transgresiones a la legislación sanitaria y de seguridad vigente en nuestro país.

En su informe, la OAN consideró que como los trabajadores habían aceptado la indemnización por necesidad económica, “no está en condiciones de llegar a la conclusión de que el gobierno de México no cumplió con la aplicación de sus leyes laborales”.<sup>6</sup>

La comunicación pública 940003 la presentó la International Labor Rights Education and Research Fund, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD), la Coalición por la Justicia en las Maquiladoras y el American Friends Service Committee, en la que se denunció a la Sony Corporation de Nuevo Laredo por violar las leyes:

1. En materia de horarios de trabajo.
2. Al interferir en la elección de los delegados sindicales.

<sup>4</sup> ACLAN, “Sección III. Presentación...”.

<sup>5</sup> *Ibid.*, 2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 3.

3. Al colaborar con la policía para reprimir a los huelguistas.
4. Al molestar, intimidar y despedir a activistas de un sindicato independiente. También se denuncia que el gobierno se había negado en forma arbitraria a otorgar el registro al sindicato independiente.<sup>7</sup>

La OAN concluyó que, con base en la evidencia, parecía plausible que los trabajadores hubieran sido despedidos por actividades sindicales; que la información sobre si hubo o no violencia policiaca era contradictoria, y que la demora de la JICA para registrar el sindicato por no haber entregado copias era injustificada, pues

el testimonio de expertos indica que las JCA tienen específicamente la autoridad para corregir las deficiencias administrativas menores, tales como la falta de copias.

Lo que es más, el reconocimiento de la JCA en el sentido de que el secretario general de la CTM había enviado una carta en la que se oponía al registro, “tiende a apoyar” el hecho de que la Junta permitió que el sindicato de la CTM se involucrara en un caso en el que no tenía un interés legítimo.<sup>8</sup>

La OAN recomendó una consulta a nivel ministerial para tratar el tema del registro de sindicatos.

La comunicación 940004 la entregó la United Electrical Radio and Machine Workers para complementar la 940002 acerca de la situación en la planta de la General Electric en Ciudad Juárez, argumentando que la revisión debía detenerse, aunque el incidente todavía no hubiera sido procesado por la justicia laboral mexicana. Pero después de la publicación del informe sobre las comunicaciones 940001 y 940002, el sindicato retiró su comunicación, porque como la audiencia iba a realizarse a ochocientos kilómetros de la planta, los trabajadores no podían costear el viaje y se volvían vulnerables a represalias. La OAN aclaró que “estas audiencias no son procedimientos judiciales ni de confrontación sino herramientas para reunir información

<sup>7</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 5.

que permiten la participación del público en el proceso de revisión de la OAN. El objetivo de la OAN no es descubrir hechos concretos sobre la compañía”.<sup>9</sup>

La comunicación pública 9601 la presentaron la Human Rights Watch/Americas, el International Labor Rights Fund y la ANAD, denunciando al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA) por haber violado la Constitución, la LFT y la Convención 87 de la OIT, entre otras; pues al fusionarse la Secretaría de Pesca con la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Tribunal se negó a cambiar el nombre del Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca (SUTSP) para reflejar el nombre de la nueva secretaría fusionada. El TFCA también otorgó el registro a un nuevo sindicato, el SNTSMARNAP, auspiciado por la *oficialista* Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y canceló el registro al SUTSP.

El informe de la OAN señaló que, durante los últimos quince años, un Comité de Expertos de la OIT había pedido al gobierno de México garantizar que los trabajadores al servicio del Estado

puedan crear libremente sindicatos independientes que hayan elegido ellos mismos y eliminar a la brevedad posible todos los obstáculos legales y prácticos para que la organización que lo solicite pueda adquirir personalidad jurídica y realizar actividades sindicales según lo estipulado por la Convención 87. [El informe de la OAN recomendó consultas ministeriales] con el objeto de examinar la relación entre los tratados internacionales, tales como la Convención 87 de la OIT, y lo estipulado por la Constitución acerca de la libertad de asociación según las leyes laborales de México y los efectos de dicha relación.<sup>10</sup>

El 4 de junio de 1997, el Tercer Tribunal Colegiado consideró que algunas de las partes de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, al favorecer los monopolios sindicales, violaban el derecho de asociación.

La Communication Workers of America, el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana y la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBES) denunciaron en la comunicación

<sup>9</sup> *Ibid.*, 7.

<sup>10</sup> *Ibid.*, 10.

pública 9602 que en la maquiladora Maxi-Switch se pagaban salarios muy bajos, de tan sólo tres dólares diarios; que se presionó a los activistas sindicales de la FESEBES para firmar su renuncia y se estableció un “contrato de protección” con un “sindicato fantasma” afiliado a la CTM. Cuando la FESEBES solicitó el registro del sindicato, la JCA lo negó argumentando que ya existía un contrato colectivo con un sindicato no identificado, y no quiso dar a conocer su nombre. La denuncia indica que como el presidente y representante gubernamental en la junta es miembro de la CTM, la confederación sindical rival no podía ser justa ni equitativa. El 4 de abril de 1997, la JCA otorgó el registro al sindicato independiente y se comprometió a reinstalar a los despedidos, por lo que los promotores retiraron la comunicación.

La discriminación laboral a las mujeres, al exigirles pruebas de no embarazo antes de la contratación y el despido de las obreras embarazadas en las maquiladoras, motivó la comunicación pública 9701 de la Human Rights Watch/Americas, el International Labor Fund y la ANAD. Se dijo que en México se violaba la Convención 111 de la OIT y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de Mujeres, así como el Tratado Americano de Derechos Humanos. La OAN mexicana respondió que no existe en la legislación de México una prohibición explícita contra la discriminación de una persona antes de ser contratada, pues sólo se contempla el hecho cuando existe una relación laboral. El Comité Evaluador de Expertos expresó “su preocupación por las pruebas de embarazo antes de la contratación. Sin embargo, en un informe sobre ambos casos, hizo notar con satisfacción que el gobierno en cuestión había adoptado medidas para prohibir dichas pruebas”.<sup>11</sup> El informe de la OAN recomendó consultas ministeriales.

La comunicación pública 9702 la enviaron el Support Committee for Maquiladora Workers, el International Rights Labor Fund, la ANAD y el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCS) porque la compañía Han Young de México despidió, intimidó y agredió físicamente a sindicalistas independientes, con el fin de introducir un sindicato afiliado al Partido Revolucionario Institucional. También se acusó a la JCA de manipu-

<sup>11</sup> *Ibid.*, 13.

lar la elección para evitar el triunfo del sindicato independiente, permitiendo que votaran personas ajenas a la empresa, evitando que los observadores dieran fe de la legitimidad del proceso, además de ocultar los resultados de la elección.

En diciembre de 1997, se realizó una nueva votación que ganó el STIMAHCS, el cual retiró la comunicación, pero como no todas las partes consideraron resuelto el problema, la OAN realizó una audiencia el 18 de febrero en San Diego, California.

La última comunicación de la que tenemos noticia fue la 9703, enviada por siete sindicatos de Estados Unidos y Canadá y 24 sindicatos mexicanos y organizaciones civiles. Se denunció que los sindicalistas independientes de la planta de Echlin Inc. en Los Reyes, habían sido intimidados, vigilados, agredidos con violencia, castigados con mayores cargas de trabajo y finalmente despedidos.

Según los denunciantes, un día antes de las elecciones, la policía judicial entregó armas a 170 golpeadores para lesionar a los trabajadores. Los representantes de la *oficialista* CTM amenazaron de muerte y violación a las mujeres si no votaban por ellos. La JCA se negó a suspender las elecciones y certificó a la CTM. Muchos despedidos rechazaron la indemnización y presentaron una demanda legal; diez fueron reinstalados por la junta, pero la compañía les prohibió la entrada a la planta, aduciendo que la CTM insistió en volver a despedirlos. “La denuncia indica asimismo que México no ha sido capaz de ofrecer tribunales imparciales y que tampoco ha logrado que se apliquen sus leyes en materia de higiene y seguridad. El 23 de marzo se celebró un audiencia en Washington”.<sup>12</sup>

#### LAS COMUNICACIONES PÚBLICAS, UN ESPEJO INCÓMODO

La imagen en el espejo ha resultado molesta para algunos funcionarios y empresarios mexicanos, a tal grado que el informe del Comité Evaluador de Expertos sobre el funcionamiento y efectividad del ACLAN debió incluir un capítulo con la *opinión disidente* del especialista

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

mexicano Luis Medina Peña, en lo que respecta a la recepción de comunicaciones públicas. Él criticó los informes de la OAN estadounidense por basarse en la información presentada por los peticionarios, ignorando los insumos de otros sectores. Como académico apoyaría tal demanda, pues la consulta de más fuentes y entrevistas a otros actores laborales desnudarían el funcionamiento de esos *talleres de sudor* en que se han convertido muchas de las pequeñas y medianas empresas maquiladoras en México. Sin embargo, ésta no es la intención del especialista, pues para él “la abundancia de información precedente de los peticionarios se contrasta con la ausencia de argumentos y posiciones de otros actores fundamentales, como son las empresas y un amplio sector del sindicalismo mexicano”,<sup>13</sup> el de la oficialista CTM. Sostiene Medina que desde el punto de vista institucional, tal y como se han tramitado las comunicaciones públicas, éstas parecen haber provocado un triple efecto perverso. Ante todo, al concentrarse en México, parecería que este país es el reo de la relación tripartita y que sólo la aplicación de su legislación se encuentra bajo escrutinio. En segundo lugar, la aceptación indiscriminada de comunicaciones públicas ha privilegiado el aspecto conflictivo sobre el cooperativo, alentando de paso las falsas expectativas sobre la capacidad correctiva del acuerdo en casos particulares.<sup>14</sup> Medina tiene razón, los sindicalistas de Ciudad Juárez retiraron su comunicación, porque esperaban de la OAN una especie de fallo a su favor. Pero era de esperarse que el mayor número de comunicaciones sobre violación de los derechos laborales correspondieran a un país latinoamericano, como el nuestro, que todavía hace grandes esfuerzos para alcanzar un desarrollo industrial similar al de nuestros vecinos del norte.

Juan Gallardo, de la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), y Jorge Marín Santillán, de la Confederación de Cámaras Industriales, presentaron la crítica más aguda a las comunicaciones públicas, pues consideran “contrario a la soberanía de México que en las audiencias públicas celebradas en el territorio de

<sup>13</sup> ACLAN, “Opinión disidente”, en <[http://www.naalc.org/spanish/publications/review\\_annex1\\_opin.html](http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex1_opin.html)>.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 7.

otra de las Partes se enjuicie la actuación del gobierno mexicano y de las empresas asentadas en nuestro país”.<sup>15</sup> Tan emprendedores empleadores olvidan que las comunicaciones previstas por el ACLAN de ninguna manera enjuician a algún sector de nuestro país, y que la mejor manera para evitar que se comuniquen en otros países las violaciones a los derechos laborales que ocurren en México es evitarlas en sus empresas.

#### LOS SINDICATOS INDEPENDIENTES

Tampoco los sindicalistas independientes mexicanos se complacen de los alcances de las comunicaciones públicas del ACLAN. Bertha E. Luján, coordinadora de la RMALC, considera que

el acuerdo ha contribuido poco para conseguir los nobles propósitos planteados tanto en su preámbulo como en la primera parte de sus objetivos, como los de crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida; proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos básicos de los trabajadores, así como promover la observancia de las legislaciones laborales nacionales y la transparencia en la administración de justicia.<sup>16</sup>

Considero que si el ACLAN fuera capaz por sí mismo de lograr tales demandas, la acción sindical de los trabajadores sería innecesaria.

Desde su posición como defensora laboral, Luján desearía transformar las comunicaciones públicas en tribunales internacionales del trabajo, pues considera que “no sólo deben contemplarse las vías de vigilancia, sino que deben preverse sanciones específicas a las empresas infractoras. La violación de las normas laborales convenidas deben considerarse prácticas de competencia desleal. Debe sancionarse en el flujo comercial aquellas empresas que incumplen las normas convenidas”.<sup>17</sup> En un sentido coincidente se manifestó Francisco

<sup>15</sup> ACLAN, “México. Organizaciones”, en <[http://www.naalc.org/spanish/publications/review\\_annex5mx.html](http://www.naalc.org/spanish/publications/review_annex5mx.html)>.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 6.

Hernández Juárez, secretario general del Sindicato de Trabajadores de Teléfonos de México de la República Mexicana, quien demanda la inclusión de castigos: “el ACLAN deberá contar con la posibilidad de sanciones comerciales para empresas que violen continuamente normas y derechos laborales, y para aquellas que no cumplan con los dictámenes de las audiencias. Las sanciones serán de tipo comercial y contemplarán restitución de los daños”.<sup>18</sup> Tales propuestas conducirían a la creación de un Tribunal Laboral Trinacional, lo cual significaría una profundización del proceso de integración de nuestros países hacia una comunidad norteamericana, situación posible pero poco probable.

Esas propuestas alimentan los temores de algunos empresarios mexicanos, como Eduardo Bours C., del Consejo Coordinador Empresarial, y Juan Gallardo, de la COECE, a quienes preocupa que el ACLAN se convierta “en una barrera no arancelaria que obstaculice el comercio y bienestar de los habitantes de los tres países [...], porque] dichos mecanismos en lugar de promover la inversión y la seguridad en el empleo los desalienta. Nos parece que la «Cláusula Social» (ACLAN) es una forma velada de hacer desiguales a los países que firmaron este acuerdo”.<sup>19</sup>

Tratando de ubicarme en una ecuánime y democrática posición, reconozco las limitantes de las comunicaciones públicas y la necesidad de avanzar en la defensa de los derechos laborales. Pero en la coyuntura presente, la difusión de tales denuncias y la promoción para la presentación de más y más comunicaciones, permitirá que la opinión pública de los tres países cobre conciencia de las violaciones a los derechos laborales y la necesidad de protegerlos; quién sabe si en un futuro se puedan generar acciones sindicales a nivel norteamericano. Coincido con Hernández Juárez en la necesidad de incluir en el ACLAN un capítulo específico para las empresas multinacionales, partiendo de la base de los lineamientos establecidos por la OCDE para las fábricas globales.

<sup>18</sup> *Ibid.*, 9.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 1.

## EL TRABAJO BARATO MEXICANO Y EL ACLAN

Durante las discusiones que condujeron a la firma del TLCAN, el temor de que el trabajo barato mexicano generaría una pérdida de empleos en Estados Unidos y Canadá nunca dejó de rondar en las negociaciones. La opinión pública en estos países temía una estampida hacia México de empresas ávidas por adelgazar sus costos, evitando el pago de altos salarios, las costosas inversiones exigidas por la legislación ambiental y los gastos en seguridad e higiene laboral.

Aunque ya se había firmado el acuerdo comercial, un buen número de empresas cruzó el Río Bravo, la escasa calificación técnica de la mano de obra mexicana dificultó el trasplante de las corporaciones de alta tecnología. Pero se tomaron precauciones para no desestabilizar el mercado laboral de nuestros vecinos del norte, como la firma del ACLAN, colateral al TLCAN, a la manera de una cláusula social que cubre la enorme fuerza laboral de Norteamérica, integrada por 181 000 000 de trabajadores, de los cuales 73 por ciento son estadounidenses, 19 por ciento mexicanos y tan sólo 8 por ciento canadienses.<sup>20</sup> Sin embargo, el mercado laboral de nuestros vecinos del norte transita por una profunda transformación, la vertiginosa innovación tecnológica exige que la fuerza laboral se sincronice con ella para crear más valor excedente.<sup>21</sup> La producción demanda un trabajo flexible, que eleve sin descanso su productividad para mejorar la competitividad. Para lograrlo, los corporativos se han liberado de las ataduras del Estado benefactor, garantizado por la contratación colectiva *fordista*, dejando atrás al obrero masa *taylorista*, poniendo en juego, versátil y simultáneamente en Norteamérica, todo tipo de relaciones laborales en sus difusas fábricas globales: desde la *lean production* en Detroit; la *calidad total* en Hermosillo; el *kaizen* en los implantes toyotistas; el autoempleo domiciliario en Ciudad Juárez; hasta la *contratación por horas* en los *happy jobs* de Toronto y las diversas formas de *trabajo no convencional* que brotan como hongos en Nueva York; o el fordismo salvaje con salarios bajos en las maquiladoras de la frontera mexicana.

<sup>20</sup> ACLAN, "Visitas de miembros de los gabinetes provinciales", en <[http://www.naalc.org/spanish/publications/bulletin2\\_6.html](http://www.naalc.org/spanish/publications/bulletin2_6.html)>.

<sup>21</sup> Eric Wolf, *Europa y la gente sin historia* (México: FCE, 1987), 323.

La categoría de *forma de control laboral*, adelantada por Immanuel Wallerstein, puede ayudarnos a entender la complejidad de la flexibilización laboral en marcha. Desde sus inicios, nuestro *sistema-mundo* descansa en una división del trabajo global, donde cada zona tiene asignado un cierto papel económico.<sup>22</sup> Para desempeñarlo, se desarrollan modos de control de la mano de obra específicos para cada región que coexisten en sincronía bajo una misma lógica de acumulación de trabajo impago. Con la expansión de la contemporánea fábrica global difusa, los más diversos modos de control sobre los trabajadores colaboran y compiten dentro de una misma corporación multinacional. La producción de semiconductores puede emigrar a Tijuana; y otro ejemplo es que el comercio informal invade las calles de Nueva York y San Francisco. Nunca como ahora las corporaciones globales disfrutaban de las más versátiles formas de sacar provecho de los demás.

La *economía-mundo* tiende a homogeneizar las maneras de producir, pero para lograrlo debe mantener una cierta heterogeneidad en los Estados nacionales, con una diversidad cultural nacional que oculta la unidad económica del sistema. Desde su aislamiento, los trabajadores nacionales no comprenden que sus penurias son resultado de un sistema de producción global, y lo achacan a un cierto despotismo de sus empresarios locales. Según Wallerstein, el *funcionamiento del libre mercado* en el moderno sistema-mundo, *no su funcionamiento libre*, presupone un monopolio de los empresarios locales sobre sus trabajadores nacionales que genera ganancias.

Mientras los trabajadores no comprendan el carácter global de la producción contemporánea, sus intentos de resistir al embate neoliberal se verán frustrados. Sus huelgas nacionales no afectan a las transnacionales, pues las plantas de las corporaciones multinacionales ubicadas en distintas ciudades de Norteamérica pueden operar en paralelo, desarrollando en otro lugar la producción detenida en un país. El reclamo de las burocracias sindicales a sus gobiernos nacionales por no frenar los efectos devastadores del neoliberalismo rinden pocos frutos. Los Estados poco pueden hacer para que las autoridades nacionales frenen a las transnacionales.

<sup>22</sup> Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial*, 7ª ed. (México: Siglo XXI, 1996).

Las centrales obreras estadounidenses han iniciado tímidos contactos con sus contrapartes canadienses y mexicanas, pues comienzan a entender la necesidad de acciones solidarias en el seno de la Norteamérica del libre comercio, sin embargo, la *disparidad en los salarios* dificulta la ayuda mutua. Como la homologación de los salarios despojaría al TLCAN de una de sus ventajas comparativas, los trabajadores mexicanos no pueden esperar la igualación de sus ingresos para desarrollar acciones conjuntas. Desde ahora debe comenzar el diálogo y las acciones a lo largo de las redes fabriles en América del Norte, o al menos en sus nodos clave, para poder incidir realmente sobre el producto global y así defender los derechos laborales. Durante un largo periodo, los beneficios de tales acciones serán desiguales, pues tendrán como punto de referencia las diversas condiciones en los países miembros del TLCAN. Una tarea impostergable es la construcción de *redes sindicales norteamericanas*, donde participen, además de los estadounidenses, anglocanadienses, francocanadienses, mexicanos y latinos en general. A pesar de todas sus limitaciones, el funcionamiento del ACLAN señala el rumbo. ¿Será verdad, hermanos latinoamericanos, que asistimos al lento amanecer de una Norteamérica plural?

# Índice general de la obra

## **VOLUMEN 1, ESTADOS UNIDOS**

### **Introducción general**

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau*

### **Presentación**

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau*

## **CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICA: DEBATES ACTUALES**

### **Viejas y nuevas discusiones en torno al federalismo**

*Paz Consuelo Márquez-Padilla*

### **La teoría política en Estados Unidos y los debates alrededor del liberalismo**

*Patricia de los Ríos*

### **Pragmatismo y globalismo en la filosofía política estadounidense**

*José Luis Orozco*

### **Debates internacionales en torno a políticas sociales**

*Cristina Rojas*

### **El debate jurídico contemporáneo entre realismo y posmodernismo en Estados Unidos**

*Raúl Ávila Ortiz*

**El voluntarismo en Estados Unidos y el debate  
de Robert Putnam**

*Paul Rich*

**LA ACTUAL POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS**

**La política exterior de Estados Unidos: cambios  
de fin de siglo en su formulación e interpretación**

*Remedios Gómez Arnau*

**La postura de Estados Unidos sobre el cambio climático**

*Edit Antal*

**La política exterior de Estados Unidos después de la guerra  
fría y el presupuesto para la defensa: algunas tendencias**

*María Cristina Rosas*

**VOLUMEN 2,  
ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA**

**Presentación**

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández  
del Castillo y Remedios Gómez Arnau*

**POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES CON AMÉRICA LATINA**

**Estados Unidos y las relaciones interamericanas  
ante el nuevo milenio**

*Jorge Hernández Martínez*

**Fidel Castro en la perspectiva estadounidense.  
El primer año de revolución**

*Enrique Camacho Navarro*

**Estados Unidos y la militarización del combate antinarcóticos en América Latina. Tendencias e interrogantes actuales**

*Silvia Elena Vélez Quero*

**POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

**Las políticas exteriores de Estados Unidos y México: una perspectiva comparada**

*Rafael Velázquez Flores*

**El servicio consular y la protección a connacionales al norte y al sur del Bravo**

*Nicolás Cázares Castro*

**El nativismo en la política migratoria estadounidense del siglo xx**

*Mónica Vereá*

**Migraciones y derechos humanos: el caso de los trabajadores mexicanos indocumentados**

*Luis T. Díaz Müller*

**Integración económica y competitividad: México y Estados Unidos**

*Pablo Ruiz Nápoles*

**Regulación laboral y globalización: propuestas, agenda e implicaciones en México**

*Graciela Bensusán*

**México bajo la lupa del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte**

*Mario Ortega Olivares*

## **VOLUMEN 3, CANADÁ**

### **Presentación**

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández  
del Castillo y Remedios Gómez Arnau*

### **POLÍTICA Y ECONOMÍA**

#### **Canadá: entre la promoción de una política económica internacional y el desarrollo sustentable**

*Teresa Gutiérrez-Haces*

#### **La evolución histórica de la participación de Canadá en la OTAN**

*María Cristina Rosas*

#### **Tendencias y desarrollo de la política de seguridad canadiense**

*Atbanasios Hristoulas*

#### **Negociando con un gigante: análisis de la decisión canadiense para proponer un tratado de libre comercio con Estados Unidos y del proceso de negociación del ALC entre Canadá y Estados Unidos**

*Vilma E. Petrásb*

### **GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN**

#### **Individualismo, identidades colectivas y ciudadanía: Estados Unidos y Quebec vistos desde Brasil**

*Luís R. Cardoso de Oliveira*

**La industria editorial canadiense y la globalización**

*Graciela Martínez-Zalce*

**La Conferencia Regional de Migración y la importancia del tema migratorio entre los países de América Latina, Estados Unidos y Canadá**

*Mariana Gabarrot A.*

**Perfiles comparativos deseados en las relaciones de pareja entre estadounidenses y canadienses**

*Eduardo de la Fuente Rocha, María G. Henaine-Abed y Hugo Osnaya Ortega*



*Desde el Sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*, volumen 2: *Estados Unidos y América Latina*, de Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau (coordinadores), se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de marzo de 2003. La producción editorial estuvo a cargo de Formación Gráfica, S.A. de C.V. En su composición se usaron tipos Garamond y Helvética de 8, 11, 12, 14, 24 y 36 puntos. Se tiraron 500 ejemplares más sobrantes sobre papel cultural de 50 kilogramos. La formación la realizó María Elena Álvarez Sotelo. La edición estuvo al cuidado de Hugo Espinoza y Teresita Cortés Díaz.