



Bernardo Mabire
editor

MÉXICO

ESTADOS

UNIDOS

CANADÁ

1997-1998

EL COLEGIO DE MÉXICO

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ, 1997-1998

COLECCIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Bernardo Mabire
editor

MÉXICO

ESTADOS

UNIDOS

CANADÁ

1997-1998



EL COLEGIO DE MÉXICO



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

337.9172

M6112

México, Estados Unidos, Canadá, 1997-1998 / Bernardo Mabire, editor. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2000. 341 p. ; 21 cm. -- (Colección México, Estados Unidos, Canadá).

ISBN 968-12-0970-2

1. Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos-Publicaciones periódicas. 2. México-Relaciones económicas exteriores-México-Publicaciones periódicas. 3. Canadá-Relaciones económicas exteriores-México-Publicaciones periódicas. 4. Estados Unidos-Relaciones económicas exteriores-Canadá-Publicaciones periódicas. I. Mabire, Bernardo, ed.

El Centro de Estudios Internacionales agradece el apoyo financiero de la Fundación Hewlett, que hizo posible la publicación de esta obra.

Todos los artículos que forman el libro fueron objeto de dictamen.

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia

Primera edición, 2000

D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0970-2

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Lorenzo Meyer, <i>Un bienio normal</i>	9
Reynaldo Yunuén Ortega Ortiz, <i>Las relaciones México-Estados Unidos y la génesis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte</i>	23
Todd A. Eisenstadt, <i>El auge del cabildeo mexicano en Washington: más lejos del cielo y más cerca de Estados Unidos</i>	61
José de J. Sosa López, <i>Modernizar la administración fronteriza: ¿una tarea pendiente?</i>	119
Francisco Alba, <i>Diálogo e incompreensión: el tema migratorio a cuatro años de vigencia del TLC</i>	157
Juan D. Lindau, <i>El narcotráfico y las relaciones México-Estados Unidos</i>	179
María del Carmen Pardo y James Ian Gow, <i>Enseñanzas de la administración pública comparada: la función pública en México y Canadá</i>	215
Mónica Serrano, <i>La dimensión internacional del cambio político en México</i>	257
Mireya Solís, <i>El éxodo de grupos empresariales: redes japonesas de suministro de partes en Estados Unidos y México</i>	297
Colaboradores	341

UN BIENIO NORMAL

Lorenzo Meyer

MÉXICO, PAÍS CAMBIANTE

En el bienio que corresponde a este tomo, 1997-1998, el factor más importante entre los que dieron forma a las relaciones de México con el exterior fueron los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), negociado al comenzar el decenio de los años noventa con Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en enero de 1994. El TLC implicó redefinir el interés nacional mexicano: el objetivo por lograr no sería ya el que propuso el nacionalismo de la Revolución a principios del siglo, es decir mayor independencia de México frente a Estados Unidos, sino el de fincar el desarrollo de una parte de la planta productiva mexicana en sus intercambios con el poderoso vecino del norte, con todo lo que esto auguraba para sociedades extremadamente disímiles.

Desde un principio fue obvio que, en razón de la enorme disparidad entre las dos economías desarrolladas del norte y la subdesarrollada del sur, los efectos del TLC se manifestarían con más fuerza en México, luego en Canadá y en menor grado en Estados Unidos. Ha sido éste el caso de 1994 hasta la fecha, periodo en el que la política exterior mexicana se supeditó a los fines del intercam-

bio comercial y financiero con Estados Unidos y encaró exclusivamente aquellos problemas que la única potencia mundial aceptara incorporar a la agenda mexicano-estadunidense. En el lapso que nos ocupa destacaron dos de ellos, que por largo tiempo han sido prioritarios: el narcotráfico y la migración de trabajadores indocumentados mexicanos hacia el norte.

En 1997, México exportó a su principal socio comercial, Estados Unidos, bienes y servicios por 85 830 millones de dólares (77% de sus exportaciones totales) e importó de él 71 378, y durante 1998 las cantidades agregadas aumentaron ligeramente, a 174 000 millones; en contraste, en el primero de esos años las cifras del intercambio con Canadá fueron de 2 157 y 1 968 millones. Éste es un buen indicador de la naturaleza de los vínculos entre los socios del TLC: los nexos directos entre las economías mexicana y canadiense son muy secundarios en comparación con los que mantiene cada una de ellas con la estadounidense. De hecho, los lazos comerciales y financieros de México con Estados Unidos se consolidaron hasta un grado sólo visto en los días de la Segunda Guerra Mundial, que creó una situación excepcional y temporal; en cambio, en la actualidad las transformaciones parecen profundas y duraderas.

MÉXICO, PAÍS VISITADO

En 1997 el presidente de Estados Unidos, William Clinton, y su esposa hicieron su primera visita oficial a México. En varias ocasiones anteriores el mandatario estadounidense había recibido a su colega mexicano, de modo que la reciprocidad era ya un imperativo político: cuando se acentúa la inevitable asimetría entre los países en el terreno simbólico de las reuniones presidenciales, México suele insistir

en que el Ejecutivo estadounidense encuentre tiempo para cruzar el río Bravo, y así ocurrió de nuevo en el sexenio de Ernesto Zedillo. El momento elegido para el viaje de los Clinton convenía por igual a las autoridades mexicanas y al presidente invitado. En efecto, en la parte final de la negociación del TLC varios congresistas estadounidenses se manifestaron renuentes a aceptar un acuerdo formal que pudiera auspiciar cambios substanciales en la relación histórica con México: los sindicatos, tradicionales aliados del Partido Demócrata, repudiaban un acuerdo que, además, era legado del presidente republicano anterior, George Bush. En esas condiciones, la voluntad política y el esfuerzo personal de Clinton fueron lo que finalmente sacó adelante un acuerdo vital para el gobierno mexicano, negociado en sus inicios con el predecesor de aquél en la Casa Blanca y su rival derrotado en las elecciones.

La inversión de capital político de Clinton en su trato con México no se limitó a propugnar la aprobación del TLC. En efecto, a principios de 1995, con motivo del repunte de la crisis económica mexicana luego de la fuga masiva de capitales en diciembre de 1994, el Ejecutivo estadounidense decidió acudir de nuevo en ayuda de su colega del sur, para lo cual hubo de emplear recursos poco conocidos del Departamento del Tesoro —el Fondo de Estabilización Cambiaria— sin apoyo del Congreso. De este modo fue posible ofrecer al gobierno de Zedillo un préstamo de emergencia por un máximo de 20 mil millones de dólares, como parte de un “paquete” mayor (de hasta 50 mil millones de dólares) que se formó con respaldo del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Pagos Internacionales de Suiza. El objetivo de lo que en su momento fue el mayor rescate financiero que negociarían países “centrales” en beneficio de una economía “periférica”, era evitar que la crisis de México le impidiera cumplir con sus compromisos financieros, lo cual habría

provocado pánico entre los inversionistas internacionales —de hecho empezaba a verse— con efectos “multiplicadores” negativos en el resto de América Latina y en todos los demás mercados “emergentes”. Había pues que salvar al socio menor del TLC y su estabilidad política, pero también el mercado internacional de capital especulativo en conjunto, así como el prestigio del presidente estadounidense frente a su Congreso y la opinión pública. Con su visita a México, en un momento en que la recuperación macroeconómica de este país parecía un hecho y su comercio con Estados Unidos aumentaba de manera espectacular, Clinton afirmó su carácter de estadista con visión internacional, que contrastaba con la ceguera de sus detractores en el Congreso, que ante la crisis del vecino se limitaron a condenar las políticas del gobierno mexicano, sin hacer alguna propuesta constructiva para enfrentar un problema cuyos efectos negativos prometían desbordar las fronteras. El préstamo de emergencia, respaldado con los ingresos por las exportaciones petroleras mexicanas, fue oportuno y benéfico para Estados Unidos, que cobró intereses altos. De hecho, cuando Clinton llegó a México, esa deuda estaba ya saldada.

Si bien las visitas presidenciales son en lo fundamental actos simbólicos, la que nos ocupa tuvo un elemento inusitado, con importantes repercusiones previsibles: Clinton se entrevistó oficialmente con líderes de los partidos de oposición. Ese acto se interpretó como una señal más de que, en principio, Washington estaría dispuesto a adaptarse a un futuro en el que el PRI no monopolizara ya el poder, sino que hubiera multipartidismo real y, por ende, cundiera la incertidumbre respecto al curso de la política mexicana. Finalmente, a manera de subrayar una prioridad interna estadounidense que atañe a México, los dos presidentes reforzaron y ampliaron, mediante acuerdos, la base institucional para coordinar el combate sin fin del

narcotráfico; firmaron otros documentos respecto a la emigración de mexicanos a Estados Unidos y a la cooperación binacional para resolver problemas propios de zonas fronterizas conurbadas. A fines de 1998 se anunció que el presidente estadounidense haría una segunda y seguramente última visita de Estado a México, en febrero de 1999, cuando ambos mandatarios estuvieran al final de sus mandatos, pero no eran previsibles grandes cambios en la agenda bilateral.

MÉXICO, PAÍS SOMETIDO A JUICIO

Los discursos llenos de alusiones positivas a la relación bilateral que se leyeron durante la primera visita de Clinton a México, en 1997, no pudieron ocultar la otra cara de la moneda: la persistencia en Estados Unidos (particularmente en el Congreso) de actitudes negativas frente al vecino del sur, en razón de la incapacidad de su gobierno para llevar adelante, con la eficacia que exige Estados Unidos, una guerra imposible contra la producción y tráfico de drogas ilícitas. En los primeros meses de 1997 y 1998, según lo estipula el calendario legislativo estadounidense, en el Capitolio los congresistas evaluaron la eficacia de la cooperación mexicana en el combate del narcotráfico, para decidir respecto a la llamada "certificación" anual. En ambas ocasiones se reavivaron las tradicionales críticas públicas de ciertos legisladores en Washington contra el Estado mexicano, al que volvieron a acusar de corrupto, ineficaz y poco cooperativo. Siguió teniendo repercusiones el descubrimiento y revelación (en 1996) de las ligas que mantenía el general Jesús Gutiérrez Rebollo (encargado entonces del Instituto Nacional del Combate a las Drogas) con un cártel de narcotraficantes.

En enero de 1998, la Agencia para el Combate de las Drogas de Estados Unidos (DEA), al presentar su informe al Congreso, concluyó con un juicio demoledor: "No existe en México una institución dedicada al mantenimiento de la ley con la que la DEA mantenga una relación de confianza plena". La respuesta de las autoridades mexicanas, por conducto de su secretario de Relaciones Exteriores, fue la misma de años anteriores: se volvió a rechazar un procedimiento por el cual Estados Unidos, de manera unilateral, se arroga el derecho a juzgar públicamente si es aceptable o no la calidad de la cooperación que le otorga el resto del mundo. Según México, si alguien pudiera desempeñar el papel de juez en un tema tan difícil como la represión internacional del narcotráfico, sería una organización mundial que emitiera juicios también respecto a los éxitos y fracasos estadounidenses. En la siempre tensa lucha binacional contra esa actividad ilícita, el gobierno mexicano reiteró en el mismo año su posición de no aceptar la solicitud de que portaran armas los agentes antidrogas estadounidenses en México. En realidad este asunto era simbólico, toda vez que de acuerdo con la prensa se ha vuelto habitual que los miembros de la DEA que laboran en nuestro país vayan armados, sobre todo desde el asesinato de uno de ellos, Enrique Camarena Salazar, en Guadalajara a mediados de los años ochenta. La Secretaría de Relaciones Exteriores rechazó también comentarios sobre México en el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en el mundo*, que preparan las autoridades de Estados Unidos para evaluar y juzgar a todos los demás países en esa materia.

La desconfianza mutua de agencias especializadas en ambas naciones, el rechazo formal de México a la "certificación" y a los juicios externos respecto a los derechos humanos en su territorio, así como la negativa a autorizar a los agentes de la DEA a portar armas, marcaron el contex-

to en el que habría de proseguir la cooperación binacional contra el narcotráfico. A falta de alternativa, el gobierno mexicano recibió de Estados Unidos helicópteros para combatir la producción de drogas; eran aparatos viejos, que durante 1998 no se utilizaron por fallas de mantenimiento. Además, miembros del ejército mexicano (a principios de 1998 sumaban 547) siguieron recibiendo adiestramiento en bases de Estados Unidos con el objetivo, en principio, de aumentar su eficiencia para reprimir las mafias de narcotraficantes. Pero en la práctica el gobierno de México siguió sin obtener victorias substanciales en la guerra contra las drogas. Pese a la tensión (o para sobrellevarla menos mal) se mantuvieron las reuniones del Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Control de las Drogas. En nuestro medio se considera que el problema del narcotráfico es uno por administrar, en el mejor de los casos, porque no hay manera de erradicarlo en las condiciones actuales. En tanto exista una enorme demanda de sustancias ilegales en Estados Unidos, no terminará la serie de batallas (ganadas o perdidas) para frenar la oferta, sin posibilidades de victoria final. Los enormes capitales de ese comercio ilegal dotan a los narcotraficantes de plena capacidad para corromper policías, militares, jueces y cuadros políticos, ya sea en México o en Estados Unidos.

En mayo de 1998, la llamada Operación Casablanca se volvió noticia de primera plana en todo el mundo y dañó más la imagen de México y su gobierno. Ésta fue una costosa investigación encubierta que duró varios años, en la que autoridades estadounidenses tendieron una complicada trampa a un grupo de banqueros mexicanos de nivel medio (funcionarios de Serfin, Bancomer y Confía) en Estados Unidos, para luego arrestarlos y acusarlos de "lavar" dinero del narcotráfico. El incidente produjo malestar al gobierno mexicano, que no lo vio como un golpe decisivo

contra las organizaciones que “lavan” dinero, sino como una campaña de publicidad de las agencias antinarcoóticos de Estados Unidos a expensas de la reputación de México. Nuestras autoridades presentaron una queja formal en Washington, porque la Operación Casablanca se llevó a cabo sin su conocimiento y de manera tal que sirvió para exhibir a mexicanos involucrados en el “lavado”, no así a sus necesarios cómplices en el exterior, pues los bancos estadounidenses que participaron en el plan estaban advertidos de la naturaleza de la operación. Peor aún, policías de Estados Unidos actuaron en México sin permiso oficial, lo que constituyó un delito. Las agencias estadounidenses enarbolaron el argumento de que se reservaron información por no confiar en las instituciones policíacas mexicanas y adujeron que cualquier “filtración” del plan —cuyas redes atraparon sólo peces pequeños— habría puesto en peligro su éxito y las vidas de los agentes que se hicieron pasar por narcotraficantes. Varios legisladores, como el senador republicano Trent Lott, no ocultaron su enojo por las críticas mexicanas y rechazaron cualquier procedimiento legal de México contra los agentes involucrados. La respuesta oficial de Washington fueron disculpas y promesas de que en el futuro se notificaría oportunamente a nuestras autoridades de cualquier operación similar.

En la Cumbre Mundial Contra las Drogas, que organizó la ONU en 1998 y apoyó México a manera de crear un contrapeso a su cooperación bilateral en la materia con Estados Unidos, el presidente mexicano, en obvia alusión a este país (que era el anfitrión), señaló que uno de los objetivos del encuentro era lograr que “nadie pueda erigirse en juez de los demás ni se sienta con derecho a violar las leyes de otros países en aras de hacer valer las propias”. Desafortunadamente, la posición del gobierno mexicano no tuvo efecto alguno para disuadir a Estados Unidos de seguir aplicando su política de “certificación” y

demás instrumentos tradicionales de presión contra México y otros estados en los que se producen o por donde pasan drogas.

MÉXICO, PAÍS OBSERVADO

Con el paso del tiempo, el tema de la rebelión en Chiapas, que estalló en enero de 1994, tendió a perder importancia relativa en los medios de información de Estados Unidos y Canadá, pero las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos con sede en esos países, incluidas algunas agrupaciones de personas de origen mexicano, se mantuvieron vigilantes. Sin embargo, la matanza de simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el poblado de Acteal, en diciembre de 1997, devolvió el tema de Chiapas a las primeras planas de la prensa mundial y alentó, una vez más, visitas de fuereños a la zona.

En reacción contra la presencia de personas no invitadas, en 1998 la Secretaría de Gobernación endureció las reglas para los extranjeros que se trasladaran a Chiapas, lo que en varios casos dio lugar a la expulsión de estadounidenses y, sobre todo, de europeos, seguida de protestas de grupos no gubernamentales mexicanos y foráneos. En junio de ese año, al responder a una pregunta sobre el tema, la secretaria de Estado Madeleine Albright declaró que su gobierno "estaba presionando" (*we are pressing*) al de México con miras a que encontrara una solución no violenta para el conflicto en Chiapas. La reacción oficial de nuestros funcionarios fue primero la de enredarse en una discusión semántica, empeñada en negar que Albright hubiera dicho lo que dijo, pero finalmente la cancillería mexicana protestó por los términos de esa declaración, calificada de injerencia en asuntos locales. Washington, por conducto del

vocero del Departamento de Estado, aseguró que en realidad el gobierno de Estados Unidos no estaba presionando al de México en un tema tan espinoso, sino instándolo a encontrar una solución. De cualquier modo, a fines de julio nueve senadores demócratas, a quienes encabezaban Patrick Leahy y Christopher Dodd, presentaron a sus colegas en Washington una resolución en forma de enmienda al proyecto de asignaciones presupuestarias para el exterior, con recomendaciones al Ejecutivo de que pidiera al gobierno de México destrabar las negociaciones con los rebeldes en Chiapas y, a la vez, respetar los derechos humanos en ese estado.

Cuando se asentó el polvo que levantaron las declaraciones de la secretario Albright, otro incidente menor propició un escándalo más a fines de julio: en la comunidad de Los Plátanos, donde hacía poco había tenido lugar un gran "operativo mixto" de soldados y policías contra bases del EZLN, un grupo simpatizante del gobierno retuvo por varias horas a dos miembros de la agregaduría militar estadounidense que se habían trasladado a la zona para, según declararon, observar directamente la situación en Chiapas. La prensa mexicana destacó el incidente, lo que obligó a voceros del gobierno vecino a declarar que esos militares meramente cumplían con su obligación de observadores, sin que esto implicara intervención alguna en el conflicto; aseguraron también que Estados Unidos no estaba asesorando al ejército mexicano en lucha antiguerrillera. Empero, cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores informó al encargado de negocios estadounidense que, para evitar problemas similares, en el futuro los agentes extranjeros deseosos de viajar a Chiapas tendrían que notificarlo con antelación a las autoridades mexicanas, la respuesta fue tajante: no se haría, pues Estados Unidos nunca pidió algo parecido a la embajada mexicana en Washington, y la Convención de Viena otorga plena libertad de tránsito a los di-

plomáticos en el país ante el cual estén acreditados. Con todo, en la perspectiva de las relaciones mexicano-estadunidenses durante los últimos años, lo notable de la rebelión chiapaneca es que se haya mantenido en los márgenes de la agenda bilateral, situación inimaginable en la no muy lejana época de la guerra fría.

MÉXICO, PAÍS DE EMIGRANTES

La emigración de mexicanos indocumentados hacia el vecino del norte en busca de trabajo sigue siendo tema prioritario. En 1997 se llevaron a cabo, no sin dificultades ni tensión, investigaciones para preparar un *Estudio binacional sobre migración* único en su tipo, el primero en ofrecer estimaciones confiables sobre el número de mexicanos residentes en Estados Unidos. La cifra —7.1 millones, de los cuales sólo 2.4 millones carecerían de documentos— fue inferior a la que citan grupos estadounidenses favorables a políticas más duras que las vigentes para evitar el ingreso de trabajadores mexicanos indocumentados. La tasa de crecimiento demográfico de México ha mantenido su tendencia a la baja, pero, como lo expone el trabajo de Francisco Alba en este tomo, eso no ha bastado para desalentar desplazamientos en busca de empleo. Se ha calculado que, en promedio, entre 250 y 300 mil mexicanos emigran a Estados Unidos cada año, algunos como trabajadores estacionales, otros con la intención de residir en permanencia al norte del Bravo. Pese a las fuerzas que en Estados Unidos quieren cerrar la frontera a estos flujos, el crecimiento sostenido de la economía de ese país ha permitido que los extranjeros que se internan en él —con o sin documentos— ocupen los empleos más modestos en la escala laboral. Sin embargo, cruzar la frontera se ha vuelto más difícil al aumentar la vigilancia: por eso los indocu-

mentados tienen hoy que seguir caminos más riesgosos en zonas inhóspitas, y se ha multiplicado el número de los que mueren en el intento.

El TLC se negoció bajo el supuesto de que un auge en el comercio entre los socios sería la mejor fórmula para crear en México los empleos necesarios, lo cual, en principio, disminuiría en forma substancial y permanente la migración de mexicanos indocumentados. Hasta ahora no ha sido éste el caso, en primer lugar porque el acuerdo, si bien ha elevado el valor de las exportaciones mexicanas (a tal grado que a fines de 1998 México desplazó a Japón por unos meses como segundo socio comercial de Estados Unidos), no ha favorecido la creación de empleos suficientes para absorber una fuerza de trabajo que sigue proliferando a pesar de la baja en la tasa de natalidad. Más aún, son enormes las diferencias salariales entre países: en tanto el sueldo mínimo en México ascendía a 3.20 dólares diarios a fines de 1998, en Estados Unidos la retribución al trabajo no calificado fluctuaba entre 6 y 8 dólares por hora, lo que explica el atractivo de la migración para muchos mexicanos jóvenes. Las remesas monetarias de sus ciudadanos en Estados Unidos equivalen a las exportaciones petroleras de México y son fuentes de ingreso insustituibles para buen número de comunidades en los estados tradicionalmente "expulsores" de mano de obra.

La probabilidad de que México y Estados Unidos suscribieran un tratado para regular el flujo migratorio no pareció aumentar en los últimos años. A falta de un acuerdo formal, nuestro gobierno ha insistido en que se respeten los derechos humanos de los mexicanos en territorio estadounidense, sea cual sea su situación migratoria. Los incidentes de policías que maltrataron a "ilegales" en el territorio vecino recibieron amplia cobertura en nuestros medios de difusión, y tal vez por eso la Secretaría de Relaciones Exteriores haya insistido en que el cuerpo consular

mexicano en Estados Unidos tiene órdenes de proteger eficazmente las garantías básicas de los conciudadanos que llegan, con o sin documentos, en busca de los empleos que no puede ofrecerles la economía mexicana.

MÉXICO, PAÍS DE EMBAJADAS MÁS QUE DE EMBAJADORES

Con mucha elegancia, a fines de junio de 1997 el embajador de Estados Unidos, James Jones, se despidió de las autoridades mexicanas y abandonó su puesto para irse a ocupar la dirección de una empresa privada estadounidense. La embajada de Jones se caracterizó por su discreción, gracias a que se quitó de encima la sombra que persiguió a sus predecesores (en particular al inmediato, John Dimitri Negroponte), es decir la de la guerra fría. Al no haber ya Unión Soviética, Jones consideró que los cambios en el sistema político mexicano, lentos pero durables, no deberían entorpecerse ni menos combatirse como un peligro, sino verse como algo inevitable por administrar. Clinton nombró de inmediato a un nuevo embajador, pero, por razones enteramente propias de la pugna política interna estadounidense, lo vetó el poderoso jefe del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, Jesse Helms, y la representación diplomática de Estados Unidos en México quedó acéfala por un año. En otras circunstancias, eso habría indicado una mala relación bilateral, pero no esta vez, porque la falta de embajador nada tenía que ver con México, y la maquinaria burocrática de una de las más grandes embajadas de Estados Unidos siguió funcionando sin problema. Finalmente, en abril de 1998 ocupó el puesto un diplomático de carrera, sin relaciones especiales con el jefe de la Casa Blanca: Jeffrey Davidow, previamente embajador en Zambia y Venezuela, quien desde

1996 se desempeñaba como Secretario Asistente de Estado para Asuntos Latinoamericanos.

En contraste, tuvo un grave tropiezo la embajada del otro socio de México en el TLC, Canadá, a raíz de que el jefe de la misión se quejó ante un reportero mexicano de que la corrupción minaba las oportunidades para que empresas canadienses importantes –se refería específicamente a Bombardier– firmaran contratos con el gobierno mexicano. La reacción oficial de nuestro país no se hizo esperar, y las autoridades canadienses retiraron a su embajador, que era un diplomático de carrera. No quedó claro si el incidente se debió a una mera indiscreción personal del representante (inusitada en un profesionalista de la diplomacia), o si fue el gobierno de Canadá el que quiso enviar un mensaje al de México, aunque fuera a costa de sacrificar al embajador. Muy pronto y sin gran publicidad llegó un sustituto.

CONCLUSIÓN

Las relaciones de México con sus vecinos del norte en 1997 y 1998 fueron intensas y complicadas, sobre todo con Estados Unidos, pero no las marcó ningún fenómeno realmente novedoso o inesperado. Las dominó el TLC, que también coadyuvó a la redefinición del interés nacional mexicano mismo. Las inevitables diferencias entre México y Estados Unidos se administraron, más que solucionarse, y todo sugiere que en el futuro inmediato la situación no cambiará substancialmente. Sin embargo, cualquier declive de la economía estadounidense –reconocida hoy más que nunca como fuerza que impulsa el desarrollo mexicano– o una acentuación de los problemas de “governabilidad” en México, asociados con la transformación del sistema político, podrían modificar ese diagnóstico.

LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS Y LA GÉNESIS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Reynaldo Yunuén Ortega Ortiz

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1994 volvió a estallar la crisis económica en México. Semejante a la de 1976 y a la de 1982, tuvo sus orígenes en un enorme déficit en cuenta corriente, aproximadamente 8% del PIB, y en la pérdida de reservas del Banco Central. Esta situación forzó al gobierno mexicano, como en dos ocasiones anteriores, a devaluar el peso y a implantar medidas de estabilización. Por ende, la “respuesta interna” a la crisis siguió una pauta establecida. En cambio, la “respuesta externa” fue significativamente distinta. A diferencia de lo que ocurrió en agosto de 1982, cuando México tuvo que renegociar su deuda ante la imposibilidad de pagar los intereses, pero Washington no puso en práctica ningún plan de rescate inmediatamente, en enero de 1995 el presidente de Estados Unidos, William Clinton, propuso al Congreso de su país un “paquete” para hacer frente a la crisis mexicana, el cual consistía en un préstamo de 40 mil millones de dólares. Debido a la hostilidad que mostró el Congreso contra esa propuesta, el 31 de enero Clinton anunció nuevas acciones, que

incluían un préstamo por casi 50 mil millones de dólares. El Ejecutivo estadounidense pondría 20 mil millones del Fondo de Estabilización Cambiaria, que no requería la aprobación del Congreso, y el resto del dinero vendría del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Pagos Internacionales. Para justificar esta ayuda, el secretario de Estado, Warren Christopher, dijo que México estaba a dos días de declararse insolvente cuando actuó Clinton.¹

¿Qué factores explican la rápida respuesta del gobierno estadounidense en 1995 y, en general, su nueva política frente a México? Para responder a estas preguntas, conviene analizar la transformación de las relaciones México-Estados Unidos. Al finalizar la guerra fría y disminuir los conflictos centroamericanos, la política exterior de la potencia pasó de una excesiva preocupación por asuntos de seguridad a un énfasis en temas económicos. Ya en 1990, el gobierno de George Bush argumentó que Estados Unidos tenía nuevas prioridades en América Latina. Estimular el crecimiento y el desarrollo económicos en la región, en vez de patrocinar la contrainsurgencia, era el nuevo objetivo. Para apoyarlo, en junio de 1990 Bush formuló la Iniciativa de las Américas, cuyo resultado concreto más importante habría de ser el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre Estados Unidos, Canadá y México. En este ensayo planteo varias preguntas al respecto. Pese a la historia de conflictos entre Estados Unidos y México, ¿qué hizo posible el TLC? ¿Por qué la élite política mexicana, que encabezaba Carlos Salinas de Gortari, decidió negociar ese tratado con Estados Unidos y Canadá? ¿Fue éste un proyecto que impulsaron fuerzas sociales o solamente las estatales? Y, finalmente, ¿hasta

¹ Véase "Putting Mexico Together Again", *The Economist*, núm. 7900, p. 65.

qué punto son exactas las visiones neorrealista e institucionalista-neoliberal (que, en palabras de Joseph Grieco, definen al Estado, respectivamente, como “actor defensor de posiciones” o “actor racional egoísta”)² para caracterizar el comportamiento de México y Estados Unidos en el caso del TLC?

Las explicaciones más comunes de los cambios en la política estadounidense frente a América Latina en general y México en particular, mencionan la reciente liberación económica y política en la región, el final de la guerra fría y los empeños de Bush y su sucesor, Clinton, por mejorar las relaciones interamericanas y contribuir a consolidar las reformas en América Latina. A pesar de que estos factores son importantes, las explicaciones basadas en ellos tienden a descuidar las grandes tendencias económicas que en los últimos veinte años han transformado la posición de varios grupos de interés en Estados Unidos y México. Éstas incluyen la “globalización” de la economía, la crisis de la deuda externa mexicana y la competencia comercial en aumento. Mi postulado central es que los cambios en la política estadounidense para México y su consecuencia principal, el TLC, fueron resultado de tres elementos fundamentales: las reformas económicas que puso en marcha la élite política

² La concepción neorrealista del Estado postula que éste se preocupa principalmente por su “posición relativa” respecto a otros estados, en consonancia con su objetivo primordial de mantener la soberanía; por ende, los neorrealistas ven los estados como “defensores de posiciones”. En cambio, los institucionalistas-neoliberales consideran que los estados aspiran a aumentar sus ganancias absolutas en el sistema internacional (o maximizar sus utilidades), de modo que son “actores racionales egoístas”. Para un análisis de ambas perspectivas, véase Joseph Grieco, “Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory”, en David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 301-338.

mexicana para enfrentar la crisis de 1982; los cambios en la economía internacional ya mencionados, que han transformado el aparato productivo mexicano e influido marcadamente en la posición de varios grupos de interés en Estados Unidos y México, de modo que hicieron posible una coalición a favor del TLC; y una política estatal deliberada de los mandatarios estadounidense y mexicano, que dotó de eficacia a esa coalición para derrotar al grupo contrario.

Concuerdo con el argumento de Barbara Kellerman, según el cual en Estados Unidos el rasgo medular de una presidencia eficaz es su habilidad para establecer vínculos de influencia recíproca con miembros claves de la élite política nacional, en particular congresistas influyentes, así como para ganar la aceptación del público estadounidense más sensible al asunto negociado. Intentaré probar que, al defender el TLC, Clinton tuvo esa habilidad.³ Considero, además, que el esbozo del tratado estuvo a cargo de fuerzas estatales tanto en México como en Estados Unidos; sin embargo, en este último país los grupos sociales desempeñaron un papel más importante, ya fuese en pro o en contra del proyecto del TLC. Por último, argumentaré que ni la visión neorrealista del Estado como actor que simplemente “defiende posiciones”, ni la visión institucionalista neoliberal del Estado como actor “racional egoísta”, son adecuadas para caracterizar las acciones de los gobiernos mexicano y estadounidense que culminaron en la adopción del TLC; propondré, más bien, una tercera posibilidad: la de que los estados y sus representantes principales, es decir el Ejecutivo de cada país, hayan actuado como “empresarios políticos con racionalidad limitada”. En la primera parte de este ensayo analizaré lo

³ Barbara Kellerman, *The Political Presidency: Practice of Leadership*, New York, Oxford University Press, 1984, pp. 35-36.

que Lorenzo Meyer ha llamado la “estructura histórica” de los nexos entre México y Estados Unidos, con miras a explicar cómo, a pesar de que el conflicto ha sido el elemento dominante en la relación, ahora se despliegan esfuerzos por subrayar la compatibilidad entre las políticas de ambos países.⁴ Después estudiaré los antecedentes del TLC, en especial la reforma económica en México. En la tercera parte, examinaré cómo las tendencias en la economía internacional ayudaron a formar una coalición pro-TLC. Por último, resumiré mi crítica de las concepciones neorrealista y neoliberal del Estado y propondré algunas conclusiones.⁵

LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Escribe Lorenzo Meyer: “Las relaciones entre países vecinos son, por necesidad, una combinación sin fin de conflicto y cooperación, y la relación entre México y los Estados Unidos no es una excepción”.⁶ Según Meyer, el origen de los antagonismos entre estas naciones reside en la asimetría de poder. Durante el siglo XIX la fuerza económica y política del primero aumentó de manera exponencial, en

⁴ Lorenzo Meyer, “The United States and Mexico: The Historical Structure of their Conflict”, *Journal of International Affairs*, 1990, 43 (2), pp. 251-271.

⁵ Propongo el concepto de “empresario político con racionalidad limitada” con base en las nociones de Joseph A. Schumpeter del empresario como actor cuya función central es la innovación, y en las de Herbert A. Simon, quien acuñó el concepto de “racionalidad limitada”. Véanse Joseph A. Schumpeter, “Capitalismo”, *Ensayos*, Barcelona, Oikos-tau, 1968, pp. 187-207, y Herbert A. Simon, *Naturaleza y límites de la razón humana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

⁶ Meyer, art. cit., p. 251.

tanto el segundo sufrió declive económico y crisis políticas entre 1810 y los siguientes setenta años. Por ende, si en 1800 el PIB de México era la mitad del de Estados Unidos, a principios del siglo XX esa proporción había caído a 2%.⁷ Después del estallido de la Revolución Mexicana, en 1910, pasaron veinte años más antes de que México estabilizara su sistema político y volviera a la senda del desarrollo económico (hoy día el PNB de Estados Unidos –7 billones 552 millones de dólares a precios de 1992– es veinte veces mayor que el de México y el producto *per capita* –27 933 dólares– lo es siete veces). La asimetría ha propiciado conflictos entre una gran potencia y un país que solía hacer esfuerzos por defender su independencia política y económica. Meyer distingue siete ámbitos en los que Estados Unidos ha sido una amenaza para la seguridad nacional de México: la integridad territorial y la soberanía, el control de las fronteras, la no intervención en los asuntos políticos internos, la independencia económica, la no interferencia en la protección de los derechos y vidas de ciudadanos extranjeros en México, el mantenimiento del ambiente geopolítico en Centroamérica y el Caribe y la identidad nacional. En cada periodo de su historia como país independiente, México ha enfrentado alguna combinación de amenazas, pero alguno de los temas ha sobresalido y marcado el tono de las relaciones con Washington.⁸

Entre 1821 y 1853 la principal preocupación de la élite política mexicana fue mantener la integridad territorial del país. Meyer señala que la independencia de Texas en 1836 fue el inicio de una serie de pérdidas de territorios del norte de México escasamente poblados. A pesar de que fuerzas

⁷ John H. Coatsworth, "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico", *The American Historical Review*, 83 (1), February 1978, p. 82.

⁸ Meyer, art. cit., p. 253.

locales fueron responsables de la separación de Texas, los historiadores mexicanos destacan que los rebeldes texanos descendían casi todos de estadounidenses y encontraron apoyo político y material en Estados Unidos. El conflicto binacional alcanzó su punto máximo en 1847, con una guerra que le costó a nuestro país más de la mitad de su territorio. Continuaron las presiones sobre México, que en 1853 vendió a su vecino La Mesilla. Durante la dictadura de Porfirio Díaz (1877-1910), el problema central en las relaciones binacionales fueron los continuos conflictos fronterizos. Estados Unidos criticó a México por su incapacidad para controlar el robo de ganado y las incursiones de indios. En 1877, el Departamento de Defensa de Estados Unidos ordenó a tropas estacionadas en Texas que cruzaran la frontera a discreción, sin previo permiso de México. Para evitar un enfrentamiento armado, el gobierno mexicano tuvo que aceptar el mutuo paso de tropas en persecuciones "en caliente" de criminales.⁹

Los años de la revolución armada en nuestro país (1910-1917) intensificaron los problemas en la frontera y produjeron varios enfrentamientos de Estados Unidos con el régimen de Díaz, luego con los gobiernos revolucionarios. Uno de los peores episodios fue el de la Expedición Punitiva: después de que Pancho Villa atacó el pueblo de Columbus en Nuevo México, el gobierno de Woodrow Wilson mandó para perseguirlo a 10 mil soldados, que cruzaron la frontera sin autorización del gobierno mexicano y permanecieron en México durante diez meses, sin poder capturar a Villa.¹⁰ Es larga la historia de los intentos estadounidenses por intervenir directamente

⁹ Un análisis completo de las relaciones entre México y Estados Unidos aparece en el trabajo de Daniel Cosío Villegas, *The United States versus Porfirio Díaz*, Lincoln, Nebraska Press, 1963.

¹⁰ Para un análisis de la Expedición Punitiva y, en general, de la

en la vida política del México revolucionario. Quizá el más dañino haya sido la participación del embajador Henry Lane Wilson en el golpe de Estado contra Francisco I. Madero, en febrero de 1913, que resultó en el asesinato del presidente y el vicepresidente mexicanos y dio inicio a la dictadura de Victoriano Huerta:

De finales de los años veinte hasta nuestros días, la intervención de los Estados Unidos en los asuntos internos de México ha sido relativamente discreta y por lo general a favor de la autoridad establecida [...] Existe una relación directa entre la consolidación del régimen autoritario, la consiguiente estabilización política en México y la disminución de la intensidad del intervencionismo norteamericano. Precisamente debido a que la estabilidad política y social de su vecino del sur es el aspecto más importante de los intereses norteamericanos en México, es posible suponer que si por alguna razón la estabilidad –la más larga en la historia de América Latina– se pierde, el resultado podría ser una reanudación de la intervención abierta de Estados Unidos en el proceso político mexicano.¹¹

Los gobiernos revolucionarios y postrevolucionarios de México han intentado mantener, respecto a Estados Unidos, una autonomía relativa en su política exterior para Centroamérica. México condenó la intervención de Esta-

política de Estados Unidos y las potencias europeas frente a México durante la Revolución, véase Friedrich Katz, *The Secret War in Mexico: Europe, the United States and the Mexican Revolution*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.

¹¹ Meyer, art. cit., p. 262. Acontecimientos recientes en México, en particular la rebelión en Chiapas, parecen confirmar la hipótesis de este autor. Uno de los hechos que la apoyan es la presencia del embajador estadounidense en Chiapas durante la campaña militar del gobierno mexicano contra los zapatistas, en enero de 1994.

dos Unidos en Guatemala en 1954, las acciones contra el régimen revolucionario de Cuba en los años sesenta y la intervención estadounidense en la República Dominicana en 1965. Pero quizá uno de los periodos más tensos en la relación México-Estados Unidos haya sido entre 1979 y 1982, cuando el gobierno de José López Portillo apoyó política y económicamente el régimen sandinista; sin embargo, hacia 1982 México volvió a su posición tradicional de defender los principios de no intervención y resolución pacífica de controversias, sin apoyar explícitamente a los sandinistas.¹² Ese cambio en la posición de México se debió principalmente a problemas económicos que hacían imposible mantener el antagonismo con Estados Unidos.

ANTECEDENTES DEL TLC: LA REFORMA ECONÓMICA EN MÉXICO

Después de la Segunda Guerra Mundial, México adoptó la substitución de importaciones, cuyo objetivo era el desarrollo industrial de la nación con independencia económica. El agotamiento de este proyecto es el antecedente inmediato del TLC. El primer esfuerzo considerable en pro de un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos no fue del gobierno mexicano ni de grupos de interés en el país vecino, sino del Ejecutivo y del Congreso estadounidenses. A finales de los años setenta, después de las dos crisis petroleras, por primera vez ciertos líderes políticos de Estados Unidos propusieron a México un acuerdo del tipo mencionado, en un esfuerzo por asegurar el acceso de la gran potencia a los "recién descu-

¹² "Para 1988 el gobierno mexicano inició un claro retroceso en su política hacia Centroamérica, con la esperanza de poner fin a las fricciones con Estados Unidos en esa área". *Ibid.*, p. 267.

biertos" recursos petroleros mexicanos. Sin embargo, en ese entonces ni los grupos de interés mencionados ni el gobierno mexicano deseaban un tratado, de manera que la propuesta no fructificó. Empero, a finales de los años ochenta, varios cambios en México y en la economía internacional aumentaron el interés mexicano por un acuerdo de libre comercio. En las páginas siguientes analizaré esos cambios y cómo ayudaron a la formación de una coalición de apoyo al TLC.

Como dice Delal Baer, nuestra reforma económica "nació de la necesidad".¹³ Durante los años cincuenta y sesenta México siguió una estrategia de desarrollo hacia adentro; esos años vieron un acelerado desarrollo de la industria en condiciones de protección comercial. El crecimiento *per capita* anual era de entre 3 y 4%, con una inflación de 3%. Sin embargo, a mediados de los años setenta el país tuvo que enfrentar una severa crisis de su balanza de pagos.¹⁴ El "descubrimiento" de importantes reservas petroleras permitió un alivio temporal. Sin embargo, durante el auge petrolero (de 1978 a 1981) el déficit presupuestal del Estado mexicano aumentó rápidamente, y el gobierno dio por hecho, erróneamente, que los precios del petróleo seguirían subiendo, por lo cual decidió endeudarse cada vez más. A principios de los años ochenta, México sufrió dos choques externos: un rápido aumento en las tasas de interés en Estados Unidos, que duplicó el servicio de la deuda (de 6 100 millones de dólares en 1980 a 12 200 en 1982), y la caída del ingreso por las exportaciones petroleras (entre 1981 y 1982 el precio

¹³ Delal M. Baer, "North American Free Trade", *Foreign Affairs*, vol. 70, Autumn 1991, p. 133.

¹⁴ Para un análisis de los orígenes y consecuencias de esa crisis, véase Nora Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution, 1993, chap. 1.

promedio del petróleo bajó de 33.2 dólares por barril a 28.7). Ambos fenómenos estaban fuera del control del gobierno mexicano: Barbara Stalling los tipifica como mecanismos de mercado externos que coadyuvaron al cambio en la política económica mexicana.¹⁵

Sin embargo, las políticas fiscal y comercial que aplicó México durante ese periodo intentaron mantener la expansión económica de los años setenta. Como consecuencia, siguió aumentando la deuda externa y se contrataron créditos a plazos más cortos y a tasas variables para financiar los déficits fiscal y comercial en aumento. Esas tendencias, aunadas a la sobrevaluación del peso, acentuaron la vulnerabilidad de la economía nacional a elementos externos.¹⁶ En agosto de 1982, la fuga de capitales consumió las reservas del banco central. Esto obligó al gobierno mexicano a decretar la flotación del peso y la suspensión temporal del servicio de la deuda externa. En septiembre, López Portillo decidió nacionalizar la banca. La inflación se disparó hasta 60%, el PIB cayó 0.6%, y el peso se devaluó una vez más en casi 30%. ¿Cuál fue la respuesta a esta crisis? En diciembre de 1982, un grupo de funcionarios del sector financiero del gobierno mexicano, adscritos a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secreta-

¹⁵ Barbara Stalling, "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform", en Stephan Haggard & Robert R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992, pp. 48-52.

¹⁶ En 1981, año crucial, hubo una división en el gabinete del presidente López Portillo, de la que resultó una política macroeconómica contradictoria. Por ejemplo, en febrero de 1982, después de devaluar el peso en 80%, el gobierno aumentó los salarios mínimos, lo cual reforzó los pronósticos de inflación. La sobrevaluación del peso propició una fuga de capitales, entre 1981 y 1982, estimada en más de 17 mil millones de dólares.

ría de Hacienda y el Banco de México, a quienes encabezaba el nuevo presidente Miguel de la Madrid (secretario de Programación y Presupuesto en el sexenio de López Portillo), afirmó su pleno control sobre el aparato estatal. Era éste un grupo al que unía —en términos políticos e ideológicos— el pensamiento económico neoliberal, que desde entonces ha moldeado las políticas de México.¹⁷

Uno de los elementos centrales en el plan económico del nuevo gobierno fue la liberación comercial, en la que Robert Pastor y Carol Wise han distinguido tres etapas.¹⁸ Durante la primera, de 1983 a mediados de 1985, De la Madrid flexibilizó la restricción a las importaciones: en 1984 su gobierno redujo la proporción de productos sujetos a permisos a 83% del total, después a 27%, y disminuyó los aranceles para bienes intermedios y de capital. Esta primera etapa vio también el relajamiento de los controles sobre las exportaciones mexicanas, así como la firma de un acuerdo bilateral de comercio con Estados Unidos, que contemplaba proseguir la liberación comercial y eliminar los subsidios a las exportaciones. En el segundo periodo, entre mediados de 1985 y finales de 1988, hubo otra reducción de aranceles, y México ingresó al GATT (a mediados de 1986). Este apresuramiento de la liberación comercial tuvo lugar en medio de la crisis que provocaron una nueva caída de los precios internacionales del petróleo y los sismos de 1985. Ante el fracaso de varios intentos por contener la inflación, en diciembre de 1987 el gobierno lanzó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que incluyó ajustes de precios y sa-

¹⁷ Véase un análisis de cómo cambió la coalición gobernante mexicana en Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, chaps. 6 & 7.

¹⁸ Robert Pastor & Carol Wise, "The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Policy", *International Organization*, 48 (3), 1994, pp. 459-489.

larios y la disminución de las tarifas arancelarias a una gama de entre 0 y 20%, con el objeto de alentar la competencia y controlar los precios internos. Cuando Carlos Salinas de Gortari accedió a la presidencia, ya había avanzado mucho la liberación comercial, cuya tercera etapa –de 1988 a 1990– se caracterizó por reducciones adicionales de los aranceles para numerosos productos, con miras a combatir la inflación nacional. Además, el gobierno mexicano puso en marcha un amplio programa de privatizaciones: casi tres cuartas partes de las 1 200 empresas del Estado se vendieron, incluidas Teléfonos de México, Aeroméxico y la banca nacionalizada en 1982. Siguió a estas reformas la recuperación del crecimiento económico, que fue de 3.7% en promedio entre 1989 y 1991, y una reducción en la inflación, que pasó de 20% en 1991 a 11.9% en 1992 y cerca de 8.5% en 1993. Esta reforma económica tuvo un enorme costo social, toda vez que los salarios reales cayeron en casi 50% entre 1983 y 1988. Además, como puede verse en el cuadro 1, las políticas neoliberales concentraron la riqueza en el 10% de la población más privilegiada, cuya participación en los ingresos totales pasó de 32.8% en 1984 a 37.9% en los cinco años siguientes. Esta tendencia continuó y se acentuó, de modo que en 1996 el 10% de los hogares más ricos concentraban ya 39.1% del ingreso total.¹⁹

El nuevo “modelo” económico suponía que México recibiría inversión extranjera más cuantiosa para continuar su desarrollo industrial y equilibrar el enorme déficit en cuenta corriente. De ahí que la élite política mexicana viera en el TLC un medio para aumentar la confianza de los inversionistas internacionales en la estabilidad y las posibilidades económicas del país. Lo que se ponía en juego al negociar el Tratado era muy importante en razón de las

¹⁹ Véase Lustig, *op. cit.*, pp. 69-95.

CUADRO 1
Distribución del ingreso en México

	<i>Deciles 10-40</i>	<i>40-90</i>	<i>90-100</i>	<i>Totales</i>
1963	10.2	47.6	42.2	100
1968	11.2	48.8	40.0	100
1977	10.4	52.8	36.8	100
1984	14.3	52.9	32.8	100
1989	12.9	49.2	37.9	100
1996	11.9	48.9	39.1	100

Fuente: Nora Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution, 1992, p. 92.

débiles bases políticas del esquema neoliberal, porque Salinas llegó al poder en 1988 en medio de reclamos de la oposición por un presunto fraude en los comicios. Dicho de otro modo, como Salinas empezó a gobernar sin la sanción electoral necesaria, la estrategia de su gobierno consistió en legitimarse mediante una política económica eficaz, en la que el TLC ocupó el sitio central. Pero antes de analizar los acontecimientos políticos que llevaron a los ejecutivos de Estados Unidos y México a propugnar ese Tratado, conviene analizar cómo las transformaciones en la economía mexicana y las tendencias de la economía internacional (los nexos entre sistemas de producción, la deuda externa y las presiones del sistema comercial mundial) ayudaron a forjar la coalición pro TLC.

LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA COALICIÓN PRO TLC

En los últimos veinte años, la internacionalización de la industria y la producción ha transformado la naturaleza de

las relaciones entre México y Estados Unidos. Hasta hace poco, la mayoría de las inversiones de las multinacionales establecidas en nuestro país tenían en la mira el mercado local. De ahí que estas corporaciones por lo común no fuesen favorables al libre comercio entre los dos vecinos, que auguraba la pérdida de sus rentas monopólicas si desaparecieran las barreras arancelarias. Sin embargo, esta situación ha cambiado de manera importante en los últimos años. Según Kurt Unger, entre 1975 y 1985 fueron cuatro los tipos de exportaciones industriales de México a Estados Unidos: productos basados en recursos naturales (como petroquímicos y alimentos procesados), productos de industrias de sustitución de importaciones maduras (como plásticos, vidrio y químicos básicos), autopartes y, finalmente, exportaciones industriales basadas en técnica moderna (computadoras, equipo para oficinas y automotores). A las dos últimas categorías correspondió el mayor comercio "intraindustrial", sobre todo bajo la tutela de compañías multinacionales, por tratarse de las actividades con el mayor crecimiento.²⁰ En los últimos años, las inversiones más importantes de estas empresas se han concentrado en actividades orientadas a la exportación, particularmente en las maquiladoras. Como señala Helen Milner, la presencia local de industrias internacionalizadas que se dedican a la exportación supone importaciones de bienes de capital, y el comercio "intrafirma" o "intraindustria" tiende a favorecer a los países con mercados abiertos.²¹

Muchas industrias en México, como la automotriz, la de componentes electrónicos, la de computadoras y la de pro-

²⁰ Véase un análisis de la evolución de las exportaciones de México en Kurt Unger, *Las exportaciones mexicanas ante la reestructuración industrial internacional*, México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica, 1990.

²¹ Helen Milner, "Trading Places: Industries for Free Trade", *World Politics*, núm. 40, April 1988, pp. 350-376.

cesamiento de alimentos, se rigen por acuerdos de distribución y producción entre empresas mexicanas y estadounidenses, situación que se remonta al programa mexicano de maquiladoras de mediados de los años setenta, pero las reformas neoliberales han acelerado la "integración silenciosa". Esas industrias (entre ellas IBM, Pepsi, Ford, Chrysler, General Motors, General Electric y Texas Instruments) desempeñaron un papel vital en la coalición pro TLC. Uno de sus esfuerzos más concretos fue la formación de US*NAFTA, ente que agrupaba miles de compañías y organizaciones comerciales favorables al TLC y que gastó entre 5 y 30 millones de dólares en el cabildeo entre congresistas, con miras a conseguir su voto por el TLC.²² Además de las multinacionales, las industrias mexicanas más dinámicas, entre ellas las del vidrio, el cemento, los plásticos, la elaboración de alimentos, así como numerosas empresas manufactureras y de servicios, representadas en organizaciones empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), tenían fuertes vínculos con industrias estadounidenses. Su interés natural por colocar sus productos en el mercado vecino las convirtió en aliadas importantes de la nueva política comercial del gobierno mexicano.

EL ESLABÓN ENTRE LA DEUDA Y EL COMERCIO

La crisis de la deuda aumentó las tensiones entre los países desarrollados y los que no lo son. En tanto los pagos de intereses de la deuda externa sean una carga onerosa para las economías en desarrollo, éstas verán limitadas sus posibilidades de crecimiento continuo. Como vimos,

²² Joshua Mills, "Business Lobbying for Trade Pact Appears to Sway Few in Congress", *The New York Times*, November 12, 1993, p. 1.

el gobierno mexicano lanzó un extenso programa de reforma económica, y el TLC era un elemento importante para apoyarla. Clint Smith señala que “durante el gobierno de Miguel de la Madrid, México tuvo que pagar cerca de 6% de su PIB como servicio de su deuda externa”.²³ Luego de la crisis de la deuda en 1982, el cumplimiento de su servicio obligó a México a generar superávits comerciales considerables. En 1989, más de 70% de las importaciones de nuestro país provinieron de Estados Unidos. En comparación, a pesar de que México es el tercer socio comercial de esa potencia (después de Canadá y Japón), las exportaciones mexicanas fueron sólo 6% del total de las compras estadounidenses.

Si bien nuestra crisis de 1982 tuvo repercusiones en industrias del país vecino, sobre todo en productores de bienes de capital que durante la primera mitad de 1980 tuvieron que reducir sus ventas a México, de acuerdo con un reporte de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos,

dato que México necesita bienes de capital para modernizar su base de producción e infraestructura, un Acuerdo de Libre Comercio resultaría en la reducción de permisos de importación y aranceles entre 10 y 20% *ad valorem*. Esto, aunado a una mejoría en las perspectivas de crecimiento económico de México –se esperaba que el auge de las importaciones en México beneficiaría a los productores estadounidenses de aparatos electrodomésticos y bienes de capital, tales como maquinaria y equipo industrial en general– favorecería a los industriales estadounidenses. También las ramas de maquinaria para la construcción, bienes agrícolas, plásticos y equipo para el control de la contaminación ofrecían importantes

²³ Clint E. Smith, “México y Estados Unidos hacia una alianza económica”, en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993, p. 260.

posibilidades de crecimiento a las exportaciones estadounidenses.²⁴

Por ende, estos empresarios tenían interés en formar parte de la coalición de apoyo al TLC.

Pero así como había poderosos intereses estadounidenses favorables al Tratado, varias industrias estaban en contra, sobre todo las “intensivas en mano de obra”, como la de los productores de legumbres y frutas (en particular cítricos, espárragos, aguacate, tomate y azúcar), así como las de calzado, vidrio y pieles; el presidente estadounidense tendría que negociar con estos grupos de oposición. Por último, otros factores externos que llevaron a la formación de la coalición pro TLC fueron las presiones en el sistema comercial internacional.

EL SISTEMA COMERCIAL MULTILATERAL Y EL TLC

A principios de los años ochenta, el sistema comercial internacional que surgió después de la Segunda Guerra Mundial se volvió incapaz de enfrentar cuatro problemas fundamentales: el de los subsidios agrícolas, el relativo al comercio de servicios, el de la protección de la propiedad intelectual y el de las barreras comerciales no arancelarias. En vista de la incapacidad de los foros multilaterales para resolver estos problemas, algunos grupos de interés, entre ellos los de la industria de servicios, vieron en el TLC una alternativa. En las audiencias de 1991 sobre el proyecto del Tratado, uno de cada diez grupos que testificaron ante el Comité de Políticas Comerciales del Congreso es-

²⁴ United States International Trade Commission, “The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico”, USITC Publication 2353, Investigation 332-297, p. XV.

tadunidense representaban una industria de servicios. Sin excepción, sus testimonios revelaron fuerte apoyo al TLC, siempre y cuando incluyera los servicios. También derivaron en respaldo considerable, en Estados Unidos, el interés por aumentar la protección de los derechos de propiedad intelectual, tal como lo expresaron representantes de las cámaras de comercio locales y nacionales, y el deseo de resolver disputas respecto al sector agrícola, que expusieron con particular claridad los productores de granos y semillas, frustrados ante la falta de avances en las negociaciones del GATT para liberar los productos agrícolas y favorables a que su gobierno utilizara acuerdos bilaterales para abrir los mercados a esos bienes. Además, numerosas compañías estadounidenses en múltiples ramas propugnaron el TLC por juzgar que América Latina era atractiva como mercado para la exportación y las inversiones, en un mundo de bloques regionales como la Unión Europea. Como puede observarse en los cuadros 2 y 3, el norte de América es una región mucho menos integrada en términos de comercio que la Unión Europea; se compara, más bien, a este respecto, con las economías del este de Asia. Aunque el comercio entre los países norteamericanos haya aumentado en forma constante durante los años ochenta, no ha igualado el ritmo de la Europa desarrollada, sobre todo el que hubo a principios de ese decenio. Los vínculos comerciales del norte de América y el este de Asia con el resto del mundo siguen siendo muy fuertes y predominan sobre el comercio dentro de esas regiones.

Así pues, parte del apoyo estadounidense al TLC fue consecuencia del temor por el futuro del sistema comercial multilateral. Además, las tendencias de la economía internacional propiciaban que surgiera una coalición con la fuerza necesaria para hacer frente a los grupos opuestos al TLC. Formaban esa coalición, principalmente, las compañías que esperaban ventajas de la liberación comercial en

CUADRO 2
Total de exportaciones e importaciones
en el norte de América
(porcentajes)

	1980	1986	1989
CEE / UE (12)	51	57	59
Norteamérica	32	35	36
Este de Asia	33	32	37

Fuente: *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, IMF, 1993, pp. 2, 6, 123-124, 272, 403-404.

CUADRO 3
Flujos comerciales en el norte de América en 1992
(porcentajes)

	<i>Estados</i>				
	<i>Unidos</i>	<i>Canadá</i>	<i>México</i>	<i>Otros</i>	<i>Total*</i>
Estados Unidos					
Exportaciones		17.0	7.7	75.3	130.8
Importaciones		21.5	7.6	70.9	132.2
Canadá					
Exportaciones	82.5		0.5	17.0	104.5
Importaciones	58.7		1.6	39.7	82.5
México					
Exportaciones	55.8	3.8		40.4	34.8
Importaciones	86.9	1.3		11.8	41.2

* Comercio en el norte de América en miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, IMF, 1993, pp. 2, 6, 123-134, 272, 403-404.

México y del crecimiento de este país, al que podrían vender más productos; las compañías que deseaban un relajamiento de la legislación mexicana en materia de inversiones, a manera de crear un ambiente más estable para los

capitales extranjeros en México (en particular los de compañías que pudieran reducir sus costos y aumentar su competitividad por medio de trasladar parte de su línea de producción a nuestro país); los bancos que habían otorgado créditos a México, y el grueso de las industrias exportadoras estadounidenses. Pero si la existencia de esta coalición era un requisito imprescindible, no bastaba en sí misma para que siguiera adelante el proyecto del TLC: habría de ser necesario un fuerte liderazgo político.

EL TLC Y LA IMPORTANCIA DEL LIDERAZGO POLÍTICO

Según Peter Morici, para sostener su progreso México necesitaba aumentar sus exportaciones de manufacturas, que requerían “un acceso seguro al mercado estadounidense y más inversión extranjera para su modernización. La mayor parte de la inversión extranjera hasta ahora se ha dirigido al sector de las maquiladoras y a los instrumentos de portafolio”.²⁵ Para cumplir estos objetivos de crecimiento de las exportaciones, asegurar el acceso al mercado estadounidense y aumentar la inversión extranjera en México, Salinas propuso al gobierno vecino un tratado de libre comercio en la primera mitad de 1990. Pastor señala que después de reunirse con su colega, en junio de 1990, el presidente Bush decidió estrechar vínculos con el medio oficial mexicano y pidió al Congreso estadounidense autoridad para iniciar las negociaciones del TLC. Intencionalmente o no, Salinas abrió así las compuertas del hemisferio: nadie deseaba quedar fuera del mercado estadounidense. Para responder a este interés, Bush lanzó el 27 de junio su Iniciativa de las Américas, con miras a crear “el primer hemisferio

²⁵ Peter Morici, “Grasping the Benefits of NAFTA”, *Current History*, núm. 571, February 1993, p. 50.

con absoluta libertad para los flujos comerciales en toda la historia". Sin embargo, la iniciativa terminó por amalgamar aspiraciones heterogéneas de importancia variable; peor aún, se anunció con tanta premura y de manera tan poco coordinada que de inmediato dio lugar a cuestionamientos.²⁶

La iniciativa incluyó promesas prácticas e inmediatas, tales como la de negociar una reducción de barreras arancelarias en la Ronda Uruguay del GATT para productos de interés especial en América Latina, un ofrecimiento de disminuir drásticamente la deuda latinoamericana con el gobierno estadounidense mediante *swaps*, y una inversión de 1.5 mil millones de dólares para crear un fondo que administrara el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para facilitar las privatizaciones y el libre comercio. Este último fue uno de los puntos más importantes. Bush argumentó que su objetivo era crear "una zona de libre comercio hemisférica de Alaska a Argentina".²⁷ Aun así, el primer paso para lograr este ambicioso propósito supondría una larga batalla política. Dice Baer:

Los temas centrales del debate sobre el TLC se resumen en una guerra entre la actitud liberal frente al libre comercio y la vena proteccionista del ente político estadounidense. El proteccionismo se manifestó en temor ante la [posible] pérdida de empleos en Estados Unidos y la división entre ganadores y perdedores en varias actividades, [más aún con] el argumento de que los países asiáticos podrían usar a México como plataforma de exportación a Estados Unidos. La confederación de trabajadores AFL-CIO declaró la

²⁶ Robert Pastor, "George Bush and Latin America: The Pragmatic Style and the Regionalist Option", en Kenneth Oye, Robert Lieber & Donald Rothchild (eds.), *Eagle in a New World*, New York, Harper Collins, 1992, pp. 361-387.

²⁷ Discurso del presidente George Bush ante el Congreso, Oficina de Prensa de la Casa Blanca, 14 de septiembre de 1990.

guerra al TLC con la seguridad de que los bajos salarios de la mano de obra mexicana seducirían a las compañías estadounidenses y precipitarían la pérdida de 500 000 empleos en Estados Unidos.²⁸

Por ende, a pesar de que el gobierno de Bush empezó a transformar su proyecto en política, no avanzó mucho: logró que se negociara el texto del Tratado con los representantes mexicano y canadiense y que se presentara al Congreso por la “vía rápida”, pero ese primer borrador, por no incluir temas ecológicos y laborales, no fue capaz de convencer a los estadounidenses de las virtudes del TLC. A esa tarea tendría que dedicarse el nuevo gobierno demócrata, bajo la dirección de Clinton.

Al decir de Barbara Kellerman, para llevar a la práctica su agenda un presidente tiene cuatro tareas esenciales: alinear sus fuerzas, formular la política y la estrategia por seguir, “vender” la política a la opinión pública y hacer partícipes a miembros clave de la élite política de relaciones de influencia recíproca.²⁹ Para alinear sus fuerzas, el Ejecutivo estadounidense intentó neutralizar algunos grupos ecologistas y laborales que se oponían al TLC. Desde su campaña electoral, Clinton subrayó que era necesario prestar atención a las consecuencias previsibles del posible pacto sobre el medio ambiente y las condiciones laborales; lo que finalmente propuso en ambas materias fue la elaboración de dos convenios paralelos, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Acuer-

²⁸ Baer, art. cit., p. 143. Valga recordar que la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) surgió en 1955, al unirse la Federación Estadunidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales. Aproximadamente 68% de todos los sindicatos en Estados Unidos pertenecen a ella.

²⁹ Kellerman, *op. cit.*, p. 245.

do de América del Norte para la Cooperación Laboral. El primero dispuso la creación de una oficina especial en Canadá, encargada de investigar abusos contra el medio ambiente en cualquier parte del norte de América, que establecería procedimientos para imponer a los países que no hicieran valer su propia legislación en la materia sanciones comerciales hasta por veinte millones de dólares al año. El otro acuerdo contemplaba crear una oficina especial en Washington, que podría investigar abusos laborales solamente en caso de que dos de los tres países miembros del Tratado estuvieran de acuerdo; además, cada país crearía oficinas para llevar a cabo sus propias investigaciones; se acordaron multas o sanciones comerciales para el que no velara por el cumplimiento de sus leyes laborales en asuntos de seguridad en el lugar de trabajo, mano de obra infantil y salarios mínimos.

Sin embargo, la oposición al TLC no disminuyó de manera substancial, y, dos meses antes de la votación en el Congreso, Clinton tuvo que lanzar lo que Gwen Ifill llama "una campaña de persuasión".³⁰ El plan ocupó a todo el gabinete: por ejemplo, si un congresista se mostraba preocupado por el impacto ambiental del TLC, Carol M. Browner, de la Agencia de Protección Ambiental, o el secretario del Interior, Bruce Babbitt, ofrecían las explicaciones necesarias; en caso de que la preocupación fuera por las repercusiones económicas del TLC, Lloyd Bentsen se hacía cargo de informar. Thomas L. Friedman distingue cuatro elementos que utilizó Clinton para persuadir a su pueblo de que el TLC convenía al interés estadounidense. En primer lugar, argumentó que si Estados Unidos rechazaba el acuerdo, Japón y Europa tomarían la iniciativa. También aludió

³⁰ Gwen Ifill, "How Clinton Won: 56 Days of Coordinated Persuasion", *The New York Times*, November 19, 1993, p. 27.

al tema de la migración, cuando sostuvo que el Tratado alentaría a México a exportar bienes en vez de trabajadores. En tercer lugar, Clinton esbozó una visión de largo plazo, según la cual el acuerdo sentaría las bases de una zona de libre comercio de mil millones de personas desde la punta norte de Canadá hasta el extremo sur de Chile. Finalmente, el mandatario estadounidense declaró que sólo alguien “que estuviera loco” negaría la ventaja de Estados Unidos en el intercambio económico con México.³¹

En los últimos días antes del voto en el Congreso, el esfuerzo de Clinton incluyó su participación en 18 actos públicos en favor del TLC, así como reuniones con más de 150 miembros del Congreso que se manifestaban “indecisos”. Durante octubre, Clinton apoyó en forma selectiva a ciertos congresistas, organizó maratones de llamadas telefónicas y creó un extenso sistema de cabildeo, en el cual los legisladores “indecisos” se repartieron entre los miembros del gabinete y otros altos funcionarios encargados de “convencerlos” de apoyar el TLC. Por último, según Ifill, “durante la última semana [previa al voto], la Casa Blanca recurrió a los medios de comunicación para frenar en seco las críticas”. Específicamente, Clinton usó el programa de noticias de la NBC para reprender a los sindicatos por “jugar sucio” y asustar a la población con datos inexactos sobre el posible Tratado. Por su parte, el vicepresidente Albert Gore derrotó a Ross Perot en un debate por televisión sobre el TLC. En vez de argumentar sobre hipotéticas pérdidas o ganancias en términos de empleo, Clinton y Gore fueron capaces de diluir la oposición y definir la batalla en términos del prestigio internacional de Estados Unidos.³²

³¹ Thomas L. Friedman, “Clinton Steps up Campaign for Trade Accord”, *The New York Times*, November 2, 1993, p. 1.

³² Ifill, art. cit., p. 27.

Para comprometer a la élite política en relaciones de influencia mutua, Clinton hizo una serie de tratos con varios congresistas, cuyos electores pudieran sentir efectos del TLC. Estos acuerdos se resumen en el cuadro 4.

CUADRO 4
Acuerdos políticos de Clinton

<i>Producto</i>	<i>Status quo</i>	<i>Acuerdo</i>	<i>Producción</i>
Carne de res	Sólo la carne de res de los tres países iba a quedar libre de aranceles, pero los ganaderos estaban preocupados porque la producción de Australia y Nueva Zelanda podía entrar por México	Se establecerían reglas estrictas para probar los lugares donde se crió el ganado	37.9 mil millones de dólares
Mantequilla de cacahuete	Canadá importaba cacahuete de Estados Unidos para luego revenderlo en forma de crema de cacahuete	Estados Unidos impondría límites a los cargamentos canadienses de crema de cacahuete en 60 días, salvo que Canadá restringiera el monto de los mismos	1.3 mil millones de dólares
Trigo	Las exportaciones canadienses de trigo cubrían 25% del mercado estadounidense y 70% del mexicano	Estados Unidos impondría límites a los cargamentos canadienses en 60 días, a menos que Canadá redujera subsidios al transporte	7.6 mil millones de dólares
Concentrado de jugo de naranja congelado	El arancel de 9.25 centavos por kg de concentrado de jugo de naranja que importaba Estados Unidos de México iba a desaparecer en un plazo de 15 años	Si los embarques mexicanos aumentaran y cayeran los precios en Estados Unidos, éste impondría	3.2 mil millones de dólares

CUADRO 4 (conclusión)

<i>Producto</i>	<i>Status quo</i>	<i>Acuerdo</i>	<i>Producción</i>
		aranceles adicionales a esos cargamentos. En negociaciones internacionales, Estados Unidos no aceptaría una reducción de más de 15% en los aranceles para el jugo de naranja brasileño	
Pepinos	Los aranceles estadounidenses de entre 3.3 y 6.6 centavos por kilogramo (según la estación) iban a eliminarse en un plazo de 15 años	Estados Unidos restablecería los aranceles si los cargamentos mexicanos provocaran una disminución en el precio de los pepinos estadounidenses	274.9 millones de dólares
Vino	Los aranceles mexicanos para el vino de Estados Unidos iban a eliminarse en un plazo de 10 años, muy largo a juicio de los productores estadounidenses	Estados Unidos iniciaría conversaciones el 1º de enero de 1994 para acelerar la eliminación de los aranceles mexicanos	8.5 mil millones de dólares
Banco de Desarrollo para el Norte de América	El gobierno de Clinton había establecido un fondo de 450 millones de dólares, para emitir bonos por 2 mil millones de dólares en bonos de la federación, con el fin de mejorar las condiciones ambientales en la frontera México-Estados Unidos	El fondo se convertiría en un banco, con un capital de 450 millones de dólares, que emitiría bonos con la garantía de la Reserva Federal por 3 mil millones de dólares para planes de desarrollo de las comunidades fronterizas y para mejorar el medio ambiente en la frontera México-Estados Unidos	

Además de estos acuerdos, Clinton prometió defender a los congresistas republicanos de posibles ataques de sus rivales demócratas, si las críticas se basaran en el voto de aquéllos a favor del TLC.³³

EL ESTADO COMO EMPRESARIO POLÍTICO

En una polémica entre Joseph M. Grieco y Robert Keohane, el primero caracterizó las visiones institucionalista neoliberal y neorrealista del Estado de la manera siguiente:

En tanto los institucionalistas neoliberales ven el Estado como actor “racional egoísta”, interesado sólo en su propia ventaja, los neorrealistas consideran los estados como actores “defensores de posiciones”, interesados en desarrollar y cultivar capacidades relativas suficientes para mantenerse seguros e independientes en [...] un sistema internacional anárquico.³⁴

¿Qué tanto se avalan estas visiones al analizar la negociación del TLC? En este caso, los estados mexicano y estadounidense no fueron meros “actores defensores de posiciones” en términos de poder internacional: ambos estuvieron empeñados en crear instituciones y normas que facilitarían los flujos de bienes y servicios entre los dos países, de modo que la caracterización neorrealista del Estado no es adecuada para explicar su acción. Pero México y Estados Uni-

³³ Gwen Ifill, “Clinton Extends an Unusual Offer to Republicans on the Pact”, *The New York Times*, November 13, 1993.

³⁴ Joseph Grieco, “Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory”, en David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 303.

dos tampoco actuaron como actores “racionales egoístas”, preocupados por obtener la mayor ventaja posible; para maximizar sus ganancias, México y Estados Unidos habrían requerido un acuerdo mucho más amplio que el TLC, que incluyera, por ejemplo, el libre flujo de personas. Creo que una mejor caracterización de los aparatos estatales mexicano y estadounidense,³⁵ en la negociación del TLC, sería la de “empresarios políticos de racionalidad limitada”, que intentaron resolver un “problema de acción colectiva”³⁶ y servir el interés común mediante un acuerdo de libre comercio.

Michael Taylor sostiene que, para resolver o eliminar un problema de ese tipo,

los líderes políticos deben ser capaces de cambiar las preferencias individuales (o en forma más general las actitudes de la población), o cambiar las creencias (incluidas las esperanzas), o bien invertir recursos (sobre todo de conocimiento o nuevas técnicas) para hacer que los esfuerzos de

³⁵ En el caso analizado considero que representan al Estado la presidencia y el Departamento de Estado en Estados Unidos y el jefe del Ejecutivo en México, según los lineamientos que propone Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

³⁶ Véase la clásica definición de Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965. Olson expone que la “producción” de bienes públicos (como pueden ser la conservación del medio ambiente, la creación de un régimen de comercio o el mantenimiento de un aparato de defensa) es un problema de acción colectiva, en vista de que, a pesar de que todos los miembros de una comunidad obtendrían beneficios de esa producción, la lógica individual tenderá a llevarlos a no asumir los costos de los bienes. Dice Olson: “Salvo que los miembros de la comunidad sean muy pocos, o que exista coerción u otro mecanismo para hacer que los individuos actúen en pos de su interés común, éstos no propugnarán los objetivos del grupo, en tanto que individuos egoístas racionales”.

los miembros de la comunidad sean más productivos [...] Lo que caracteriza a los empresarios políticos es su acción con miras a cambiar las concepciones de lo que es el bien común, de lo que otros han hecho [y creído] y de lo que es posible hacer.³⁷

Eso fue exactamente lo que procuraron Clinton y Salinas durante su campaña a favor del TLC. Clinton unió sus fuerzas, formuló una política y una estrategia, “vendió” la propuesta del TLC a la opinión pública estadounidense e hizo participar a miembros clave de la élite política en relaciones de influencia recíproca, todo esto con el objeto de que el Congreso estadounidense aprobara el TLC.

La historia de las relaciones entre México y Estados Unidos ha vuelto a los mexicanos muy escépticos frente a la política exterior de su vecino, toda vez que éste les parece una fuente de peligros más que de oportunidades. De ahí que la visión neorrealista del Estado como “defensor de posiciones” sea una buena caracterización del Estado mexicano durante el periodo revolucionario, por ejemplo. El proyecto de Salinas intentó cambiar esa situación, de modo que el pueblo viera en Estados Unidos una oportunidad, no una amenaza. Sin embargo, en razón de las características autoritarias del régimen mexicano, el Ejecutivo presentó el TLC como si fuera la única posibilidad para nuestro país. Hasta cierto punto, Salinas tuvo éxito en eso, porque hoy día incluso los partidos de oposición están de acuerdo en la necesidad de mantener el TLC. Eso no impide que el Tratado haya nacido en circunstancias poco democráticas del lado mexicano.

³⁷ Michael Taylor, “Cooperation and Rationality: Notes on the Collective Action Problem and its Solutions”, en Karen Schweers Cook & Margaret Levi (eds.), *The Limits of Rationality*, Chicago, University of Chicago Press, 1990, p. 233.

En el caso que nos ocupa, la caracterización institucionalista-neoliberal no es convincente, porque si los estados se preocuparan sólo por aumentar sus ventajas, a la luz de la teoría económica clásica optarían por liberar su economía en forma unilateral. Pero ni Estados Unidos ni México hicieron eso. Como dice Herbert A. Simon, ya que no tenemos “la inteligencia para descubrir el ‘camino óptimo’ [...] nos preocupamos por elegir [...] un camino que permita la satisfacción de ciertas necesidades”.³⁸ La evidencia presentada sugiere que tanto Estados Unidos como México actuaron principalmente como “empresarios políticos con racionalidad limitada” que resolvían un problema de acción colectiva para conseguir un bien público (el TLC), más que como actores “egoístas racionales” o “defensores de posiciones”.

Michael Hechter hace notar que los problemas de acción colectiva son más graves cuando la acción individual racional lleva a un resultado estrictamente ineficiente en términos de un equilibrio de Pareto,³⁹ donde ningún participante puede mejorar su situación sin perjudicar a otro. Por otra parte, un equilibrio de Pareto no revela grados de igualdad o desigualdad. Así pues, no es necesario que los beneficios de producir algo –por ejemplo, un régimen de comercio como el que estableció el TLC– se distribuyan de manera “justa” para poder definirlo como bien público.⁴⁰ En el caso que nos ocupa, ni el presidente

³⁸ Herbert Simon, “Rational Choice and Structure of the Environment”, en Massimo Egidi & Robin Marris (eds.), *Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*, Hants, Edward Elgar Publishing, 1992, p. 50.

³⁹ Véase Schweers Cook & Levi, *op. cit.*, p. 240.

⁴⁰ Añade Olson: “Un bien público se define como cualquier bien que, si lo consume una persona X_i en un grupo $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$, no puede negarse a otros miembros del grupo; en otras palabras, aunque las personas no compren o no paguen bienes colectivos no es posible

mexicano ni el estadounidense se limitaron a defender posiciones nacionales –como lo pronosticaría la teoría neorealista– a base de mantener aranceles para proteger industrias, sino que acordaron crear un régimen de comercio sin precedente en beneficio de sus economías, que produciría ganancias absolutas al acrecentar los flujos comerciales entre ellas. Tampoco es convincente la visión institucionalista-liberal, porque Estados Unidos y México habrían necesitado un convenio más amplio para maximizar realmente su utilidad. Clinton y Salinas propugnaron un acuerdo de libre comercio para facilitar el tráfico de bienes y servicios, pero no el de personas: sea cual sea la razón, el hecho es que el TLC satisface únicamente ciertas necesidades, las que atañen al comercio entre los miembros.

CONCLUSIONES

Son tres los elementos básicos que explican la transformación en las relaciones entre México y Estados Unidos y su consecuencia principal, el TLC: las reformas económicas que puso en marcha la élite política mexicana entre 1982 y 1993, la formación de una coalición de grupos de interés a favor del TLC en Estados Unidos y el liderazgo político de los mandatarios estadounidense y mexicano, que volvieron eficaz la coalición. A finales de los años ochenta las políticas de Ronald Reagan frente a América Latina eran una carga para el Partido Republicano. Por eso el gobierno de Bush no mantuvo el apoyo vehemente de su predecesor a la contrainsurgencia centroamericana: era necesi-

negarles su consumo, a diferencia del caso de los bienes no colectivos". *Op. cit.*, pp. 14-15.

ria una nueva política para América Latina. Por su parte, Salinas lanzó la propuesta del TLC para fortalecer su política económica neoliberal y apuntalar su legitimidad política en el “éxito económico”. Bush recibió bien la iniciativa y la puso al servicio de su nueva política frente a los vecinos latinoamericanos. Sin embargo, correspondió a Clinton librar la batalla por la aprobación del TLC en el Congreso estadounidense:

Si Clinton no hubiera apoyado fuertemente el TLC, ni doblegado a congresistas de su propio partido que dudaban en apoyar el Tratado, éste habría fracasado. De hecho, si un republicano hubiera estado en [la presidencia], a pesar de su apoyo al Tratado no habría habido un número suficiente de votos republicanos para que el Congreso lo aprobara. Aun si el total de 175 republicanos en el Congreso hubieran apoyado el TLC (que ni siquiera un presidente republicano habría podido garantizar), habrían sido necesarios 93 votos demócratas para aprobar el Tratado, es decir 9 menos que los que logró obtener Clinton de su propio partido [...] Un presidente republicano muy probablemente no habría persuadido al Congreso de aprobar el TLC.⁴¹

Clinton no sólo venció resistencias, también negoció dos acuerdos paralelos para derrotar la oposición que encabezaban grupos ecologistas y sindicalistas, entabló acuerdos con legisladores estratégicos, creó un clima general favorable al TLC y enroló a la élite política en vínculos de influencia recíproca. En otras palabras, hizo política y le confirió a la coalición en pro del TLC el liderazgo necesario para vencer. Esa coalición fue el resultado de una se-

⁴¹ Charles F. Doran, “The NAFTA Vote and Political Parties: A Partial Test”, en Charles F. Doran & Gregory P. Marchildon (eds.), *The NAFTA Puzzle: Political Parties and Trade in North America*, San Francisco, Westview Press, 1994, p. 256.

rie de cambios en la economía mundial a lo largo de dos decenios y se convirtió en pilar de una nueva relación entre México y Estados Unidos, centrada en la preeminencia de los nexos económicos sobre las antiguas concepciones de seguridad. A medida que avancen estos cambios, se fortalecerán las bases de una política estadounidense más congruente, menos ideologizada y más equilibrada para México y América Latina en general.

Durante la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Miami del 9 al 12 de diciembre de 1994, Clinton y otros 33 líderes del continente anunciaron la creación de una zona de libre comercio, mediante un pacto acordado para el año 2005. Esta política exterior de "libre comercio" tiene una larga tradición en Estados Unidos. Dice Baldwin:

Después de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos utilizó una política de libre comercio, es decir de aranceles más bajos y menos discriminatorios, para conseguir una serie de objetivos de política exterior, entre ellos el fortalecimiento de alianzas militares, el respaldo a la recuperación económica de Europa Occidental y Japón después de la guerra, el acceso a materias primas, el fomento del desarrollo en países pobres, la apertura de mercados para las exportaciones estadounidenses y la creación de un ambiente internacional favorable a la paz y la seguridad [...] La política de libre comercio quizá no sea una técnica [diplomática] evidente, pero puede volverse una estrategia importante.⁴²

Sin embargo, el mantenimiento de estos mecanismos no está garantizado, y se requiere algo más que el libre comercio para ayudar a América Latina a salir de la crisis que ha empeorado en los dos últimos decenios. En esas condiciones, será necesario un liderazgo político creativo de las

⁴² David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton, Princeton University Press, 1985, pp. 45-46.

élites políticas mexicana y estadounidense para mantener la coalición de intereses heterogéneos que favorecen una relación más constructiva entre Estados Unidos y México.

BIBLIOGRAFÍA

- Baer, Delal M., "North American Free Trade", *Foreign Affairs*, vol. 70, Autumn 1991, pp. 132-139.
- Baldwin, David A., *Economic Statecraft*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993.
- Bhagwati, Jagdish, "Beyond NAFTA: Clinton's Trading Choices", *Foreign Policy*, núm. 91, Summer 1993, pp. 155-162.
- Cook, Karen Shweers & Margaret Levi (eds.), *The Limits of Rationality*, Chicago, Chicago University Press, 1990.
- Doran, Charles F. & Gregory P. Marchildon (eds.), *The NAFTA Puzzle: Political Parties and Trade in North America*, San Francisco, Westview Press, 1994.
- Egidi, Massimo & Robin Marris (eds.), *Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*, Hants, Edward Elgar, 1992.
- Friedman, Thomas L., "Clinton Steps up Campaign for Trade Accord", *The New York Times*, November 2, 1993.
- Haggard, Stephan & Robert R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Hakim, Peter, "Clinton and Latin America: Facing an Unfinished Agenda", *Current History*, núm. 572, March 1993, pp. 97-101.
- Ifill, Gwen, "Clinton Extends an Unusual Offer to Republicans on the Pact", *The New York Times*, November 13, 1993.
- , "How Clinton Won: 56 Days of Coordinated Persuasion", *The New York Times*, November 19, 1993.
- Kellerman, Barbara, *The Political Presidency: Practice of Leadership*, New York, Oxford University Press, 1984.

- Krasner, Stephen D., *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
- Krugman, Paul, "The Uncomfortable Truth About NAFTA: Its Foreign Policy, Stupid", *Foreign Affairs*, 72 (5), November-December 1993, pp. 13-19.
- Lustig, Nora, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution, 1993.
- , Barry P. Bosworth & Robert Z. Lawrence (eds.), *North American Free Trade: Assessing the Impacts*, Washington, The Brookings Institution, 1992.
- Maxfield, Sylvia, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.
- Milner, Helen, "Trading Places: Industries for Free Trade", *World Politics*, núm. 40, April 1988, pp. 350-376.
- Mills, Joshua, "Business Lobbying for Trade Pact Appears to Sway Few in Congress", *The New York Times*, November 12, 1993, p. 1.
- Morici, Peter, "Grasping the Benefits of NAFTA", *Current History*, núm. 571, February 1993, pp. 50-54.
- Orme, William A. Jr., "Myths versus Facts: The Whole Truth about the Half-Truths", *Foreign Affairs*, 72 (5), November-December 1993, pp. 2-12.
- Oye, Kenneth, Robert Lieber & Donald Rothchild (eds.), *Eagle in a New World*, New York, Harper Collins, 1992.
- Pastor, Robert, "The Latin American Option", *Foreign Policy*, núm. 88, Autumn 1992, pp. 107-125.
- , & Carol Wise, "The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Policy", *International Organization*, 48 (3), Summer 1994, pp. 459-489.
- Sanderson, Steven, "Mexico's Environmental Future", *Current History*, núm. 571, February 1993, pp. 73-77.
- Schumpeter, Joseph A., *Ensayos*, Barcelona, Oikos-tau, 1968.
- Simon, Herbert A., *Naturaleza y límites de la razón humana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

- Unger, Kurt, *Las exportaciones mexicanas ante la reestructuración industrial internacional*, México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica, 1990.
- United States Congress, House of Representatives, Committee of Ways and Means, "United States-Mexico Economic Relations", *Hearing Before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means*, 101 Congress, 2nd Session, June 14 & 28, 1990.
- , Joint Economic Committee, "The Economic Importance of Latin America for the United States", *Hearing Before the Joint Economic Committee*, 101 Congress, 2nd Session, May 22, 1990.
- , Joint Economic Committee, "American Economic Policies Towards Mexico and Latin America", *Hearing Before the Joint Economic Committee*, 101 Congress, 2nd Session, September 17, 1990.
- United States International Trade Commission, "Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations; Phase I: Recent Trade and Investment Reforms Undertaken by Mexico and Implications for the United States", *Investigation 332-282*, Washington, USITC Publication 2275, April 1990.
- , "Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations; Phase II: Summary of Views on Prospects for Future United States-Mexican Relations", *Investigation 332-282*, Washington, USITC Publication 2326, October 1990.
- , "The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico", *Report to the Committee on Ways and Means of the United States House of Representatives and the Committee on Finance of the United States Senate on Investigation 332-297 Under Section 332 of the Tariff Act of 1930*, Washington, USITC Publication 2353, February 1991.

Vega Cánovas, Gustavo (comp.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México / Universidad Tecnológica de México, 1991.

—, *México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993.

EL AUGE DEL CABILDEO MEXICANO EN WASHINGTON: MÁS LEJOS DEL CIELO Y MÁS CERCA DE ESTADOS UNIDOS¹

Todd A. Eisenstadt²

A mediados de los años ochenta, el gobierno mexicano cambió la estrategia para defender sus intereses en Estados Unidos y aumentó a un ritmo pocas veces igualado

¹ Traducción de Lorena Murillo Saldaña.

² Pido disculpas al autor de la expresión "Pobre México, tan lejos del cielo y tan cerca de Estados Unidos", que se atribuye a varios personajes históricos. Quisiera agradecer a David Weiner, asesor del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, el gran apoyo que me brindó al instruirme sobre el funcionamiento del Congreso en general, así como la ayuda directa para la investigación que requería este trabajo. Agradezco también los comentarios de Jesús Velasco y Michael Coppedge a las versiones anteriores de este artículo y el apoyo institucional y financiero que me otorgó la Harold Rosenthal Fellowship in International Relations, mediante el cual obtuve una plaza como investigador visitante en la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, que presidía Lee Hamilton (demócrata por Indiana), cuyo equipo me ofreció una valiosa introducción de primera mano a la elaboración de políticas, durante dieciocho meses entre 1991 y 1992. Una versión anterior de este artículo aparece en Rodolfo O. de la Garza & Jesús Velasco (eds.), *Bridging the Border: Transforming Mexico-U.S. Relations*, Lanham, Roman & Littlefield, 1997.

sus gastos en cabildeo y relaciones públicas. México, antes conocido como uno de los países más pasivos en Washington, llegó a ser el más visible durante los años previos a la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), en noviembre de 1993. Sin embargo, el giro diplomático comenzó varios años antes; entre 1985 y 1992 el Estado mexicano pasó de dos convenios menores con agencias de cabildeo estadounidenses, los cuales sumaban 67 229 dólares, a más de una docena por un valor de cuando menos nueve millones, quizá mucho más. En este trabajo analizo estos esfuerzos novedosos. En consonancia con teóricos como Putnam,³ que explican la política exterior estadounidense como producto de la relación entre coaliciones de intereses locales y gobiernos extranjeros, sostengo que los principales logros del cabildeo mexicano fueron fruto de su alianza con iniciativas internas, propias de grupos de interés tales como algunas grandes empresas y, en menor medida, la comunidad "latina".

Se ha dicho que México es el socio débil en una relación de "interdependencia asimétrica" con Estados Unidos, que no plantea riesgos ni dividendos suficientes para consolidar la postura de negociación del país latinoamericano.⁴ Sólo los muy fuertes, como Japón, que al no cumplir compromisos comerciales pueden causar grandes estragos a los estadounidenses, plantean una amenaza bastante verosímil para que las negociaciones respecto al comercio bilateral adquieran el carácter de un auténtico "juego de dos niveles".⁵ Desde principios de los años ochenta, la amena-

³ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, núm. 42, pp. 427-460.

⁴ Véase Jorge Chabat, "Mexico's Foreign Policy After NAFTA: The Tools of Interdependence", en De la Garza y Velasco, *op. cit.*, pp. 33-47.

⁵ Término propio de la teoría de juegos, que acuñó Putnam en escritos de 1988 para describir casos en los que las negociaciones internacionales están sujetas a presiones tanto internas como internacionales.

za más grave que haya lanzado México a Estados Unidos (y a toda la comunidad financiera internacional) ha sido la de no cumplir con los pagos de su deuda, pero en vista de que, salvo en un breve y desesperado momento de 1982, el costo previsible para la economía mexicana siempre se ha previsto enorme, esa amenaza nunca ha parecido creíble. Lo anterior ayuda a explicar por qué, desde mediados de los años ochenta, México ha buscado aliados en Estados Unidos, por medio de los cuales presionar al Congreso, y a la vez ha contratado a algunos de los principales cabilderos en Washington que, al estilo antiguo, recurren a la venta de influencias. Esa doble estrategia sin precedentes en un país nacionalista —que se negaba a intervenir en la política interna de Estados Unidos por temor a la intromisión recíproca— presumiblemente coadyuvó a la aprobación del acuerdo de comercio más importante en la historia de la relación bilateral.

Sin embargo, no queda claro cuál fue el peso del cabildeo de México en la negociación del TLC, ni podemos saber qué habría ocurrido si no se hubiera gastado tanto dinero en estos servicios. No intentaré precisarlo de manera directa, pero sí examinaré la eficacia de las técnicas de cabildeo que utilizó el gobierno mexicano. En los meses siguientes a la votación del TLC parecieron desvanecerse las dudas sobre los méritos del método, pero han resurgido a raíz de problemas económicos y críticas contra el Tratado en los países signatarios. ¿Acaso la nueva y tan cacareada imagen de México en Washington (mediante esfuerzos “publicitarios” que en 1993 superaron incluso los de Japón) ha creado espacios permanentes para las gestiones de México en Estados Unidos?⁶ ¿O no será —valga parafrasear a un la-

⁶ A principios de 1990, el cabildeo mexicano se convirtió en una “historia de éxitos”, favorita de los medios de comunicación. Las caracterizaciones antes mencionadas se tomaron de Jill Abramson, “U.S.-

cónico crítico— que los mexicanos gastan mucho dinero en repetir un mensaje que no cambia.⁷ El TLC se aprobó, es cierto, pero no sin la intervención del Ejecutivo estadounidense, William Clinton, quien consiguió las últimas docenas de votos en la Cámara de Representantes mediante la promesa de beneficios federales multimillonarios para los distritos de los congresistas que apoyaran el objetivo presidencial. Esto pone en entredicho la influencia que pueden tener en Estados Unidos los agentes de gobiernos extranjeros, y las dudas se avivan ante la ineficacia del cabildeo mexicano en pos de un “paquete” de rescate por 40 mil millones de dólares, en febrero de 1995. Tomo en consideración estas evidencias de sus limitaciones para concluir que, si bien el cabildeo es una necesidad de los países con muchos intereses en Washington, su práctica enfrenta dificultades políticas, económicas y éticas. Más aún, por mucho que pague un gobierno para tener representación en la capital estadounidense, los cabilderos no ejercen sino influencia limitada para realzar la presencia de su cliente.

En efecto, ni todos los cabilderos juntos podrían dar a México oportunidades de negociación internacional si careciera de peso económico o geopolítico; tampoco podrían ejercer presiones en Estados Unidos, porque esos agentes sólo pueden “montarse” en intereses nacionales, llevarlos tan lejos como sea posible (hasta la victoria en el caso del TLC) y adjudicarse el triunfo, labor muy costosa

Mexico Trade Pact is Pitting Vast Armies of Capitol Hill Lobbyists against Each Other”, *Wall Street Journal*, April 25, 1991, y Tim Golden, “Mexico is Trying Hard to Lift its Political Profile in the U.S.”, *New York Times*, December 30, 1991.

⁷ Comentario de Raúl Hinojosa, profesor de políticas públicas en la Universidad de California en Los Ángeles, según la cita de Saúl Hernández, “The Impact of Mexican Lobbying Efforts during the NAFTA Debate”, mimeo., Princeton University, 1995, p. 16.

para el patrocinador extranjero. No aspiro a juzgar la conveniencia de contratar estos servicios, pero sí propongo, a la luz de la evidencia, cuestionar el éxito que se les atribuye. Tal vez sea imposible determinar si la nueva estrategia ha sido una de las causas de la cooperación sin precedentes inmediatos entre México y Estados Unidos o si, a la inversa, es resultado de la nueva relación. En todo caso, el cabildeo es un indicador mensurable de los esfuerzos mexicanos por comprender la manera en que se elaboran las políticas en Estados Unidos, lo cual augura mejores condiciones para la cooperación bilateral. Aunque sea demasiado pronto para estimar las ganancias que a largo plazo podría obtener México, el análisis de su cabildeo vigorizado brindará cuando menos un punto de partida para estudiar esa transformación radical. Por último, examinaré aspectos del papel de los grupos de presión extranjeros en Washington; en una perspectiva normativa, plantearé algunas preguntas sobre la función del cabildeo en una sociedad democrática.

LA CUANTIFICACIÓN DEL CABILDEO DE MÉXICO

Si a mediados de los años ochenta apenas existía el cabildeo mexicano, a principios de los noventa competía por su magnitud (en términos de gastos declarados) con el de países como Corea del Sur. Más aún, a diferencia de otras naciones que dependían del sector privado para financiar esa actividad en Washington, en México la responsabilidad recaía directamente en el sector público. El desglose de los gastos en cabildeo declarados de cinco naciones—Canadá, Chile, Israel, Corea del Sur y México— por periodos de tres años, a partir de 1985, exhibe el aumento de las erogaciones mexicanas por ese concepto. Canadá y Corea del Sur son aliados importantes de Estados Unidos,

con fuerte presencia en Washington. Se eligió también a Israel como punto de referencia, porque durante la campaña en pro del TLC se hacían comparaciones entre el coqueteo de México con los latinos de Estados Unidos y la colaboración entre Israel y los judíos estadounidenses.⁸ Sin embargo, como puede verse en el cuadro 1, el gobierno israelí gastó relativamente poco (sin contar los gastos de la Organización Zionista Mundial, organismo no gubernamental): la mayor parte del cabildeo en favor de Israel estuvo a cargo directamente de grupos no gubernamentales de la comunidad judía estadounidense, como su emblemática Comisión Americano-Israelí para Asuntos Públicos (AIPAC), que anualmente gasta millones de dólares para influir en el Congreso. Con fines de comparación, incluí el caso de Chile, otro país latinoamericano cuyo cabildeo fue mínimo hasta que inició su campaña de libre comercio a principios de los años noventa. El gasto chileno, que en 1985 era aproximadamente igual al mexicano, se mantuvo constante hasta 1991, pero aumentó en 1992 por las intensas aunque infructuosas presiones para firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.⁹

⁸ Golden, art. cit.; Gregory Katz, "Mexico Lobbies Hard for Free-Trade Accord: Millions Spent in Effort to Woo Congress", *Dallas Morning News*, December 29, 1992.

⁹ En efecto, en 1992 Chile firmó un contrato de varios millones de dólares con el bufete de asesoría legal y cabildeo Akin, Gump, Hauer & Feld para que éste "auxiliara a la República de Chile en varios aspectos comerciales y legales relacionados con la negociación y puesta en práctica de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Chile..." (U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, "Akin, Gump, Hauer & Feld", File 3492). En 1993 se contrataron también los servicios de Robinson, Lake, Lerer & Montgomery, el despacho de relaciones públicas de mayor prestigio, para que "ayudara a promover, mediante una comunicación estratégica, el interés de Chile por establecer relaciones de libre comercio con Estados Unidos..." (U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, "Robinson, Lake,

CUADRO I
Gastos de cinco potencias medias
en cabildeo en Estados Unidos
 (millones de dólares)

<i>País y origen del gasto</i>	<i>1985</i>	<i>1988</i>	<i>1991</i>
<i>Canadá</i>			
Sector público	5.972	9.464	10.684
Sector privado	5.052	8.858	7.362
Subtotal	11.024	18.322	18.046
<i>Chile</i>			
Sector público	0.116	0.056	0.007
Sector privado	0.128	0.295	0.884
Subtotal	0.244	0.351	0.891
<i>Israel</i>			
Sector público	0.566	3.712	1.248
Sector privado	11.089	11.651	11.391
Subtotal	11.655	15.363	12.639
<i>Corea del Sur</i>			
Sector público	0.702	0.138	0.688
Sector privado	7.047	11.244	14.203
Subtotal	7.749	11.382	14.891
<i>México</i>			
Sector público	0.190	0.361	6.852
Sector privado	0.598	0.694	1.242
Subtotal	0.788	1.055	8.094

Fuente: Attorney General's Office, *Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act*, Washington, U.S. Department of Justice, 1985, 1988 & 1991.

Lerer & Montgomery / Sawyer Miller Group", File 3911). En los dos años siguientes, Chile gastó más de un millón de dólares en hacer cabildeo en Washington. Las autoridades chilenas negaban que hubiera semejanza alguna con el caso de México, pero algunos comentarios, como el de Robinson-Lake sobre un plan para "crear coaliciones entre

Cuento con datos completos para los cinco países hasta 1991 solamente, que publica el Ministerio de Justicia de Estados Unidos. En términos de dólares, el cabildeo mexicano, que en 1985 correspondía a una quinceava parte del canadiense y a una décima del de Corea del Sur, en 1991 fue equivalente a más de la mitad de ambos. Según mis propios cálculos, en 1993 los pagos de México a sus cabilderos en Estados Unidos (véanse los cuadros 2 y 3) superaron el total de gastos de Corea del Sur en 1991 (no hay cifras completas para 1993). Esto coloca a México entre los más propensos a contratar representantes en Washington, después de Japón (el eterno líder en ese terreno, que gastó —en su mayor parte las empresas, no el gobierno— entre 100 y 400 millones de dólares anuales),¹⁰ Canadá y algunos miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como Gran Bretaña y Alemania. Es más sorprendente aún el aumento de gastos en treinta veces que encontramos al cotejar el cabildeo de México en 1978, primer año en que la Ley de Registro de Agentes Extranjeros (FARA) del Departamento de Justicia de Estados Unidos exigió que los cabilderos declararan sus ingresos, con las cifras preliminares para 1993 (véase cua-

ciertos grupos importantes y zonas territoriales”, revelan una notable similitud con el Programa de Asuntos Públicos de Burson-Marsteller, preparado para la Secofi. Hasta la fecha Chile no ha tenido éxito, pero ha descubierto que, sin un electorado interno en el cual apoyarse, es prácticamente inútil hacer cabildeo en el extranjero. En diciembre de 1994, los chilenos cancelaron su contrato principal con Akin-Gump.

¹⁰ El cabildeo de Japón es tan importante que se vuelve difícil cuantificarlo. Lo han intentado Michael Tackett & Christopher Drew, “More and More, Lobbyists Call Shots in D.C.”, *Chicago Tribune*, December 6, 1992; “Foreigners’ Extra Asset: Lobbyists”, *Chicago Tribune*, December 9, 1992. Véase también Pat Choate, *Agents of Influence — How Japan Manipulates America’s Political and Economic System*, New York, Knopf, 1990, pp. 65-76.

dro 2). Pero si la campaña del TLC empezó junto con las conversaciones oficiales (en junio de 1991), desde mediados de los años ochenta se observaba un ligero aumento en los pagos de México a cabilderos en Estados Unidos. Un breve análisis cualitativo servirá para mostrar la transición, en la estrategia mexicana, de las fórmulas de escritorio a las campañas contemporáneas dirigidas a organizaciones de base en Estados Unidos. También pondrá en evidencia cómo estas labores empezaron cuando México se “montó” sobre políticas con fines electorales que practicaba la comunidad empresarial pro TLC de Estados Unidos y sobre el incipiente poder político de los latinos estadounidenses.

CUADRO 2
Gastos de México registrados en cumplimiento de la FARA*
(millones de dólares)

<i>Clasificación del gasto</i>	1978	1980	1983	1985	1988	1991
Servicios legales y técnicos del sector público	0.018	0.046	0.299	0.108	0.065	0.033
Servicios legales y técnicos del sector privado	0.133	0.206	0.338	0.369	0.105	0.154
Relaciones públicas y cabildeo del sector público	0.173	0.456	0.044	0.082	0.296	6.819
Relaciones públicas y cabildeo del sector privado	0.193	0.330	0.272	0.229	0.589	1.088
Subtotal de gastos relacionados con el cabildeo	0.517	1.038	0.953	0.788	1.055	8.094
Promoción turística	7.963	11.803	5.742	13.106	12.668	25.851
Total de gastos registrados en cumplimiento de la FARA	8.480	12.841	6.695	13.894	13.723	33.945

* Ley de Registro de Agentes Extranjeros.

Fuente: Attorney General's Office, *Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act*, Washington, U.S. Department of Justice, 1978, 1980, 1983, 1985, 1988 & 1991.

CUADRO 3
Principales agentes contratados por mexicanos
 (millones de dólares)

<i>Agente</i>	<i>Contratista en México</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>Total de cargos</i>
Burson-Marsteller	Secofi	3.821	4.155	3.191	11.167
Burson-Marsteller	CMHN	-	-	3.5	3.5
Burson-Marsteller	Cemex	-	0.275	0.261	0.536
Burson-Marsteller	Presidencia	0.136	0.376	-	0.512
Shearman & Sterling	Secofi	0.884	1.169	4.787	6.84
Cleary, Gottlieb, etc.	Hacienda	2.275	3.198	0.707	6.18
Walker & Associates	Secofi	0.22	0.508	0.525	1.253
Public Strategies, Inc.	Secofi	0.16	0.299	0.381	0.84
COECE	COECE	0.22	0.352	0.231	0.803
Brock and Company	Secofi	0.24	0.189	0.33	0.759
Moya, Villanueva	Secofi	-	0.453	0.233	0.686
Gold & Leibengood	Secofi	0.18	0.303	0.162	0.645
Toney Anaya	Secofi	-	0.221	0.27	0.491
Abelardo Valdez	Secofi	-	0.199	0.253	0.452
Campos Communications	Secofi	-	0.277	0.172	0.449
TKC International	Secofi	0.263	0.126	-	0.389
Edward Hidalgo	Secofi	0.05	0.17	0.132	0.352
Guerra & Associates	Secofi	-	-	0.305	0.305
Solar & Ellis	Secofi	-	0.081	0.219	0.3
SJS Advanced Strategies	COECE	-	0.223	-	0.223
Manchester Trade	Secofi	0.08	0.113	0.023	0.216
Thomas Scanlon	ALFA	0.08	0.065	0.058	0.203
CHACMA	Arancia	0.175	-	-	0.175
Steptoe & Johnson	COECE	-	0.147	-	0.147
Apodaca and Sosa	Secofi	-	0.045	0.074	0.147
Manatt, Phillips	Vitro	-	0.036	0.085	0.121
Pantin and Partners	Secofi	-	0.06	0.06	0.12
Total		8.78	413.04	15.959	37.811

Fuente: cálculos del autor basados en reportes que requiere la FARA.

ORÍGENES DEL CABILDEO DE MÉXICO EN WASHINGTON

Durante decenios México intentó superar la interdependencia asimétrica que prevalece en la mayoría de las relaciones con su vecino. Si la actitud de Estados Unidos se ha caracterizado por un intervencionismo paternalista, la postura de México ha sido de cauta rebeldía, mediante la afirmación de su voluntad nacionalista y el reclamo de su soberanía, pero sin rebasar ciertos límites. Supeditado, en parte, a su bonanza económica en los años sesenta y parte de los setenta (que permitió alguna independencia respecto a la economía estadounidense), el Estado mexicano solía seguir una política exterior "independiente" siempre que era posible, por ejemplo, cuando el régimen de Luis Echeverría (1970-1976) tomó el estandarte de los países del Tercer Mundo, o cuando el de José López Portillo (1976-1982), en el clímax del auge petrolero de 1976, abogó por los "revolucionarios" centroamericanos, en contraste con el antisandinismo del gobierno de Ronald Reagan. Sin embargo, la crisis de la deuda en 1982 contrajo el espacio de la política exterior mexicana, y a finales de los años ochenta la conjunción de varios factores estructurales hizo a México cada vez más dependiente de Estados Unidos, cuyo Congreso, al aumentar su injerencia en la política exterior del vecino, lo puso en una situación difícil; lo escuálido de la relación del gobierno mexicano con el Ejecutivo estadounidense provocó peores desacuerdos en otras áreas, tales como la lucha contra el narcotráfico y los temas de migración. Al tornarse cada vez más compleja la agenda "mixta" (es decir la de asuntos que atañen tanto al plano internacional como al interno), el estilo diplomático tradicional de México se volvió anacrónico, más aún porque su dependencia económica hacía indispensable una diplomacia eficaz en Washington.¹¹

¹¹ Todd A. Eisenstadt, "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y rela-

A mediados de los años ochenta, las relaciones mexicano-estadunidenses llegaron a su punto más bajo desde que Lázaro Cárdenas nacionalizó las compañías petroleras británicas y estadunidenses en 1938.¹² El gobierno de Reagan sabía muy poco de los mexicanos, y éstos, celosos de su soberanía, se rehusaban a contratar a “sobornadores” extranjeros que intervinieran en su nombre. Un ejemplo del mal clima fue la famosa audiencia de junio de 1986, en la que el senador Jesse Helms, en un momento difícil de suyo, propuso “dar una paliza” a México, aludió a los problemas más espinosos, exhortó a los mexicanos a que enjuiciaran al presidente De la Madrid —cuya elección, según fuentes “secretas”, habría sido “ilegítima”— y acusó a México de fomentar el comunismo en Centroamérica al apoyar a los sandinistas. En esa audiencia, otros altos funcionarios denunciaron corrupción en el gobierno mexicano, al que William von Raab, Comisionado de Aduanas de Estados Unidos, hacía poco había caracterizado públicamente como una “gavilla de rateros”, para luego solicitar una lista de funcionarios locales no corruptos, que fueran confiables en investigaciones sobre narcotráfico.¹³ Ante la indignación mexicana, Helms declaró que “todos los latinos son personas explo-

ciones públicas (1986-1991)”, *Foro Internacional*, vol. 32 (5), octubre-diciembre de 1992, pp. 667-702.

¹² Entre los estudiosos que comparten esta opinión figuran Wayne Cornelius y Sergio Aguayo. Véanse Wayne Cornelius, “Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986-1987”, *Foro Internacional*, 29 (2), octubre-diciembre de 1988, p. 212; Sergio Aguayo, “Mexico in Transition and the United States: Old Perceptions, New Problems”, en Riordan Roett (comp.), *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Boulder, Westview Press, 1988, p. 160.

¹³ Joel Brinkley, “Angry Words and, Now, Silence on Mexico”, *New York Times*, July 9, 1986.

sivas. Por tanto, no me sorprende esa reacción explosiva".¹⁴ Aun así, la hostilidad del gobierno de Reagan no se concretó en políticas sistemáticas.¹⁵

En respuesta, México se aferró a su principio de no intervención. Por haber padecido el intervencionismo estadounidense en momentos cruciales del desarrollo interno de su país, los mexicanos consideraban que el cabildeo era de mal gusto en el mejor de los casos y tramposo en el peor. La lógica de su razonamiento era que, si se abstendían de intervenir en los asuntos de la potencia, ésta no tendría fundamento alguno para justificar su intervención en México. Era una actitud ingenua, como lo hace notar Timothy Bennet, antiguo negociador comercial estadounidense, quien la describió en 1987, cuando encabezaba una misión comercial a la ciudad de México para protestar por la discriminación contra los productos electrónicos fabricados en su país:

Recuerdo haber dicho a los mexicanos, durante las conversaciones, lo equivocados que estaban al pensar que Estados Unidos no haría patentes sus intereses en la Ciudad de México si [el gobierno mexicano] intentaba aplicar ciertas medidas de restricción al comercio [...]. Aunque ellos no quisieran hacer nada en Washington, podían estar seguros de que nosotros sí iríamos a la Ciudad de México a manifestar nuestras inquietudes.¹⁶

¹⁴ *Washington Post*, "Insulting the Latins", editorial, June 17, 1986.

¹⁵ Como lo resumen estas palabras: "Tal vez la política general [frente a México] esté definida en términos tan amplios que en realidad no sea del todo una política". Joanne Omang, "Administration Reviewing Disjointed Policy on Mexico", *Washington Post*, June 4, 1986.

¹⁶ Timothy B. Bennet, cabildero de SJS Advanced Strategies, entrevista realizada por el autor, Washington, 18 de diciembre de 1991. Jorge Castañeda, agudo observador de la política estadounidense, llegó a conclusiones similares. Según Castañeda, "el razonamiento [no intervencionista] y conservador [de México] pasa por alto un hecho

Peor aún, los mexicanos conocían mal las políticas de los grupos de interés en la nación vecina, de modo que no habrían podido practicar un cabildeo eficaz aunque hubieran querido. Ciertos funcionarios recuerdan cómo, a finales de los años setenta, cuando Estados Unidos anuló un acuerdo comercial menor que regulaba las importaciones de fruta tropical, el gobierno mexicano se quedó estupefacto; reaccionó de igual manera, sin saber cómo ejercer presiones o atenuar el daño, cuando por una decisión de Estados Unidos se derrumbó el proyecto de un gasoducto para abastecerlo desde México.¹⁷ Los mexicanos se limitaban a sí mismos con su estrategia tradicional centrada en el Ejecutivo estadounidense, por una falsa analogía con la única forma de articulación de intereses que funcionaba en México, donde el Legislativo, los medios de comunicación y la opinión pública aún no tenían mucha influencia.

A mediados de 1986, cuando los nexos bilaterales iban a la deriva, el gobierno mexicano decidió por fin buscar ayuda. Entre la audiencia de Helms, en junio, y el viaje de De la Madrid a Estados Unidos, en agosto, la presidencia de México firmó un contrato de cabildeo con Peter D. Hannaford, por la considerable suma de 419 643 dólares, a fin de que se pusiera en contacto con funcionarios, miem-

innegable: Estados Unidos ya interviene en México, ya hace política dentro de nuestro país, ya actúa aquí como nosotros lo haríamos allá. La hipotética autoridad moral que perderíamos si procediéramos de la misma manera es muy debatible; nosotros no podemos hacer nada para impedir que Estados Unidos haga política con nosotros". Jorge Castañeda, "México en el mundo: más allá de los principios", *Nexos*, núm. 110, 1987, pp. 25 y 26.

¹⁷ José Luis Bernal, responsable de Asuntos Legislativos de la Embajada de México, en entrevista realizada por el autor en Washington el 18 de diciembre de 1991.

bros del Congreso estadounidense y periodistas que se refirieran a la visita del presidente de México, a los esfuerzos contra el narcotráfico, a las elecciones y otros asuntos mexicanos.¹⁸ Este contrato no carecía de precedentes, porque varias dependencias federales mexicanas, algunos gobiernos estatales (como los de Yucatán y Baja California) e incluso algunas empresas privadas alguna vez pagaron servicios de este tipo, por no mencionar los millones de dólares que aportaron los sectores público y privado mexicanos a la campaña permanente de publicidad turística en Washington, Nueva York y una media docena de ciudades donde tenía oficinas regionales la Secretaría de Turismo. Es posible que en México haya influido en el debate sobre la conveniencia del cabildeo uno de esos contratos menores del gobierno, casi insignificante: conllevó el pago de 62 500 dólares por un seguimiento de asuntos económicos, tales como el acceso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), las cuotas de importación de petróleo de Estados Unidos, el Plan Baker para el pago de deudas, las leyes estadounidenses sobre protección de los derechos de autor y el préstamo del Banco Mundial a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi). Sin embargo, ese contrato se firmó con Michael K. Deaver, ex socio de Hannaford y antiguo jefe del Estado Mayor de la Casa Blanca, a quien el gobierno federal estadounidense acusó en 1986 de mentir al Congreso para beneficiar a sus clientes extranjeros

¹⁸ Anteriormente, en 1985, Hannaford representó a la Oficina de la Presidencia de México, pero de manera mucho más discreta, y únicamente cobró la cantidad de 58 861 dólares por "servicios [generales] relacionados con los medios de comunicación y con asuntos públicos". Attorney General's Office, *Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act*, Washington, U.S. Department of Justice, 1986, pp. 411 & 456.

(entre ellos Canadá, Corea del Sur y México), hecho que sacó a la luz los excesos en la venta de influencias de la que se valían los super cabilderos e hizo que las autoridades mexicanas se preguntaran si ésa era la forma en que deseaban negociar.

Deaver ciertamente llevó a cabo algunas acciones favorables a México. Según un expediente del Departamento de Justicia, este cabildero y sus asistentes establecieron 23 contactos con la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, 14 con el Departamento de Comercio, dos con el Departamento del Tesoro y dos más con el Servicio de Aduanas de Estados Unidos.¹⁹ Deaver aprovechó su vieja amistad con el presidente Reagan y varios altos funcionarios para beneficiar a sus clientes. Sin embargo, su negocio se derrumbó tras una acusación seguida de un juicio —se falló en su contra por perjurio— ampliamente difundidos en la prensa, que dieron lugar a un efímero movimiento en pro de reformar la legislación estadounidense sobre conflictos de intereses. Esto frenó el ritmo al que los antiguos funcionarios estadounidenses podrían convertirse en cabilderos.²⁰ A la vez, el pecadillo de Dea-

¹⁹ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, "Michael K. Deaver", File 3734.

²⁰ El debate que suscitó el caso de Deaver sobre la necesidad de imponer más restricciones a las actividades de cabildeo de funcionarios federales que hubieran dejado su cargo poco tiempo antes, se apagó sin producir mayores cambios. Sin embargo, a principios del mandato de Clinton sí se llevaron a cabo ciertas modificaciones. En 1993 el Ejecutivo emitió un decreto por el cual se estableció que debería transcurrir un año antes de que los antiguos funcionarios del gobierno pudieran realizar actividades de cabildeo. En 1995, el Senado logró que se aprobara una ley relativamente menor para limitar el costo de los obsequios que podían aceptar los senadores y su personal. En noviembre de 1995, ambas Cámaras del Congreso aumentaron hasta un grado sin precedente los requisitos relativos a la declaración de las actividades de los cabilderos extranjeros y nacionales. Sin

ver reavivó en México el anti intervencionismo y el anti cabildeo, si bien algunos de los críticos más pragmáticos de Deaver, ya versados en la nueva diplomacia, fueron más allá del argumento tradicional sobre la "moralidad" de la política exterior mexicana, al preguntar por qué era necesario pagar tanto dinero para tener acceso a la Casa Blanca republicana, si era en el Congreso demócrata donde el gobierno mexicano carecía de contactos.²¹

El dramático final de la carrera de Deaver marcó un hito en la práctica del cabildeo en Estados Unidos. Para ilustrarlo, un analista menciona la portada de *Time* del 3 de marzo de 1986, en la que aquél aparece hablando por teléfono en el asiento trasero de su limusina, con un pie de foto que pregunta: ¿A quién llama este hombre?²² En efecto, la destitución de Deaver, el desgaste en aumento de otros super cabilderos y el malestar público frente al "amiguismo" en Washington (que manipularon hábilmente políticos como Ross Perot) coincidió con el fortalecimiento de grupos de cabildeo entre organizaciones de base (como Public Citizen, entidad no gubernamental que encabeza Ralph Nader, abogado de los consumidores). Los avances técnicos que permiten establecer contacto directo con redes de ciudadanos a cualquier distancia han contribuido a transformar las tácticas de propaganda en el último dece-

embargo, aún queda por ver si la nueva legislación se aplicará escrupulosamente. Una descripción exhaustiva de las actividades legislativas más recientes es la de Richard Sachs, *CRS Issue Brief - Regulating Interest Groups and Lobbyists: Issues in the 104th Congress*, Washington, Congressional Research Service, 1995, pp. 8-12.

²¹ Jorge Castañeda, "Enjuiciado Deaver, el gobierno se consigue otro gestor en Washington", *Proceso*, 5 de mayo de 1986, pp. 22-24.

²² Éstos son los comentarios del cabildero Mark Cowan, citados en Joel Brinkley, "Cultivating the Grass Roots to Reap Legislative Benefits", *New York Times*, November 1st, 1993, p. A-1.

nio.²³ También las campañas directas por correo, los programas de cómputo para la elaboración automática de cartas y los bancos telefónicos —que permiten hacer proselitismo entre las bases para incitar a todos los electores a que envíen mensajes por correo electrónico o fax a sus representantes en el Congreso— han substituido los contactos personales de los mercaderes de influencias (al estilo Deaver) como instrumento primario de intercambios. Conscientes del vínculo entre los miembros del Congreso y los votantes,²⁴ los nuevos cabilderos han buscado un medio más sutil para exhortar a los ciudadanos a que convenzan a sus representantes, en vez de lidiar directamente con estos últimos. México se adaptó con habilidad a las nuevas reglas, bajo la tutela de sus poderosos cabilderos en favor del TLC.

ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA MEXICANA PARA EL TLC

A finales de los años ochenta, el prestigio de la política exterior “internacionalista” del entonces presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, la estrecha relación de este mandatario con su colega George Bush y su reconocimiento de que iba aumentando la dependencia económica de México respecto a Estados Unidos, son factores que explican la decisión oficial mexicana (a principios de 1990) de proponer un acuerdo de libre comercio. En México persistía oposición nacionalista a negociar, y la expresaron los diplomáticos relegados en favor de los tecnócratas. Esa in-

²³ *Ibid.*; Tackett & Drew, “More and More...”, art. cit., p. A-1.

²⁴ David R. Mayhew, “The Electoral Connection and the Congress”, en Matthew D. McCubbins & Terry Sullivan (eds.), *Congress: Structure and Policy*, New York, Cambridge University Press, 1987, pp. 18-29.

conformidad puso en evidencia la magnitud de los cambios, luego de que la Secofi substituyó a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) como instancia principal a cargo de las relaciones mexicano-estadunideses, al comenzar la negociación del TLC en el segundo trimestre de 1991.²⁵ Más aún, la filtración de un cable interno del Departamento de Estado, en el que funcionarios estadunideses aludían al Tratado como un posible medio para “institucionalizar” una orientación pro yanqui en las relaciones exteriores de México (que inhibiría sus antiguas “demagogias tercermundistas” en los foros internacionales), irritó a los mexicanos nacionalistas.²⁶ Sin embargo, la expresión de disidencia fue moderada, pues el debate público en México estaba muy controlado: el gobierno tenía ya la firme intención de reforzar su cabildeo en Washington.²⁷ En cambio, en Estados Unidos se suscitó un debate de grandes dimensiones, del que México trató de valerse mediante los servicios de su nuevo aliado, Burson-Marsteller. Antes de firmar con esta gran agencia de relaciones públicas y cabildeo un contrato multimillonario, que cubriría todo el periodo de debates del TLC, el gobierno mexicano puso a prueba esa empresa, en 1990, con campañas menores de relaciones públicas para mejorar la imagen de México en la lucha contra el narcotráfico y revocar el veto de Estados Unidos

²⁵ María Ester Ibarra, “Ricardo Valero, ex subsecretario de Relaciones Exteriores, enjuicia: el servicio exterior subordinado a Washington”, *Proceso*, 4 de marzo de 1991, pp. 6-13.

²⁶ El cable que envió John D. Negroponte, embajador de Estados Unidos en México, a Bernard Aronson, secretario adjunto de Estado para asuntos interamericanos, aparece en Carlos Puig, “Conclusión de Negroponte: con el Tratado de Libre Comercio México quedará a disposición de Washington”, *Proceso*, 13 de mayo de 1991, p. 7.

²⁷ Claudia Franco Hijuelos, “El cabildeo como instrumento de política exterior: el caso del Tratado de Libre Comercio (TLC)”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, 1995, p. 26.

contra el atún mexicano (presuntamente destinado a proteger los delfines del Pacífico).²⁸

De acuerdo con los documentos del Departamento de Justicia, en 1990 Burson-Marsteller cobró poco más de un millón de dólares a la Secofi por “servicios generales de relaciones públicas”, entre ellos “la elaboración y aplicación de una campaña publicitaria relativa al narcotráfico, incluida la producción de un anuncio comercial y de prensa”, y en 1991 recibió 3.84 millones de dólares por continuar la publicidad de la lucha mexicana contra el narcotráfico (a solicitud de la Oficina de la Presidencia), por su trabajo para la Secretaría de Pesca y por brindar “asesoría general sobre relaciones con los medios de comunicación” a la embajada de México.²⁹ Lejos de recurrir a las tácticas de Deaver de “comercio de influencias”, Timothy Brosnahan, gerente general de Burson-Marsteller, consideró que la campaña de México respecto al combate del narcotráfico podría influir en la actitud del público estadounidense.³⁰ Estas tácticas de cabildeo, dirigidas directamente “al pueblo”, caracterizaron el trabajo de Burson-Marsteller para la Secofi respecto al TLC. Al tiempo que comenzaron las negociaciones entre gobiernos, la agencia preparó su multimillonario Programa de Relaciones Públicas para Ganar Apoyo para el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos.³¹ El proyecto, elaborado junto con los subcontratistas Gold & Lieben-

²⁸ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, “Burson-Marsteller”, File 2469.

²⁹ Attorney General’s Office, *Report of the Attorney General...*, Washington, U.S. Department of Justice, 1986, p. 834.

³⁰ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, “Burson-Marsteller”, File 2469.

³¹ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, “The Brock Group”, File 4310.

good y el Brock Group, mencionaba —en crípticas frases coloquiales— estrategias para “maximizar el valor de las relaciones ya establecidas con los influyentes, crear más relaciones con los influyentes, coordinar las actividades de apoyo al TLC con y entre las coaliciones empresariales de Estados Unidos [y] contrarrestar las acciones de los detractores”.³² También favorecía la creación de coaliciones el Brock Group, que dirigía William E. Brock, antiguo representante comercial de Estados Unidos y secretario del Trabajo, cuyo convenio ofrecía

prever e interpretar las acciones y respuestas del Ejecutivo; brindar asesoría sobre políticas en materia comercial y laboral; entablar contacto personal con los dirigentes sindicales; brindar asesoría para el manejo de los asuntos no comerciales durante las negociaciones; dar sugerencias respecto a las relaciones administrativas con los comités consultivos del sector privado en las negociaciones comerciales y ofrecer asesoría para utilizar las coaliciones empresariales en favor de los objetivos de México.³³

Además de Burson-Marsteller (que recibió once millones de dólares entre 1991 y 1993), el otro agente destacado de la Secofi fue el bufete Shearman & Sterling, al que pagó casi siete millones de dólares a lo largo de tres años por sus servicios de cabildeo y asesoría legal. Según observaciones de Charles Lewis en 1993 y George Grayson en 1995, el jefe de asesores de Shearman & Sterling que llevaba la

³² El “Programa de Relaciones Públicas para Ganar Apoyo para el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos” es un informe que presentaron los tres despachos de cabildeo el 23 de enero de 1991. Está en el expediente 4310 del Departamento de Justicia de Estados Unidos.

³³ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, “The Brock Group”, File 4310.

cuenta de México fue Robert Herztein, antiguo subsecretario de Comercio. En este equipo figuraba también Daniel Tarullo, a quien el presidente electo Clinton nombró secretario adjunto de Estado para asuntos económicos y empresariales cuando tenía poco tiempo de haber comenzado a trabajar para el proyecto de la Secofi.³⁴ Otros de los contratos mexicanos de cabildeo firmados en Washington, a principios de 1992, se dirigían a públicos específicos, según la antigua lógica de venta de influencias (en vez del nuevo concepto de cabildeo entre organizaciones de base), que dictó también media docena de invitaciones a México a cuando menos 48 asistentes del Congreso, tres congresistas y un gobernador: organizó estos viajes la Asociación de Empresas Exportadoras de México (COECE) y los costeó la iniciativa privada mexicana.³⁵ Lewis y sus colaboradores prepararon una lista de quienes habrían de ser objeto de los métodos “anticuados” durante los primeros dieciocho meses de campaña del TLC. Se mencionan ahí los funcionarios del Legislativo y el Ejecutivo más dignos de atención; de paso, queda en evidencia lo redundantes que fueron, en conjunto, las acciones emprendidas (los legisladores más populares recibieron docenas de comunicados durante todo el año anterior a la votación, véase el cuadro 4). El estudio del Center for Public Integrity no abarca 1993, pero cabe imaginar que el número de mensajes se triplicó o cuadruplicó en los meses finales de la campaña.

³⁴ Charles Lewis *et al.*, *The Trading Game – Inside Lobbying for the North American Free Trade Agreement*, Washington, Center for Public Integrity, 1993; George Grayson, *The North American Free Trade Agreement: Regional Community and the New World Order*, Lanham, Maryland, University Press of America, 1995, p. 160.

³⁵ Lewis *et al.*, *op. cit.*, pp. 26-28; U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, “COECE”, File 4498.

CUADRO 4
Funcionarios estadounidenses que con más frecuencia
recibieron comunicados de funcionarios mexicanos
o de sus agentes durante 1991 y 1992

<i>Fechas</i>	<i>Funcionario</i>	<i>Contacto</i>	<i>Comunicados</i>
VII/91-VII/92	John Scheibel, Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara	Gold & Liebengood	45
V/91-IX/92	Barry Moehring, oficina del congresista Kolbe (demócrata, Arizona)	COECE Gold & Liebengood	30
III/91-XII/92	Congresista William Richardson (demócrata, Nuevo México)	COECE Gold & Liebengood Public Strategies Solar & Ellis TKC International Toney Anaya Abelardo Valdez	26
II/91-IX/92	Robert Kyle, Comisión de Finanzas del Senado	Burson-Marsteller COECE Public Strategies Walker/Free Associates	23
V/91-XII/92	Patricia Kery, oficina del congresista Kennelly (demócrata, Connecticut)	COECE Gold & Liebengood	20
VI/91-IV/92	Mary Irace, oficina del senador Roth (republicano, Detroit)	COECE Gold & Liebengood	17
III/91-IX/92	Richard Kiy, Agencia de Protección Ambiental	Abelardo Valdez COECE Burson-Marsteller Gold & Liebengood Toney Anaya Walker/Free Associates	16
III/91-IX/92	Goerge Weise, Comisión de Presupuesto de la Cámara	COECE Public Strategies Walker/Free Associates	16
VIII/91-VI/92	Mary Latimer, oficina del congresista Pease (demócrata, Ohio)	Gold & Liebengood	15
I/92-XII/92	Todd Malan, oficina del representante comercial de Estados Unidos	Brownstein, Zeidman Walker/Free Associates	14

Fuente: cálculos del autor, basados en reportes que requiere la FARA.

A lo largo de tres años, Public Strategies recibió en pago 840 mil dólares para lidiar con los legisladores de California y Texas gracias a las influencias de su presidente, Joseph O'Neill, antiguo asistente del secretario del Tesoro de Clinton, Lloyd Bentsen, quien fue senador por Texas durante mucho tiempo y líder de la poderosa Comisión de Finanzas del Senado antes de que Clinton lo invitara a colaborar con él. A su vez, el bufete Walker-Free Associates, bajo la dirección de Charles Walker, antiguo funcionario del Tesoro de Estados Unidos, fue un cabildero importante ante los congresistas del Medio Oeste; se le pagaron 1.25 millones de dólares por sus servicios entre 1991 y 1993. A Gold & Liebengood se le asignó —a cambio de una remuneración de 650 mil dólares durante 1993— el cabildeo entre republicanos, en el cual estos agentes aprovecharon la experiencia adquirida al colaborar con Howard H. Baker Jr. (republicano por Tennessee), líder de la minoría del Senado; además, Liebengood desempeñó el importante cargo de *Sergeant-at-Arms*³⁶ en el Senado a principios de los años ochenta. El despacho TKC International, que dirigía Gabriel Guerra Mondragón, antiguo asistente especial del embajador de Estados Unidos en México y asesor en política exterior del equipo de transición de Clinton, quedó encargado de cubrir la nascente camarilla “hispanica” en el Congreso.³⁷

Hermann von Bertrab, director de la oficina del TLC en la Secofi, respondió con desdén a un entrevistador que le preguntó sobre estos cabilderos con tan buenos contactos; replicó que el gobierno mexicano no se había propuesto expresamente contratar a antiguos funciona-

³⁶ Funcionario que nombra el presidente de la Cámara para que vigile el protocolo.

³⁷ Lewis et al., *op. cit.*, pp. 22 y 97-104.

rios estadounidenses, “sino solamente a ‘profesionales’ en Washington que fueran eficientes, competentes y que tuvieran buenas relaciones”. Las descripciones del Center for Public Integrity de cómo funcionaba la oficina de la Secofi señalan que, si bien los mexicanos siguieron confiando en vendedores de influencias al estilo Deaver para establecer contactos con los congresistas, su estrategia fue mucho más compleja. La división del trabajo en esa oficina revela la magnitud de sus responsabilidades. Uno de los asistentes de Von Bertrab hacía el seguimiento de la postura de los miembros del Congreso mediante una base de datos en computadora. Otro se encargaba de preparativos de los viajes de dignatarios mexicanos por todo Estados Unidos para propugnar el TLC. Un tercer asistente hacía el trabajo de enlace con los organismos ecologistas estadounidenses, otro cultivaba contactos con grupos hispanos de todo el país, y uno más coordinaba actividades con las organizaciones empresariales estadounidenses que formaron la coalición USA*NAFTA.³⁸

Como se advierte en el cuadro 4, México cubrió todas las posiciones, al apoyarse en cabilderos vinculados con republicanos y demócratas. Esa táctica se combinó con la más novedosa de movilizar grupos de interés populares, que requirió tratar con organizaciones de base capaces de movilizar a los latinos en general, a las comunidades de las regiones fronterizas y a la coalición empresarial estadounidense favorable al TLC. Así pues, el gobierno mexicano y los sectores privados de los dos países invirtieron enormes sumas para reforzar la presión desde arriba (que practicaban las élites) con una presión desde abajo (que ejercían grupos “populares”). El éxito de este plan dependía de la influencia interna que pudieran tener los personajes que cor-

³⁸ *Ibid.*, pp. 18, 19 y 23.

tejaban los cabilderos. En tanto la coalición empresarial USA*NAFTA logró ir ganando influencia con sus propios recursos financieros y de organización (aunque esto no se vio sino a mediados de 1993), las acciones de los agentes de México tuvieron un efecto catalizador más general.

LA COSECHA ENTRE LAS ORGANIZACIONES DE BASE

Una vez que “cubrió” totalmente el Congreso con agentes, la Secofi lanzó una segunda estrategia, más sutil, para acercarse directamente a los electores en aquellos estados que se perfilaran importantes para el TLC, ya fuera por su tamaño, su ubicación en la frontera con México o su población latina. En 1992, la Secofi contrató a cuatro cabilderos latinos independientes para que hicieran campaña, por medio de identificar grupos de interés hispanos y alentarlos para que presionaran al Congreso en favor de la iniciativa mexicana. Además, la Secofi contrató varias agencias de relaciones públicas en ciudades importantes –principalmente Los Ángeles, Houston y Miami– para que se hicieran cargo de actividades locales y regionales en pro del TLC. Más importante aún, el equipo de la Secofi trabajó estrechamente con USA*NAFTA, por conducto de la COECE (el grupo de cabildeo pro TLC del sector privado mexicano) y gracias a contactos directos con aquella coalición.

El cabildeo latino

Los cuatro agentes latinos contratados presentaban buenos antecedentes como servidores públicos. No todos tenían nexos con el Congreso, pero no los necesitaban para exhibir ante el pueblo estadounidense la buena voluntad de México. Estos cuatro cabilderos itinerantes eran Toney

Anaya, antiguo gobernador de Nuevo México, quien recibió 490 mil dólares entre 1992 y 1993; Jerry Apodaca, otro antiguo gobernador de Nuevo México, quien cobró, junto con su socio Juan Sosa, 150 mil dólares en el mismo periodo; Eduardo Hidalgo, secretario de las Fuerzas Navales durante el gobierno de Carter, a quien se pagaron 350 mil dólares, y Abelardo Valdez, antiguo funcionario del Departamento de Estado y de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos, quien recibió 450 mil dólares entre 1991 y 1992. Hidalgo y Valdez hicieron declaraciones muy explícitas sobre sus actividades para obtener apoyos. El primero habló de las negociaciones del TLC ante públicos de origen latinoamericano en Palm Beach y Dallas; acompañó a trece latinos prominentes durante un viaje a México —para que se reunieran con funcionarios mexicanos— y llevó a cabo una labor formal de cabildeo entre varios congresistas.³⁹ En cambio, los contactos de Valdez fueron casi exclusivamente con dirigentes latinos de Estados Unidos, miembros del Congreso y varios grupos de interés, como el Consejo Nacional de La Raza, la Barra Nacional de Abogados Hispanos, el Fondo Mexicano-Americano para la Defensa Legal y la Educación (MALDEF) y la Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos,⁴⁰ que en la práctica no sólo no apoyaron el TLC, sino que amenazaron con negarle su respaldo.

A la agencia Solar & Ellis, con sede en Houston, se le encomendó establecer un enlace entre la Secofi y las comunidades afroamericanas y latinas. Algunos de estos agentes expusieron, para los archivos de la FARA, sus objetivos de crear coaliciones entre órganos de base. Declaró Anaya:

³⁹ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, "Edward Hidalgo", File 4509.

⁴⁰ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, "Abelardo Valdez", File 4567.

En coordinación con los funcionarios mexicanos apropiados y con los asesores que ellos contraten, [ayudaré] a elaborar e implantar un plan de acción para recabar las opiniones de los grupos étnicos y raciales minoritarios, los trabajadores, los ecologistas y otros grupos de interés, respecto a las cláusulas que ha de incluir el Tratado de Libre Comercio propuesto.⁴¹

Solar & Ellis se dedicó a iluminar a la Secofi con “una mejor comprensión de la rica diversidad cultural que existe en todo el territorio de Estados Unidos”, propósito que le pareció adecuado perseguir mediante el turismo: dispuso viajes a México para algunas delegaciones de dirigentes empresariales afroamericanos y organizó la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos, así como reuniones con grupos tales como la Asociación Nacional para el Desarrollo de las Personas de Color (NAACP, por su nombre en inglés) y la camarilla negra del Congreso.⁴²

Apodaca y Sosa se proponían establecer nexos con un electorado más pequeño, los dirigentes empresariales latinos, por medio de investigar “los nombres de algunos miembros de la comunidad hispana de empresarios en varias ciudades de Estados Unidos, [para invitarlos] a que participen en un panel de discusión, en algún lugar de su localidad”, con la esperanza de que “el resultado de una respuesta positiva a esta serie de seminarios se traduzca en apoyo para la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, objetivo que no comprometía a mucho; los expedientes de la FARA revelan que estos seminarios, por lo común bajo patrocinio de la Cámara de Comercio Hispana de cada localidad, tuvieron lugar entre junio de 1992 y junio de 1993 en San Francisco, Sacramento, la

⁴¹ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, “Toney Anaya”, File 4568.

⁴² U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, “Solar & Ellis”, File 4630.

ciudad de Kansas, Atlanta, Indianápolis, la ciudad de Oklahoma, Tampa y Filadelfia.⁴³

Los embajadores regionales

El segundo elemento de la estrategia “de bases” de la Secofi fue contratar representantes en cada región, es decir agencias de relaciones públicas que tenían contactos con empresas latinas locales y regionales. Moya, Villanueva & Associates, de Los Ángeles, cobró 690 mil dólares entre 1992 y 1993; Campos Communications, de Houston, 450 mil dólares, y Pantin Partnership, de Miami, 120 mil dólares en el mismo periodo; y Kathleen Ann Griffith, del área de San Diego, 70 mil dólares entre 1991 y 1993.

Esta última fue la asesora de la Secofi —presumiblemente bien conectada con algún alto funcionario mexicano— que manifestó, en los archivos de la FARA, la opinión más grandilocuente sobre el papel de los representantes regionales:

...he asumido la misión especial de colaborar en la difusión de información y la promoción de buena voluntad, como embajadora del TLC en California. Eso incluye, entre otras actividades, la participación en conferencias, seminarios, ferias comerciales, convenciones y reuniones con comisiones y personas. Por lo tanto, mi compromiso es educar a las organizaciones locales no gubernamentales, a los académicos, a los empresarios, a los funcionarios del gobierno y a los políticos de elección popular en materias relativas al TLC y a la negociación de los acuerdos paralelos.⁴⁴

⁴³ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, “Apodaca-Sosa & Associates”, File 4640.

⁴⁴ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, “Kathleen Ann Griffith”, File 4655.

Griffith mencionó también, entre sus labores para la Secofi, presentaciones en ferias comerciales de California y en la Universidad de Columbia, así como la redacción de varios escritos, entre ellos una entrevista a Jaime Serra Puche, secretario de Comercio, y un erudito artículo académico sobre las cláusulas ambientales del TLC. Su expediente no sugiere coordinación con la oficina de Washington.

Tampoco Pantin Partnership se articuló con la campaña de la Secofi: su expediente está incompleto, y el único indicio de que “trabajó” por encargo del gobierno mexicano es el memorándum “Posibles interlocutores para entrevistas sobre el TLC”, en el que expresa –en testimonio de gratitud por los 120 mil dólares que cobró– la intención de realizar entrevistas con los medios de comunicación locales, además de que menciona los domicilios y números telefónicos de tres “expertos” del sur de Florida: Nino Lucio y Alberto Cárdenas, abogados en Miami, y Mark Rosenberg, profesor de la Universidad Internacional de Florida.⁴⁵

En cambio, según sus expedientes, dos compañías tuvieron trato frecuente con otros agentes de la Secofi y con funcionarios mexicanos. A fines de 1992, Moya y Villanueva hicieron los arreglos para recibir a Serra Puche, Hermínio Blanco (jefe de las negociaciones del TLC por México) y Von Bertrab, durante sus viajes por el sur de California; enviaron informes al consulado de México en Los Ángeles sobre una “importante reunión de Blanco con los hispanos”; revisaron y analizaron noticias publicadas en la prensa de California, así como “todos los recortes de la prensa nacional [estadunidense] que envió Burson-Marsteller”; distribuyeron cientos de “paquetes con información del TLC” y notificaron a la Secofi quiénes eran los grandes po-

⁴⁵ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, “The Pantin Partnership”, File 4617.

líticos de origen latinoamericano en California. Durante la primera mitad de 1993, esta agencia participó en conferencias sobre comercio; trabajó para “ampliar la lista de organizaciones de base y empezar a [...] crear una base de datos”; elaboró el borrador del panfleto “California hace negocios con México”; editó y distribuyó una declaración de Von Bertrab; “empezó a preparar los materiales de un paquete para la red de voluntarios, que incluía hojas de información sobre las industrias, un glosario de términos del TLC y listas de medios de comunicación por regiones”; redactó y distribuyó dos comunicados de prensa para la radio, basados en un discurso de Serra Puche; solicitó una declaración sobre el TLC a Robert Guzmán, presidente de la Sociedad de Ingenieros Profesionales Hispanos, y “elaboró un borrador de artículo”.

Un año después, Moya y Villanueva planearon la visita a México de un grupo de periodistas latinos; “continuaron reclutando miembros y creando comisiones regionales del TLC”; colaboraron en la organización de una conferencia para “hispanos influyentes” y prepararon la agenda de un debate en respuesta a un artículo que publicó el *Wall Street Journal* el 3 de marzo de 1993. Además, según los expedientes de la FARA, Moya y Villanueva desarrollaron una “red estatal de dirigentes empresariales”; redactaron una columna editorial que firmó Robert Guzmán; tradujeron un comunicado de prensa de Burson-Marsteller y lo difundieron entre “editores del norte de California”; distribuyeron cientos de “paquetes de información sobre el TLC”; “arreglaron entrevistas con los medios de comunicación y presentaciones en Fresno y Bakersfield”; ofrecieron conferencias, en la Cámara de Comercio de Los Ángeles y la Cámara de Comercio Hispana de Fresno, y participaron en dos reuniones de los equipos del gobierno mexicano en Washington, durante las cuales “presentaron al cliente un informe detallado de las actividades de relaciones pú-

blicas propuestas para cada uno de los trece distritos de California en los que se pensaba actuar".⁴⁶ Los datos disponibles no permiten saber con cuánta eficacia se llevaron a la práctica estos planes.

Los expedientes de la FARA sobre Campos Communications trazan un programa de trabajo igualmente cargado para recabar información sobre los latinos influyentes y, en términos más generales, sobre la postura de los políticos de Texas respecto al TLC; crear coaliciones con empresas y grupos latinos; planear reuniones informativas y elaborar comunicados de prensa. Estos archivos son menos explícitos que los de Moya y Villanueva en cuanto a la actividad de solicitar (y redactar) declaraciones a personas influyentes; tampoco aclaran la relación de este agente con otros de la Secofi, en particular Burson-Marsteller; sin embargo, los expedientes revelan esfuerzos considerables por integrar una coalición pro TLC que abarcara todo Texas. En 1992, algunos representantes de Campos arreglaron varias presentaciones de Von Bertrab en Houston y una de Serra Puche en Dallas; distribuyeron un cartel conmemorativo del libre comercio, que financió la compañía telefónica ATT; "seleccionaron una delegación de dirigentes empresariales y políticos que viajaron a la Ciudad de México, bajo patrocinio del gobierno mexicano"; se presentaron en las convenciones estatales demócrata y republicana, y organizaron la presentación del discurso de un funcionario de la Secofi en la reunión en Houston de la Coalición en Favor del Libre Comercio con México. Además, en 1992, los representantes de Campos se entrevistaron varias veces con Gracie Saenz, miembro del Consejo de Houston, y con dirigentes de la Cámara de Comercio Hispana. En 1993, se reunieron de nuevo en Houston con periodistas, contadores y grupos

⁴⁶ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, "Moya, Villanueva & Associates", File 4629.

empresariales hispanos; asistieron a la Sesión Latina sobre la Estrategia para el TLC y a varias reuniones con la Secofi en Washington, así como a la conferencia de la Asociación Nacional de Funcionarios Latinos Elegidos y Nombrados (NALEO por su nombre en inglés) en Las Vegas, a la convención nacional de la Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos (LULAC) en Miami y a la convención del Consejo Nacional de la Raza en Detroit.⁴⁷

Los embajadores del sector privado

El tercer eje de la campaña de bases de la Secofi fue el trabajo directo con el sector privado estadounidense, en particular mediante el contacto estrecho con USA*NAFTA, la asociación comercial *ad hoc* de las empresas estadounidenses favorables al TLC, que no empezaron a dar señales de vida sino en agosto de 1993, cuando finalizaron las negociaciones respecto al borrador del texto: en efecto, muchos miembros de esa coalición no quisieron comprometer sus recursos hasta conocer el contenido de los acuerdos. Por otra parte, en un principio USA*NAFTA carecía de voluntad de liderazgo, pero a fines de 1993, luego de un cambio de director, emprendió acciones muy efectivas: transmitió comerciales por televisión en las horas de mayor público, llevó a cabo una ambiciosa campaña en los medios impresos y contrató los servicios de varias agencias en Washington, así como los de Nick Calio (enlace legislativo del presidente Bush en su momento), quien se dio a la tarea de alentar a los congresistas republicanos a votar por el TLC.⁴⁸

⁴⁷ U.S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act, "Campos Communications, Inc.", File 4609.

⁴⁸ Grayson, *op. cit.*, pp. 161 y 162.

A principios de 1993, Lewis identificó a los miembros “más comprometidos” entre las 120 empresas que formaban la coalición. Ésta designó a líderes para que dirigieran en sus estados las acciones en favor del TLC, es decir, para que desempeñaran un papel de embajadores regionales, comparable con el de los agentes de Moya-Villanueva y Campos Communications, si bien actuarían de acuerdo con los intereses de sus empresas, no como agentes contratados. Según Lewis, la función de los líderes estatales consistió en movilizar las empresas (particularmente las pequeñas y medianas), vincularse con políticos del lugar, hacer un seguimiento de personas influyentes y tratar de que éstas se manifestaran públicamente en favor del TLC. A partir de 1992, USA*NAFTA contrató a varios cabilderos importantes, como Gail Harrison, para coordinar la organización de las bases. Aunque los líderes de la coalición declarasen que mantenían distancia respecto a los mexicanos, Von Bertrab admitió que la tarea primordial de Idelfonso Guajardo, uno de sus principales asistentes, era coordinar las acciones con Harrison y con USA*NAFTA.⁴⁹ Por otra parte, aunque sean pocos los documentos sobre las actividades de esta coalición (pues a los cabilderos internos no les exige la ley que rindan informes, a diferencia de aquellos al servicio de intereses extranjeros), hay evidencia suficiente de que la labor de ciertos agentes —como Moya-Villanueva y Campos— para obtener apoyo de las organizaciones de comercio latinas duplicó en gran medida los esfuerzos de USA*NAFTA, entre cuyos miembros más activos figuraba el presidente de la Cámara de Comercio Hispana de Estados Unidos. Por otra parte, el gobierno de México y USA*NAFTA al parecer compartían información, por ejemplo, la de los estudios sobre posibles efectos favorables del TLC en ciertos estados o distri-

⁴⁹ Lewis *et al.*, *op. cit.*, pp. 18, 19 y 31-34.

tos y la relativa a empresas que llevaban a cabo campañas visibles en favor o en contra del proyecto de Tratado.⁵⁰

EL ÚLTIMO Y MEJOR CABILDEO: LA OFERTA DE CLINTON DE FONDOS PÚBLICOS

Pero la ironía es que, más allá de todos los esfuerzos que desplegó la Secofi, la aprobación del TLC dependió, en última instancia, de una sola persona: el presidente Clinton. Frente a esta realidad, las premisas de la nueva diplomacia pluralista de México se debilitaron, y su vieja política centrada en el Ejecutivo estadounidense —que nunca se desvaneció por completo— probablemente haya sido la más eficaz en los días previos a la votación. Hacia finales de octubre, todas las organizaciones de base y todos los activistas latinos habían transmitido sus mensajes, pero el TLC seguía necesitando docenas de votos en la Cámara de Representantes. Clinton, que consideraba el Tratado como una de las piedras angulares de su política exterior (de hecho la única con probabilidades de éxito, en un momento en que la injerencia de Estados Unidos en Bosnia y Haití no era objeto de aprobación general), se lanzó a una de las compras de votos en el Congreso más cara que se haya visto en la historia moderna del país. A un costo de miles de millones de dólares en incentivos y estímulos para los miembros “indecisos” de la Cámara que estuvieran dispuestos a cambiar su voto por fondos públicos para realizar proyectos en sus distritos (sobre todo donde

⁵⁰ Un asistente del senador John McCain (republicano de Arizona favorable al TLC) declaró: “Muchas veces preguntábamos a los cabilderos que contrataron USA*NAFTA y México si había empresas en el distrito o estado natal del congresista y les decíamos que las pusieran en contacto con nosotros”. Hernández, *op. cit.*, p. 17.

hubiera electorados importantes), Clinton aseguró la aprobación del TLC. En el cuadro 5 se muestran las ofertas más destacadas y los destinatarios de las mismas. De acuerdo con el análisis de Diana Evans, basado en datos de *Public Citizen*, 76 miembros de la Cámara recibieron ofertas que contribuyeron a “convencer” a 64 de ellos (es decir 84.2%) de votar a favor del Tratado. En cambio, lo apoyaron menos de la mitad (170 o 47.5%) de los miembros de la Cámara a los que Clinton no ofreció algo. El TLC se aprobó el 17 de noviembre por 234 contra 200 votos.⁵¹ Cabe suponer que no habría alcanzado la mayoría absoluta necesaria para su aprobación –a juzgar por el escaso margen con el que triunfó– si no hubiera sido por las ofertas de Clinton.

CUADRO 5
Ofertas de Clinton para asegurarse votos en favor del TLC

<i>Congresista</i>	<i>Oferta de beneficios específicos que hizo Clinton</i>	<i>Valor en miles de millones de dólares</i>
Wayne Allard (republicano, Colorado)	Reducir el impuesto a los pasajeros de aerolíneas y barcos	Impreciso
Wayne Allard (republicano, Colorado)	Derogar el aumento a la cuota federal por apacentamiento	Impreciso
James Bacchus (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Xavier Becerra (demócrata, California)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura	25 dividido entre 6
William Brewster (demócrata, Oklahoma)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense	Impreciso

⁵¹ Diana Evans, “The NAFTA Sale: Presidential Vote Buying and its Effects”, ponencia presentada en la reunión anual de la Western Political Science Association, Portland, Oregon, 1995, pp. 10 y 11.

CUADRO 5 (continuación)

<i>Congresista</i>	<i>Oferta de beneficios específicos que hizo Clinton</i>	<i>Valor en miles de millones de dólares</i>
John Bryant (demócrata, Texas)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura	0.25 dividido entre 6
Benjamin L. Cardin (demócrata, Maryland)	Presionar a Canadá para que redujera los subsidios a los productos químicos	Impreciso
Robert Clement (demócrata, Tennessee)	Crear más rutas de American Airlines a Londres	Impreciso
Larry Combest (republicano, Texas)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense	Impreciso
Nathan Deal (demócrata, Georgia)	Aplicar en forma estricta las leyes relativas a la importación de textiles	0.15 dividido entre 3
Jennifer Dunn (republicana, Washington)	Reducir el impuesto a los pasajeros de aerolíneas y barcos	Impreciso
Glenn English (demócrata, Oklahoma)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense	Impreciso
Thomas Ewing (republicano, Illinois)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense	Impreciso
Tillie Fowler (republicana, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Martin Frost (republicano, Texas)	Ofrecer una garantía federal para proteger a los fabricantes de vidrio	Impreciso
Porter Goss (republicano, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Fred Grandy (republicano, Iowa)	Presionar a México para que redujera los aranceles a los electrodomésticos	Impreciso

CUADRO 5 (continuación)

<i>Congresista</i>	<i>Oferta de beneficios específicos que hizo Clinton</i>	<i>Valor en miles de millones de dólares</i>
Dennis Hartert (repblicano, Illinois)	Reducir el impuesto a los pasajeros de aerolíneas y barcos	Impreciso
Alee Hastings (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
James Hayes (demócrata, Luisiana)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Joel Hefley (repblicano, Colorado)	Derogar el aumento a la cuota federal por apacentamiento	Impreciso
Willie G. Hefner (demócrata, Carolina del Norte)	Aplicar en forma estricta las leyes relativas a la importación de textiles	0.15 dividido entre 3
David Hobson (repblicano, Ohio)	Proteger el vidrio plano y el mijo para escobas	Impreciso
Peter Hockstra (repblicano, Michigan)	Proteger a los productores de espárragos	Impreciso
Earl Hutto (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
William Jefferson (demócrata, Luisiana)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Eddie B. Johnson (demócrata, Texas)	Fabricar dos aviones militares C-17	1.40
Samuel Johnson (repblicano, Texas)	Reducir el impuesto a los pasajeros de aerolíneas y barcos	Impreciso
Harry Johnston (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Thomas Lewis (repblicano, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12

CUADRO 5 (continuación)

<i>Congresista</i>	<i>Oferta de beneficios específicos que hizo Clinton</i>	<i>Valor en miles de millones de dólares</i>
James McCery (republicano, Luisiana)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Carrie Meek (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Daniel Miller (republicano, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Norman Mineta (demócrata, California)	Proteger la floricultura	Impreciso
Ronald Packard (republicano, California)	Reducir el impuesto a los pasajeros de aerolíneas y barcos	Impreciso
Edward Pastor (demócrata, Arizona)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura	0.25 dividido entre 6
Lewis Payne (demócrata, Virginia)	Evaluar el Instituto Nacional de Normas	Entre 0.5 y 3
Nancy Pelosi (demócrata, California)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura	0.25 dividido entre 6
James J. Pickle (demócrata, Texas)	Crear el Centro para el Estudio del Comercio en el Hemisferio Occidental	0.01
David Price (demócrata, Carolina del Norte)	Crear más rutas de American Airlines a Londres	Impreciso
Roy Rowland (demócrata, Georgia)	Establecer límites a la importación de mantequilla de cacahuete canadiense	Impreciso
Lucille Roybal-Allard (demócrata, California)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura	0.25 dividido entre 6

CUADRO 5 (conclusión)

<i>Congresista</i>	<i>Oferta de beneficios específicos que hizo Clinton</i>	<i>Valor en miles de millones de dólares</i>
William Sarpalius (demócrata, Texas)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense	Impreciso
William Sarpalius (demócrata, Texas)	Derogar la iniciativa presidencial para eliminar el subsidio al helio	0.47
Clay Shaw (republicano, Florida)	Presionar a México para que extraditara a sospechosos de violación	Impreciso
Robert Smith (republicano, Oregon)	Derogar el aumento a la cuota federal por apacentamiento	Impreciso
Neal Smith (demócrata, Iowa)	Presionar a México para que redujera los aranceles a los electrodomésticos	Impreciso
John Spratt (demócrata, Carolina del Sur)	Aplicar en forma estricta las leyes relativas a la importación de textiles	0.15 dividido entre 3
Robert Stump (republicano, Arizona)	Derogar el aumento a la cuota federal por apacentamiento	Impreciso
Esteban Torres (demócrata, California)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura	0.25 dividido entre 6
Itimous T. Valentine (demócrata, Carolina del Norte)	Crear más rutas de American Airlines a Londres	Impreciso
Total de 51		19 tratos cerrados

BND = Banco Norteamericano de Desarrollo

Nota: En este cuadro se menciona solamente a quienes recibieron las ofertas más explícitas.

Fuente: Sarah Anderson & Ken Silverstein, "Oink, Oink", *The Nation*, 20 de diciembre de 1993, pp. 752-753. Reproducido con la autorización que se otorga en este número.

Al comparar algunos de los ofrecimientos más generosos con las declaraciones que durante la votación nominal hicieron los legisladores que los aceptaron, se hace patente la inmensa brecha entre lo que según ellos motivó su voto y los incentivos financieros y de “conexión electoral” que lo determinaron en verdad.⁵² Por supuesto, habría sido difícil que algún congresista admitiera apoyar el TLC porque “el presidente Clinton me ofreció 32 millones de dólares para construir una nueva autopista en mi distrito, así como protección especial para los productores de azúcar que han aportado 650 mil dólares a mis campañas y prometieron apoyar ‘generosamente’ mi reelección si les ofrecía cierta protección”. Ésa habría sido una declaración más honesta —pero impensable por razones políticas— que las de quienes recibieron fondos públicos para apoyar la “democracia mexicana” y difundir “los beneficios del libre comercio por todo el hemisferio”. Al revisar el número del 17 de noviembre de 1993 del *Congressional Record*, se comprueba que unos cuantos legisladores dejaron entrever la ambigüedad de sus motivos, pero ninguno mencionó los beneficios tangibles que recibió a cambio de su voto.⁵³

Las ofertas del presidente Clinton para apuntalar el TLC, tras los magros resultados del cabildeo de México por conducto de sus aliados en Estados Unidos, en todo caso brindan una prueba de que las fastuosas campañas de relaciones públicas en el Congreso a cargo de agentes contratados no pueden tener, a lo sumo, más que un efecto secundario en la gestación de políticas. En sus mejores

⁵² Gary C. Jacobson, “Running Scared: Elections and Congressional Politics in the 1980s”, en McCubbins & Sullivan, *op. cit.*, pp. 39-82; Mayhew, art. cit.

⁵³ Véase *Congressional Record*, 103 Congress, 1st Session, vol. 139, part II, 1993, pp. 9875-10049.

momentos, el gobierno mexicano pareció atenerse a esta perogrullada: sus estudios económicos sobre el posible efecto del TLC en los distritos de los congresistas estadounidenses, así como la movilización de empresas amigables, denotaron una combinación de ingenio y cinismo muy acordes con la política en Washington. También estuvo bien concebida la estrategia indirecta de influir en las bases populares para presionar al Congreso por intermediación de personas influyentes de origen latino o del sector privado en cada distrito. Sin embargo, se llega muy pronto al “punto límite” cada vez que un elemento externo intenta influir en la relación especial entre congresistas y electores. Cuando las fuerzas locales interesadas tomaron la causa que nos ocupa por su cuenta y emplearon sus propios recursos en un cabildeo autónomo y directo (a cargo de Burson-Marsteller, el Grupo Brock, Gold & Liebengood, Walker & Associates, Public Strategies), los cabilderos que contrató México no estuvieron en posición de obtener más “resultados” que los que habrían conseguido si se hubieran limitado a informar a los miembros del Congreso sobre la postura mexicana.⁵⁴ Por ende, aunque nunca llegue a saberse con exactitud qué tan estrecha fue la relación entre la Secofi y USA*NAFTA, valga conjeturar que los mexicanos habrían aprovechado mejor su dinero si hubieran donado una parte a la campaña de la coalición estadounidense (y habrían podido hacerlo sin que se enterasen los investigadores de la FARA, pues los gastos internos por cabildeo no se declaran), o si hubie-

⁵⁴ James McCormick, director adjunto de la Subcomisión de Políticas Nacionales e Internacionales de la Comisión de la Banca de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, en entrevista realizada por el autor el 20 de noviembre de 1995; todas las citas a McCormick en el resto del artículo corresponden a esta entrevista. Véase también Hernández, *op. cit.*

ran coordinado sus acciones de manera más directa con esa agrupación. Es posible que las relaciones públicas del gobierno mexicano y de las agencias de cabildeo que contrató hayan despertado buena voluntad hacia México, en Washington y el resto de Estados Unidos, pero ni siquiera los grupos de base habrían podido convertir directamente esa buena voluntad en votos del Congreso. Fue necesario que el Ejecutivo estadounidense hiciera audaces y jugosas ofertas para granjearse lo que los onerosos consultores no lograron.

Para evaluar la eficacia de la transmisión de datos del gobierno mexicano a los cabilderos contratados, deben considerarse los costos de transacción, es decir los recursos requeridos (en tiempo y dinero) para entregar cabalmente la información al intermediario, quien a su vez debe asimilarla para retransmitirla a las élites políticas, los medios de comunicación y otros formadores de opinión pública. Pero los cabilderos representan, en gran medida, intereses propios, de modo que el propósito de defender una causa de su cliente va después del objetivo de ganarla tras librar una lucha muy visible, en la cual se apunten victorias públicas tan llamativas como sea posible⁵⁵ para

⁵⁵ Esta afirmación se desprende de las numerosas conversaciones que tuvo el autor con cabilderos y personal del Congreso, y desde un punto de vista teórico podría considerarse una “pérdida de la agencia”, resultante de la “delegación” del principal (el mandante del agente extranjero) en el agente (el cabildero). Para más información sobre la teoría de la delegación, véase Roderick Kiewiet & Matthew D. McCubbins, *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991. Otra construcción teórica que da resultados empíricos similares es la de “la economía política de la articulación de los grupos de interés” de Olson. Este autor describe el “ataque a ciegas del pluralismo”: los grupos de interés mantienen cautivos a los formuladores de políticas mediante las “rentas” y beneficios laterales que cobran a cambio de permitir

afianzar la reputación de la agencia y hacerla más atractiva para futuros clientes. Ciertamente, los cabilderos brindan un servicio al velar por intereses extranjeros, al identificar las coaliciones con las que su mandante pueda fusionarse y al rendir informes oficiales a los miembros y personal del Congreso sobre la postura del cliente. Sin embargo, ese tipo de favor cuesta menos de lo que pagó oficialmente el gobierno mexicano (y es muy probable que haya gastado dos o tres veces más de lo que consta en los registros). No existe método para medir con precisión el valor específico de los servicios que recibió México, pero fue el Ejecutivo de Estados Unidos quien tomó, por sí solo, medidas indispensables para conseguir la aprobación del TLC. También ciertos testimonios de asistentes de los congresistas —e incluso los de algunos cabilderos— sugieren que las funciones de estos agentes fueron limitadas. Otra evidencia puede inferirse del problema de la oposición en el Capitolio a la propuesta de un paquete económico para el rescate financiero de México a principios de 1995, crisis en la que no tuvieron peso los cabilderos, más aún porque el Legislativo estadounidense perdió importancia al tiempo que se acentuaba la crisis mexicana: también esta vez fue por obra exclusiva del Ejecutivo (poco permeable a presiones externas) que el gobierno mexicano recibió un cuantioso préstamo del gobierno estadounidense y de organismos internacionales.

que prosiga la elaboración de una política. Según Olson, surgen complicaciones cuando una multitud de grupos de interés rivales emplean tácticas similares, con lo que provocan el bloqueo del gobierno e incluso "la decadencia de las naciones". Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982.

EL "PAQUETE" DE RESCATE FINANCIERO PARA MÉXICO

En un acto que de muchas maneras se sumó a la elevada inversión de recursos políticos en la campaña del TLC, el 30 de enero de 1995 Clinton reunió un préstamo de emergencia por 40 mil millones de dólares, gracias a su control sobre el fondo para la estabilización del tipo de cambio del Departamento del Tesoro y por medio de apresuradas negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, el Banco para Liquidaciones Internacionales (BIS por su nombre en inglés) y el gobierno canadiense. Clinton primero tuvo la esperanza de que el Congreso de su país aprobara un préstamo de 20 mil millones de dólares y durante enero buscó en vano algún respaldo de los legisladores. Varias razones explican la derrota, las más de ellas originadas en la Cámara de Representantes, donde tuvo lugar la parte más difícil de las negociaciones. Curiosamente, rara vez se menciona la ineficacia del cabildeo de México en este caso. La autopsia del paquete del Congreso señala que el fracaso se debió a factores tales como la planeación apresurada de la propuesta del Ejecutivo y la insuficiencia de su campaña para "vender" al público el programa, que provocó antagonismo en el Congreso entre los patrocinadores del plan y los legisladores independientes, contrarios a la ayuda. Faltó voluntad en el Congreso para respaldar un proyecto impopular en un momento político difícil. Los republicanos, a quienes encabezaba James Leach (de Iowa), presidente de la Comisión de la Banca, apoyaron la propuesta del presidente más que los demócratas, quienes condicionaron su anuencia a la inclusión de cláusulas que exigieran a México modificar, por ejemplo, los controles sobre su banco central, su postura frente a Cuba y sus políticas salariales y laborales, por mencionar sólo algunas de las condiciones que sugirieron para complacer a grupos de electores (a sabiendas de que

era casi imposible que esas propuestas llegaran a someterse al pleno).

Según McCormick, Leach y los dirigentes republicanos de la Cámara advirtieron la gravedad que podría tener la crisis mexicana si no se contenía y trazaron un programa de auxilio, pero “la Casa Blanca no encontraba las palabras para ganarse la voluntad de los congresistas demócratas [...] Mientras más tiempo pasaba, más tiempo tenían estos últimos para criticar el proyecto, y pronto fue evidente que los votos [para aprobarlo] habían desaparecido”. Debido a que cada congresista pedía que se añadiera una condición específica a la propuesta para tener una “cobertura política” frente a sus electores, no se logró encontrar un terreno común. McCormick dice que la falta de consenso no tuvo que ver con el cabildeo, sino con la composición de los electorados de los congresistas y de sus bases de apoyo:

Nosotros no veíamos que se hiciera cabildeo, lo que intentábamos era volver a reunir el grupo de empresarios favorables al TLC, pero, irónicamente, esos empeños aumentaron la fuerza [del grupo] precisamente cuando se decidió que no se presentaría un proyecto de ley ante el pleno para votarlo.

El 23 de enero, a una mesa redonda de empresarios que presidían John W. Snow, de CSX Corporation, y Lawrence A. Bossidy, de la empresa Allied-Signal (quienes dirigieron la campaña de USA*NAFTA), asistieron alrededor de cien cabilderos, pero tuvieron pocas oportunidades de hablar.⁵⁶ De hecho, según McCormick, fue mejor que no se organizara una campaña de cabildeo, ya que “éste era un asunto propio de nuestro interés nacional. Si México

⁵⁶ George Graham, Peter Norman & Ted Bardacke, “Bitter Legacy of Battle to Bail out Mexico”, *Financial Times*, February 16, 1995.

hubiera hecho cabildeo, habría sido inútil o incluso contraproducente. Sus acciones tenían que dirigirse a Wall Street, no al Congreso”.

Es un hecho que ninguna de las figuras clave era ajena a Wall Street,⁵⁷ con la que acababa de reforzar sus nexos Guillermo Ortiz, secretario de Hacienda de México, luego de un mes de viajes a Nueva York, a finales de 1994, para tratar de persuadir a los inversionistas estadounidenses de que no sacaran sus fondos de México tras la alarmante devaluación del peso. Pero aunque el centro de las negociaciones no estuviera en Washington, los tratos debían consumarse ahí, y el gobierno mexicano se hizo presente, no mediante la contratación de agencias, sino con una estrategia de cabildeo directo, según la táctica anticuada, pero probada, de encuentros personales con colegas estadounidenses. Las notas de la prensa reseñan el desesperado intento de los funcionarios mexicanos por convencer a funcionarios del Congreso, el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado de la grave situación de la economía mexicana y de los beneficios concretos que obtendría Estados Unidos si ayudaba a México a pagar. A finales de enero de 1995, José Ángel Gurría, secretario de Relaciones Exteriores, llegó a “instalarse” en el Departamento de Estado, al tiempo que Pedro Aspe, antiguo secretario de Hacienda, y Luis Téllez, jefe de la Oficina de la Presidencia, hacían viajes discretos a Washington al ver que se desvanecía el apoyo del Congreso.⁵⁸ En los últimos días de este esfuerzo, cuando la dirigencia de la Cámara entabló acaloradas discusiones, el presidente

⁵⁷ Los enemigos políticos de Robert Rubin, secretario del Tesoro y antiguo socio de Goldman Sachs, el gigante de Wall Street, lo acusaron de negociar la crisis mexicana para obtener ganancias por medio de su amplia red de contactos con el sector financiero.

⁵⁸ Graham *et al.*, art. cit., p. 1.

Zedillo intervino personalmente: telefoneó a Fife Symington, gobernador de Arizona, quien se hallaba en Washington para asistir a una reunión de la Asociación Nacional de Gobernadores. "Me dijo que estaba en muy graves problemas y que esperaba que yo hiciera todo lo que estuviera en mis manos por ayudarlo", informa Symington, quien el 30 de enero transmitió las preocupaciones de Zedillo a Newt Gingrich (republicano por Georgia), líder de la Cámara.

Las observaciones muy francas de Symington sobre la reunión revelan el alboroto en el Congreso con motivo de la propuesta de préstamo.⁵⁹ En esos momentos, un voto aprobatorio era imposible, pese a las muchas incitaciones externas e internas. Según McCormick, la presión directa de las más altas autoridades mexicanas parecía más efectiva que la acción de cabilderos contratados, pues los intereses de los funcionarios eran más transparentes, y la transacción, en conjunto, menos indecorosa. Pero aun con intervención directa, poco podían hacer los mexicanos. Nuevamente, todo el peso recayó en el presidente de Estados Unidos, quien se identificó y solidarizó con su socio del TLC, en el cual había invertido ya un considerable capital político. Más allá de su interés personal, Clinton expresó temores por las consecuencias que pudieran sufrir los mercados financieros internacionales si México llegara a no pagar. El 28 de enero, cuando le resultó evidente que el Congreso no aprobaría el paquete, Clinton empezó a negociar su propia solución con la comunidad financiera internacional y el Departamento del Tesoro.

⁵⁹ "Era como lucha libre. Alfonse D'Amato le gritaba a Phil Gramm [ambos senadores republicanos] y Gramm le respondía también a gritos. En un momento, creo que D'Amato casi saltó de su silla". Véase Jonathan Sidener, "Big 'Brawl' in Washington - With Symington at Center", *Arizona Republic*, February 2, 1995.

LOS PUNTOS DÉBILES DEL CABILDEO

Dado que muchos factores decisivos para la elaboración de políticas escapan al control de los cabilderos, cabe reiterar la pregunta respecto a si valió la pena el gasto de México para apoyar el proyecto del TLC, más aún porque los 37 millones de dólares declarados que a lo largo de tres años se pagaron a esos agentes —cuyos honorarios por hora ascienden, en algunos casos, a cien veces el salario mínimo diario mexicano— fueron sólo una fracción de las erogaciones totales (y ninguna parte recayó en el lado estadounidense). Mucho de ese dinero, entregado a cambio de servicios dudosos,⁶⁰ habría podido aprovecharse mejor. Valga añadir que en Estados Unidos persiste inquietud respecto a quiénes son los cabilderos al servicio de intereses extranjeros, qué normas los rigen, qué calidad tiene la información que “venden” y, en términos generales, qué papel desempeñan en la confección de las políticas. ¿Tienen los cabilderos un efecto democratizador o sólo manipulan la opinión pública, sin influir en decisiones que se toman a puerta cerrada? Haré un balance de la efectividad del cabildeo mexicano con el fin de delinear una respuesta a esas preguntas.

Algunos países ciertamente necesitan asesores en Washington. Sin embargo, como lo han expuesto McCormick y otros asistentes de congresistas, esos “matones a sueldo” no pueden substituir a un personal diplomático bien preparado que sepa defender sus objetivos nacionales. En el Congreso se suele ver con desconfianza a quienes propugnan intereses foráneos, sobre todo a las agencias de rela-

⁶⁰ Incluso uno de los principales representantes de México, afiliado a Burson-Marsteller, juzgó cuestionables (en el mejor de los casos) los beneficios que obtuvo este país de las campañas de relaciones públicas de esa empresa. Eisenstadt, art. cit., p. 700.

ciones públicas. Si algunos gobiernos pagan tanto dinero a cambio de una representación, es por no estar persuadidos de que un equipo de buenos cabilderos no sea decisivo para resolver asuntos críticos. En casos como el del TLC, en los que los gastos de campaña son inferiores a los posibles beneficios, se recurre a cabilderos por "seguridad". Esto da lugar a un círculo vicioso, pues a medida que un mayor número de intereses extranjeros y locales buscan los servicios de esos agentes, más convencidos están sus contrincantes de que también ellos deben contratarlos para presentar mejor imagen y garantizarse ventajas.

En Estados Unidos, la tendencia cada vez más fuerte de los sectores público y privado a adoptar estrategias dirigidas a las bases (y no a los vendedores de influencias) sugiere que ésta es la táctica más eficaz, sobre todo por lo que hace a grupos con intereses claramente nacionales. Pero cabe preguntar qué tan necesario es el cabildeo cuando una fuerza popular endógena se ha movilizado ya para conseguir algún objetivo. La duda es más pertinente en lo que se refiere a los cabilderos que trabajan para gobiernos extranjeros, dado que los ciudadanos estadounidenses rara vez se interesan en asuntos de política exterior lo suficiente como para responder a tarjetas postales, llamadas telefónicas y mensajes por fax o correo electrónico que los inciten a entrar en acción. Otra duda atañe a la validez ética de exhibir una movilización dirigida como si fuera un levantamiento social espontáneo. Los observadores reconocen el acierto de México y sus agentes al mantener el TLC dentro de la agenda del Congreso y presentarlo como un asunto de seguridad nacional estadounidense durante la primera mitad de 1993, cuando el presidente Clinton parecía vacilar frente a las críticas de Ross Perot, la AFL-CIO, el Club Sierra y Public Citizen, entre otros. Más aún, los esfuerzos de la Secofi, por medio de agencias de relaciones públicas en Houston y Los Ánge-

les, consiguieron apoyo sin precedente de los estadounidenses de origen latino (aunque este respaldo fuera una creación de las empresas de relaciones públicas, más que un hecho natural). Empero, la evidencia circunstancial y los testimonios sugieren que la influencia de los cabilderos en pro del Tratado sobre las élites empresariales regionales, los activistas latinos y otros grupos electorales, tal vez haya sido necesaria pero ciertamente no bastó.

Los miembros del Congreso respondieron a las ofertas de fondos públicos del Ejecutivo, luego de que el cabildeo hizo todo lo que podía mediante venta de influencias o movilizaciones populares. Ambas estrategias consiguieron menos votos que los requeridos, lo cual comprueba que los legisladores responden más favorablemente a quienes les ofrecen recursos para el distrito de su electorado. Queda en evidencia también que ciertos datos —por ejemplo, el número de empresas en un distrito que tienen comercio con México, la pérdida estimada de empleos en cierta zona como resultado del posible TLC, o una lista de votantes latinos que apoyan el Tratado— sirven para ganar apoyos en Washington.⁶¹ Todo lo demás —esforzarse por

⁶¹ La experiencia práctica que tuve como investigador legislativo durante la etapa final de la votación del TLC me permite afirmar esto, como también lo hacen Jacobson, art. cit., y Mayhew, art. cit., con base en un razonamiento teórico. Cada vez que recibía una carta anti TLC, en la que un fabricante de vidrio o un productor de escobas de Indiana (el estado del representante Hamilton) se lamentaba de las pérdidas de empleos que pudiera provocar el Tratado, el legislador exigía más evidencias que le “demostrarán” la conveniencia de apoyar el proyecto de ley. Hamilton, un ideólogo moderado de un distrito seguro, con la reputación de comprender la política exterior (porque su visión rebasaba las políticas locales, y podía imaginar el interés nacional y cómo propugnarlo), era sin embargo muy sensible a la opinión pública respecto a su persona en su distrito. Los miembros de menor estatura, con mayor incertidumbre electoral e intereses políticos más estrechos, eran más receptivos aún a la influencia de los grupos de interés, dentro y fuera de sus distritos.

explotar las relaciones con personas influyentes, hacer pronósticos o interpretar actitudes y declaraciones— es medianamente útil en el mejor de los casos, frívolo y engañoso en el peor.

Entre analistas tiende a generalizarse la opinión de que el cabildeo es una actividad improductiva, por medio de la cual los políticos (y quienes viven de la economía de la elaboración de políticas) elevan los costos de transacción de la gestión pública por obtener ganancias personales.⁶² Además de ser onerosa para los gobiernos que la patrocinan (y en última instancia para los contribuyentes), hay indicios de que esa práctica puede hacer confusos los intereses de los países clientes y los de los funcionarios cortejados. Un ejemplo reciente es el de un representante de Kuwait en Washington, Hill & Knowlton, cuyos ejecutivos consiguieron que una quinceañera presentara su testimonio “imparcial” ante el Congreso sobre las atrocidades cometidas contra bebés durante la guerra del Golfo. Los ejecutivos de esa empresa sabían, pero no lo dieron a conocer, que la joven era hija del embajador de Kuwait en Estados Unidos.⁶³ Lewis describe un caso menos grave de tergiversación, durante el debate del TLC:⁶⁴

⁶² En 1982, el economista político Mancur Olson, *op. cit.*, predijo el estancamiento económico de las sociedades bajo el dominio de grupos de interés que se dedican a extraer “rentas” de la riqueza existente, en lugar de contribuir a generar más. El trabajo de Olson refleja las ideas de economistas (como Gordon Tullock); algunos analistas políticos de primera línea (entre ellos Kevin Phillips y Jonathan Rauch) lo han traído de nuevo a la luz y lo han popularizado. Véase Kevin Phillips, *Arrogant Capital – The Acclaimed Indictment of Entrenched Washington*, New York, Little, Brown & Co., 1994; Jonathan Rauch, *Democlerosis – The Silent Killer of American Government*, New York, Times Books, 1994.

⁶³ Mary McGrory, “Capital Hill and Knowlton”, *Washington Post*, January 12, 1992.

⁶⁴ Lewis *et al.*, *op. cit.*

la Comisión de Finanzas del Senado pidió a William Brock, presidente del Grupo Brock y antiguo representante comercial de Estados Unidos, que diera testimonio en favor de la aprobación de la vía rápida para el TLC; Brock no informó sobre sus relaciones financieras con Burson-Marsteller o con la Secofi, y cuando se le pidió que explicara esa falta, respondió que había revelado el posible conflicto de intereses en la declaración que exige la FARA, la cual era del dominio público, de modo que los congresistas habrían podido revisarla. En realidad, era poco probable que alguna persona de la Comisión de Finanzas examinara el expediente de Brock. Lewis da a entender que los archivos son prácticamente inmanejables y compara a sus encargados con miembros del Ejército de Salvación, que siempre "están felices de recibir todo lo que caiga en sus manos".⁶⁵ Además, el requisito de declarar, según la FARA, presenta la grave deficiencia de que no se aplica a los abogados que comparezcan informalmente ante tribunales y otras dependencias, ni a las actividades de empresas extranjeras que benefician a subsidiarias estadounidenses. Han fracasado esfuerzos recientes por hacer más estricta la aplicación de la ley.⁶⁶

Cierta mentalidad del cabildeo fue evidente en el trabajo de los agentes que pagó la Secofi. Las agencias de relaciones públicas de California mañosamente redactaban cartas abiertas y luego buscaban personas influyentes que las firmaran. Con patrocinio mexicano, algunos antiguos gobernadores de Nuevo México recorrieron el país de cabo a rabo con un ardor de misioneros de la buena voluntad. Entre tanto, en Washington las audiencias en el Congreso trastocaban los intereses de los testigos, y las

⁶⁵ Hernández, *op. cit.*

⁶⁶ Sachs, *op. cit.*, p. 8.

campañas de relaciones públicas simplificaban los hechos y los confundían con imágenes. Aun así, los mexicanos pagaron una campaña muy profesional y exitosa, según las normas del negocio. No es justo culpar a los gobiernos extranjeros por los excesos del cabildeo, aunque sí debería ser más estricta la legislación relativa a la información que deben declarar los agentes extranjeros y los cabildeiros nacionales.⁶⁷ También convendrían reglamentos que limitaran las contribuciones a las campañas que hacen en Washington las grandes corporaciones. Éstos podrían ser los primeros pasos de una reforma profunda para terminar con el dominio absoluto de los grupos de interés en la capital estadounidense.⁶⁸

Muy poco se ha escrito sobre el papel de los cabildeiros en la aprobación de pactos internacionales de comercio⁶⁹ y no hay pruebas de que tengan influencia decisiva, sobre todo en comparación con otras variables, como el grado de intercambio comercial antes de los acuerdos, la

⁶⁷ El 29 de noviembre de 1995 se aprobó un proyecto de ley respecto a la obligación de los cabildeiros de rendir informes completos sobre sus actividades. Sin embargo, queda por ver si se hará cumplir.

⁶⁸ Analizar la agenda de este tema rebasa mis propósitos, pero los interesados pueden consultar a William Greider, *Who Will Tell the People?*, New York, Simon and Schuster, 1992; Rauch, *op. cit.*, y en particular Phillips, *op. cit.*, pp. 230-270. Estos autores proponen utilizar medios electrónicos para tener una "democracia directa"; emplear la representación proporcional para derribar los intereses atrincherados y revigorar la política partidista desde afuera del sistema bipartidista; regular estrictamente las finanzas especulativas y sus efectos en la toma de decisiones políticas; mejorar la recaudación de impuestos y la distribución de los ingresos, y controlar la deuda nacional e internacional.

⁶⁹ Una notable excepción es Chung-in Moon, "Complex Interdependence and Transnational Lobbying: South Korea in the United States", *International Studies Quarterly*, núm. 32, 1988, pp. 67-89. Sin embargo, este autor sólo establece una tipología de la forma en que las naciones cabildean, sin examinar la efectividad de sus acciones.

tasa de costo-beneficio (cómo se distribuyen pérdidas y ganancias entre distritos electorales) y el papel de las coaliciones internas en pro o en contra. En todo caso, las teorías de los investigadores y los testimonios de los políticos apuntan al éxito moderado de la estrategia de acceder a los congresistas por medio de sus electorados, en comparación con la táctica de contratar vendedores de influencias que intenten persuadir directamente, en una era en la que la técnica ha disminuido las barreras para acercarse a los miembros del Congreso y organizar movilizaciones. La evidencia que presento permite esperar que los cabilderos sirvan como puntos de contacto de gobiernos extranjeros con grupos de interés afines en Estados Unidos, dispuestos a entablar alianzas. En sus mejores momentos, éste fue un logro inequívoco del cabildeo de México durante el debate del TLC, aunque el servicio podría haberse obtenido a un precio mucho menor. El formidable esfuerzo que han desplegado los mexicanos no puede dañar las relaciones con su vecino. Sin embargo, México debería tener presente una distinción que han perdido de vista muchos de los clientes del cabildeo en Estados Unidos: que el éxito de esta actividad depende de imágenes, en tanto el de los gobiernos se mide principalmente por sus obras, lo mismo en casa que en el exterior.

NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE LOS CUADROS

Los expedientes de la FARA en varios casos estaban incompletos, por lo que fue imposible precisar si algún agente extranjero había dejado de trabajar para México o para otros gobiernos, o simplemente no había entregado su informe. Los datos se clasificaron por año, de acuerdo con la fecha en la que terminaban los periodos de declaración, no la de presentación de los informes (transcurren

meses entre el final de un periodo de declaración y la fecha en que se presenta el reporte, luego entre este momento y el del registro en los archivos computarizados del Departamento de Justicia).

En el cuadro 1 se hace una distinción entre los gastos del "sector público" y los del "sector privado". Los del sector "público" se refieren a los gastos directos de un gobierno por concepto de cabildeo, más los gastos de las empresas paraestatales que lo sean inequívocamente, de acuerdo con su expediente en la FARA. Las coaliciones del gobierno y las empresas de las que no había certeza de que fueran totalmente públicas, se consideraron "privadas" para fines de clasificación.

El cuadro 2 desglosa más aún los gastos, dentro de la distinción "público-privado". En el caso de México, se distingue entre "servicios legales y técnicos" y "relaciones públicas y cabildeo". Se considera que los "servicios legales y técnicos" son las actividades de los agentes extranjeros en las que se utilice información especializada (pronósticos económicos, asesoría legal, etc.). El rubro de "relaciones públicas y cabildeo" abarca actividades generales, cuyo objetivo sea convencer a legisladores, medios de comunicación, funcionarios de la rama ejecutiva, opinión pública, etc., más que resolver problemas específicos o brindar asesoría técnica.

Para los cuadros 1 y 2 la fuente principal fue el *Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act*. Sin embargo, debido a retrasos entre la presentación de reportes y su compilación, ese informe sólo se publicó entre 1991 y finales de 1995. Esa fuente es una compilación de todas las actividades declaradas de los agentes extranjeros. Para el cuadro 3, yo mismo compilé los datos a partir de los informes de cada agente extranjero. Algunos de los expedientes no están completos, pero no hay otra manera de

obtener información reciente. El cuadro 3 sólo incluye a los agentes extranjeros a los que los clientes mexicanos (gobierno o empresas) pagaron cuando menos cien mil dólares. Los veinticinco agentes extranjeros que se enumeran (Burson-Marsteller aparece en tres grandes cuentas) son más de tres cuartas partes de los que contrataron los grupos de interés mexicanos, pero no la totalidad.

Cabe señalar que, debido al retraso de dos o tres años entre el momento en que un agente entrega su reporte de acuerdo con la FARA y el momento en que éste se publica en el *Report of the Attorney General*, en septiembre de 1995 fue imposible obtener datos definitivos para el periodo posterior a 1993. Por tanto, este trabajo se limitó a cuantificar el cabildeo de México durante los debates del TLC. Si bien la presencia de agentes extranjeros de México en Washington fue mucho más importante a mediados de los años noventa que a mediados de los ochenta, demostrarlo empíricamente estará a cargo de otros investigadores que en el futuro tengan acceso a los expedientes completos de la FARA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS ADICIONALES

- Arnson, Cynthia J., *Crossroads: Congress, the Reagan Administration, and Central America*, New York, Pantheon Books, 1988.
- Eisenstadt, Todd A., "Prospects for Limiting Excesses of 'Deep Pocket' Foreign Governments and Restoring Vitality to the U.S. Foreign Policy Debate", mimeo., Johns Hopkins University's School for Advanced International Studies, 1992.
- Gourevitch, Peter, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, núm. 32, 1978, pp. 881-911.
- Hamilton, Lee H. & Michael H. Van Dusen, "Making the Separation of Powers Work", *Foreign Affairs*, núm. 57, 1978, pp. 17-39.

- McMathis, Charles Jr., "Ethnic Groups and Foreign Policy", *Foreign Affairs*, núm. 59, 1981, pp. 975-998.
- Roett, Riordan (ed.), *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Boulder, Westview Press, 1992.
- Stone, Peter H., "From the K Street Corridor", *The National Journal*, January 28, 1995, p. 235.

MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN FRONTERIZA: ¿UNA TAREA PENDIENTE?

José de J. Sosa López

El municipio como célula primaria de la organización político-administrativa y territorial de México parece constituirse, en principio, como la instancia más viable para el inicio de nuevas formas de organización para la participación.

Mario Camacho Salas¹
In memoriam

INTRODUCCIÓN

A medida que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) se consolida como marco de referencia para explicar el crecimiento continuo del comercio entre México, Canadá y Estados Unidos en los últimos años, se empieza a advertir que en otras esferas —la política, la social, la administrativa— ese tratado está provocando alteraciones. Cabe citar, como ejemplos, la mayor presencia de México

¹ Mario Camacho Salas, "La reforma política de 1977. Los límites de la democracia en México", tesis de licenciatura en administración pública, El Colegio de México, 1988, p. 154.

en la prensa internacional, la inclusión de acontecimientos nacionales (otrora considerados de competencia exclusivamente mexicana) en la agenda legislativa y de debates del Congreso estadounidense, y el interés de algunos países por concretar acuerdos comerciales y de cooperación con el gobierno y las organizaciones privadas de México. Entre los numerosos temas que hoy son objeto de reflexión a la luz de la influencia del TLC, hay uno que por su importancia no puede desdeñarse en los debates políticos o académicos. Se trata de lo que Mario Ojeda y algunos otros identificaron hace más de tres lustros como “la administración del desarrollo de la frontera norte”.²

En su acepción elemental, este concepto hace referencia a los programas y medidas gubernamentales orientados a fomentar el desarrollo de la franja fronteriza con Estados Unidos. Sin embargo, al paso del tiempo los contenidos reales de esos programas han variado substancialmente debido, sobre todo, a cambios en el entorno de la frontera norte. Mi propósito es examinar algunos de esos cambios en los últimos años para evaluar su efecto en las formas y contenidos de las acciones gubernamentales. Para ese propósito, el trabajo se organiza en tres secciones. En la primera hago un esbozo de la situación que imperaba en la franja fronteriza a principios de los años ochenta, cuando la reflexión académica pareció descubrir una cantera de temas. En el segundo apartado describo los fenómenos que más han influido, a mi juicio, en la modificación del ambiente fronterizo; aquí se incluyen las importantes transformaciones políticas, económicas y sociales que llevaron a que, en algunos municipios de esa parte del país, comenzara la presión democratizadora que instauró los

² Mario Ojeda (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, 1982, (Colección Frontera Norte), 190 pp.

primeros gobiernos de oposición de derecha; aludo también a la integración *de facto* de empresas mexicanas y extranjeras aun antes de las negociaciones que culminaron en la aprobación del TLC. En la parte final, reseño la evolución administrativa que ha tenido lugar en el ámbito de las organizaciones y las políticas públicas como resultado del desarrollo fronterizo.

Pero antes de examinar la evolución de la frontera norte y sus efectos en las estructuras de gobierno, valga hacer algunas precisiones conceptuales preliminares. En los últimos años, el análisis de los problemas administrativos del gobierno ha tendido a subrayar la importancia de las redes entre organizaciones y entre agencias oficiales para la gestión eficaz de los asuntos públicos.³ Las estrategias de reducción y adelgazamiento de los aparatos gubernamentales, concebidas para resolver la crisis de las haciendas públicas, han dejado en pie las agendas de necesidades colectivas insatisfechas. Así pues, los gobiernos contemporáneos enfrentan enormes retos sociales y económicos, pero sin contar con los aparatos burocráticos ni los recursos fiscales que durante varios decenios sustentaron su expansión. En este contexto, las administraciones públicas han tenido que apoyarse en formas de organización que, sin ser parte del Estado, contribuyen a la realización de fines colectivos. En otras palabras, los funcionarios han descubierto la sociedad, sus organizaciones y la capacidad de algunas de ellas para propugnar intereses públicos.⁴

³ Robert Agranoff, "Relaciones y gestión intergubernamentales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997, (Alianza Universidad Textos, 162), pp. 125-170.

⁴ Manuel Villoria, *La modernización de la administración como un instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, INAP, 1997; José Luis Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Porrúa, 1998.

Las nuevas formas de gestión cooperativa entre varios ámbitos del gobierno, entre organizaciones públicas heterogéneas, y entre organizaciones sociales (privadas) y gobiernos, han dado substancia a lo que algunos autores denominan "paradigma de la gestión postburocrática".⁵ El papel que atribuye este "paradigma" a la administración y sus funcionarios se distingue claramente del que desempeñaban antes. La conciliación de opiniones encontradas y el uso de innovadores sistemas de gestión y evaluación han desplazado los mecanismos previos, en los que funcionarios y asesores eran los únicos facultados para definir los problemas públicos y las políticas para encararlos. A este mayor pluralismo en la definición de las agendas gubernamentales se añade la batalla por recursos fiscales escasos que se libra en la arena electoral. Con mayor frecuencia que antes, la formación de coaliciones políticas en favor de programas reivindicativos de ciertas jerarquías del gobierno frente a otras, y de programas distributivos frente a políticas universales (como la oferta indiferenciada de servicios), está redefiniendo el mapa de actores político-administrativos.

La frontera entre México y Estados Unidos no ha estado al margen de esas tendencias. Las presiones por la democracia y la necesidad de los gobiernos municipales y estatales de dar respuesta a demandas sociales precisas, han llevado a que las pautas de relación entre gobiernos nacionales y entre elementos de cada uno de ellos se modifiquen profundamente. En México, el final de la hegemonía de un partido y la irrupción de actores políticos y sociales sin precedente han ampliado las posibilidades de cooperación y conflicto dentro del gobierno. Nuevas definiciones de lo público se proponen continuamente, y la

⁵ José María Ramos, *Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso México-California*, México, INAP, 1996; Villoria, *op. cit.*

legitimidad de las coaliciones políticas depende más de la eficacia de los programas públicos.⁶ A la luz de esas mutaciones, cabe proponer una explicación del cambio en la frontera norte.

EL DESCUBRIMIENTO DE UN CONTINENTE ANALÍTICO: LA FRONTERA NORTE Y LA ADMINISTRACIÓN DE SU DESARROLLO

Cuando en 1982 El Colegio de México propuso iniciar una tarea de investigación científica de los problemas más graves en la franja territorial que nos ocupa,⁷ la visión general de esta zona en los medios académicos y políticos era limitada y parcial. En opinión de numerosos académicos y funcionarios, el rasgo dominante de esta región era su aislamiento.⁸ En lo que se refiere a la "visión administrativa" de la frontera, según funcionarios y expertos en planeación el norte era un área expuesta en exceso a la influencia de la sociedad y la economía estadounidenses.⁹ Pero esas peculiaridades de la frontera norte no pueden explicarse sin analizar en conjunto los desequilibrios regionales que en ese tiempo caracterizaban al país, vinculados con la tendencia histórica de centralización política y económica en la ciudad de México.

El predominio de la capital en todas las actividades productivas y sobre las redes de poder regionales y locales

⁶ Ernesto Carrillo, "La legitimidad de la administración pública", en Bañón y Carrillo, *op. cit.*, pp. 51-76; Tonatiuh Guillén, "La cultura política desde la frontera norte de México. Elementos para un debate", *Estudios Fronterizos*, núm. 34, julio-diciembre de 1994, pp. 85-116.

⁷ Jorge Bustamante, "La conceptualización y programación del desarrollo de la zona fronteriza norte de México", en Ojeda, *op. cit.*, p. 9.

⁸ David R. Mares, "La conceptualización de la frontera norte en un esquema de dependencia", en Ojeda, *op. cit.*, pp. 31-38.

⁹ Bustamante, art. cit.

contribuyó a forjar dos tipos básicos de regiones.¹⁰ Uno era el de aquellas que por sus nexos con alguna actividad importante —de acuerdo con el proyecto de desarrollo propugnado desde el Distrito Federal— contaban con una estructura social y económica relativamente diversificada y dinámica. Era éste el caso de las regiones de occidente y el noreste, cuyas principales ciudades desempeñaban —y no han dejado de hacerlo— el papel de “capitales regionales” vinculadas con la “gran capital”: Guadalajara en la zona occidente y Monterrey en el noreste (véase el mapa). Estaban en situación parecida las regiones del sur y el Golfo de México, porque ahí predominaban industrias y experimentos fomentados desde el centro en función de los llamados “polos de desarrollo”, por ejemplo, la industria turística en la región Pacífico sur y más tarde en la Península de Yucatán, o “economías de enclave” como la zona petrolera en el Golfo de México.

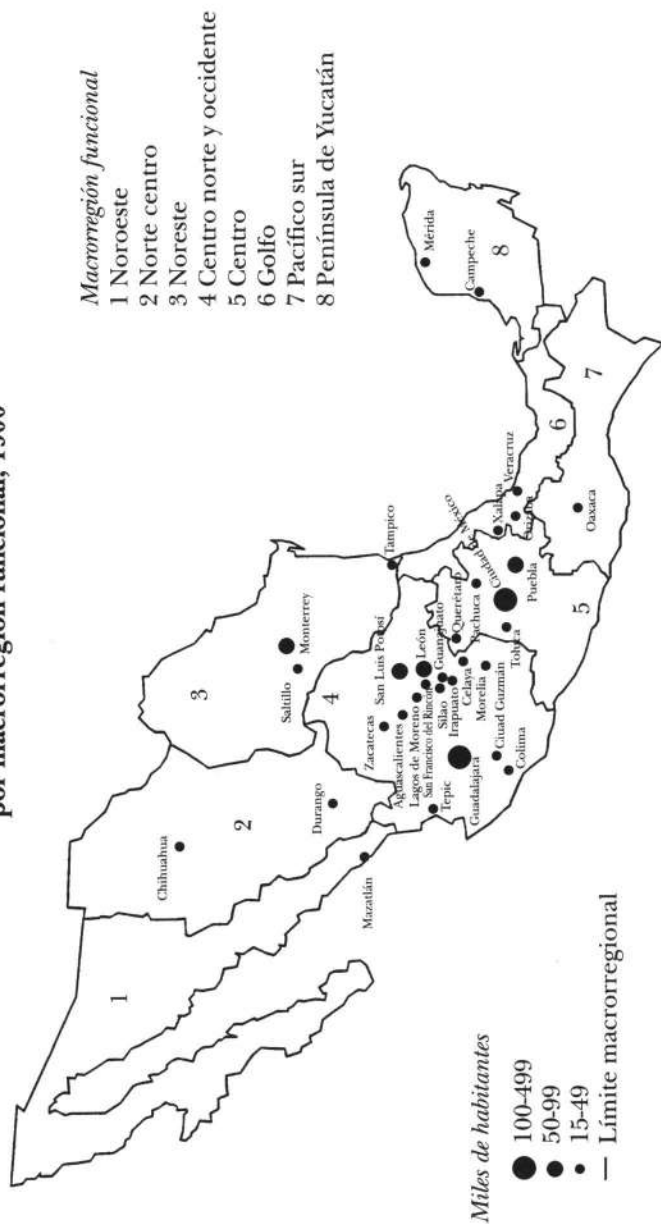
El otro tipo de zonas que propiciaba la centralización era el de las que estaban marginadas del esquema de desarrollo que definía y alentaba la ciudad de México. Corresponden a este segundo tipo las franjas fronterizas norte y sur y las regiones norte y noroeste.¹¹ En efecto, de acuerdo con el modelo¹² de desarrollo que siguió el país entre 1940 y 1980, las políticas de sustitución de importaciones y de creación de un mercado interno dieron ma-

¹⁰ En este caso, región puede entenderse como agrupación arbitraria de estados o entidades federativas con base en un criterio específico (proximidad geográfica, condiciones sociales similares o actividades económicas comunes, por ejemplo).

¹¹ La caracterización es descriptiva, no exhaustiva. En un trabajo que publicaré próximamente, “Desequilibrios regionales en México: la geografía de una tradición centralista”, ofrezco una explicación más detallada de este esquema de regionalización.

¹² Saúl Trejo Reyes, *El futuro de la política industrial de México*, México, El Colegio de México, 1987, p. 50, *passim*.

México: distribución de localidades mayores de 15 000 habitantes por macroregión funcional, 1990



Fuente: Consejo Nacional de Población, *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, México, 1994.

yor importancia a los territorios donde se conjugaban los factores de la oferta y la demanda. De ahí que, por estar concentrada la producción industrial del país en la ciudad de México y sus alrededores, a mayor distancia de ésta aumentara la marginación. En el caso de la frontera norte, la desventaja se definía por los bajos índices de población y desarrollo, la elevada emigración y los niveles de bienestar social inferiores a los del resto del país (sin contar las regiones indígenas). De igual manera, los indicadores relativos a la capacidad gubernamental¹³ de las instituciones públicas en la región fronteriza mostraban una situación muy semejante de exclusión (véase el cuadro 1).

No obstante, la frontera norte se mantuvo presente, entre 1950 y 1980, en las principales preocupaciones del gobierno federal mexicano, tal y como lo demuestran los numerosos programas y acciones concretas que llevaron a cabo varias dependencias federales en esos años.¹⁴ Varias razones lo explican. En primer lugar, las diferencias de desarrollo entre las regiones fronterizas mexicanas y las del lado estadounidense creaban un efecto de atracción de las segundas sobre los habitantes de las primeras, particularmente en lo que se refiere al consumo de bienes y servicios. La mayor diversidad y el menor costo de los productos de Estados Unidos hacían que las pautas de consumo de los mexicanos privilegiaran la importación sobre la compra de bienes nacionales. Aunque esto no conlleva-

¹³ La "capacidad gubernamental" alude a la suma de recursos humanos, financieros, técnicos y legales con los que una organización pública cualquiera toma decisiones y produce bienes y servicios. El desarrollo y diversificación de esta capacidad en los gobiernos municipales de la frontera norte es uno de los factores medulares que explican su evolución reciente, que analizo a continuación.

¹⁴ Federico Barrio, "El contexto histórico de los programas federales para el desarrollo económico de la zona fronteriza", en Ojeda, *op. cit.*, pp. 85-102.

CUADRO 1
Capacidades financieras de estados y municipios fronterizos escogidos

	1975		1985		1990		1995		%
	1975	%	1985	%	1990	%	1995	%	
Nacional	27 671	100	2 021 206	100	n.d.	100	n.d.	n.d.	18
Baja California	1 029	4	121 996	6	1 907 259	23	5 105 705	705	11
Coahuila	961	3	38 092	2	551 743	7	3 252 170	170	15
Chihuahua	971	4	40 923	2	790 773	10	4 223 203	203	32
Nuevo León	3 528	13	142 109	7	3 325 064	40	9 149 096	096	12
Sonora	930	3	60 225	3	981 004	12	3 464 397	397	12
Tamaulipas	678	2	47 369	2	765 784	9	3 302 031	031	12
<i>Gasto municipal absoluto y como proporción del gasto estatal**</i>									
	1990		%		1995		%		
Ensenada (B.C.)	38 034		1.99		94 664		1.85		
Tijuana (B.C.)	170 890		8.96		409 106		8.01		
Piedras Negras (Coah.)	14 800		2.68		33 837		1.04		
Cd. Juárez (Chih.)	170 743		21.59		587 504		13.91		
Sn. Luis Río Col. (Son.)	13 686		1.40		33 601		0.97		
Matamoros (Tamps.)	34 799		4.54		113 639		3.44		
Nuevo Laredo (Tamps.)	51 009		6.66		211 179		6.40		

* Para 1975 y 1985 las cifras se expresan en millones de pesos. Para 1990 y 1995 en miles de nuevos pesos.
** Los porcentajes expresan la proporción que representa el gasto municipal respecto al gasto estatal del mismo año.

Fuente: *Finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI, varios años.

ra en verdad una “desnacionalización” del territorio ni de nuestra población en la frontera, ciertos grupos políticos y sociales nacionalistas veían un riesgo que no convenía correr. En segundo término, la cancelación de los programas de empleo temporal en la nación vecina, al finalizar la guerra de Corea, hizo que los grupos de trabajadores mexicanos repatriados se concentraran en el área fronteriza y alterasen con su presencia el frágil equilibrio entre la demanda y la oferta de bienes y servicios de toda índole (vivienda, suelo, agua, alimentos, empleo, etc.). Por último, el efecto de los problemas derivados del escaso desarrollo de esta zona solía convertirlos en asuntos de carácter internacional que afectaban la relación entre México y la potencia al norte. La frecuencia con que los problemas locales se convertían en conflictos diplomáticos, llevó a algunos analistas a sugerir que existía una política exterior paralela a la oficial o, como Jorge Bustamante la ha denominado, una política exterior *de facto*.¹⁵

Al finalizar los años ochenta, la acumulación de esas inquietudes, simultánea al agravamiento de los problemas en discusión, gestó una corriente de pensamiento centrada en una antigua necesidad: plantear “regionalmente” los problemas regionales de la frontera norte. En un país como México, en el que la casi inexistencia de proyectos culturales concebidos en las regiones¹⁶ facilita la preeminencia de la visión nacional, “descubrir” un continente analítico pareció una labor encomiable, sobre todo porque servía como evidencia empírica para respaldar

¹⁵ Jorge Bustamante, “Administración municipal y relación bilateral”, en Tonatiuh Guillén y Gerardo Ordoñez (coords.), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Fundación Friedrich Ebert, 1995, pp. 297.

¹⁶ Esta carencia es más evidente si se compara el caso de los regionalismos mexicanos con otros —mucho mejor articulados y más eficaces— en otras partes del mundo, por ejemplo Quebec y Cataluña.

los argumentos centralistas que insistían en el rezago fronterizo:

La primera conclusión que se desprende de [la experiencia] con los programas federales para la frontera, es que la política gubernamental se enfrenta a un problema que se antoja permanente: cómo fomentar el desarrollo acelerado de la franja fronteriza sin fomentar a la vez su desintegración desde el punto de vista de los valores nacionales.¹⁷

Cabe suponer que en el núcleo de la continua preocupación gubernamental por la situación fronteriza hubiera una inquietud de mayor alcance, cuyo referente principal fueran los graves desequilibrios regionales que padecía el país. No por casualidad el descubrimiento de la frontera norte como continente analítico sobrevino cuando México se regodeaba en una ilusión de abundancia, a raíz del *boom* petrolero, que parecía el momento adecuado para combatir las desigualdades. En apoyo a esta idea, pueden encontrarse razonamientos similares en programas gubernamentales como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que se propuso resolver "de una vez por todas" los problemas de desnutrición en todo el país, o la Coordinación para el Plan de Atención a Grupos Marginados y Zonas Deprimidas (Coplamar), que ofreció acabar con la pobreza. Pero a diferencia de estos programas y otros semejantes, la comunidad académica adoptó por misión esencial las actividades de investigación y análisis, antes que el cumplimiento de ambiciosas metas sociales.

Cuando la crisis económica de 1982 derribó los proyectos más difíciles de sostener por sus elevados costos financieros, la labor de investigación sobre la frontera ya había dado sus primeros pasos para hacerse reconocer como

¹⁷ Mario Ojeda, "Presentación", en Ojeda, *op. cit.*, p. X.

actividad útil para los fines nacionales y necesaria para la comprensión de los fenómenos fronterizos (cuyos propios protagonistas definían ya como acontecimientos locales):

El interés de los investigadores mexicanos por la problemática de la región fronteriza del norte de México, ha empezado a generalizarse en los últimos cinco años [...] Para poder definir en forma pragmática las prioridades del desarrollo económico y social de la frontera, habrá que entender mejor los procesos que han dado lugar a lo que se identifica como problemática [...] Ciertamente la población fronteriza no es más importante que la del interior; pero, en ninguna parte del interior del país, la soberanía o la independencia de México frente a Estados Unidos está más expuesta que en la frontera norte.¹⁸

En el descubrimiento de ese continente analítico se reflejan rasgos de la época y el ambiente que lo propiciaron. De modo paradójico, aunque el propósito esencial fuera entender “regionalmente” los problemas de la franja fronteriza, el análisis no se alejó mucho de la visión dominante, es decir la del centro del país. Los primeros estudios del género mantuvieron la idea de que a los problemas de la región había que darles soluciones de carácter nacional, a cargo de instancias, organizaciones y empleados federales. La así denominada “administración del desarrollo de la frontera norte” fue, por tanto, hija y heredera de la tradición centralista. La falta de perspectivas “locales” para encarar las necesidades del desarrollo fronterizo no es, sin embargo, extraña. Muy al contrario, las formas de definir lo público dominantes en esa época otorgaban primacía a lo nacional, por encima de lo estatal y lo local, en virtud de que las organizaciones nacionales eran casi las únicas facultadas para definir una meta

¹⁸ Bustamante, “La conceptualización...”, pp. 3, 18-19.

colectiva y asignar los recursos para su consecución. Como se apuntó en la primera parte de este trabajo, fue hace apenas unos lustros cuando la necesidad de crear redes más amplias de gobierno y organizaciones públicas derivó en nuevas formas de concebir lo público, con base en la cooperación de todas las jerarquías del gobierno.¹⁹ Otro ingrediente no menos singular en la definición originaria del “continente fronterizo” fue la uniformidad. Dado que lo importante era exhibir las fronteras con claridad, la distinción entre realidades fronterizas contrastadas quedó en sitio secundario, en el mejor de los casos como un tema al que habría que prestar atención en el futuro.

En suma, en absolutamente todos los estudios de la frontera norte de México —ya sea que la definan como parte de una región binacional, como espacio geográfico donde ocurren fenómenos económicos y sociales particulares, como sociedad con una cultura política novedosa respecto al resto del país o como entidad que se define a sí misma por la singularidad misma de su carácter fronterizo— ha existido, para fines prácticos, un “centralismo regional”.²⁰ Empero, como se verá más adelante, la atmósfera en la que emergió el “nuevo continente analítico” se ha modificado con el paso del tiempo y el advenimiento de fenómenos inesperados. En la falta de previsión residen algunos de los principales motivos para suponer que la modernización de la administración fronteriza sea una tarea pendiente para dos comunidades profesionales, la académica y la de los administradores públicos.

¹⁹ Agranoff, art. cit.

²⁰ Marcos Reyes Santos, “Los programas del gobierno federal y los estudios fronterizos”, en Tonatiuh Guillén López, Gerardo Ordoñez y Marcos Reyes Santos (comps.), *La otra frontera norte de México*, México, Fundación Friedrich Ebert, 1996, p. 34.

LA FRONTERA NORTE: ENTRE LA DEMOCRACIA Y EL MERCADO

El apartado precedente aludió al contexto y la forma en que la frontera norte se volvió objeto de atención de la comunidad académica durante los años ochenta.²¹ Como puede apreciarse en los estudios que se produjeron antes y después de que la frontera norte se considerase tema de magnitud nacional, esta zona ha sido sinónimo de aislamiento. La expresión más contundente al respecto se atribuye a Porfirio Díaz: "Lo mejor entre Estados Unidos y México es el desierto".²² La apreciación del dictador no se aleja demasiado de las que han orientado numerosos programas federales a lo largo de este siglo.

Entre otros, el Programa Nacional Fronterizo (1961-1965) y el Programa de la Industria Maquiladora para la Frontera Norte (1965-1970) partieron de dos premisas centrales. La primera consistía en postular que la región fronteriza (más específicamente su población) era un factor de riesgo para la integridad territorial y del Estado mexicano en general. Las principales causas de orden económico que motivaron la creación de perímetros libres,²³ por ejemplo, fueron las siguientes: baja densidad demográfica, lejanía

²¹ Cabe señalar que, a pocos años de esta revolución intelectual, apareció la primera institución académica dedicada por completo a los fenómenos de la frontera norte, cuando el Centro de Estudios Fronterizos de El Colegio de México asumió autonomía plena bajo el nombre de El Colegio de la Frontera Norte, o "Colef", como suele llamársele en los medios académicos. La labor que desde entonces han desarrollado los investigadores ayuda a comprender las mutaciones de esta parte del país en dos decenios. Valga subrayar que se ha trastocado la definición misma de la región fronteriza.

²² Bustamante, "Administración municipal...", p. 297.

²³ El establecimiento de perímetros libres —como Tijuana y Ciudad Juárez— fue una medida que, por razones sociales, adoptó el gobierno federal para tolerar únicamente en la frontera norte el consu-

respecto a los centros productores nacionales de artículos de consumo y materias primas, falta de vías y medios de comunicación adecuados entre la frontera y el resto del país, insuficiente producción local de bienes de consumo y desarrollo precario de las actividades económicas en general. A esas causas se sumó la necesidad política de crear condiciones para poblar el área estudiada y resguardar así la integridad del territorio mexicano.²⁴

La segunda premisa era que el “desierto fronterizo” requería atención del resto del país, pues la escasez de recursos y medios de subsistencia obstaculizaba su desarrollo. Cuando había posibilidades locales de crecimiento –por medio de empresas maquiladoras, por ejemplo– eran limitadas, y no se esperaban efectos permanentes. Esta primera definición de la frontera norte comenzó a modificarse a partir de los años ochenta, cuando dos fenómenos de carácter local cobraron fuerza inusitada: la irrupción de la democracia en algunos gobiernos municipales y la adopción de fórmulas para el desarrollo económico sustentadas en la integración con la economía estadounidense.

LA IRRUPCIÓN DE LA DEMOCRACIA

El sexenio 1982-1988 estuvo marcado por la necesidad de articular, en un plan, medidas de política destinadas a resolver necesidades urgentes (sobre todo las derivadas de la crisis económica, que se agravó en febrero de 1982) y acciones para llevar a cabo un ajuste importante en los

mo de bienes básicos provenientes de Estados Unidos, a manera de subsanar la escasez, en esa franja, de artículos fabricados en México.

²⁴ Eliseo Mendoza Berrueto, “Historia de los programas federales para el desarrollo económico de la frontera norte”, en Ojeda, *op. cit.*, p. 48.

acuerdos y mecanismos básicos de operación de los sistemas económico y político.²⁵ Esta compleja combinación de factores en la estrategia gubernamental provocó una respuesta crítica de la sociedad: grupos influyentes parecieron distanciarse de las principales decisiones del Estado, no pocas veces antitéticas al discurso político oficial relativo a la situación del país. A medida que la "gestión de la crisis" fue imponiendo más costos y sacrificios sociales, las opiniones sobre la mejor forma de resolver los problemas nacionales se multiplicaron en el territorio entero y en las entidades públicas encargadas de problemas sociales. Es difícil ofrecer una explicación de este fenómeno de pluralización de la sociedad mexicana y más complicado aún formular un argumento que explique por qué en los municipios de la frontera norte surgió un modelo de participación política favorable a la democracia. La democratización gradual del país se ha analizado en varias perspectivas,²⁶ si bien la mayoría de las explicaciones suelen destacar factores de dos tipos, estrechamente vinculados entre sí.

Por una parte, se considera que, si bien la democracia estaba latente desde tiempo atrás, no existían bases adecuadas para su consolidación: no fue sino en los años ochenta cuando el desarrollo de la sociedad y la economía dio pie a una diferenciación de ideas que señaló el ocaso del modelo político vigente, manifiesto también en la disolución del consenso que por largo tiempo había existido. La mayor diferenciación se refería por igual a

²⁵ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa de México*, México, El Colegio de México / INAP, 1991, cap. 4.

²⁶ Tonatiuh Guillén, art. cit., pp. 85-116; Daniel Levy & Kathleen Bruhn, "Mexico: Sustained Civilian Rule without Democracy", en Larry Diamond, Juan Linz & Seymour Martin Lipset, *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Lynne Rienner, 1997, pp. 170-217.

distinciones entre las clases sociales y a las condiciones particulares que ofrecían ciertos tipos de actividad industrial o ciertas regiones, con miras a mejorar la calidad de la vida: el empleo público *versus* el empleo privado, sectores industriales como el petróleo o el acero *versus* manufacturas o servicios de pequeña escala, las ciudades *versus* las poblaciones rurales, etc. Al acentuarse las diferencias entre estratos, actividades económicas y regiones, cambiaron también las sensibilidades. Por ende, la democracia —o cualquier otro medio que pareciera útil para remediar la crisis— no podía definirse de la misma manera en todas partes. Se ha insistido en que los ayuntamientos son el espacio idóneo para que nazcan formas democráticas de participación política y gobierno.²⁷ Se ha dicho también que la autoridad municipal, por ser la más cercana al pueblo, está sujeta a mayor presión social,²⁸ de modo que es más fuerte la presencia ciudadana en las decisiones que se adoptan en los municipios. Sin embargo, la evidencia empírica en que se apoya este razonamiento corresponde a casos excepcionales. Dicho de otro modo, los argumentos esgrimidos para explicar la transformación de San Luis Potosí, Juchitán, Ciudad Juárez, Chihuahua, Ensenada y Tijuana se agotan en sí mismos, pues lo que ocurre en esos lugares no se repite en otros. Esto no invalida el hecho de que en la esfera del municipio acontecieron muchas de las primeras experiencias de democracia, gracias a combinaciones de factores singulares. Es significativo, a la vez, que no sucediera otro tanto en el resto del país. Un factor más que se menciona con frecuencia al analizar la aparición de tendencias democráticas es la cultura política. Está sobreentendido que la democracia es

²⁷ Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994; Camacho Salas, *op. cit.*

²⁸ Merino, *op. cit.*; Guillén, art. cit.

posible solamente en contextos sociales donde primen valores afines a su práctica, tales como la tolerancia, la pluralidad, etc.²⁹ Es obvia la vinculación de este elemento con el anterior, y puede incluso suponerse que ambos son parte del mismo concepto.

Cuando intentan explicar el desarrollo democrático de la frontera norte, la mayoría de los autores suelen incluir en sus análisis los dos fenómenos mencionados, en tanto postulan que el desarrollo democrático de la frontera norte es, por igual, producto de una confluencia de circunstancias afortunadas y reflejo de los valores dominantes entre la población respectiva. Así pues, lo que hasta 1980, aproximadamente, era un factor de peligro se ha convertido en rasgo de la identidad propia de una zona: la cercanía a Estados Unidos. Los antiguos programas federales de ayuda y asistencia a la frontera norte consideraban la proximidad de la población fronteriza mexicana a las formas de vida estadounidenses como problema que justificaba acciones y uso de recursos para evitar la “desnacionalización” de las personas y la cultura. Pero cuando la “gestión de la crisis” nutrió descontento del que nacieron “perspectivas regionales”, la frontera norte comenzó a revelar una personalidad propia, hasta entonces inadvertida en el resto del país. En el espíritu de esa región coexisten ingredientes paradójicos, tales como un fuerte nacionalismo (concebido como resistencia al asedio extranjero) entrelazado con ideas de progreso y desarrollo que suponen poderosos vínculos con Estados Unidos, o más específicamente, con las poblaciones vecinas del otro lado de la frontera.³⁰

Así pues, las modalidades “fronterizas” del poder y su

²⁹ Guillén, art. cit.

³⁰ Alain Vannep y Jean Revel-Mouroz, “Ciudades fronterizas México-Estados Unidos”, *Estudios Fronterizos*, núm. 33, enero-junio de 1994, pp. 9-36.

ejercicio adoptan formas y valores democráticos que, reflejen o no la influencia del sistema político estadounidense, conllevan la posibilidad de que los gobiernos municipales fronterizos adopten decisiones en forma autónoma y aprovechen así tanto las ventajas de la cooperación con otras autoridades públicas (mexicanas y estadounidenses) cuanto las posibilidades que ofrece a estos municipios el desarrollo de la industria fronteriza.³¹ Los conflictos a raíz de las elecciones de autoridades municipales en la frontera norte, en los primeros años del sexenio de De la Madrid, señalaron el inicio de una diferenciación entre las opiniones estrictamente autóctonas y otras que, aunque tuvieran raíces locales, se vinculaban con una visión nacional o federal de los problemas y necesidades de la región respectiva. Las diferencias se ajustaron rápidamente a la estructura del sistema de partidos: en tanto las propuestas "nacionales" se volvieron bandera de las secciones locales y regionales del Partido Revolucionario Institucional, las nuevas concepciones a menudo encontraron apoyo en el Partido Acción Nacional,³² aunque no exclusivamente en él.

El reconocimiento de triunfos electorales de candidatos y partidos de oposición derechista en algunos municipios de la frontera norte, desde 1985, hizo posibles nuevas formas de gestión política y administrativa. A partir de entonces, el repudio a la vieja receta centralista y la búsqueda de soluciones alternativas para viejos problemas se convirtió en un estilo de hacer política y administración que bus-

³¹ *Ibid.* En la abundante literatura sobre este tema, parece haber ya consenso respecto a que las poblaciones fronterizas constituyen en sí mismas una región. Algunos autores señalan incluso que la idea de región transnacional fue uno de los elementos favorables al establecimiento de la zona de libre comercio que abarca México, Estados Unidos y Canadá.

³² Tonatíuh Guillén, *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México / El Colegio de la Frontera Norte, 1992.

có apoyos en los ámbitos locales, con lo que se facilitó la relación y mutua dependencia de grupos sociales y élites dirigentes. Eso fortaleció a su vez nuevas pautas para la formación de políticos que dieron prioridad a lo local sobre lo nacional, al menos en lo que atañe a orientaciones ideológicas y discursos.³³ Sin embargo, lo anterior no implica que la gestión democrática y el nuevo estilo político sean una regla aplicable en todos los casos. Antes mencioné el peso de dos factores en la génesis y consolidación de formas democráticas: circunstancias favorables y contextos culturales propicios. Ambos son útiles para entender por qué el fenómeno democrático no ha sido uniforme en los 32 municipios que forman la región fronteriza norte, ni en los seis estados que los albergan. De acuerdo con la evidencia disponible, el fenómeno democrático se ha expresado con la mayor fuerza en Baja California y Chihuahua, sobre todo en los municipios de Ensenada, Tijuana y Ciudad Juárez. En consonancia con los argumentos de varios autores que analizan el tema, parece confirmarse la idea de que factores de los dos tipos mencionados se conjugaron en las localidades referidas. En los análisis de otras poblaciones, la explicación de por qué no consiguieron un desarrollo democrático destaca la carencia de uno de estos pilares o de ambos.

Cabe entonces preguntar si el desarrollo democrático es resultado de combinaciones fortuitas de situaciones, valores y líderes, o si es sustentable la idea de una verdadera democratización de la sociedad. En otras palabras,

³³ Así parece indicarlo el comportamiento de nuevos líderes políticos como Francisco Barrio, Ernesto Ruffo y José Luis Terán. Lo corrobora también el trabajo del equipo de investigación de El Colegio de la Frontera Norte, que llevó a cabo un ambicioso programa de entrevistas a funcionarios locales y presidentes municipales. Véase Guillén y Ordoñez, *op. cit.*

habría que saber si la democracia tal y como se presenta en la frontera norte es producto de una visión que compartan vastos grupos sociales, o si se trata sólo de un proyecto político construido sobre bases municipales, pero que se va ensanchando a medida que fuerzas renovadoras ganan el control de puestos y organizaciones superiores en la escala federal (gobiernos estatales después de ayuntamientos, etc.). Más allá de explicaciones caso por caso, lo importante es analizar los efectos variables que han tenido las nuevas experiencias de gobierno en los modos de pensar de la población y si esto guía su comportamiento electoral o, dicho de otro modo, si una vez que se agota el periodo electoral lo que hagan los gobiernos contribuye o no a mantener la identificación entre ciudadanos y partidos políticos. Al sucederse gobiernos de diferentes signos ideológicos, la disputa entre candidatos y partidos tiende a concentrarse, cada vez más, en temas como la generación de empleos, la protección del medio ambiente, la regulación del uso del suelo, los servicios públicos, etc.,³⁴ lo cual apuntala el novedoso modo de evaluar los gobiernos en función de lo que hacen. En otras palabras, a los antiguos criterios para juzgar partidos, candidatos y programas se añade ahora la calificación otorgada a la forma en que gobierna cada uno.

Es difícil determinar el peso específico que pueda tener la actuación de un gobierno en el comportamiento del electorado,³⁵ porque hay evidencia empírica tanto para apoyar la opinión de que esa variable es vital cuanto para negarla. En casos como el de Ciudad Juárez parece haber pruebas de que la gestión pública municipal suele influir en los resultados electorales. Sin embargo, en municipios como Tijuana y Ensenada el desempeño de los

³⁴ Guillén, art. cit., pp. 85-116; Carrillo, art. cit.

³⁵ *Ibid.*

ayuntamientos parece contar poco en el mantenimiento de mayorías panistas. Un elemento explica, en alguna medida, la importancia creciente de la gestión pública municipal en la determinación del comportamiento electoral. Antes de 1982, las facultades efectivas que los instrumentos legales atribuían expresamente a los ayuntamientos eran muy limitadas. Más allá de contar con algunos recursos federales y estatales, los ayuntamientos estaban imposibilitados de actuar con fines de desarrollo económico y bienestar social. La reforma de enero de 1983 modificó legalmente el número y alcance de las atribuciones de los gobiernos municipales. Si bien, de acuerdo con Sergio Elías Gutiérrez,³⁶ el gobierno federal "distribuyó lo que no era suyo", el efecto principal de las modificaciones al artículo 115 constitucional fue el de crear un horizonte de esperanzas para los grupos políticos locales.

Se ha insistido, con razón, en que la metamorfosis del ámbito político municipal no se debe solamente a esa reforma, concebida para inducir cambios legales que atribuyeran a los gobiernos estatales la responsabilidad de poner al día sus propios marcos normativos y, más importante aún, la de establecer los medios para que las innovaciones legales se extendieran a la gestión de los ayuntamientos. Por ende, habrían de ser necesarias dos etapas para la plena aplicación de la reforma. La primera, que ya terminó, vio la modificación del texto constitucional con miras a abrir un espacio donde actuaran las autoridades de estados y municipios, pero sin establecer márgenes tajantes: en todo caso, se asentó una definición amplia, con base en la cual podrían actuar los gobiernos estatales, pero sin sujetarlos a ninguna regla específica. La segunda etapa, que no se agota aún, se ha caracterizado por la es-

³⁶ Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Felipe Solís Acero, *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*, México, INAP, 1985, 153 pp.

trecha relación entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos. A diferencia del periodo anterior, en el que imperó una sola definición (la constitucional), en el segundo han ocurrido numerosos cambios. Aunque los gobiernos estatales hayan sido los actores principales, el papel de los ayuntamientos se ha venido modificando a la luz del "nuevo horizonte" que se amplía para los grupos políticos locales. La reforma constitucional confirió a estos grupos la posibilidad de llevar a cabo acciones concretas de gobierno en un ámbito que, hasta 1982, carecía de facultades y estaba sometido a las decisiones del gobierno estatal. La reforma que llevó a cabo el gobierno federal —que paradójicamente tenía la intención secreta de frenar la democratización, por medio de asegurar recursos materiales a las autoridades priístas para consolidarlas en el poder— dio funciones precisas y recursos a las autoridades municipales, con los cuales pudo emprenderse actividad política para consolidar una administración menos compleja que la estatal y menos distante que la federal.

Se abrió, en consecuencia, un mercado político en el que los triunfos electorales en los ayuntamientos dejaron de ser meros actos simbólicos, para convertirse en espacios de actuación gubernamental efectiva, donde podían llevarse a la práctica programas novedosos. Surgió también la posibilidad de orientar las acciones de gobierno con nuevas definiciones de lo público, diferentes de las que antes provenían de un consenso único, el que moldeaban los mandos federales. Además, la disputa por los ayuntamientos ofreció —y sigue ofreciendo— condiciones para que grupos y partidos pudieran forjar estrategias y alianzas. La duración más corta de los gobiernos municipales y la dimensión geográfica reducida de los municipios, simplifican la coordinación de propósitos. Por eso en la frontera norte parece haberse gestado el nuevo mercado político. La fácil articulación de intereses gracias a

nuevas organizaciones en municipios como Ensenada, Tijuana y Ciudad Juárez demostró que los ayuntamientos, después de la reforma municipal de 1983, tenían recursos por ofrecer que merecían volverse objeto de disputa.³⁷ Todo lo anterior explica por qué el juicio de la gestión gubernamental es trascendente y por qué fue en el ámbito municipal donde prosperó primero la democracia. Sin embargo, queda por dilucidar por qué el fenómeno democratizador no se difundió por todos los municipios en todos los estados de la frontera norte. Por eso es necesario referirse al plano de la economía.

EL DESARROLLO ECONÓMICO FRONTERIZO

Para comprender los cambios en la intensidad y en el sentido del desarrollo económico y social de la frontera norte, hace falta considerar las pautas generales de ese desarrollo, que se refieren al cambio paulatino de las relaciones entre unidades productivas de México y Estados Unidos. Como señala Mungaray,³⁸ la integración gradual de productores y consumidores en ambos lados de la frontera dio lugar a un flujo de intercambio comercial estable que fue creciendo a la par de las necesidades de expansión de los mercados de consumo y producción. El paso de fórmulas industriales fordistas a otras, cuyo rasgo esencial es la división y especialización de las funciones entre empresas (más que en el seno de cada una), aumentó el aprecio por las compañías maquiladoras. Éstas solían ser útiles para reducir los costos de producción de empresas estadounidenses y para respon-

³⁷ Guillén, art. cit.

³⁸ Alejandro Mungaray, "Maquiladoras y organización industrial en la frontera norte de México", *Comercio Exterior*, 48 (4), abril de 1998, pp. 266-272.

der a variaciones en la demanda de productos de consumo final. Esta visión restrictiva de las maquiladoras se alteró a raíz de las presiones que los productos estadounidenses comenzaron a sufrir, a principios de los años ochenta, cuando les restó rentabilidad la llegada masiva de artículos del sudeste asiático. Los bajos costos de producción y la alta calidad de las manufacturas de Asia, fincados en relaciones de subcontratación y esquemas *just in time*, llevó a los productores estadounidenses a ver en las maquiladoras mexicanas socios en potencia para producir con ventajas similares de flexibilidad y bajo costo.

Existían, sin embargo, restricciones para conseguir ese propósito: por una parte, la falta de un ambiente de cooperación entre empresas productoras y empresas maquiladoras, y por otra, las limitaciones legales y políticas que imponía el régimen de la industria maquiladora mexicana. Pero ambas restricciones fueron relajándose debido a la recesión en México, aparejada a la incontenible devaluación del peso durante la primera mitad de los años ochenta:

El largo periodo devaluatorio ha sido el mecanismo más eficaz para modificar el patrón de consumo fronterizo tradicional, al restringir, con el incremento de la paridad cambiaria —y no de políticas fiscales para estimular la eficiencia y la productividad en la producción y la distribución—, las corrientes de consumo hacia las importaciones. De esta forma, al vaivén de un conflicto permanente entre dos estilos de desarrollo —el fronterizo, de apertura comercial, y el nacional, de sustitución de importaciones—, surgido de la incompatibilidad de intereses empresariales y públicos para actuar en un proyecto de desarrollo unificado, se consolidó una estructura económica fronteriza orientada y vinculada a la economía estadounidense.³⁹

³⁹ Mungaray, art. cit., pp. 267-268.

Los efectos más tangibles de esta integración *de facto* fueron el de acelerar la urbanización y el de concentrar la población y los recursos productivos en unas cuantas localidades que empezaron a desempeñar un papel dominante en el conjunto de las actividades fronterizas.⁴⁰ Baja California, Chihuahua y Coahuila fueron las entidades que absorbieron la mayor parte de estos cambios, como lo muestra el cuadro 2. Estas tendencias trastocaron también la esencia de las tareas a cargo de los gobiernos municipales, como se verá más adelante. Valga destacar la naturaleza de estos cambios. Más allá de su impacto en la creación de empleos y unidades productivas, la consolidación de vínculos estrechos entre productores y consumidores de ambos lados de la frontera significó que, a partir de entonces, el desarrollo fronterizo dependería básicamente de las circunstancias locales, no ya de factores alejados de la zona (inversión federal, dependencias del gobierno federal, etcétera).

La posibilidad de establecer así una estrategia endógena de crecimiento y desarrollo para la frontera norte se sumó a otras propuestas más ambiciosas de desarrollo regional para todo el país: específicamente, los alentadores augurios de un desarrollo autosostenible en la frontera norte nutrieron el proyecto de una zona de libre comercio en el norte de América.⁴¹ La contribución precisa de nuestra frontera norte a esta nueva fórmula para el crecimiento requirió la formación de redes productivas sustentadas principal, aunque no únicamente, en las posibilida-

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Enrique Dussel, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán, "Ajuste de las industrias tradicionales mexicanas ante la apertura de la economía nacional al comercio", en Gustavo Vega y Francisco Alba (comps.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1995-1996*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 281-297.

CUADRO 2
Empleo manufacturero en los estados fronterizos del norte de México, 1975-1993

Entidad	1975		1985		1993	
	Total	Maquiladora %	Total	Maquiladora %	Total	Maquiladora %
Baja California	31 095	7 192	56 753	38 975	138 893	111 087
Sonora	27 491	2 442	51 460	20 197	85 386	46 248
Chihuahua	54 467	3 165	122 822	77 592	221 527	164 699
Coahuila	66 498	-	89 875	10 700	125 521	46 373
Nuevo León	135 949	-	196 814	-	255 592	22 257
Tamaulipas	30 327	6 037	67 813	37 050	144 766	99 572
Frontera	345 827	18 836	585 537	184 514	971 685	490 236
Nacional	1 654 381	67 210	2 504 759	211 968	3 266 000	546 588

Fuente: Alejandro Mungaray, "Maquiladoras y organización industrial en la frontera norte de México", *Comercio Exterior*, 48 (4), abril de 1998, p. 269.

des de la industria maquiladora en el lado mexicano. La creación de estas redes productivas ha dependido, a su vez, de atributos típicos de cada localidad. Como ya se apuntó, Baja California, Chihuahua y Coahuila fueron los estados que mejor aprovecharon las nuevas oportunidades. Coahuila se distingue de los otros casos en que sus dos localidades principales, Torreón y Ramos Arizpe, se han desarrollado sobre todo gracias a importantes inversiones de la industria automotriz estadounidense. En contraste, el desarrollo de Ciudad Juárez, Ensenada y Tijuana se ha fincado en numerosos pilares, pues la cercanía de la frontera parece tener influencia decisiva en el número e intensidad de los intercambios que pueden establecerse entre empresas de tamaños y con grados de especialidad variados. Ahora bien, la distinción entre estas dos localidades y las demás a lo largo de la frontera parece fundarse en que las primeras ocupan un sitio privilegiado en la "curva de aprendizaje y especialización".

Mayor urbanización, un más temprano abandono de las actividades agrícolas y rurales, experiencias previas de maquila y la influencia derivada del fenómeno de las "ciudades gemelas" parecen ser los factores determinantes en la ventaja comparativa de Tijuana y Ciudad Juárez respecto a las demás ciudades fronterizas. Si fuera válido este argumento, lo sería también suponer que el florecimiento de las redes productivas y el intercambio subsecuente de valores, ideas y prácticas entre empresarios, funcionarios y trabajadores, aunado al de opiniones políticas, hayan permitido establecer las dos condiciones *sine qua non* para la "irrupción democrática": entorno social favorable y cultura política pluralista. Ambos elementos parecen explicar por qué Ciudad Juárez y Tijuana asumieron, junto con Ensenada, el liderazgo en el cambio político y social en la frontera norte.

**GBIERNOS MUNICIPALES Y COOPERACIÓN
INTERGUBERNAMENTAL: LOS DILEMAS
DE LA CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA**

Por lo expuesto hasta ahora, en los años noventa la frontera norte no es ya un problema regional, tal como lo parecía en la antigua perspectiva del centro, sino un medio donde se combinan fenómenos locales con tendencias generales al cambio, nacionales e internacionales. De ahí que el concepto de la administración del desarrollo fronterizo tenga que ajustarse a las realidades y criterios que definen el nuevo entorno. Sin embargo, no deja de ser problemático el hecho de que el medio fronterizo, lejos de ser homogéneo, presente fluctuaciones importantes en cada una de las dos variables decisivas (el clima económico y la cultura política). En efecto, las múltiples combinaciones de la situación económica local con los valores dominantes en la población, la competencia político-electoral y la actuación de las autoridades, dibujan situaciones diferenciadas que no siempre producen resultados similares en cuanto a la función del gobierno municipal. Después de tres lustros de acrecentada competencia electoral y alternancia política, la situación de las estructuras de gobierno y administración en la frontera norte ha dejado de ser homogénea, como antes lo era por el dominio casi absoluto de los programas e instancias federales. El auge democrático y el desarrollo económico local reciente han repercutido en las formas de hacer política y administración. En términos generales, la geografía administrativa de la frontera norte muestra diferencias regionales importantes y tendencias al cambio a ritmos variables.

El primer rasgo de este panorama es la diferenciación en aumento entre aquellos municipios vinculados por redes productivas y de intercambio económico y aquellos que no lo están. Es ésta una división entre las sociedades y

los gobiernos de mayor tamaño y los de pequeñas dimensiones. Los segundos son, en palabras de Guillén, Ordoñez y Reyes Santos, "la otra frontera norte".⁴² En el primer grupo están los municipios de Tijuana, Ensenada, Ciudad Juárez, Nogales, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Matamoros y San Luis Río Colorado; en el segundo, los demás municipios fronterizos. De acuerdo con los mismos autores,⁴³ los menos desarrollados son Nueva Ciudad Guerrero, Mier y Ciudad Gustavo Díaz Ordaz, en Tamaulipas; Praxedis G. Guerrero, Guadalupe y Ascensión, en Chihuahua; Nava en Coahuila y Anáhuac en Nuevo León. Las diferencias principales se refieren a las capacidades efectivas que cada ayuntamiento pone en acción para atender necesidades sociales. Como es lógico suponer, ayuntamientos como los de Tijuana, Ensenada y Ciudad Juárez han alcanzado, en su funcionamiento administrativo, grados de eficiencia superiores a los del resto de los ayuntamientos fronterizos. Ese desarrollo de capacidades efectivas para, por ejemplo, producir mayores ingresos propios, establecer planes municipales de desarrollo urbano, profesionalizar los cuadros administrativos y crear vínculos de cooperación y solidaridad en la prestación de servicios públicos y en la elaboración de proyectos de inversión productiva, ha dependido fundamentalmente de la importancia de los vínculos y de los intercambios políticos de cada ayuntamiento.⁴⁴ Ya se ha explicado aquí cómo la reforma al artículo 115 constitucional tuvo por efectos principales la creación de un mercado político local y el rena-

⁴² Guillén, Ordoñez y Reyes Santos, *op. cit.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ La pertenencia a una organización gremial particular (por ejemplo, la CTM o la CNC) o a una célula empresarial (en el caso de los ayuntamientos panistas) parece dictar a los funcionarios municipales con quién asociarse y cooperar.

cimiento de esperanzas en los gobiernos municipales. Ambos efectos, al combinarse con mayores demandas sociales (producto a su vez de la urbanización y del desarrollo de redes productivas), crearon ambientes donde aumentó la presión social sobre los ayuntamientos. Una vez que empezó la alternancia en el poder de partidos y funcionarios mediante elecciones, los ayuntamientos se vieron en la necesidad de idear estrategias novedosas de gestión política y administrativa que dieran respuesta a las demandas, así como a la presión directa que sobre ellos ejercían grupos de empresarios, colonos y trabajadores organizados. A mayor presión social, mayor peso de los proyectos de gestión municipal innovadora.

Otra característica importante de la diferenciación es que las mejoras en la capacidad administrativa municipal se gestaron en contextos "restrictivos". Aunque la reforma al artículo 115 abrió posibilidades para agrandar las funciones de los ayuntamientos, los marcos normativos estatales no se ciñeron, en sentido estricto, al espíritu de la reforma: "El poder discrecional de los gobernadores para ampliar o limitar las funciones de los ayuntamientos obligó a que los cabildos desarrollaran caminos alternativos".⁴⁵ Así se explican los programas para sistematizar y mantener al día los registros catastrales (base del impuesto predial) y para multiplicar los recursos provenientes del pago de derechos, contribuciones y aprovechamientos, y el éxito de la cooperación de las autoridades públicas con los sectores privado y social.⁴⁶ En estos casos, los

⁴⁵ Guillén y Ordoñez, *El municipio y el desarrollo...*, pp. 45-89.

⁴⁶ Norris Clement, "Local Response to Globalization: New Opportunities for the San Diego-Tijuana Region", *Estudios Fronterizos*, núm. 33, enero-junio de 1994, pp. 37-66; Raúl Fernández y Alberto Abello, "Globalización y regionalización: buscando el fondo y su razón", *Estudios Fronterizos*, núm. 33, enero-junio de 1994, pp. 67-80.

ayuntamientos desarrollaron habilidades y capacidades que no alteraban las facultades ni los recursos que establecen los marcos legales federal y estatal.

Una peculiaridad más de la nueva situación en la frontera norte y su administración es el notable rezago entre las necesidades sociales y productivas y las capacidades efectivas de gobierno. Como señala Tonatiuh Guillén,⁴⁷ la práctica imposibilidad de que los ayuntamientos se doten de sistemas de planeación les impide prever las necesidades y demandas que a lo largo del tiempo exigirán su atención. Si bien los municipios más avanzados han sido capaces de desarrollar mecanismos de gestión que resuelven en parte los problemas más urgentes, hay circunstancias que limitan su efectividad. Un caso particular es el de terrenos de propiedad federal en los municipios de la frontera norte, que suelen ser objeto de invasiones y otros usos irregulares. Dado que los ayuntamientos no pueden intervenir en su regulación, las metas de desarrollo urbano no se realizan plenamente. Otros fenómenos que escapan a la administración municipal son los que derivan del intercambio fronterizo de bienes, servicios y personas. La incapacidad de los ayuntamientos para intervenir en materias como el comercio exterior, la operación aduanera y el control de migrantes indocumentados, los pone en una situación en la que asumen la totalidad de los costos económicos, ambientales y sociales, a falta de mecanismos que los reduzcan o transfieran.

El último rasgo medular de la geografía administrativa de la frontera norte es la formación de redes intergubernamentales de cooperación, cuyo estudio ha cobrado suma importancia en el campo de la administración pública. La idea misma de red ha influido marcadamente en la concepción de programas públicos y organizaciones gubernamentales.

⁴⁷ Guillén, art. cit.

mentales. La combinación de factores tales como la búsqueda de soluciones para los problemas más graves y la ruptura de esquemas de actuación política y administrativa sustentados en relaciones jerárquicas (instancia federal-instancia estatal-instancia municipal), ha facilitado la comunicación entre autoridades políticas, funcionarios públicos y grupos sociales de la frontera norte. En un principio, los intercambios tuvieron lugar según las líneas de comunicación más comunes, es decir entre autoridades y grupos que se relacionaban unos con otros en forma cotidiana. Esto incluía intercambios de los ayuntamientos con autoridades estatales mexicanas, lo mismo que con autoridades estadounidenses. La identificación de condiciones geográficas semejantes y de recursos que al juntarse ofrecen rendimientos mayores, ha hecho posible que se extiendan las redes de intercambio y cooperación. Los municipios más desarrollados se han acercado a otros, menos prósperos, con los que colindan, toda vez que comparten problemas resultantes del desarrollo de ambos. La cooperación es informal, sin que medien instrumentos que obliguen a las partes a asumir compromisos más allá de su voluntad.⁴⁸ El establecimiento de las redes de colaboración intergubernamental suele tener, en su inicio, ingredientes de afinidad ideológica y partidista. En otras palabras, los vínculos más estrechos suelen consolidarse entre gobiernos del mismo partido. Sin embargo, con el tiempo esta pauta se modifica para dar mayor peso a vínculos de responsabilidad política de los gobernantes frente a los electores. La imposibilidad de mantenerse en el poder únicamente por medio de relaciones con niveles superiores de gobierno o gracias a la oferta permanente de un proyecto ideológico, ha llevado

⁴⁸ Agranoff, art. cit., con base en amplia evidencia empírica señala que el grueso de la cooperación entre gobiernos tiene lugar en contextos informales.

a los partidos políticos —en particular a sus cuadros locales— a prestar más atención a los problemas de la administración municipal y a vislumbrar, en la cooperación con otros gobiernos, medios adecuados para desarrollar programas y acciones eficaces en términos sociales y económicos. El vínculo sustentado en la afinidad partidista no se diluye totalmente, sino que se vuelve equivalente a relaciones de otros tipos.⁴⁹

CONSIDERACIONES FINALES

El descubrimiento de la frontera norte y su administración como un continente analítico, hace casi dos decenios, puso en la agenda de los investigadores una región con problemas sociales que han requerido innovadores métodos de análisis. La definición de lo que implica y significa el concepto de frontera norte ha sido uno de los asuntos más polémicos, porque está en juego la manera de asignar una misión a cada uno de los participantes: gobierno federal, gobiernos estatales, ayuntamientos, partidos políticos, etc. Las controversias al analizar los problemas fronterizos reflejan, en consecuencia, la disputa por el poder. Un desarrollo económico y social con fundamentos locales y la génesis de formas plurales y democráticas de participación política han sido los factores más significativos en la transformación reciente de la frontera norte. Su efecto en las formas de hacer política y administración ha sido constante. Nuevos criterios y nuevas estrategias han ido consolidándose en los aparatos guber-

⁴⁹ Así parece indicarlo la experiencia del Programa Nacional de Solidaridad. Véase Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas (comps.), *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

namentales de los 32 ayuntamientos de la frontera norte, y se han puesto en práctica en un entorno complejo y con severas restricciones económicas y legales. El peso de la tradición centralista en la operación de las estructuras político-administrativas ha sido un obstáculo difícil de superar. Sin embargo, la búsqueda continua de alternativas ha permitido crear mecanismos de cooperación entre gobiernos municipales.

El resultado de estas numerosas conexiones es un panorama que plantea retos a cada estrato gubernamental. Por una parte, la necesidad –reconocida en todos los planos políticos– de buscar mecanismos eficaces de acción pública para asegurar la “governabilidad”, lanza al poder federal el desafío de fortalecer las acciones y mecanismos que implanten los ayuntamientos. Ese fortalecimiento implica, en lo fundamental, acabar con las resistencias a la descentralización y distribuir competencias y recursos entre autoridades de las tres jerarquías. Para los seis gobiernos estatales involucrados, el reto es continuar las reformas del marco que regula la actuación de los ayuntamientos y reconocer el papel que tienen éstos como autores de innovaciones administrativas. En este contexto, modernización administrativa significa democratización de la gestión y construcción de sistemas cooperativos de planeación. Para los municipios, lo esencial es mantener el impulso que los ha llevado a modificar sus formas de definir lo público y lo gubernamental. En caso de que se mantenga esta tendencia, es previsible que en el futuro cercano se modernice plenamente la administración fronteriza, al llenarse vacíos y desaparecer las contradicciones entre las nuevas formas de gestión y los marcos normativos que aún restringen las innovaciones políticas y administrativas. En síntesis, modernizar la administración fronteriza no es sino hacerla cada vez más plural y democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Robert, "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997 (Alianza Universidad Textos, 162), pp. 125-170.
- Barrio, Federico, "El contexto histórico de los programas federales para el desarrollo económico de la zona fronteriza", en Mario Ojeda (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, 1982 (Colección Frontera Norte), pp. 85-102.
- Bustamante, Jorge, "La conceptualización y programación del desarrollo de la zona fronteriza norte de México", en Mario Ojeda (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, 1982 (Colección Frontera Norte), pp. 1-30.
- , "Administración municipal y relación bilateral", en Tona-tiuh Guillén y Gerardo Ordoñez (coords.), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Fundación Friedrich Ebert, 1995, pp. 295-308.
- Camacho Salas, Mario, "La reforma política de 1977. Los límites de la democracia en México", tesis de licenciatura en administración pública, El Colegio de México, 1988, 210 pp.
- Carrillo, Ernesto, "La legitimidad de la administración pública", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997 (Alianza Universidad Textos, 162), pp. 51-76.
- Clement, Norris, "Local Response to Globalization: New Opportunities for the San Diego-Tijuana Region", *Estudios Fronterizos*, núm. 33, enero-junio de 1994, pp. 37-66.
- Dussel, Enrique, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán, "Ajuste de las industrias tradicionales mexicanas ante la apertura de la economía nacional al comercio", en Gustavo Vega y Francisco Alba (comps.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1995-1996*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 281-297.

- Fernández, Raúl y Alberto Abello, "Globalización y regionalización: buscando el fondo y su razón", *Estudios Fronterizos*, núm. 33, enero-junio de 1994, pp. 67-80.
- Guillén López, Tonatiuh, "La cultura política desde la frontera norte de México. Elementos para un debate", en *Estudios Fronterizos*, núm. 34, julio-diciembre de 1994, pp. 85-116.
- , "Los retos sociales de la administración pública municipal en la frontera norte", en Tonatiuh Guillén López y Gerardo Ordoñez (coords.), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Fundación Friedrich Ebert, 1995, pp. 13-44.
- , *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México / El Colegio de la Frontera Norte, 1992.
- y Gerardo Ordoñez (coords.), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- , Gerardo Ordoñez y Marcos Reyes Santos, *La otra frontera norte de México*, México, Fundación Friedrich Ebert, 1996, 164 pp.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Felipe Solís Acero, *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*, México, INAP, 1985, 153 pp.
- Hansen, Niles, "The Nature and Significance of Border Development Patterns", en Lay James Gibson & Alfonso Corona Rentería, *The U.S. and Mexico Borderland Development and the National Economies*, Boulder, Westview Press, 1985, pp. 1-17.
- Levy, Daniel C. & Kathleen Bruhn, "Mexico: Sustained Civilian Rule without Democracy", en Larry Diamond, Juan Linz & Seymour Martin Lipset, *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Lynne Rienner, 1997, pp. 170-217.
- Licón Baeza, Arturo, "La administración pública y el contexto fronterizo", en Mario Ojeda (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, 1982 (Colección Frontera Norte), pp. 103-118.

- Mares, David R., "La conceptualización de la frontera norte en un esquema de dependencia", en Mario Ojeda (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, 1982 (Colección Frontera Norte), pp. 31-38.
- Mendoza Berrueto, Eliseo, "Historia de los programas federales para el desarrollo económico de la frontera norte", en Mario Ojeda (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, 1982 (Colección Frontera Norte), pp. 39-84.
- Méndez, José Luis (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Porrúa, 1998.
- Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994.
- Mungaray, Alejandro, "Maquiladoras y organización industrial en la frontera norte de México", en *Comercio Exterior*, 48 (4), abril de 1998, pp. 266-272.
- Ojeda, Mario (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, 1982 (Colección Frontera Norte), 190 pp.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa de México*, México, El Colegio de México / INAP, 1991, 157 pp.
- Ramos, José María, *Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso México-California*, México, INAP, 1996.
- Serrano, Mónica y Víctor Bulmer-Thomas (comps.), *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 276 pp.
- Trejo Reyes, Saúl, *El futuro de la política industrial de México*, México, El Colegio de México, 1987, 318 pp.
- Vanneph, Alain y J. Revel-Mouroz, "Ciudades fronterizas México-Estados Unidos", *Estudios Fronterizos*, núm. 33, enero-junio de 1994, pp. 9-36.
- Villoria, Manuel, *La modernización de la administración como un instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, INAP, 1997.

DIÁLOGO E INCOMPENSIÓN: EL TEMA MIGRATORIO A CUATRO AÑOS DE VIGENCIA DEL TLC

Francisco Alba

INTRODUCCIÓN

El propósito de los comentarios siguientes sobre el problema migratorio y el Tratado de Libre Comercio (TLC) no es propiamente una evaluación de sus lazos,¹ sino el examen de nuevas formas de la relación entre México y Estados Unidos a raíz de la entrada en vigor de ese Tratado, que marca una nueva era en los nexos bilaterales. A cuatro años de vigencia, la reflexión respecto a los efectos del TLC en México suele referirse a los planos económico y político. Examinaré aspectos de ambos que se manifiestan en el problema de la migración de mexicanos a la nación vecina. En nuestro medio, el TLC se asoció con un proyecto de país y una estrategia económica que seguían o coincidían, en términos generales, con las directrices de lo que se ha dado en llamar “el consenso de Washington” respecto a las políticas económicas más adecuadas para

¹ Este artículo deriva de la ponencia presentada en la reunión sobre “El TLC a cuatro años de distancia”, que tuvo lugar en El Colegio de México el 27 de mayo de 1998.

asegurar un crecimiento sostenido a largo plazo. Esta corriente de ideas, sinónimo frecuente del modelo neoliberal de desarrollo, asigna al gobierno el papel esencial de garantizar la estabilidad macroeconómica, en tanto lo releva de otras responsabilidades; propugna la liberación comercial, así como la apertura a las inversiones, el capital y la tecnología internacionales, y aboga también por las privatizaciones, para no entorpecer los mecanismos del mercado donde éstos funcionen o tengan posibilidades de hacerlo en grado aceptable. Este consenso se está revisando en la actualidad, a manera de velar por otros aspectos importantes del desarrollo, tales como la consolidación de instituciones fuertes, reglamentos eficientes e infraestructuras humanas y físicas de alta calidad.

En cualquier caso, la apertura comercial y la liberación económica son componentes fundamentales de cualquier estrategia de desarrollo en el contexto de la “globalización”, y por eso es importante el TLC para el nuevo proyecto de México. Si bien éste es un acuerdo comercial, es decir de naturaleza económica, sus implicaciones van más allá de la economía. Desde que se delineó el proyecto respectivo y durante las negociaciones de las que fue objeto, las posibles consecuencias no económicas –políticas, sociales y culturales– del Tratado fueron objeto de especulación y análisis.² Vista la complejidad y diversidad de esos efectos, se ha postulado la consolidación de un nuevo entendimiento en la relación de México con Estados Unidos,³ que merece la mayor atención, aunque se

² Uno de los primeros ejemplos de esta reflexión cuajó en el libro de Gustavo Vega Cánovas (comp.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*, México, El Colegio de México, 1993.

³ Rafael Fernández de Castro, “Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental”, en *La política exterior de México. Enfoques para su*

hayan visto también efectos importantes en los vínculos de nuestro país con Canadá e incluso con otras naciones. Valga proponer que una relación bilateral entre “vecinos distantes” se volvió una de socios cercanos.⁴ El TLC, en esta perspectiva, puede verse como producto del esfuerzo en pro del nuevo entendimiento, y también como institucionalización del mismo. Al igual que los intercambios comerciales, la migración ha vinculado estrechamente a los dos estados que nos ocupan. Sin embargo, el TLC —máximo símbolo del trato cordial— no incorporó explícitamente el fenómeno migratorio, que sin embargo ha sentido los efectos del nuevo clima de la relación bilateral, a los que voy a referirme en el análisis que sigue. Primero me ocuparé de la posible conexión entre el TLC y las tendencias migratorias, luego examinaré las implicaciones del Tratado para la gestión bilateral del problema de los indocumentados y después ofreceré un pronóstico sobre la tónica que podría caracterizar la colaboración al respecto en el futuro.

EL TLC COMO MECANISMO PARA DESALENTAR LA MIGRACIÓN

Son un tema importante las implicaciones del TLC para la migración, en cuanto se vinculan con elementos presentes desde el debate sobre el borrador del documento. Entre éstos figuran los supuestos convencionales de la eco-

análisis, México, El Colegio de México / Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1997, pp. 45-68.

⁴ La lectura de un libro como el de Alan Riding, *Distant Neighbors. A Portrait of the Mexicans*, New York, Knopff, 1985 (en español *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz, 1985) no habría permitido imaginar que el TLC estaba a la vuelta de la esquina.

nomía en general y de la economía internacional en particular, en los que se sustenta el proyecto de integración económica regional en el norte de América. En teoría, el TLC debería propiciar la convergencia de los precios de los factores productivos en las economías que participan en la liberación del comercio de bienes y servicios. En toda la región, a la larga, esos precios deberían coincidir (que sería el mismo resultado de permitir el libre movimiento de los factores de la producción). Según esta línea de razonamiento, la liberación comercial –que en la práctica se ha acompañado de mayor movilidad del capital, al liberarse también la inversión– debería favorecer el crecimiento económico, aunado a una asignación más eficiente y un uso más productivo del trabajo en toda la zona, sobre todo en México, donde los efectos del TLC serían más importantes. En teoría, la afluencia de inversión hacia nuestro país induciría en su economía un uso más intensivo del trabajo y una remuneración ascendente del mismo, de modo que las presiones migratorias –por lo que respecta a los factores que operan en la economía mexicana, específicamente la oferta de migrantes– irían perdiendo intensidad, y las brechas entre los mercados laborales disminuirían.

Sin embargo, los efectos del TLC sobre las tendencias migratorias deben cotejarse con la utilización política de los argumentos teóricos citados. Con miras a volver el Tratado aceptable para sus sociedades respectivas, los promotores del proyecto –los presidentes de México y Estados Unidos, sobre todo el segundo– recurrieron a la imagen de la amenaza migratoria mexicana. La estrategia estadounidense era sencilla y se resumía en un precepto, “comercio en vez de migración”, que reflejaba un dilema de Estados Unidos. Paradójicamente, este argumento coincidía con una postura mexicana que antes de la adopción del TLC fue meramente retórica: los predecesores de

Salinas a partir de los años setenta, cuando se abandonó la idea de proponer la reanudación del Programa de Braceros, fueron consolidando el argumento de que México deseaba exportar bienes, no personas. En vista de que el TLC parecía ofrecer la oportunidad de que así fuera en la práctica, hubo una especie de confluencia del pensamiento económico con la estrategia política de los dirigentes de ambos países.⁵

¿Pero cuáles han sido, en la práctica, los efectos del TLC sobre las tendencias migratorias? La respuesta más sencilla es que en realidad no lo sabemos, entre otras razones —que se comentarán más adelante— porque es muy difícil aislar esos efectos de los de otros acontecimientos que han repercutido en la economía mexicana desde 1994. En ese año se levanta el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, luego comienza la serie de asesinatos de políticos (incluidas autoridades eclesiásticas) y finalmente se devalúa el peso, lo que da lugar a una grave recesión en 1995. Todos estos factores han afectado el funcionamiento de la economía y la transición política, de modo que aislar la influencia del TLC sobre variables económicas y tendencias migratorias es poco menos que imposible. Por otra parte, el TLC ha estado vigente por un tiempo demasiado corto para que se manifiesten muchas de las secuelas esperadas.⁶ Lo que sí

⁵ Francisco Alba, "La emigración mexicana a Estados Unidos y la iniciativa del Tratado de Libre Comercio en América del Norte: el juego de las expectativas", en Vega, *op. cit.*, pp. 273-289.

⁶ Algunos intentos de evaluación preliminar de los efectos del TLC en la economía mexicana y la migración se presentan en los trabajos que forman la segunda parte, "Apertura económica, TLCAN y economía mexicana: perspectivas sectoriales sobre producción, empleo y migración internacional", del libro de Gustavo Vega y Francisco Alba (comps.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1995-1996*, México, El Colegio de México, 1997.

puede afirmarse es que, hasta ahora, no se ha producido la anhelada convergencia económica de México y Estados Unidos, en tanto los flujos migratorios parecen mantener su tendencia secular.

En los años de vigencia del TLC, el ingreso medio de la población estadounidense ha crecido, de manera sostenida, entre 2 y 3% anualmente; en cambio, el de la población mexicana –sea en pesos o en dólares– se ha estancado o disminuido. Las asimetrías siguen siendo considerables y difíciles de reducir. Por lo que hace a las tendencias migratorias, las estimaciones más recientes, basadas en datos de Estados Unidos o de México, sugieren que la emigración de mexicanos mantiene su impulso ascendente. Se calcula que México ha perdido, en promedio, entre un cuarto de millón y trescientas mil personas anualmente, en lo que va del decenio en curso. Esta tendencia se remonta a los años setenta y ochenta, cuando empezó a verse también un aumento en la emigración definitiva, en contraposición a la temporal.⁷ Otras razones por las que los efectos del TLC sobre la migración no son fáciles de detectar, se relacionan con el hecho de que los determinantes del fenómeno migratorio van más allá de las diferencias internacionales de salarios y condiciones de empleo. El argumento de los promotores del TLC sobre sus posibles consecuencias para la migración mexicana, olvidó por completo que la economía estadounidense demanda trabajo importado. La experiencia histórica indica que en repetidas ocasiones esta demanda ha salido, literalmente y en figurado, en busca de la oferta mexicana de trabajadores.⁸

⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores-Commission on Immigration Reform, *Informe del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, 1997.

⁸ Véanse, al respecto, Douglas S. Massey *et al.*, "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Develop-*

La especulación sobre los posibles efectos del TLC –incluso en el entendido de que éstos habrían de ser menores, en general, en la economía estadounidense– tendría que haber considerado la reestructuración de la economía de Estados Unidos y su demanda de trabajo mexicano. Otras circunstancias deberían haber matizado las “bondades” de la política comercial como sustituto de una política migratoria. Por una parte, la apertura de la economía mexicana, al acelerar la modernización del campo (previsible según las teorías más aceptadas), prometía desestabilizar los acomodos rurales tradicionales (que por largo tiempo permitieron absorber mano de obra en condiciones de baja eficiencia) y propiciar que un mayor número de trabajadores ingresara a los mercados laborales urbanos en México y Estados Unidos.⁹ Por otra, era de pronosticar que la reestructuración de la industria mexicana se acompañara de una importante flexibilización del mercado de trabajo formal (al favorecer, por ejemplo, contrataciones temporales), asociada con creación y destrucción de empleos. Además, muchos autores sostienen que hoy día los determinantes no económicos tienen un peso igual o mayor que los económicos en la perpetuación del fenómeno migratorio.¹⁰ En otras palabras, al parecer éste se mantiene por su propia lógica sociodemográfica, ya que está en una etapa avanzada de madurez, porque tiene muchos años de existencia y son muchos los

ment Review, 1993, pp. 431-466; Douglas S. Massey *et al.*, “An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case”, *Population and Development Review*, 1994, pp. 699-751.

⁹ Wayne A. Cornelius & Philip Martin, “The Uncertain Connection: Free Trade and Rural Mexican Migration to the United States”, *International Migration Review*, 27 (3), 1993, pp. 484-512, intentan refutar la posibilidad de un mayor éxodo rural a raíz del TLC.

¹⁰ Massey *et al.*, art. cit., 1993 y 1994.

que han participado en él. También se alude a redes sociales que alientan y facilitan la migración internacional. Éstas rebasan los lazos familiares, de parentesco, camaradería y solidaridad cultural o comunitaria, ya que abarcan también los contactos empresariales —de grandes compañías industriales y de servicios, no sólo agrícolas— con proveedores formales e informales de trabajadores. Si se hubiera calibrado la importancia de todos estos factores sociales, no económicos, quizá se habría contrarrestado la tendencia a subrayar por motivos políticos, con la euforia del momento, la capacidad del TLC para alterar las tendencias migratorias, pues era improbable que éstas cambiaran a corto plazo con el mero establecimiento de una zona de libre comercio.¹¹

¿Qué tendencias cabría esperar a largo plazo? Los efectos del TLC sobre la migración pueden delinearse a la luz de la integración económica, si bien hay factores que propician la convergencia y otros la divergencia de las economías en vía de integrarse. En general, el consenso de Washington (en cuyo marco tuvo lugar la negociación del TLC) destaca los elementos que favorecen la convergencia. En contraste, las nuevas teorías del crecimiento económico dan pie para subrayar la divergencia, toda vez que socavan la premisa neoclásica tradicional de rendimientos decrecientes con la evidencia de rendimientos crecientes gracias a las economías de escala y de aglomeración, así como a la expansión autosostenible de la generación y el uso del conocimiento científico, entre otros factores.¹² En términos em-

¹¹ Véase Francisco Alba, "El Tratado de Libre Comercio y la emigración de mexicanos a Estados Unidos", *Comercio Exterior*, 43 (8), agosto de 1993, pp. 743-749.

¹² Entre las nuevas teorías del crecimiento económico, uno de los trabajos más influyentes es el de Robert E. Lucas, "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, 1988, pp. 3-42.

píricos, el futuro de la migración mexicana dependerá del predominio de la convergencia o de la divergencia. Hasta ahora, a cuatro años de adoptado el TLC, no ha habido convergencia; sin embargo, no creo que esto sea atribuible al Tratado mismo, porque es muy pronto para que surta sus máximos efectos, más aún en vista de la magnitud de las asimetrías entre los países asociados y dentro de México; además, muchas condiciones económicas y de otros tipos alteran los frutos del TLC.

EL TLC Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DIÁLOGO EN MATERIA DE MIGRACIÓN

El TLC es un acuerdo comercial del que se esperan efectos directos en la economía. Sin embargo, desde que comenzó a negociarse el borrador se advirtió que el Tratado tendría importantes repercusiones también en la política exterior e interna de los socios. La hipótesis inicial era que las relaciones bilaterales evolucionarían de manera positiva, es decir hacia la cooperación, no el conflicto. En la gestión del tema migratorio, el TLC ha servido cuando menos para atenuar presiones. Para poner en evidencia esa mejoría en el periodo que va de 1994 a 1997, valga delinear las etapas por las que han pasado las políticas en la materia desde que se reanudaron grandes flujos de migración mexicana hacia Estados Unidos, durante la Segunda Guerra Mundial. En la perspectiva de México, las relaciones entre los dos países han pasado por tres o cuatro épocas, ya sea que se considere o no que 1994 marca el inicio de un periodo singular.

La primera etapa se extiende por más de veinte años a partir de 1942, cuando se suscribieron acuerdos bilaterales en materia migratoria (el Programa de Braceros). Al terminar éstos, en 1964, comienza un periodo de acuerdo tá-

cito para mantener el *statu quo* migratorio, caracterizado por la continuidad, al margen de acuerdos formales, de flujos de mano de obra que Estados Unidos no autorizaba, pero sí los toleraba e incluso, en ocasiones, los alentaba, en tanto México permitía el “libre” desarrollo del fenómeno, de acuerdo con los incentivos e intereses de los migrantes y otros grupos de ambos lados de la frontera. Esta etapa podría subdividirse en dos, si se considera que hasta 1974, aproximadamente, México buscó restablecer el Programa de Braceros, pero después rechazó explícitamente esa posibilidad, aunque sin dejar de sostener el *statu quo* de “porosidad migratoria”. Por esa razón ha sido común acusar a México de desentenderse de la migración. Para refutar la crítica, se ha expuesto la tesis de que la política migratoria del país ha consistido en no tener política deliberadamente,¹³ porque eso ha convenido al interés nacional de conservar una frontera porosa, y también ha embonado con la tácita actitud estadounidense de mantener una puerta semiabierta para los indocumentados, la cual se abre más, a discreción, o se cierra, nunca por completo, según la demanda local de estos trabajadores mexicanos.

La promulgación en 1986 de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA por sus siglas en inglés) rompió este acuerdo implícito que regía las corrientes migratorias y abrió una tercera etapa en la manera de negociarlas. En mi visión, este periodo se caracteriza por la búsqueda de un nuevo entendimiento. Con ese fin, México superó paulatinamente su aislamiento autoimpuesto y tendió puentes para vincularse con agencias estadounidenses especializadas en asuntos migratorios. Un primer paso

¹³ Manuel García y Griego, “Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos”, en Manuel García y Griego y Mónica Vereza Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, UNAM / Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 123-152.

importante por el simple hecho de darlo consistió en entablar trato con la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, surgida de la IRCA y dependiente del Congreso de Estados Unidos, cuyo objeto era realizar estudios y consultas con los gobiernos de los países de origen de los migrantes.¹⁴ En ese contexto de búsqueda de entendimientos se explica la postura mexicana durante los años de negociación del TLC, lapso en el que hubo coincidencia con Estados Unidos (al menos entre los dos ejecutivos) respecto a la respuesta primaria para enfrentar el fenómeno migratorio: la liberación comercial. Ésta daba la impresión de ser una estrategia a la mano y nutría la esperanza de que el TLC favoreciera convergencia económica que a la larga suprimiera la necesidad de emigrar que impulsa a muchos mexicanos. Sin embargo, pronto se advirtió que las consecuencias del TLC en las tendencias migratorias no se manifestarían con la rapidez que sugirió el discurso político. De ahí que resurgieran inquietudes sobre la forma de encarar la migración.

Empero, los efectos políticos del TLC en el tratamiento del problema se han dejado sentir de manera positiva en una nueva etapa que se caracteriza por la institucionalización del diálogo y la cooperación, circunstancia que contrasta con el reconocimiento de que el TLC no producirá los efectos esperados sobre las tendencias migratorias sino a largo plazo. De 1994 a finales de 1997, los contactos bilaterales para discutir el tema se han multiplicado y crecido en importancia. En forma paralela, las declaraciones estadounidenses y mexicanas han proliferado —que es buena señal en sí— y se han vuelto explícitas respecto a la estrategia

¹⁴ La llamada también “Comisión Asencio” (por el apellido de su presidente) entregó su informe *Unauthorized Migration: An Economic Development Response* en julio de 1990.

común de dialogar en busca de soluciones y cooperar para resolver dificultades cotidianas. El Estudio Binacional sobre Migración, como se conoce al grupo de especialistas que trabajó entre 1995 y 1997 para producir el informe con el mismo nombre, destaca la continua presencia mexicana en los debates sobre migración y caracteriza este periodo por la voluntad política, en los gobiernos de ambos países, de basar en el diálogo y la cooperación sus vínculos migratorios, actitud que se ha interpretado como subproducto del TLC y se conoce como "el espíritu del TLC".¹⁵ El hecho mismo de llevar a cabo el estudio mencionado bajo el patrocinio y la corresponsabilidad de los dos gobiernos, es una prueba objetiva de institucionalización del diálogo. En ese documento se entrelazan las firmas de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y de la Comisión sobre la Reforma de la Inmigración del Congreso de Estados Unidos. Desde luego, la institucionalización se ha construido sobre antecedentes anteriores a 1994, entre los que destaca la labor del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares (creado en 1987 en el seno de la Comisión Binacional) y la influencia de las reuniones interparlamentarias México-Estados Unidos que se han llevado a cabo desde 1961, así parezcan diálogos de sordos.¹⁶

La voluntad de cooperación asociada con el TLC produjo instituciones que intervienen en los asuntos migratorios, tales como los Mecanismos de Enlace Fronterizos, que designan una red de instancias activas desde 1993, cuyo objetivo es resolver con prontitud una amplia gama de problemas locales. En 1996 se firmó un Memorándum de Entendimiento sobre protección consular para los na-

¹⁵ *Informe del Estudio Binacional...*, 1997, pp. 70-72.

¹⁶ Francisco Alba y Georgina Rojas, "Síntesis de las discusiones sobre migración en las Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos, 1961-1995", documento de trabajo no publicado para el *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*.

cionales de ambos países; un año después, en mayo de 1997, durante la visita del presidente Clinton a México se suscribió por primera vez en muchos años una Declaración Presidencial conjunta –de los dos presidentes– sobre temas relativos a la migración y la zona fronteriza. Esta Declaración señala explícitamente que el diálogo y la cooperación son el camino para encontrar respuestas mutuamente aceptables. La institucionalización del diálogo y la cooperación incluye también los ámbitos privados, como es propio del “espíritu del TLC”. Los encuentros bilaterales (y trilaterales) de agentes sociales heterogéneos para dialogar sobre temas muy variados, se han multiplicado a la sombra del TLC. En materia migratoria, es representativa la propuesta del Carnegie Endowment for International Peace de crear un grupo consultivo México-Estados Unidos sobre asuntos migratorios, que tome en consideración el contexto que han creado el TLC y el acuerdo paralelo en materia laboral.¹⁷ Este grupo incorpora, en una especie de foro para debates confidenciales, a los responsables (en los gobiernos de Estados Unidos y de México) de tomar decisiones en materia de migración, así como a representantes de los ámbitos académico, empresarial y laboral de ambos países. ¿Cuáles han sido los logros de esta estrategia de diálogo y cooperación, y será probable que la mantenga el gobierno mexicano? No es mi propósito evaluarla,¹⁸ pero sí quiero aludir a fenómenos que han estado asociados con la política de diálogo, a manera de redondear el análisis de las actitudes frente a la migración desde que entró en vigor el Tratado.

¹⁷ Esta iniciativa se lleva a efecto en colaboración con El Colegio de México.

¹⁸ Propongo una evaluación en Francisco Alba, “Migración mexicana a Estados Unidos: las primicias del diálogo”, en *Conflicto y cooperación en las relaciones México-Estados Unidos*, México, IMRED / ITAM, por publicarse.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS ALCANCES DEL DIÁLOGO MIGRATORIO

Las implicaciones del TLC y de la estrategia de diálogo y cooperación en asuntos migratorios han sido diferentes para Estados Unidos y México. La asimetría de poder entre ambos países y las peculiaridades de cada uno dan cuenta, de antemano, de algunos acontecimientos paralelos a esa estrategia. Para Estados Unidos, el diálogo tiene lugar en el contexto de una política de inmigración con finalidades múltiples; en cambio, México no puede hacer de su tolerancia de la emigración una política "presentable" en términos sociales. El relevo de George Bush por William Clinton estuvo aparejado a un cambio en la respuesta de Estados Unidos ante el fenómeno migratorio mexicano. Por un lado, los intereses laborales estadounidenses encontraron mejor representación en el nuevo gobierno (la mayoría de ellos repudiaron el proyecto del Tratado durante las negociaciones). Por otro, una vez ratificado el TLC el argumento de que la liberación comercial frenaría el flujo migratorio perdió su fuerza, porque se comprobó que no sería el caso de inmediato. Hacen falta, pues, en la óptica estadounidense, medidas adicionales para detener esa corriente, en espera de que la convergencia económica deje sentir sus efectos en el sistema de incentivos que favorecen el movimiento del factor trabajo.

El gobierno de Clinton se ha alineado, más claramente que el de su predecesor, con las estrategias de control sobre las fronteras que están siguiendo la mayoría de las naciones desarrolladas,¹⁹ destino natural de los migrantes de países en desarrollo. Eso explica por qué la entrada en vigor del

¹⁹ Véase al respecto Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin & James F. Hollifield (eds.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, 1994.

TLC ha coincidido, en Estados Unidos, con una política de franca restricción a la inmigración no autorizada en general, que afecta sobre todo a la mexicana. A fines de 1993 tuvo lugar el primero de una serie de "operativos", que se llamó inicialmente *Operation Blockade* (bloqueo), luego *Operation Hold the Line* (marcar la línea), en la zona fronteriza de El Paso, frente a Ciudad Juárez. Poco después, en 1994, se puso en marcha el plan más espectacular, *Operation Gatekeeper* (guardián), en el corredor San Diego-Tijuana, cuyo objetivo no tardó en hacerse patente: cerrarles el paso físicamente a los indocumentados. El operativo más reciente, desde agosto de 1997, se llama "Río Grande" y se lleva a cabo en Texas. Además de aumentar las restricciones, se toman otras medidas que, a juicio de algunos políticos de Estados Unidos, deberían servir para eliminar los motivos de la migración. Se trata de iniciativas como la Propuesta 187 de California en 1994, la Ley de Inmigración de 1996 y ciertas disposiciones de la ley *Welfare Reform* del mismo año, cuyo propósito es impedir o limitar el acceso de los inmigrantes (sobre todo los ilegales) a los servicios públicos, con la intención de reducirles los presuntos incentivos para emigrar. Así pues, en Estados Unidos la estrategia de diálogo y cooperación se enmarca en la búsqueda de metas y objetivos variados, que se espera poder compaginar y equilibrar. En su frontera sur, estos objetivos incluyen el de facilitar el tránsito legítimo de bienes y personas, de acuerdo con los requisitos de intercambios comerciales fronterizos en auge por obra del TLC, y a la vez el de controlar los movimientos no autorizados, sobre todo de migrantes indocumentados y narcotraficantes, categorías que suele vincular el imaginario colectivo estadounidense. Aunque parezca paradójico, estos objetivos de *facilitation and control* son el marco en que Estados Unidos practica la estrategia de diálogo y cooperación con su vecino respecto a la migración.

En la perspectiva mexicana, las preguntas que suscita la práctica del diálogo a menudo llevan a cuestionar la estrategia misma: ¿para qué dialogar?²⁰ Esa pregunta evoca el desaliento que podría resultar del contraste entre las esperanzas mexicanas y las respuestas estadounidenses de erigir barreras (legales y físicas) contra la migración de mexicanos. Estas nuevas realidades agravan la violencia y la humillación que padecen continuamente nuestros indocumentados en sus intentos por cruzar la frontera para obtener trabajos mejor remunerados que en México. Es natural que mi apreciación de la estrategia de diálogo refleje los objetivos mexicanos. A la luz de los mismos, la evaluación detecta aspectos positivos, pero también carencias. Por largo tiempo, nuestro país ha tenido dos propósitos básicos en lo que se refiere al fenómeno migratorio. El primero, declarado y de todos conocido, es la protección de los derechos de los migrantes, que, si bien es obligación de cualquier gobierno para con sus ciudadanos en el exterior, cobra significado especial en el caso de México, aunque no sea más que por el volumen y concentración de su población migrante o residente en Estados Unidos. El segundo objetivo, no declarado pero presente en la conciencia colectiva, ha sido el de mantener ciertas libertades para el movimiento de trabajadores mexicanos hacia el mercado laboral estadounidense.

En lo que se refiere al primer objetivo, a pesar de Riverside e incidentes similares,²¹ el diálogo ha conseguido

²⁰ Véase Rafael Fernández de Castro, "The Mexican Government's Position on Migration: From Non-Engagement to an Active Search for a New Understanding. Is it Worth it?", en *Immigration in U.S.-Mexican Relations*, Washington, The Brookings Institution, November 1997, pp. 33-37.

²¹ Casos como el de Riverside, donde el 1º de abril de 1996 la policía persiguió a un grupo de mexicanos y los golpeó, así como las

mucho. Si se toman en cuenta los volúmenes de población, las condiciones de los flujos y cruces fronterizos, y la falta de un instrumento legal que regule este intercambio laboral, son encomiables los esfuerzos de ambos gobiernos por combatir la violencia de manera sistemática y concertada. Se han creado numerosos organismos y aprovechado otros más con ese fin, algunos de ellos por iniciativa local en las zonas fronterizas. El Memorándum de Entendimiento de 1996 sobre protección de los ciudadanos de México y Estados Unidos es un logro atribuible a esta política de diálogo. El punto de vista anterior parecería estar en contradicción con el elevado número de muertes y accidentes atribuibles a la nueva estrategia estadounidense para controlar los cruces fronterizos. Sin embargo, mi juicio sería válido a la luz de la formación de instancias bilaterales para contener las violaciones de los derechos de los migrantes, fenómeno que permite especular sobre un movimiento incipiente en favor de un régimen convenido para la solución de controversias y conflictos en la materia.

Por lo que hace al otro objetivo mexicano (mantener entreabierto la puerta del país vecino), la estrategia de diálogo no parece haber obtenido resultados de importancia. Lejos de eso, han aumentado las restricciones a la migración no autorizada, al tiempo que Estados Unidos trata de reducir los viejos canales migratorios legales y obstaculizar la integración a la sociedad dominante de las personas de origen mexicano que residen ya en Estados Unidos.²² Se cumple lo negociado en el capítulo XVI del

muerdes cotidianas de migrantes, son algunas de las manifestaciones más conocidas de la violencia y humillación de la experiencia migratoria en las condiciones actuales.

²² Cabe reconocer que los mecanismos para regularizar la condición migratoria y las leyes vigentes en la materia han dado lugar —y previsiblemente seguirán haciéndolo en el futuro inmediato— a un

TLC respecto a la movilidad de ciertas categorías profesionales, pero eso no afecta substancialmente las corrientes masivas tradicionales de trabajadores menos calificados. Por ende, en lo que atañe al segundo gran objetivo mexicano, la voluntad de diálogo ha tropezado con la incomprensión estadounidense. ¿Podría ser esto motivo para que México renegara de la cooperación? Si bien existe el riesgo de que la estrategia degenera en diálogo por el diálogo mismo, las condiciones previsibles para el futuro cercano —el lapso de una generación— aconsejan perseverar en la colaboración como estrategia para “suavizar”, cuando menos, el conflicto migratorio.

En tanto existan marcadas asimetrías dentro de México y entre los países del norte de América, subsistirá el sustrato fundamental que alimenta las presiones migratorias: los diferenciales económicos. En términos de desarrollo, la experiencia de los años setenta, ochenta y noventa no ha sido esperanzadora en México; las previsiones de un crecimiento cercano a 5% para lo que resta de los años noventa y los primeros del próximo siglo, si se cumplieran no permitirían igualar el de algunas de las economías asiáticas, que ha sido del orden de 8 a 10% anual en promedio por espacio de la última generación; tampoco se alcanzaría la tasa de 6 a 7% de la economía mexicana misma en los años cincuenta y sesenta, que fueron la etapa de mayor avance en nuestro desarrollo económico y social. Es impensable, pues, una mejoría en los niveles de vida de los grandes grupos de nuestra población susceptibles de emigrar, que pudiera disuadirlos de imaginar la emigración como manera de salvarse de un futuro nada promisorio. El crecimiento

flujo de inmigrantes legales cuantioso y continuo, que ha coadyuvado al establecimiento en Estados Unidos de una población mexicana en expansión.

demográfico ha bajado; se prevé que siga haciéndolo y que pase, aproximadamente, de 2 a 1% en la próxima generación. Sin embargo, aunque la transición demográfica del país se encamine a una solución, quienes ingresan al mercado laboral seguirán aumentando, por lo menos hasta el año 2020, a tasas anuales por arriba de 2%, en virtud de la inercia demográfica y de los cambios socioculturales previsibles. Uno de ellos es la mayor participación laboral de las mujeres. Otro es el tránsito de una economía rural a una urbana, fenómeno con el que van asociadas fuertes propensiones a la migración interna y hacia el exterior.²³ En Estados Unidos, en cambio, se esperan crecimiento económico fuerte y demográfico débil. Estas tendencias dispares apuntan, básicamente, a que las presiones migratorias van a formar parte de la relación bilateral y a ser muy fuertes todavía por un par de decenios cuando menos. Por otra parte, parecería que en el futuro inmediato el TLC será el marco principal de las relaciones económicas y políticas entre los países asociados. Ningún gobierno en la actualidad —ni el mexicano, ni el estadounidense, ni el canadiense— prevé retirarse de ese acuerdo, sino que todos lo conciben como pilar institucional de las relaciones bilaterales y trilateral,

²³ En México, alrededor de un cuarto de la población activa sigue dedicada a actividades agrícolas, y poco menos de un tercio de la población total habita en áreas rurales (en poblaciones con menos de 5000 habitantes). La transición política, aunque hasta hoy no parezca ser un factor de importancia para la emigración, podría estimularla en caso de que enfrentara dificultades o de que se tornara violenta. Sobre la importancia del factor político en la migración, véase Rodolfo O. de la Garza & Gabriel Székely, "Policy, Politics and Emigration: Reexamining the Mexican Experience", en Frank D. Bean, Rodolfo O. de la Garza, Bryan R. Roberts & Sidney Weintraub (eds.), *At the Crossroads. Mexican and U.S. Immigration Policy*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 1997, pp. 201-225.

de modo que seguirá normando las respuestas a los problemas migratorios.

Al combinarse la continuidad de las presiones migratorias con la vigencia del TLC (y el entendimiento político que lo sustenta), se dificulta imaginar una postura que pudiera substituir la del diálogo y la cooperación. Uno de los retos que enfrenta el proyecto de integración de los países del norte de América es precisamente el tema migratorio, porque difieren intereses y visiones, en particular los de México y Estados Unidos. Políticas unilaterales de la gran potencia, como la serie de "operativos" en la frontera, que provocan en México resentimientos, ponen en evidencia la necesidad de buscar soluciones negociadas que conjuren el peligro de que la tensión migratoria llegue a dañar los lazos comerciales y otros. Aunque el diálogo hasta ahora no haya vencido del todo la incomprensión, interrumpirlo podría acarrear dificultades y agravar los desacuerdos. En esas condiciones, la tarea que se impone en México es precisar y afinar los objetivos que constituyen la materia del diálogo con miras a la cooperación. Entre más explícitos sean los objetivos, aumentará la probabilidad de conseguirlos mediante la negociación. En México se ha discutido largamente respecto a si conviene negociar mecanismos de intercambio laboral, sean similares o no a los del antiguo Programa de Braceros. El endurecimiento de la política estadounidense de control fronterizo, aunado al interés mexicano en preservar para nuestros nacionales que emigran temporalmente los nichos laborales a los que se han acogido con regularidad durante un largo periodo —y de paso los han ampliado— en el país vecino, debería inclinar la balanza en favor de esta negociación. En principio se dialoga para negociar, y en la negociación no se suele obtener todo lo que se desea, pero tampoco debería un negocia-

dor quedarse con las manos vacías. El diálogo tiene sentido solamente si se cree posible llegar a un nuevo entendimiento en materia de migración. Por desfavorables que sean las condiciones y circunstancias para alcanzar formalmente algún acuerdo, mal haría México en no prepararse para la posibilidad.²⁴

²⁴ No está descartado de entrada llegar a un acuerdo. Aunque parezca paradójico, congresistas como Lamar Smith de Texas y Elton Gallegly de California, que se han opuesto a la inmigración de mexicanos, también han presentado iniciativas de programas de trabajadores migratorios. ¿No sería ésta una oportunidad para extraer provecho de las contradicciones estadounidenses?

EL NARCOTRÁFICO Y LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS¹

Juan D. Lindau

Durante los últimos tres decenios, la “guerra” contra el narcotráfico ha provocado conflictos cada vez más graves y reflejado la asimetría en las relaciones entre México y Estados Unidos. Hubo fricciones desde finales de los años sesenta, cuando el segundo cerró brevemente su frontera mediante la primera Operación Intercepción, con el objeto de presionar al otro para que colaborase más en la lucha contra las drogas; hasta finales de los ochenta, a pesar de que las autoridades mexicanas cooperaban con su vecino (esencialmente en actividades de erradicación), no compartían con él la idea de que el combate de las drogas fuera un problema de seguridad nacional para cada país, sino que atribuían el narcotráfico a la demanda en Estados Unidos, fenómeno con pocas consecuencias internas en México; sin embargo, al término de ese periodo, la fuerza de los cárteles locales iba creciendo tan rápido en ciertas regiones, que el gobierno se vio precisado a redefinir el tema de las drogas como asunto de seguridad nacional. Empero, el acuerdo en la conceptualización no ha evitado que el fenómeno siga siendo motivo de antago-

¹ Traducción de Estrella Carmen Espiña Troitiño.

nismo en aumento entre las dos naciones. Los esfuerzos de México contra el narcotráfico alimentan un círculo vicioso, porque, cada vez que se redoblan, en respuesta los cárteles despliegan estrategias para sobornar e infiltrar capas del Estado, y la expansión de las organizaciones criminales prolonga la contienda. En una atmósfera de escándalos, son inevitables los fracasos de las autoridades, que divulgan los medios de comunicación, lo cual intensifica el malestar en las relaciones bilaterales. En el marco de la batalla entre los cárteles y el Estado germina la violencia, cuyos perpetradores habituales incluyen a numerosos agentes de la ley mexicanos que figuran en la nómina de las mafias. Así pues, la paradoja de la "guerra" es que ha creado un círculo vicioso nada fácil de romper.

Además, el avance de la resistencia mexicana contra el narcotráfico, muy obvia desde hace unos diez años, confirma la teoría de la "destrucción-reconstrucción" (*push down, pop up*), que formuló Ethan Nadelmann con base en sus observaciones de que las medidas para reducir la oferta en un lugar alientan el cultivo de drogas en otro. A la luz de esta teoría, la magnitud sin precedente de la cruzada mexicana contra el comercio de drogas es resultado de la eficacia del gobierno estadounidense en los años ochenta para detener el flujo de cocaína por Florida, que hizo a los colombianos desviar sus rutas de transporte para hacerlas pasar por México. A raíz de esto, los cárteles mexicanos, que en un principio eran simples mediadores, advirtieron oportunidades en el mercado vecino, empezaron a distribuir la cocaína ellos mismos en Estados Unidos y afirmaron su poder. Dada la extensión y porosidad de la frontera con México, la labor estadounidense para frenar esta corriente ha tenido menos logros que en Florida, y es por eso probable que el territorio mexicano siga siendo un punto de paso para el transporte de cocaína y un sitio de producción de marihuana y heroína. Por año-

didura, es de prever que los traficantes mexicanos sigan respondiendo a las oportunidades que crea en Estados Unidos la demanda de nuevas drogas, por ejemplo las metanfetaminas.

Este artículo se propone mostrar que la teoría de la “destrucción-reconstrucción” explica también las patologías que derivan de combatir las drogas. La importancia en aumento de México como abastecedor e intermediario, aunada al agravamiento subsecuente de la “guerra” descrita, ha llevado al país al borde de la “colombianización”, término que evoca violencia generalizada en las esferas social y política. La vehemencia de esa pugna coincide en México, por otra parte, con la transición gradual del régimen autoritario a una democracia incipiente, que es deseable pero ha vulnerado el poder estatal justo cuando el combate del narcotráfico requeriría instituciones sólidas. El debilitamiento de la legitimidad y la autoridad del Estado le resta vigor para reprimir conductas irregulares de sus propios agentes; por eso el desarrollo de la máquina de seguridad pública ha favorecido abusos. Si bien la consolidación de una democracia plena y de un Estado de derecho ayudaría a remediar esos problemas, las etapas iniciales de la transición parecen haberlos empeorado, porque en el contexto actual —es propio del caso— coexisten prácticas autoritarias con las nuevas tendencias democratizadoras. En tanto algunos órganos del gobierno federal se comportan de manera más democrática, otras instituciones, entre ellas la policía, siguen actuando en forma muy autoritaria. La ambigüedad se manifiesta también en otros planos, los de los estados y localidades, porque algunas regiones tienen gobiernos innovadores y otras siguen siendo baluartes del autoritarismo. Perseguir el narcotráfico, que exacerba la tensión entre las tendencias opuestas, a la larga fortalece las viejas prácticas: específicamente, obstaculiza por sí misma la construcción de

un Estado de derecho, pues los abusos de los aparatos de seguridad pública los vuelven indignos de confianza. Examinaré la evolución de las políticas contra el narcotráfico, sus rasgos y los efectos que surten en la relación México-Estados Unidos. Los serios problemas que crean, por igual, el comercio de drogas ilegales y los afanes por erradicarlas, han hecho de este tema, junto con el de la migración, uno de los más complejos en la agenda bilateral.

BREVE RESEÑA HISTÓRICA

La guerra contra el narcotráfico tiene sus raíces en circunstancias propias de Estados Unidos a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando los sentimientos nacionalistas comenzaron a vincular las drogas con la presunta conducta patológica de algunas minorías étnicas, y eso produjo un clima político favorable a la creación de un sistema legal que prohibía ciertas sustancias. Aunque en realidad eran de raza blanca el grueso de los consumidores (en particular los de cocaína), los estereotipos atribuían el uso de marihuana a los mexicanos, el de cocaína a los negros y el de opiáceos a los chinos. La propaganda racista ligaba el supuesto consumo de estos grupos con su "conducta criminal", sobre todo con su "propensión" a cometer violaciones y crímenes sangrientos en perjuicio de la sociedad.² Desde el principio se consideró que eran países extranjeros los causantes del problema, por ser las fuentes de drogas y de

² Para un excelente análisis de las fuerzas que apoyaron la prohibición de ciertas drogas, véase Douglas Clark Kinder, "Nativism, Cultural Conflict, Drug Control: United States and Latin American Antinarcotics Diplomacy through 1965", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, New York, Greenwood Press, 1989, pp. 11-24.

emigrantes indeseables (es decir traficantes de narcóticos y adictos a su uso). Por eso desde fechas muy lejanas la política estadounidense en la materia se ha propuesto restringir la oferta de drogas provenientes del exterior. Los sentimientos xenofóbicos coincidieron con presiones de la Asociación Estadunidense de Farmacéuticos y la Asociación Estadunidense de Médicos para regular el uso de estimulantes y sedantes, que estas agrupaciones deseaban distribuir en exclusiva, con base en el saber científico de sus miembros, movilizadas en pos de influencia y reconocimiento profesional. Además de esos factores, la poderosa herencia puritana que impregna la historia de Estados Unidos acentuó la propensión de su pueblo a condenar, por motivos morales y religiosos, los productos que alterasen el comportamiento. El gobierno de Estados Unidos adoptó legislación para prohibir el consumo de varios de ellos, por obra de la confluencia de actitudes y presiones que desde entonces convirtió a ese país en el más persistente abogado de un orden mundial contra las drogas.

Un signo de este activismo en sus comienzos fue el papel destacado que desempeñó el gobierno estadounidense para que se firmara una Convención sobre el Opio en 1906, tratado internacional pionero en su tipo. En el ámbito nacional, en 1914 el Congreso estadounidense aprobó la Ley Harrison, luego otros ordenamientos vigentes hasta hoy, incluidos los que prohíben los opiáceos, la cocaína y la marihuana. Para hacer cumplir estas leyes, en 1930 se estableció la Federal Bureau of Narcotics (FBN, Oficina Federal de Narcóticos), bajo el mando del militante Harry Anslinger, que se mantuvo en su cargo por tres decenios, a lo largo de los cuales Estados Unidos intentó disminuir la utilización de drogas. Irónicamente, esta maquinaria funcionaba contra un problema casi inexistente, por lo muy reducido del consumo en la primera mitad de nuestro siglo. Pese a que la película "Reefer Madness" —que data de los

años treinta— presentó las drogas como amenaza contra la sociedad, no fue sino en los sesenta cuando el consumo se extendió realmente en Estados Unidos. En vista de las tendencias descritas, era inevitable que en la batalla contra el narcotráfico participara México, que en el curso de su historia ha sido un pequeño productor y consumidor de marihuana y alucinógenos (el peyote y los hongos, empleados primordialmente en ceremonias religiosas de grupos indígenas); no obstante, se volvió proveedor de opiáceos en los años treinta, que creció durante la Segunda Guerra Mundial, cuando la necesidad en Estados Unidos de suministros de morfina alentó la siembra de amapola. Si bien México suscribió tratados internacionales para controlar las drogas y prohibió en su territorio el uso de la marihuana y similares, la insignificancia del consumo dentro del país y el cumplimiento apático de las prohibiciones internas relegaron el tema de las drogas a un sitio muy secundario en la primera mitad del siglo XX.

Aun así, el gobierno mexicano se sumó a la pugna contra el narcotráfico y, desde que terminó la Segunda Guerra Mundial, emprendió actividades de erradicación (en especial contra la marihuana), que continuaron en menor escala en los años cincuenta y principios de los sesenta; en la segunda mitad la oferta de marihuana mexicana aumentó considerablemente, por la tremenda expansión de la demanda en Estados Unidos. El gobierno tardó en reaccionar, pero a principios de los años setenta eran ya impetuosas en México las tareas contra el cultivo de drogas, en buena medida por efecto de la Operación Intercepción, que decidió el gobierno de Richard Nixon en septiembre de 1969. Ésta duró tres semanas e incluyó el despliegue de más de dos mil agentes para cerrar, prácticamente, la frontera entre los dos países. La minuciosa inspección de todos los vehículos provenientes de México provocó enormes congestionamientos, y de ambos lados de la frontera se paralizó la economía

en ciudades muy interdependientes. No era previsible que la Operación Intercepción lograra atenuar el tráfico de drogas (en la práctica se incautaron poquísimas y a muy alto costo), pero sí fue redituable para Estados Unidos el ejercicio de presión internacional.³ La humillación, la parálisis de la economía fronteriza y el interés en aplacar el enojo del vecino, impulsaron al gobierno mexicano a vigorizar su gesta contra el narcotráfico y a poner en pie un programa de indudable trascendencia simbólica (aunque poco eficaz), la Operación Cooperación, que contemplaba inspecciones de vehículos. Como se mantenía la presión estadounidense, México lanzó una empresa más enérgica contra el tráfico ilícito, llamada Operación Cóndor, la cual marcó el inicio de la "campaña permanente", que incluía el despliegue de tropas en las regiones con sembradíos de drogas y la fumigación aérea de grandes superficies. Esta técnica, combinada con otras, al reducir marcadamente la producción local hizo que declinara la participación de México en los mercados estadounidenses de marihuana de 70% a mediados de los años setenta a 10% en 1983; fue parecida la tendencia en el caso de la heroína.⁴

Sin embargo, el éxito de nuevas técnicas de cultivo en regiones y predios recónditos, aunado a los efectos de la corrupción, los problemas económicos de México y otras penurias, mermó la eficacia de la erradicación a tal grado que, a mediados del decenio de los ochenta, la cosecha de marihuana rebasó los niveles anteriores a la Operación

³ Un buen estudio de la Operación Intercepción es el de Richard B. Craig, "Operation Intercept: The International Politics of Pressure", *The Review of Politics*, 42 (4), October 1980, pp. 556-580.

⁴ Datos derivados de estimaciones del National Narcotics Intelligence Consumers Committee y la Drug Enforcement Administration, que cita Javier Treviño Cantú en "La política estadounidense y las relaciones México-Estados Unidos", documento de trabajo, 13 de abril de 1987, p. 13.

Cóndor, y la de amapola recobró su antigua magnitud. Un indicio de esta recuperación fue el descubrimiento en 1984 de El Búfalo, finca en Chihuahua que empleaba abundante mano de obra y disponía de terrenos y almacenes suficientes para rebasar, por sí solos, las estimaciones de capacidad de producción total de marihuana en el país, según la Drug Enforcement Agency (DEA, Agencia para el Control de las Drogas). Esta detección condujo al incidente quizá más llamativo en los empeños contra el narcotráfico, que fue el secuestro y asesinato de un agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, y de su piloto mexicano, Alfredo Zavala Avelar, a manos del dueño de El Búfalo, Rafael Caro Quintero. A poco tiempo de estos crímenes, el gobierno de Estados Unidos llevó a cabo una segunda Operación Intercepción, que de nuevo cerró la frontera por breve lapso con el objeto de presionar a las autoridades mexicanas. Éstas respondieron con el arresto de Caro Quintero dos meses después, lo que liquidó el episodio. Sin embargo, desde el caso Camarena, la guerra contra el narcotráfico ha favorecido tensión continua. Valga mencionar las acusaciones de tortura contra la policía mexicana que presentó en 1986 Víctor Cortés, agente de la DEA, y el secuestro y extradición ilegal (a cargo de la DEA) del médico mexicano Humberto Álvarez Machain por su presunta participación en el asesinato de Camarena. Además de estos conflictos, estallan tormentas con cada denuncia de corrupción, por ejemplo, luego del arresto, a principios de 1997, del general Jesús Gutiérrez Rebollo (jefe de la campaña antidrogas), a quien el gobierno acusó, al cabo de una investigación, de aceptar sobornos de Amado Carrillo Fuentes, en esa época jefe del cártel de Juárez.

Sobra decir que también las audiencias anuales en el Congreso estadounidense con motivo de la "certificación" de México desatan crisis en la relación bilateral. Estas audiencias son el clímax de las presiones periódicas que de-

finen la política de Estados Unidos frente a los países productores de drogas; como lo estipula la Ley contra el Abuso de Drogas de 1986, anualmente se requiere que el presidente de Estados Unidos manifieste ante el Congreso que esos países cooperan en la batalla contra el narcotráfico; la descertificación conlleva sanciones que incluyen la negación de ayuda y asistencia. Las audiencias en marzo de 1997 ilustran con suma claridad la acritud inherente al procedimiento. En esa ocasión, un grupo de distinguidos legisladores, que encabezaba la senadora Diane Feinstein (demócrata por California), propugnó la descertificación de México debido a los fracasos en su lucha contra las drogas. Durante las audiencias, los ponentes criticaron esas limitaciones, y en el Congreso hubo 251 votos (contra 175) por descertificar a México e imponerle sanciones en un plazo de noventa días, salvo que el presidente William Clinton reportara progresos notables. Aunque no hubiera la mayoría de dos tercios necesaria para invalidar el veto presidencial, los fallidos alegatos de los congresistas contra México no dejaron de fomentar su resentimiento. Además de la certificación, Estados Unidos ha utilizado de manera cíclica varios instrumentos para coercionar a su vecino, desde el cierre de la frontera hasta condenas contra el gobierno mexicano en la prensa, que se procura legitimar alegando que los esfuerzos de éste por combatir la producción y el tráfico de drogas son inadecuados e insuficientes. Cada vez que se redoblan las presiones, México reaviva su acción contra las drogas, y sigue una fase de relativa calma. Esporádicamente, el gobierno de Estados Unidos se ha declarado satisfecho con los empeños de los mexicanos, en particular en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (desde 1994). Sin embargo, son recurrentes los escándalos que, al poner de manifiesto las dimensiones del tráfico de drogas y sus efectos corruptores, alien-

tan nuevas condenas de Estados Unidos, que perpetúan un círculo vicioso.

Si la actividad contra el narcotráfico se rige por un ciclo en función de las presiones descritas, también se han afianzado pautas de corrupción y violencia, acentuadas a finales de los años ochenta y en los noventa, porque aumentó el tránsito de cocaína por territorio mexicano (donde no se elabora esta droga), y se desarrollaron la producción y el tráfico de marihuana y heroína. Este giro se debió principalmente al éxito ya señalado de la Task Force en el sur de Florida, que obligó a las mafias colombianas a desviar los cargamentos de cocaína por rutas a través de México. Los cárteles mexicanos, que eran ya muy fuertes en el tráfico de heroína y marihuana, descubrieron entonces en la cocaína una fuente de riqueza y llegaron a controlar los envíos de esa droga a Estados Unidos, mediante lo cual se convirtieron en organizaciones más poderosas, versátiles y complejas, con más dinero para sobornar.⁵ El cártel de Juárez, muy influyente en el comercio de cocaína, fue el que más creció; Amado Carrillo Fuentes, "El Señor de los Cielos", lo dirigió hasta su muerte, en julio de 1997. Le seguía en importancia el cártel de Tijuana, bajo la dirección de los hermanos Arellano Félix. Otras organizaciones poderosas han sido la del Golfo, que encabezó Juan García Ábrego hasta su captura y extradición a Estados Unidos a mediados de los años noventa, y la de los hermanos Caro Quintero (Miguel, Jorge y Genaro asumieron su dirección cuando encarcelaron a Rafael por el asesinato de Camarena). Por su parte, Jesús Amezcua y sus hermanos, Adán y Luis, son los mayores traficantes de efedrina y metanfetaminas, y los Guzmán

⁵ "Decisivo el informe del director de la DEA: los grandes narcos mexicanos eclipsan ya a los colombianos", *Proceso*, núm. 1063, 16 de marzo de 1997, pp. 8-9.

Loaera encabezan otra mafia. Los recursos de estos grupos y su brutalidad han favorecido un recrudecimiento de la pugna contra el narcotráfico.

EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS EN LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Por tres decenios Estados Unidos ha patrocinado iniciativas para restringir el flujo de drogas desde México; con ese fin, ha equipado el aparato de seguridad pública de su vecino, de preferencia el ejército y la Procuraduría General de la República (PGR); ha conferido, en la relación bilateral, un papel dominante a sus propias agencias especializadas; ha favorecido el mejoramiento de los servicios de inteligencia de la policía mexicana y ha presionado a México para que se dote de normas congruentes con la legislación estadounidense en materia de drogas.

Sobre todo a partir de la presidencia de Ronald Reagan, Estados Unidos ha brindado a México asistencia para ampliar sus capacidades contra el narcotráfico, que ha incluido la donación de helicópteros y el adiestramiento de ciudadanos mexicanos en técnicas de investigación y análisis de información financiera. Desde hace tiempo han estado a cargo de esta función organismos como la DEA y la red de Aduanas de Estados Unidos, en substitución del desprestigiado Programa de Seguridad Pública estadounidense de los años sesenta, que en su momento enseñó a las policías latinoamericanas métodos de investigación propiciatorios de la tortura. Más aún, en el periodo de Reagan el Congreso estadounidense aprobó excepciones a la ley que prohibía el Programa de Seguridad Pública, y con eso fue posible establecer el Programa de Asistencia contra el Terrorismo, en 1983, y el Programa Internacional para Adiestramiento y Asistencia en Investigaciones

Criminales (ICITAP), en 1984. El ejército mexicano —cerca de mil soldados entre 1984 y 1997— participa en el Programa Internacional de Adiestramiento y Educación Militar (IMET) de Estados Unidos.⁶ De modo simultáneo, han cobrado peso las agencias antinarcoóticos estadounidenses al formar lazos y suscribir acuerdos con sus equivalentes mexicanas más allá de las convenciones de la política exterior tradicional. Esta relación se ha fincado, entre otros elementos, en la cooperación y el intercambio de notas en investigaciones. Por su parte, los organismos estadounidenses encargados de velar por el cumplimiento de la ley tienen oficinas en varias ciudades de México, sin que exista reciprocidad: es difícil imaginar agentes de este país que recibieran en Estados Unidos privilegios comparables con los que disfrutaban en territorio mexicano los miembros de la DEA en funciones.

Se advierte la intromisión estadounidense en México en las actividades que despliega la Fuerza de Respuesta de la Frontera Norte (FRFN), fundada en 1990 con 1 800 miembros de la policía judicial federal mexicana (PJF), que ha utilizado en arrendamiento 21 helicópteros UH-1H de Estados Unidos en operaciones antinarcoóticos. El funcionamiento de esta organización se apoya en los servicios de inteligencia del personal de ayuda táctica del ejército de Estados Unidos y de la DEA en la embajada. México ha permitido que ingresen a su espacio aéreo aviones del país vecino que participen en maniobras de erradicación de la FRFN, y en tierra han colaborado agentes de los dos gobiernos.⁷ En fechas recientes ese vínculo se institucio-

⁶ “Desde el levantamiento de Chiapas, febril modernización y equipamiento del ejército e incremento de sus áreas de influencia”, *Proceso*, núm. 1031, 4 de agosto de 1996, pp. 8-9.

⁷ Kate Doyle, “The Militarization of the Drug War in Mexico”, *Current History*, núm. 2, 1993, p. 87.

nalizó —con la finalidad de perseguir mafias específicas— mediante la creación de las Fuerzas Operativas Bilaterales (BTF). Una de ellas se concentró en el cártel de Juárez, otra combate la organización de los Arellano Félix en Tijuana. Estados Unidos recibe de satélites y otros dispositivos de reconocimiento como los AWACS (sistemas aéreos de supervisión y control), lo mismo que de informantes y de medios electrónicos (para interceptar comunicaciones telefónicas), los datos que comparte con autoridades mexicanas.

Para atacar los cárteles con más eficacia, Estados Unidos ha propugnado un código común, que se ha concretado al propagarse en México varias prácticas estadounidenses, y también mediante acuerdos bilaterales, entre los que destacan el Tratado de Asistencia Legal Mutua (TALM) de 1989 y un Acuerdo para Intercambio de Información sobre Impuestos (TIEA). El TALM fue el primer acuerdo en su tipo ratificado en América Latina. Por no incluir el requisito de “doble criminalidad”, permitía la cooperación incluso en asuntos donde no coincidieran las leyes de los países signatarios, lo cual habría de facilitar la confiscación y requisa de activos, entre otros procedimientos, sin que el secreto bancario que garantizan las leyes mexicanas obstaculizara las investigaciones de Estados Unidos.⁸ Dice Nadelmann respecto a estos reglamentos comunes:

La internacionalización de las leyes estadounidenses en el siglo XX ha modificado los sistemas penales en docenas de países. Nadie ha defendido el cumplimiento internacional de sus propias leyes de manera tan agresiva e insidiosa como Estados Unidos, ni se ha empeñado tanto en que copien su sistema de justicia penal otros países. Algunos gobiernos

⁸ United States Senate Treaty Documents 100-13, 100th Congress, 1998.

han seguido los pasos de Estados Unidos, al adoptar técnicas de investigación estadounidenses, crear agencias especializadas en la lucha contra las drogas, emplazar sus agentes de la ley en el extranjero y adoptar normas sobre actividades conspiratorias, leyes de expropiación y controles del lavado de dinero derivado del narcotráfico. El resultado ha sido la "estadunización" de los sistemas judiciales en varias partes del mundo.⁹

Lo anterior no se ha conseguido por convergencia o acuerdos, sino gracias a la simple imitación de las normas de Estados Unidos en otras naciones.¹⁰ Por ejemplo, para reprimir el lavado de dinero, México reprodujo las reglas financieras de su vecino, junto con las prácticas para controlar los movimientos de capital (por eso desde principios de los años noventa los formularios aduanales de este país, al igual que los de Estados Unidos, piden a los viajeros que notifiquen el ingreso de dinero superior a 10000 dólares). Además, desde 1998 los bancos mexicanos han copiado los procedimientos estadounidenses para detectar dineros sospechosos. Estados Unidos no ha enfrentado dificultades para exportar su orden legal ni ha pagado altos costos por hacerlo, toda vez que sus socios no lo han presionado exitosamente para que altere sus leyes en reciprocidad; es ilustrativo el fracaso de los empeños de México en evitar que se aplique la pena de muerte a sus ciudadanos condenados por delitos graves en territorio estadounidense. Lo impenetrable del sistema legal de Estados Unidos ha tenido consecuencias para México, cuyas estrictas leyes para el control de armas de fuego han

⁹ Ethan Nadelmann, *Cops across Borders: The Internationalization of United States Criminal Law Enforcement*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 12.

¹⁰ *Ibid.*, p. 470.

perdido eficacia en razón de la negativa del vecino a imponer controles análogos, situación que empeora en cuanto la guerra del narcotráfico induce flujos de drogas hacia el norte y de armas de fuego hacia el sur.

EL PAPEL DE MÉXICO CONTRA LAS DROGAS

Valga reiterar que por veinte años el objetivo primordial de México ha sido atacar la producción de drogas. El ejército solía desempeñar el papel central en esa tarea, porque estaban a su cargo la fumigación de las cosechas y otros procedimientos para reducir los cultivos. En los años ochenta, a manera de precisar su papel en la lucha que nos ocupa, los militares añadieron el plan DN-IV a los tres que estaban vigentes: en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), aproximadamente 20 generales, 120 oficiales de alto rango, 1 225 oficiales y 25 000 soldados participaban ya en operaciones antinarcóticos, básicamente en la erradicación.¹¹ Sin embargo, al hacerse prioritaria la persecución de los cárteles, la PGR pasó a ocupar una posición preeminente.

Por largo tiempo México mantuvo su tradición de rechazar —a diferencia de casi todos los demás países latinoamericanos— la ayuda militar estadounidense, por temor a sus repercusiones en la soberanía nacional. Empero, esta desconfianza ha desaparecido en veinte años. En nombre de la causa contra el narcotráfico, tras un lapso de fuerte coerción externa, México empezó a recibir substancial ayuda militar de su vecino bajo la presidencia de Reagan. En contraste con la etapa de 1950 a 1981, en la que los mexicanos

¹¹ Conferencia del secretario de la Defensa Nacional de México sobre la campaña permanente contra el narcotráfico, Washington, abril de 1987.

no aceptaron más que 22.1 millones de dólares en ventas militares subsidiadas, la cifra fue de 120 millones entre 1982 y 1989.¹² También aumentaron las licencias que concedió Estados Unidos para la venta de armas "comerciales" a México, cuyas exportaciones pasaron de 16.6 millones de dólares anuales, durante los treinta años previos a Reagan, a más de 40 millones a finales del decenio de los ochenta. En 1991 y 1992, México recibió de Estados Unidos 70 millones de dólares, incluida la transferencia de 21 helicópteros UH-1H;¹³ en los cuatro años posteriores rechazó la ayuda estadounidense, en protesta por la extradición ilegal —a manos de la DEA— del médico Álvarez Machain, pero en 1996 volvió a recibirla: el 24 de abril el secretario de Defensa, Enrique Cervantes, y su equivalente en Estados Unidos, William Perry, firmaron un acuerdo de ayuda militar que contemplaba el adiestramiento de soldados mexicanos en tácticas antinarcóticos en Fort Bragg, Carolina del Norte, y el de pilotos que pudieran utilizar 20 helicópteros Huey UH-1H que recibiría de inmediato la fuerza aérea mexicana (otros 50 se le donarían en 1997).¹⁴ Así pues, a mediados de los años ochenta México aceptó lo que había rechazado obstinadamente, y desde entonces buen número de oficiales mexicanos han completado su formación en Estados Unidos; por lo que hace a los contingentes de élite, siguen cursos en instalaciones estadounidenses en Panamá.

Con todo, el sistema judicial (en particular la PGR) ha asumido un papel medular en la lucha contra el narcotráfico, incluso más importante que el del ejército. Ese pre-

¹² Doyle, art. cit., p. 87.

¹³ "U.S. is Drug Sutor, Plying Mexico with Copters", *The New York Times*, September 23, 1995, p. 3.

¹⁴ "Mexico Quietly Makes Big Shift toward a More Pro-U.S. Policy", *The New York Times*, May 2, 1996, p. 7.

dominio se hizo aparente en la era de Salinas, quien modificó las prácticas de su predecesor, porque limitó las funciones del aparato militar —a principios del sexenio disminuyó marcadamente el número de soldados en actividades antinarcóticos, si bien repuntaría en los dos últimos años— en provecho de la PGR.¹⁵ Este cambio refleja el hecho de que Salinas viera en el narcotráfico un problema de seguridad nacional y una amenaza para el Estado, opinión que manifestó desde su campaña electoral, en 1988. Anticipó este punto de vista De la Madrid, en 1987, cuya concepción se aproximó a la del país vecino en tanto se alejó de la de mandatarios mexicanos anteriores, que veían en el comercio de drogas un problema de Estados Unidos en lo fundamental. Pero Salinas fue más lejos al declarar que el narcotráfico se había convertido en un problema interno de México, ya que el poder económico de los cárteles, su “control” de zonas del país y el armamento a su disposición desafiaban al Estado. Por efectos de esta nueva visión, el gobierno mexicano decidió restar prioridad a la erradicación de cultivos (que estaba a cargo de los militares) para otorgársela a la persecución de los cárteles (que correspondía básicamente a la PGR). Al subir a 60% la fracción de su presupuesto destinada a combatir el narcotráfico, la PGR compró a Estados Unidos artefactos electrónicos de vigilancia y amplió su flota de helicópteros.¹⁶ Las adquisiciones fueron abundantes hasta el conflicto por el secuestro de Álvarez Machain y se reanudaron en 1996.

El gobierno de Zedillo siguió definiendo el tráfico de

¹⁵ “Desmiente Riviello Bazán acusaciones de un diario de EU sobre narcotráfico”, *El Día*, 1º de marzo de 1990, p. 6; “El ejército interviene en los comicios sólo como vigilante”, *Excelsior*, 9 de junio de 1990, p. 4.

¹⁶ *Ibid.*, p. 33.

drogas como problema de seguridad nacional y mantuvo el énfasis en las labores de investigación y persecución. Sin embargo, debido a la corrupción y otros problemas en la PGR (más patentes en la policía judicial federal), Zedillo optó por nombrar a miembros del ejército para dirigir el movimiento contra las drogas –amén de confiar a militares la dirección de varias agrupaciones policiacas, incluso en la ciudad de México– y creó un organismo, el Instituto Nacional para el Combate del Narcotráfico, cuya dirección encomendó al general Gutiérrez Rebollo. Luego de que éste fue objeto de severas acusaciones, a principios de 1997 el gobierno disolvió el Instituto y nombró a Herán Salvatti, un ayudante del procurador general, para dirigir la política antinarcóticos de México. A pesar del alboroto, útil para demostrar que los militares no son más capaces ni menos corruptibles que otros agentes de la ley, el ejército tiene hoy un papel más preponderante que en tiempos de Salinas, pues recoge información y colabora en las investigaciones además de ocuparse de la erradicación de plantíos, si bien la PGR mantiene suma responsabilidad.

LOS EFECTOS EN MÉXICO DE LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

La batalla contra el narcotráfico ha tenido varias consecuencias para México. En primer lugar, las instituciones encargadas de librarla, principalmente el ejército y parte del sistema judicial, se han corrompido más. En segundo término, la “guerra” ha sido lesiva para los derechos humanos en el país y fomentado la violencia. Entre los efectos secundarios, valga mencionar que el dinero de origen ilícito ha infiltrado el ámbito financiero (y tal vez segmentos de la élite gobernante), además de favorecer la concentración del ingreso. El combate de las drogas también

distorsiona las asignaciones presupuestarias y es un obstáculo para consolidar un Estado de derecho.

El ejército mexicano

El fenómeno que nos ocupa ha alterado las funciones del ejército mexicano y contribuido a su revigorización en los dos últimos decenios. A diferencia del periodo que se extiende de los años cuarenta hasta finales de los setenta, cuando los efectivos nunca fueron más de 40 000 (y sólo 2% del presupuesto federal se les acordó anualmente), éstos crecieron en los gobiernos de José López Portillo (1976-1982), De la Madrid y Salinas hasta llegar a 175 000. En la actualidad, el ejército mexicano tiene 130 000 hombres, la armada (fuerza naval) 37 000 y la fuerza aérea 8 000; las erogaciones eran de cerca de 1 500 millones de dólares anuales a principios de los años noventa,¹⁷ pero en 1994, con el levantamiento del ejército "zapatista" en Chiapas y la intranquilidad que acentuaban las medidas contra el narcotráfico, el gobierno elevó ese monto a 2 246 millones.¹⁸ A pesar de esta expansión en los años ochenta y noventa, el ejército mexicano sigue siendo pequeño en comparación con otros. En 1993, el número de efectivos militares por cada mil habitantes colocaba a México en el lugar 117, entre 144 países, y en la misma escala el país ocupaba el lugar 140 en gasto militar como porcentaje del PNB,¹⁹ pero ascendió 39 sitios al aumentar esos egresos de 0.4 a 0.6% en 1994 y ahí se ha mantenido. Si bien esta proporción siguió siendo

¹⁷ *The Military Balance 1995-1996*, London, The International Institute for Strategic Studies, 1994, p. 202.

¹⁸ *Proceso*, núm. 1031, 4 de agosto de 1996, pp. 8-9.

¹⁹ Michael J. Dziedzic, "Mexico", en Douglas J. Murray & Paul R. Viotti (eds.), *The Defense Policies of Nations*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 114.

relativamente baja, es revelador que haya subido en una época en la que el presupuesto público se recortó drásticamente en otras áreas. Esto pone en evidencia el interés del sistema político en complacer a los círculos castrenses y atribuirles misiones de seguridad interna, en una temporada de austeridad presupuestaria que, al deprimir los niveles de vida, alimentaba el riesgo de disturbios y malestar social.

La revitalización del ejército se ha apoyado en un programa para modernizarlo, cuyos ambiciosos objetivos —que frenó la crisis económica en los años ochenta— incluyen la renovación de sus recursos y la búsqueda de una organización mejor articulada. Parte del equipo data de la Segunda Guerra Mundial, pero los pertrechos se han puesto al día mediante importaciones, incluso de transportes blindados. Al mismo tiempo, la industria militar nacional ha progresado para cubrir necesidades básicas. Se fabrican en México rifles de asalto G-3 (con licencia del gobierno alemán) y el transportador blindado DN-III. También la armada usa patrullas de fabricación local, y la fuerza aérea se benefició de la compra de una docena de aviones supersónicos F-5 de Estados Unidos en 1982.²⁰ Por su parte, el gobierno de Salinas adquirió 17 aviones Pilatus de Suiza y otras aeronaves. Todo lo anterior ha reforzado la capacidad profesional de los militares, en particular la de los oficiales, cuyos sueldos han mejorado, a la par que la campaña antinarcóticos ha encomendado a los militares misiones adicionales y apuntalado sus reclamos de más fondos. Escribe Arturo Sánchez Gutiérrez:

Durante las décadas de los setenta y los ochenta, la tarea fundamental que exigió modernización y más eficiencia de parte de las fuerzas armadas fue el combate al narcotráfico. Esta tarea requirió no sólo mayor personal militar, sino mejor

²⁰ *Ibid.*, p. 138.

equipo, armamento de más alcance y potencia, y desarrollar actividades de investigación, inteligencia y persecución.²¹

Estas habilidades, que se exhibieron en la guerra contra las drogas, serían utilizables para reprimir grupos de oposición como los que aparecieron en Chiapas y Guerrero en los años noventa.

Pese a que el gobierno de Salinas transfirió algunas de las responsabilidades del ejército a otras ramas del aparato de seguridad, la participación continua de los militares en diligencias antinarcóticas ha tendido a corromperlos. Un episodio llamativo fue el tiroteo entre el ejército y policías federales en Tlalixcoyan, Veracruz, el 7 de noviembre de 1991, cuando los segundos, que perseguían un avión de narcotraficantes, usaron una pista de aterrizaje donde los recibieron con disparos unos soldados que la custodiaban por cuenta de cierta organización criminal. Por la muerte, en este enfrentamiento, de siete policías, se impusieron penas de cárcel a dos generales (incluido el comandante de la región militar 26, correspondiente a Veracruz, Alfredo Morán Acevedo), un coronel, un capitán, un teniente y un sargento.²² Un escándalo reciente es el del general Gutiérrez Rebollo. En julio de 1997, la revista *Proceso* dio a conocer documentos muy comprometedores, que denunciaban a oficiales de alto rango presuntamente coludidos con cárteles;²³ se ha castigado ya a varios de los culpables, pero quedan por investigar muchos otros casos. Además, la violencia asociada con el trá-

²¹ Arturo Sánchez Gutiérrez, "El Estado y los militares en los años ochenta", *El nuevo Estado mexicano*, vol. 2, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992, p. 30.

²² "Cárcel a 6 militares involucrados en el asesinato de judiciales en Veracruz", *El Día*, 13 de enero de 1992, p. 2.

²³ *Proceso*, núm. 1082, 27 de julio de 1997.

fico de drogas ha cobrado las vidas de cientos de soldados mexicanos, sobre todo en choques con mafiosos, pero también con policías.

El sistema judicial mexicano

La prominencia de la PGR en la guerra del narcotráfico desde hace un decenio ha creado peores problemas que los relativos al ejército. En efecto, las tropas fortalecidas se mantienen subordinadas al poder político, en parte gracias a líneas de mando verticales que en algo contrarrestan la corrupción, pese a los incidentes descritos. Las agrupaciones policiacas, además de ser más proclives a esa falta que el ejército, tienen más ocasiones para incurrir en abusos, y es muy difícil controlarlas precisamente porque tienen menos coherencia institucional y están ligadas a la rama más corrupta del gobierno, es decir el sistema judicial, cuyo poder, cada vez que se extiende, deriva en más abusos, lejos de disminuir la criminalidad.

No es novedad el desprestigio de la policía mexicana, pero ha aumentado a raíz de la lucha contra las drogas, porque agentes locales, estatales y federales se han coludido con los traficantes, les sirven de guardaespaldas y les brindan protección. Los enormes capitales de la droga han multiplicado las oportunidades de corrupción: de acuerdo con fuentes de la DEA, los hermanos Arellano Félix gastan ellos solos más de un millón de dólares a la semana en sobornar a los agentes de la ley en Tijuana.²⁴ Comenta Nadelmann:

Durante los años setenta y ochenta, las policía federal, estatal y local han colaborado y competido alternativamente

²⁴ *Proceso*, núm. 1063, 16 de marzo de 1997, pp. 8-9.

entre sí y con fiscales, jueces, unidades militares, políticos y agentes de servicios de seguridad por extraer sobornos de los traficantes de drogas, a base de participar en algunas operaciones de narcotráfico y aplastar otras. Pese a que altos funcionarios en el Distrito Federal deciden respecto a carreras, políticas y decisiones operativas en la lucha contra el narcotráfico y la corrupción, los jefes locales y los comandantes regionales pueden seguir actuando con independencia y poder considerables.²⁵

De la Madrid, Salinas y Zedillo anunciaron su intención de combatir esta situación, pero la falta de voluntad política, la amplitud y complejidad del problema y el poder del aparato de seguridad pública condenaron al fracaso esos empeños. En un principio De la Madrid quiso extirpar la corrupción y los abusos por medio de reducir varios órganos policiacos y alterar su composición, pero este esfuerzo repercutió en más criminalidad, pues los agentes destituidos, dotados de armas automáticas que robaron al dejar su cargo, se dedicaron a asaltar. Aunque la retórica que desplegó fuese comparable con la de su predecesor, Salinas tal vez haya hecho menos que él, a juzgar por la corrupción bajo su gobierno. También Zedillo declaró prioritario el saneamiento y fue el primero en hacer procurador general a un miembro de la oposición, además de que mandó reformar los mecanismos para el reclutamiento y adiestramiento de la policía y dispuso que oficiales del ejército dirigieran la policía judicial, por creerlos inmunes a la corrupción, pero el talento de los traficantes para sobornar probaría lo contrario. Pese a que las estrategias de Zedillo han sido más firmes que las de Salinas, no han tenido mejores efectos, porque, como es ya costumbre, tras el frenesí inicial perdieron impulso. Además

²⁵ Nadelmann, *op. cit.*, p. 277.

de que la magnitud del problema tal vez rebasa la capacidad de cualquier gobierno para atacarlo, valga conjeturar que motivos políticos —entre ellos el interés en asegurarse la lealtad de los cuerpos policiacos— quizá inhiban actos más enérgicos para erradicar abusos.

Las investigaciones del asesinato de Camarena en 1985 expusieron la connivencia entre narcotraficantes y agencias del orden, específicamente las policías judiciales (estatal y federal) en Jalisco, varios de cuyos agentes participaron en el secuestro, tortura y asesinato de Camarena, ayudaron a Caro Quintero a evadir la justicia e intentaron atajar las pesquisas. También la investigación del asesinato del cardenal de Guadalajara, Juan Jesús Posadas Ocampo, y de su chofer, el 24 de mayo de 1993 —que las autoridades atribuyeron a una confusión de identidad, pese a que los disparos fueron a muy corta distancia— revelaron colusión de miembros de la policía con narcotraficantes, lo que dio lugar a que el procurador de la República despidiera a 67 agentes,²⁶ entre ellos el jefe de la policía judicial de Jalisco. Estos incidentes son la punta del iceberg: han atraído la atención del público por su carácter espectacular, pero la complicidad entre policías y traficantes es rutinaria. De hecho, son tan frecuentes las irregularidades que casi han dejado de ser noticia digna de publicación. Valga citar dos casos, el del 4 de agosto de 1994, fecha en que 7.5 toneladas de cocaína desaparecieron de un avión colombiano recién capturado en Zacatecas,²⁷ y otro en noviembre de 1995, cuando todo el destacamento de la policía federal en Baja California Sur fue transferido después de que no interceptó un avión que transporta-

²⁶ "Mexican Drug Inquiry Leads to Dismissal of 67 Officers", *The New York Times*, June 16, 1993, p. 13.

²⁷ "A Cocaine Trial in Mexico Points to Official Corruption", *The New York Times*, April 19, 1995, p. 1.

ba cocaína.²⁸ Los hechos descritos sugieren pautas inquietantes. Cada depuración de los equipos de seguridad (en particular de la policía judicial), a raíz de algún hecho extraordinario, da lugar a revelaciones de sobornos y otros abusos; el Estado despide a algunos agentes y los substituye por otros, que a la larga actúan igual que sus predecesores; se repite así un ritual cíclico, sin que haya cambios verdaderos. Eso explica por qué la policía judicial, que ganó poder luego de que le confiaron actividades antinarcótics, es la más temida en el país.

Otros efectos corruptores

Además de su repercusión directa en la policía y el ejército, la guerra contra el narcotráfico ha tenido efectos perniciosos en otros planos. Incluso algunos miembros de la élite política podrían haber establecido relaciones financieras con los cárteles, para facilitar el lavado de dinero en la economía formal y brindar capitales a negocios aparentemente legítimos. Es difícil calcular la extensión del fenómeno, pero rumores persistentes asocian algunas de las familias políticas más ricas y poderosas de México con los cárteles de drogas. En 1996, *The New York Times* vinculó con narcotraficantes a los gobernadores de Sonora y Morelos, Manlio Fabio Beltrones y Jorge Carrillo Olea. Son objeto de acusaciones similares Raúl Salinas de Gortari y el ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva. A principios de los años noventa, tribunales de Estados Unidos condenaron por tráfico de drogas a Rubén Zuno Arce, cuñado de Luis Echeverría, quien fue presidente de México de 1970 a 1976.

²⁸ "Drug Plane Lands in Mexico and is Unloaded, Possibly by Police", *The New York Times*, November 30, 1995, p. 14.

El dinero de la droga ha tenido efectos, a la vez, en el sector privado. Ese capital alimenta innumerables empresas (el estirón de compañías como la aerolínea TAESA ha despertado sospechas), incluidas algunas de las más grandes corporaciones mexicanas. De ahí que el narcotráfico acentúe la concentración del ingreso, tal vez alimente la fuga de capitales y sin duda contribuya a la expansión de la economía subterránea, que son tres de los problemas más urgentes del país. Como es típico de la gesta contra el narcotráfico, los intentos por evitar el lavado de dinero han sido contraproducentes, dado que las nuevas reglas para combatirlo han creado oportunidades adicionales de corrupción en el sistema bancario (lo demostró la Operación Casablanca), las casas de bolsa y la economía en general. Esto avala a los académicos que recomiendan simplificar reglamentos para suprimir oportunidades de sobornos y contener la corrupción.

Las asignaciones presupuestarias en México

También las asignaciones presupuestarias del gobierno mexicano han padecido efectos de la contienda con el narcotráfico. Las penurias económicas recurrentes, la muy desigual distribución de la riqueza y el desempleo han marcado el México de los últimos veinte años, en los que la adopción de políticas económicas neoliberales dictó una drástica reducción del gasto público, excepto para fines de seguridad: el narcotráfico no es la única circunstancia que lo explique, pero sí una de peso. Hace notar Sánchez Gutiérrez: "La modernización de las fuerzas armadas y el combate al narcotráfico fueron elementos más importantes en la época de la crisis que las tareas del Estado vinculadas con la salud y la educación. En otras palabras, la aus-

teridad no pasó por las fuerzas armadas”.²⁹ En los dos años iniciales del sexenio de Salinas aumentó en 50% el presupuesto para el mantenimiento de las bases militares,³⁰ no obstante las limitaciones generales de fondos. En el mismo periodo, los militares se beneficiaron en conjunto de mejoras salariales, y el gobierno mantuvo su ambicioso plan de construcción de vivienda para ese personal.³¹ A su vez, la participación de la PGR en el presupuesto se duplicó en seis años a partir de 1983; en 1989, es decir el primero de Salinas, se registró el mayor auge,³² y a lo largo del decenio subsecuente la PGR supo mantener una situación privilegiada gracias a su poder renovado; el dinero adicional sirvió para reprimir el narcotráfico y permitió ampliar la flota de aviones de la organización.

Los derechos humanos

La “guerra” ha tenido efectos muy negativos para los derechos humanos y civiles. Por las características del aparato judicial mexicano, sus faenas contra las drogas conllevan abusos rara vez castigados. La naturaleza misma del narcotráfico acentúa estos problemas, porque el combate de ese delito se apoya en labores de espionaje interno, colaboración con delatores, interceptación de líneas telefónicas y confesiones: no podría ser de otro modo, pues el comercio y el uso de drogas son actividades voluntarias de productores, vendedores y compradores. Aun en países

²⁹ Sánchez Gutiérrez, art. cit., p. 39.

³⁰ “\$7500 millones para mantenimiento de instalaciones militares: Sedena”, *El Nacional*, 25 de julio de 1990, p. 12.

³¹ “Construyó Sedena más de 5000 casas de renta”, *El Nacional*, 18 de julio de 1990, p. 12.

³² Sánchez Gutiérrez, art. cit., p. 33.

con sólidas protecciones legales, esas técnicas policiacas vulneran los derechos civiles. Perseguir el narcotráfico de paso ha contribuido al enorme crecimiento de la población carcelaria. Las prisiones mexicanas, donde es rutinaria la violación de los derechos humanos, paradójicamente auspician —es el caso en todo el mundo— los grupos criminales que deberían erradicar. Son un ambiente idóneo para el reclutamiento de narcotraficantes, cuyas organizaciones al parecer ejercen controles en las cárceles.

La guerra contra las drogas ha lesionado los derechos humanos por una causa más, implícita en el repunte de un probado método para controlar la oposición política: el de encarcelar a personas bajo cargos criminales fabricados. El margen de maniobra de las autoridades en la pugna contra las drogas ha ofrecido oportunidades para arrestar, torturar e incluso asesinar a disidentes. Campesinos y grupos indígenas involucrados en pleitos políticos o por tierras suelen ser víctimas de estos métodos, con más frecuencia en la zona suroeste del país, es decir en Oaxaca, Chiapas y Guerrero.³³ La ironía es que los agentes públicos, ya sea en sus cargos oficiales o en un segundo empleo de pistoleros a sueldo, a menudo participan más en el narcotráfico que aquellos a los que persiguen e intimidan. Algunos de los abusos son imputables a guardias de élite antinarcóticos, sobre todo desde que en 1988, justo después de llegar a la presidencia, Salinas creó en la oficina del procurador general un organismo, cuya dirección confió a un asistente de aquél, Javier Coello Trejo, quien prácticamente tuvo carta blanca para combatir los cárteles. El enorme poder del que dispuso este grupo nutrió un sentimiento de impunidad entre la policía judicial, aparejado a una rápida multiplicación de los abusos (de-

³³ Véanse, al respecto, las evidencias que presentan con regularidad los reportes de Americas Watch y Amnistía Internacional.

tenciones sin juicio, corrupción, extorsión y confesiones extraídas mediante tortura), más llamativa en las zonas que suministran drogas. Eso dio lugar a que Americas Watch, la organización internacional defensora de los derechos humanos, publicara un trabajo sobre México en 1990 en el que criticó rudamente la actuación de la policía judicial federal.³⁴

En respuesta, Salinas puso en pie la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que fue un avance en cuanto el gobierno aceptó la existencia de abusos en México, pero no tiene personal suficiente ni otros recursos para impedir los atropellos cotidianos que cometen los encargados de la seguridad. En su informe de 1993, Amnistía Internacional estima que en México continuaron

el uso intensivo de la tortura y los malos tratos que infligen los agentes de la ley, y al menos una persona murió por tortura. Hay seis prisioneros de conciencia, miembros de una comunidad indígena. Muchas personas fueron detenidas arbitrariamente, [al participar] en disputas por tierras o en manifestaciones pacíficas, y padecieron los malos tratos de las fuerzas de seguridad. No han progresado mucho las investigaciones sobre la "desaparición" de cientos de personas en años anteriores. Las condiciones en las cárceles siguen siendo muy duras. Al menos una persona, miembro de una comunidad indígena, fue ejecutada extrajudicialmente.³⁵

La situación no ha cambiado mucho desde entonces. Valga añadir que el ejército reprimió el levantamiento del ejército "zapatista" en Chiapas a principios de 1994, y que se han presentado denuncias de ejecuciones sumarias,

³⁴ *Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity*, New York, Americas Watch, 1990.

³⁵ *Amnesty International: The 1993 Report on Human Rights around the World*, London, Amnesty International, 1993, p. 207.

detenciones arbitrarias y uso de la tortura en esa región.³⁶ Se reflejan estos problemas en el reporte de Amnistía Internacional que abarca 1994:

Hay numerosos prisioneros de conciencia, en su mayoría campesinos indígenas. Continúan los informes sobre el uso extendido de la tortura y malos tratos por parte de los agentes de la ley. Se desconoce aún el paradero de al menos veinte personas "desaparecidas" en años anteriores. Docenas de personas han sido ejecutadas extrajudicialmente. Los responsables de estas violaciones de los derechos humanos siguen gozando de impunidad.³⁷

Entre 1996 y 1998, bajo el gobierno de Zedillo, las organizaciones de derechos humanos continuaron notificando prácticas extralegales. En la lista de Amnistía Internacional, los prisioneros de conciencia pasaron de cinco en 1994 a 150 en 1997. En este año, dos observadores fueron expulsados del país y otros activistas se quejaron de obstáculos para entrevistarse con altos funcionarios.³⁸ Pese a que la CNDH ha ganado en eficacia, no se da abasto para repeler las prácticas ilegales.

El ámbito político

Finalmente, pese a que la reforma electoral —con ímpetu redoblado en el gobierno de Zedillo— le ha valido al país

³⁶ Véase, por ejemplo, "Mexican Army is Said to Abuse Rebel Suspects", *The New York Times*, January 24, 1994, pp. 1, 6.

³⁷ *Amnesty International: The 1995 Report on Human Rights around the World*, London, Amnesty International, 1995, p. 210.

³⁸ "Mexico Snubs Visiting Head of Amnesty International", *The New York Times*, September 25, 1997, p. 8.

el calificativo de “democracia incipiente”, la guerra del narcotráfico interfiere con la democratización de México. En efecto, no se ha consolidado el imperio de la ley, y las iniciativas contra ese delito, al poner en evidencia las peores características del sistema judicial, obstruyen la construcción de un aparato legal que inspire confianza a la población, de modo que no se cumple un requisito indispensable para afianzar un Estado de derecho. El descontento que se aviva por la corrupción ha contribuido a deteriorar la imagen del PRI y de todo el régimen; en forma correlativa, ha beneficiado a la oposición, como puede verse en los resultados electorales recientes; por ende, podría pensarse que, indirectamente, la guerra contra el narcotráfico alienta la transformación política. Sin embargo, la violencia asociada con ese combate mina el terreno para consolidar la democracia, entre otras razones porque estimula en estratos de la población el deseo de líderes autoritarios que “restablezcan la paz”. Desde mediados del decenio de los ochenta los homicidios han aumentado marcadamente en el Distrito Federal y otras áreas metropolitanas cardinales, donde la incidencia del crimen es ya alarmante, aunque no alcance los niveles de Bogotá. En este clima es plausible que los asesinatos se vuelvan comunes en la resolución de disputas y que los desacuerdos en el seno de la clase política rebasen los límites institucionales, si el uso de las armas se generaliza. Son indicios inquietantes los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato priísta a la presidencia, y Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI. No es que se hayan descubierto vínculos directos entre esas muertes y la batalla de las drogas, pero ésta contribuye a un ambiente en el que proliferan todos los delitos. Por eso la definición del narcotráfico como problema de seguridad nacional, que suscribió el régimen en reacción contra el poder de los cárteles, no ha creado estabilidad, sino que ha tenido efectos secundarios indeseables, y la vio-

lencia propia de contiendas entre varios grupos de narcotraficantes está empezando a infiltrar la política nacional.

SOLUCIONES TEÓRICAS

Desafortunadamente para México, todos los remedios para los males que engendra la guerra contra el narcotráfico están fuera de su control, en vista de la enorme demanda de drogas en Estados Unidos. Una drástica reducción en el consumo sería una solución definitiva, pero es muy improbable por ahora. Según estimaciones del gobierno de Clinton, hay 2.7 millones de drogadictos habituales en Estados Unidos (algunos expertos hablan de cuatro a seis millones).³⁹ Los consumidores eventuales son más numerosos aún. Este inmenso mercado —que ha demostrado su resistencia a todas las fórmulas de las autoridades estadounidenses para reducir la demanda— sigue siendo atractivo para los narcotraficantes, y no hay visos de solución.

En principio, la legalización de las drogas en Estados Unidos y México privaría a los cárteles de su motivo para existir, una vez que desaparecieran las posibilidades de lucro. Se acabarían también las oportunidades de sobornos y corrupción, y sería concebible que en México los cuerpos de protección se sanearan y recobraran dimensiones moderadas. Se corregiría, a la vez, la deformación de las asignaciones presupuestarias mexicanas, porque, al terminar los programas contra el narcotráfico, los millones de dólares que hoy se gastan en costearlos podrían utilizarse para subsanar carencias sociales. Sin embargo, no parece factible la legalización de las drogas en Estados Unidos, porque se

³⁹ "Clinton to Use Drug Plan to Fight Crime", *The New York Times*, February 10, 1994, p. 20.

le oponen los dos partidos políticos, y son pocos los líderes que la respaldan, entre ellos Kurt Schmoke (ex alcalde de Baltimore), George Schultz (ex secretario de Estado), William Buckley hijo y Milton Friedman. Tampoco la opinión pública es receptiva a esa idea, porque las tendencias culturales hegemónicas en Estados Unidos impiden un debate racional sobre la posible legalización. Aunque las marcas propensiones hedonistas en la sociedad estadounidense contemporánea favorezcan el consumo de drogas, las contrarresta un legado calvinista no menos poderoso que, aunado a la vieja tradición legalista, exige que se impongan castigos cada vez más severos, con la ilusión de resolver los problemas que crea el comercio de sustancias ilícitas.

Si la legalización no es previsible, la esperanza para México podría residir en que Estados Unidos dejara de hacer énfasis en la disminución de la oferta, objetivo que guía su estrategia contra los drogas, cuyo postulado subyacente es la creencia de que el problema se origina en los países extranjeros que las proporcionan. Sin embargo, aunque el gobierno estadounidense haya multiplicado los recursos destinados a reducir el consumo, seguramente mantendrá sus propósitos de reprimir la oferta. En resumen, aunque las causas del narcotráfico y las posibilidades reales de frenarlo radiquen en Estados Unidos, es muy improbable que este país abandone el marco ideológico y legal que orienta sus acciones. Por ende, en el futuro próximo no son de prever cambios en el ambiente internacional que ha llevado a México a redoblar su actividad contra el narcotráfico.

CONCLUSIÓN

La guerra de las drogas, que declaró Nixon en 1969 y vigorizó Reagan en los años ochenta, en buena medida se ha librado por medio de imponer el cumplimiento de las leyes

estadunidenses en el ámbito internacional. Para garantizar esto en el trato con su vecino al sur, Estados Unidos ha recurrido a varios mecanismos, desde el cierre de fronteras hasta la crítica pública de la labor de México en la materia. Frente a esas presiones, indicativas de asimetría, las autoridades mexicanas han redoblado sus esfuerzos en los últimos 25 años, principalmente por medio del ejército y la PGR, pero eso ha tenido consecuencias internas negativas. Ampliar el poder de la policía ha minado la tranquilidad, por las deficiencias del sistema judicial, y también ha coincidido con un declive del mando estatal en un periodo de lenta transición a la democracia: la confluencia de ambos factores ha acentuado problemas históricos en la impartición de justicia.

Eso explica una paradoja, que los empeños por hacer cumplir la ley en cuanto al narcotráfico han propiciado violaciones de los derechos humanos, al crear condiciones en las que las fuerzas del orden son cada vez más prominentes, pero también más corruptas y audaces. En un círculo vicioso, la violencia de los narcotraficantes y sus perseguidores ha favorecido la expansión de las agencias policiacas en nombre de la ley, pero los abusos de estos cuerpos son cada vez más difíciles de contener. Lo anterior ha nutrido una cultura de la violencia, cuyo signo más patente es el aumento en la propiedad y el uso de armas de fuego, aparejado a mayor criminalidad. Más aún, las políticas contra las drogas han contribuido al apogeo de la economía subterránea, al lavado de dinero y a la corrupción subsecuente del sistema financiero. En respuesta, el gobierno ha promulgado sanciones legales y reglamentos financieros, que en la práctica se han vuelto contraproducentes. Los afanes por hacer respetar la ley no han restaurado la concordia, sino que han saturado las cárceles y facilitado abusos de los agentes públicos. Ante los reclamos de la población por la incertidumbre que padece, las autoridades fortalecen los

cuerpos de seguridad, y así se perpetúa un círculo vicioso. Es poco afortunado para los mexicanos que todas las soluciones para someter los cárteles estén fuera de su control, porque dependen de cambios en el mercado internacional de las drogas. Sólo una baja importante en el consumo y la transformación de la maquinaria contra las drogas en Estados Unidos permitirían reducir el poder de las organizaciones criminales. Sin embargo, ambas posibilidades siguen siendo muy remotas, lo cual augura la perpetuación de las circunstancias actuales en el futuro previsible.

ENSEÑANZAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPARADA: LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y CANADÁ¹

María del Carmen Pardo
James Ian Gow²

En las disciplinas sociales por lo general se admite que, cuando no existen condiciones de laboratorio, mediante la comparación puede aumentarse el “cociente científico” de la investigación o, cuando menos, el teórico. Luego de un desarrollo vigoroso y optimista de la administración pública comparada en los años sesenta y principios de los setenta, los estudiosos la abandonaron casi por completo, a raíz de que sufrieron decepciones teóricas y prácticas.³ La comparación progresó en las finanzas públicas y en el análisis de las políticas, pero se estancó en el

¹ Traducción de Lorena Murillo Saldaña.

² Los autores desean agradecer a Philippe Faucher y François Simard sus comentarios a la primera versión de este trabajo, que se publica simultáneamente en francés en la *Revue de l'Institut International des Sciences Administratives*.

³ Jamil Jriesat, “Synthesis and Relevance in Comparative Public Administration”, *Public Administration Review*, 35 (6), 1975, pp. 663-671; Ferrrel Heady, *Public Administration in Comparative Perspective*, New York, Marcel Dekker, 1995, chap. 1; Garth N. Jones, “Frontiersmen in Search for the Lost Horizon: The State of Development Administration in the 1960s”, *Public Administration Review*, 36 (1), 1976, pp. 99-110.

estudio de los recursos humanos. Sin embargo, desde hace poco ha resurgido el interés: en virtud de los acuerdos regionales y de la internacionalización de las economías, hay propensión a comparar las administraciones por razones prácticas. La entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) multiplicó los contactos entre universitarios en México y Canadá, los dos vecinos y socios de Estados Unidos. Nos proponemos comparar la función pública en ambos, no tanto por las similitudes cuanto por las diferencias, que aportan datos de trascendencia teórica.⁴ Un ejercicio del tipo que intentaremos debería mejorar la comprensión de los sistemas nacionales.

En los apartados que siguen aludiremos, primero, a los problemas que entraña esa comparación, luego examinaremos los aparatos políticos de México y Canadá, para después analizar la función pública, la situación de los funcionarios en su esquema de poder y sociedad respectivos y las reformas recientes en cada nación.

TEMAS PERTINENTES DEL ANÁLISIS COMPARADO

Uno de los problemas de la administración comparada ha sido la complejidad de los sistemas de la función pública y de los contextos nacionales. En general, los investigadores han centrado su atención en los nexos entre la admi-

⁴ Heady considera que, en la administración comparada, el análisis suele limitarse a los casos de países desarrollados, de manera que sería conveniente ampliar la comparación, aunque sean pocos los datos empíricos. Véase Heady, *op. cit.*, p. 41, citado en Eric Welch & Wilson Wong, "Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice Between Western and Northern Nations", *Public Administration Review*, 58 (1), 1998, p. 41.

nistración y su ambiente sociopolítico,⁵ o bien han clasificado los regímenes burocráticos de acuerdo con sus características internas.⁶ Estudios recientes bajo la dirección de Hans Bekke, James Perry y Theo Toonen partieron de la idea de que era necesario estudiar simultáneamente los sistemas de la función pública en tres planos, el de las operaciones, el de las decisiones colectivas de los funcionarios y el social.⁷ El ámbito operativo incluye asuntos tales como la organización del servicio de carrera, la apertura u obstrucción del mecanismo de contratación, la selección, las modalidades de pago y la formación de la élite. En el plano de las decisiones se considera la función pública como un instrumento político, que repercute en los cursos de acción del gobierno y en sus reformas institucionales. En la esfera social, la función pública se examina en su papel constitucional, su legitimidad, su prestigio y su peso simbólico. Otros miembros del equipo de Bekke, Perry y Toonen sugieren agregados interesantes a la tipología. Philip Morgan, por ejemplo, clasifica los regímenes según binomios conceptuales: sociedad pro Estado o anti Estado, función pública institucionalizada o rudimentaria, profesionalizada o politizada, y que aprecia los proce-

⁵ Fred Warren Riggs, *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*, Boston, Houghton-Mifflin, 1964; Gérard Timsit, *Administration et états*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

⁶ Fritz Morstein Marx, *The Administrative State*, Chicago, University of Chicago Press, 1957; Wallace S. Sayre, "Bureaucracies: Some Contrasts in Systems", en Nimrod Raphaeli, *Readings in Comparative Public Administration*, Boston, Allyn & Bacon, 1967, pp. 341-354; Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam & Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

⁷ Hans A. Bekke, James L. Perry & Theo A. Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 1996, pp. 5 & 6.

dimientos o los resultados.⁸ Heady, por su parte, utiliza cinco variables para identificar “configuraciones” que definen cinco modelos o tipos ideales; dicho de otro modo, del predominio de un líder, un partido, una sociedad pluralista o una economía de planeación o corporativista, pueden inferirse rasgos distintivos de la función pública.⁹ Hemos seguido el método general de Bekke y sus colaboradores para organizar este trabajo, sin perjuicio de caracterizar también a México y Canadá según los modelos de Morgan y Heady.

Los sistemas administrativos son fragmentos de los sistemas políticos y, a la vez, centros de pensamiento y acción con ramificaciones que rebasan las fronteras del país. Según Welch y Wong, la internacionalización de las economías repercute directamente en las administraciones nacionales y tiene también influencias indirectas por conducto de los sistemas político, económico y social de un país.¹⁰ Estos tres ámbitos nacionales son tamices que modifican muchas presiones del exterior. Consideramos que el sistema político es un filtro de especial importancia. Por ejemplo, se ha demostrado que, antes de adoptar innovaciones administrativas originadas en el extranjero, una administración nacional debe adaptarlas a las condiciones locales,¹¹ procedimiento en el que las fuerzas polí-

⁸ Philip Morgan, “Analyzing Fields of Changes: Civil Service Systems in Developing Countries”, en Bekke, Perry & Toonen, *op. cit.*, pp. 227-243.

⁹ Ferrel Heady, “Configurations of Civil Service Systems”, en Bekke, Perry & Toonen, *op. cit.*, pp. 207-226.

¹⁰ Welch & Wong, *art. cit.*, p. 42.

¹¹ Everett M. Rogers & Joung-Im Kim, “Diffusion of Innovations in Public Organizations”, en Richard Merritt & Anna J. Merritt (eds.), *Innovation in the Public Sector*, Beverly Hills, Sage, 1985, p. 103; James Ian Gow, *Learning from Others. Administrative Innovations among Canadian Governments*, Toronto, Institut d'Administration Publique du Canada & Centre Canadien de Gestion, 1994, p. 7.

ticas gozan de una situación privilegiada para imponer sus preferencias y decisiones en la materia. Dado que las relaciones más complejas y fecundas para fines de una reforma son las que existen entre elementos políticos y administrativos, conviene estar alerta a las posibilidades que tiene cada participante de apropiarse recursos ajenos y destinarlos a su propia causa.¹²

LOS SISTEMAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CANADÁ Y MÉXICO EN SU CONTEXTO

Los datos del cuadro 1 ilustran las considerables disparidades entre México y Canadá. El segundo es un Estado vasto y poco poblado; el primero, con menos superficie, alberga tres veces más población, con una densidad dieciséis veces mayor. Según el Banco Mundial, Canadá es un país donde el ingreso personal es elevado, en tanto México figura en el grupo medio superior.¹³

Pero estas naciones no son por completo disímiles. En ambas, tres cuartas partes de los habitantes viven en el medio urbano, y son altas las tasas de alfabetización, si bien el acceso a la enseñanza superior es mucho más común en Canadá. Además, como lo veremos más adelante, los dos socios resienten los efectos del *public management*,¹⁴ y

¹² Dion señala que la politización puede significar el uso de los recursos de la administración en provecho de un partido, de una coalición o de una persona, pero que también puede estar presente cuando ciertos grupos o individuos utilizan los recursos políticos en juegos de poder dentro de su organización. Véase Stéphane Dion, *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986, pp. 197-202.

¹³ World Bank, *Social Indicators of Development 1995*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 393 & 394.

¹⁴ Desde los años cuarenta los teóricos se han esforzado por esclarecer los rasgos políticos de la actividad administrativa, y entre sus ob-

CUADRO 1
Canadá y México comparados

	<i>Canadá</i>	<i>México</i>
Extensión (km ²)	9 976 139	1 967 183
Población (en miles)	29 610 (1995)	94 780 (1995)
Densidad (habitantes/km ²)	3.0	48.2
PIB <i>per capita</i> (dólares de 1995) ^a	21 002	6 780
Tasa de urbanización (%)	76.7	75.3
Tasa de alfabetización	99.0	89.0
Sistema político:		
Federal	10 provincias 2 territorios	32 estados 1 distrito federal
Tipo	parlamentario	presidencial
Partidos	5 reconocidos alternancia decenal	3 principales PRI en el poder desde 1929
Finanzas públicas:		
Déficit / PIB (%)	1.1 (1996-1997)	0.5 (est., 1997)
Deuda consolidada / PIB	73 (1997)	25.4 (1997)
Gasto de la deuda como % de los gastos públicos	30.0 (1997)	20.1 (1997)

^a Según el método de paridad del poder de cambio del Banco Mundial (PPA).

Fuentes: *L'État du Monde 1997*, Montréal, Boréal, 1996; *World Bank Social Indicators of Development 1995*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995; *Perspectives de l'OCDE*, décembre 1997; Ministère des Finances, *Tableaux de Références Financières*, Ottawa, octobre 1997; *Informe Hacendario*, 16 (21), enero-marzo de 1998.

jetivos ha destacado el de precisar las habilidades que deberían adquirir los gestores públicos. Una propuesta al respecto es la de la corriente del *public management*, bajo la influencia de la "sociología de la organización" (Herbert Simon) y los análisis de los servicios públicos en Francia (Michel Crozier).

sus sistemas administrativos tienden a converger, más que a separarse. Ambos son antiguas colonias, uno de España, el otro de Francia y después de Gran Bretaña. México logró su independencia desde 1821 y pasó por un periodo turbulento tras conseguirla: el gobierno constitucional sufrió dos interrupciones en el siglo XIX, entre 1852 y 1856, y entre 1858 y 1861. Más tarde, de 1862 a 1867, México padeció la invasión francesa y quedó en manos del gobierno del emperador Maximiliano, que patrocinó Napoleón III a raíz de una petición del Partido Conservador mexicano. La Revolución se extendió de 1910 a 1920, y uno de sus legados fue la Constitución de 1917, que sigue vigente con numerosas enmiendas. Canadá, por su parte, tiene un pasado menos caótico. Desde su creación en 1867, se le consideró una colonia con autogobierno. Su independencia plena se consolidó por etapas, la más importante de las cuales culminó con el Estatuto de Westminster de 1931, que hizo de Canadá —a la par que de Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica— un *dominion*, es decir un país independiente y miembro del Commonwealth, de modo que su jefe de Estado (honorario) sería el monarca de Inglaterra.

La historia forjó en estos países culturas políticas muy contrastadas. En México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), hegemónico hasta hace unos cuantos años, fincó su legitimidad en proclamarse heredero de la Revolución de 1917. Canadá, en cambio, recibió la herencia política de un grupo de realistas que, por no romper con la corona británica, se separaron de las trece colonias transformadas en Estados Unidos luego de su “revolución”. Hasta los años sesenta, Canadá siguió siendo aliado fiel de Londres, aunque sus relaciones con Washington adquiriesen cada vez más importancia de 1940 en adelante. En ninguna ciudad de Canadá se ven calles con nombres que celebren la revolución, la insurrección o siquiera el patriotismo, como sí abundan en México.

La influencia de Estados Unidos, vecino dominante, ha marcado a ambos países. Tropas estadounidenses invadieron Canadá durante la guerra de 1812, pero desde la creación del Estado federal canadiense, en 1867, no ha habido conflictos armados entre las dos naciones. A partir de 1940, Canadá y Estados Unidos se han vinculado mediante varios acuerdos de mutua defensa. El predominio de Estados Unidos en la economía y la cultura canadienses es objeto de debates periódicos en Canadá, pese a que la firma del Acuerdo de Libre Comercio en 1989 unió el destino de este país más estrechamente que nunca al de su vecino. México, por su parte, tuvo varios conflictos con Estados Unidos antes de perder los inmensos territorios de Texas, Nuevo México, Arizona y el norte de California. Después hubo escaramuzas en la etapa armada de la Revolución (de 1910 a 1920). Por eso al gobierno estadounidense le interesa lo que suceda en México. En el siglo XIX, la Doctrina Monroe sirvió de pretexto para la expansión anglosajona. Hoy día, en las relaciones entre dos países tan desiguales predominan los asuntos económicos y la lucha contra el narcotráfico. Por ende, al igual que Canadá, México mantiene lazos agrícolos con su próspero vecino.

Por otra parte, mexicanos y canadienses viven bajo un sistema federal, definición jurídica que es la única semejanza. En términos de presupuestos, desde principios de los años sesenta el gobierno federal canadiense tiene importancia mínima, en comparación con los gastos agregados de provincias y municipalidades; lo mismo vale en cuanto al personal de las administraciones públicas, al que se añaden los profesores y los especialistas en materia de salud, quienes pertenecen a organismos descentralizados.¹⁵ Por la presión de la crisis financiera, en los años noventa el gobierno

¹⁵ Richard M. Bird, *The Growth of Government Spending in Canada*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1970, p. 239; Sharon L. Suther-

canadiense redujo en 40% sus asignaciones de fondos para programas de educación y salud. De manera análoga, en 1998 México llevó a cabo "recortes" importantes en los programas sociales, es decir los de educación, salubridad y desarrollo humano. En México, al igual que en Canadá, alrededor de la tercera parte de los funcionarios federales trabajan en la capital y el resto en las regiones.¹⁶ Pero en materia de gastos y personal, la situación en México es opuesta a la de Canadá. Desde 1980, el gobierno central ejerce tres cuartas partes de los gastos públicos, proporción que ha tendido a disminuir desde hace poco. Entre los escasos datos sobre el personal disponibles, el censo de 1987 indica que, si se incluían los empleos de los organismos paraestatales, el gobierno federal superaba por mucho a estados y municipalidades, en proporciones que iban de tres o cuatro contra uno.¹⁷ Sin embargo, la transferencia de recursos a los estados (alrededor de 700 mil puestos en la rama de la educación pública), que se llevó a cabo en 1992, modificó esa proporción. Con cerca de un millón y medio de empleados en 1994, el personal de la administración federal mexicana sigue siendo el que predomina, mas no tanto como hace diez años.¹⁸

land & Bruce Doern, *La bureaucratie au Canada: son contrôle et sa réforme*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1986, pp. 148 & 149.

¹⁶ Nicolás Pineda Pablos, "Reforma del Estado y burocracia, 1979-1989", en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, *La Reforma del Estado*, mayo de 1992 (*Política y Administración*, tomo II), p. 78.

¹⁷ *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 20.

¹⁸ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*, México, 1996, p. 31. Los datos respecto a los servidores públicos transferidos aparecen en Secretaría de Educación Pública, *Federalización educativa. Informe gráfico*, 1992.

En razón de sus historias, no es de sorprender que los dos países tengan sistemas de función pública muy distintos. México, el más antiguo de los dos, padeció turbulencias que favorecieron la concentración del poder en el seno del gobierno federal, en términos absolutos y en relación con los estados miembros de la federación. Canadá, por su parte, evolucionó tan gradualmente que a duras penas sobresale el momento de su plena independencia formal. A lo largo de nuestro siglo, en un contexto de alternancia de los partidos políticos en el poder (a diferencia del caso de México, donde un partido ha ganado las elecciones presidenciales por varios decenios), el gobierno federal canadiense también ha compartido autoridad con las provincias, o mejor dicho, ha tenido un papel dominante en las crisis y les ha cedido la iniciativa en tiempos de prosperidad.

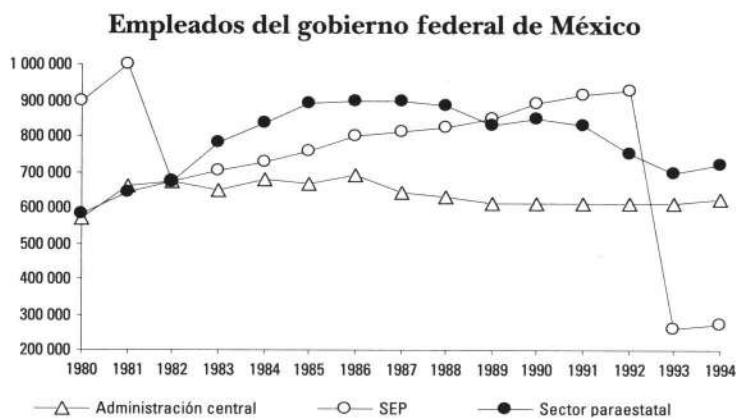
LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL PLANO DE LAS OPERACIONES

Empezaremos con el ámbito operativo tal como lo delinear Bekke, Perry y Toonen, por ser el menos conocido en México, y también porque las comparaciones directas en ese plano descubren aspectos interesantes para el examen de las otras dos esferas, es decir la del gobierno y la del sitio de la función pública en la sociedad.

El personal

La observación inicial, cuando se examinan los sistemas mexicano y canadiense, es que se puede conocer con más facilidad la situación del primero que la del segundo, porque este último no divulga datos con la regularidad del otro. El establecimiento en Canadá de la Comisión de la

Función Pública, en 1918,¹⁹ garantizó la publicación de estadísticas anuales. Además, desde 1867 no ha pasado un decenio sin que se forme una comisión de encuestas sobre la administración o la función pública, cuyo trabajo es una espléndida mina de información.²⁰ En tercer lugar, Statistique Canada difunde desde hace más de un siglo estadísticas relativas a la función pública federal y, más recientemente, las que corresponden a otras administraciones. Por último, el *Journal des Débats* y otros documentos parlamentarios presentan información muy útil sobre el personal, las políticas gubernamentales y las reformas administrativas. En cambio, en México no se dan a conocer con regularidad estadísticas del personal de las administraciones. En treinta años sólo se han publicado dos censos, en 1975 y en 1987.²¹



Fuente: *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, Secretaría de la Contraloría, 1996, p. 31.

¹⁹ De 1917 a 1967 se le conoció como Comisión del Servicio Civil.

²⁰ John Edwin Hodgetts, "Implicit Values in the Administration of Public Affairs", en Kenneth Kernaghan (ed.), *Canadian Public Administration: Discipline and Profession*, Toronto, Butterworths, 1983, p. 33.

²¹ Véase *Tamaño y composición...*

Las cifras más recientes aparecen en el *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*.

Los datos respecto a Canadá se presentan en el cuadro 2. Menos de la mitad de los empleados federales son producto de la Ley sobre el Empleo en la Función Pública y dependen, por tanto, de la Comisión de la Función Pública. Las otras categorías importantes son las de los empleados de las empresas públicas federales (más de 25% del total) y los miembros de las fuerzas armadas y de la Gendarmería Real de Canadá (alrededor de 20%). El cuadro 2 expone los efectos de los recortes que llevó a cabo el gobierno liberal de Jean Chrétien desde 1994. Las comparaciones internacionales más útiles son las que contrastan el personal de las administraciones públicas con la población en general o con la población activa. Sin que sean perfectas las bases para un cotejo, la información disponible permite afirmar que México tiene más empleados públicos que Canadá, pero no más que el promedio de los estados europeos desarrollados. En el censo de 1987 se hizo una comparación entre el personal de las administraciones mexicanas y el equivalente en países de la que en ese tiempo se llamaba Comunidad Europea (CE). En términos de empleados públicos por mil habitantes, México, con un promedio de 44, estaba muy por debajo del promedio de la CE (59.7), no se diga en comparación con los estados europeos más grandes, es decir Gran Bretaña, Francia, Alemania Federal e Italia.²²

Pineda Pablos midió el crecimiento del personal de la administración federal mexicana. El número de emplea-

²² Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, p. 85, presenta una cifra más elevada para este periodo (entre 55 y 60 empleados públicos por cada mil habitantes), pero también indica una disminución gradual a partir de 1985.

CUADRO 2
Empleo en la administración federal canadiense

Año	<i>Administración federal^a</i>	<i>Empresas públicas</i>	<i>Total</i>
1980 ^b	442 258	153 402	575 660
1982 ^b	441 065	144 090	585 155
1984 ^b	451 215	134 152	585 367
1986 ^c	379 270	213 628	592 898
1988 ^c	370 958	200 211	571 169
1990 ^c	408 885	153 377	562 261
1992 ^c	412 914	149 395	562 309
1994 ^c	394 430	149 352	543 782
1995 ^c	371 015	144 115	515 130

^a Incluye las fuerzas armadas canadienses (entre 85 y 95 mil personas).

^b Al mes de marzo.

^c Promedio anual.

Fuentes: Statistique Canada, *L'emploi dans l'administration fédérale*, núm. 72-004 (para los años 1980-1986), y *Emploi et rémunération dans le secteur public*, núm. 72-209 (para los años 1988-1996), Ottawa, Statistique Canada.

dos federales por cada mil habitantes fue 2.44 en 1930, 5.04 en 1950, 23.18 en 1975, 20.6 en 1980, 23.8 en 1985 y 24.9 en 1989.²³ Esto apoya la observación de varios analistas, en cuanto a que las políticas restrictivas del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) no lograron frenar el crecimiento del sector público mexicano. Lejos de eso, la gráfica que tomamos del *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000* indica que el personal de la administración central disminuyó del punto más alto de 700 mil empleados en 1986, para estabilizarse en cerca de 600 mil entre 1990 y 1994. Muestra también que las

²³ Pineda Pablos, art. cit., p. 78.

privatizaciones redujeron en 20% los empleados de los organismos paraestatales, y que la transferencia de docentes (maestros de educación primaria) a los estados disminuyó en tres cuartas partes el número de empleados federales en el rubro de la educación. En Canadá, según el estudio de Peter Heller y Alan Tait para el Fondo Monetario Internacional, en 1980 el sector público representaba 7.80% de la población y 16.40% del empleo,²⁴ datos que colocaban a ese país por debajo del promedio de los otros miembros de la OCDE y, más importante aún, por debajo del de Estados Unidos. Según otras cifras de la misma época, el personal público ascendía a 18.3% de la población en 1980 y 17.9% en 1982.²⁵ En 1995, Statistique Canada estimó que el porcentaje de los empleos oficiales remunerados era de 21.1%.²⁶ No obstante, como hemos visto, el porcentaje del empleo público que corresponde al gobierno federal ha disminuido desde hace cuarenta años, de modo que ha bajado su participación en el empleo total en Canadá: 10.4% en 1960, 9.0% en 1970, 8.6% en 1980, 5.3% en 1990 y 4.2% en 1995.²⁷ Lo anterior confirma que en los países analizados el sector público es un empleador importante, aunque ambos estén por debajo del promedio de los grupos seleccionados para fines comparativos, además de que parece haber proporcionalmente menos funcionarios federales en Canadá que en México.

²⁴ Peter S. Heller & Alan A. Tait, *Government Employment and Pay. Some International Comparisons*, Washington, International Monetary Fund, 1983, pp. 41 & 42.

²⁵ Sutherland & Doern, *op. cit.*

²⁶ Statistique Canada, *Emploi et salaires dans le secteur public en 1995*, Ottawa, Ministère de l'Industrie, 1996, p. 19 (Catalogue 72-209-XPB).

²⁷ Sutherland & Doern, *op. cit.*

El estatuto de la función pública y la organización del servicio de carrera

La organización del servicio de carrera abre una brecha entre los mecanismos de la función pública. En Canadá, la calidad de funcionario se reconoce al personal en todas las jerarquías, salvo al subministro (jefe de la administración ministerial), a los embajadores y a los presidentes y miembros del consejo de administración de los organismos públicos federales autónomos. A principios de los años noventa, esto significaba que el primer ministro designaba libremente a cerca de 3500 personas de un aparato público que cuenta con 220 mil.²⁸ Por su parte, la Constitución mexicana distingue a los funcionarios de los empleados de confianza;²⁹ de ahí que un amplio estrato superior —cerca de 120 mil personas de una total de 600 mil empleados públicos (administración central) o un millón y medio (si se incluye el sector paraestatal)— no se rija por las reglas generales de la función pública. Al margen de la protección de sus salarios y de las prestaciones que le otorgan reglamentos derivados del régimen de seguridad social, esta élite no tiene resguardo ni autonomía, sino que se renueva —o circula— al inicio de cada mandato presidencial. Esto ha llevado a los investigadores a concluir que no existe un servicio de carrera en México.³⁰ Sin embargo, Rogelio Hernández Rodríguez pone a prueba esta premisa en un estudio. La encuesta que llevó

²⁸ Sharon L. Sutherland, "The Canadian Federal Government", en John W. Langford & Alan Tupper (eds.), *Corruption, Character and Conduct*, Toronto, Oxford University Press, 1993, pp. 121-124.

²⁹ María del Carmen Pardo, "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de modernización", *Gestión y Política Pública*, IV (2), 1995, p. 283.

³⁰ *Ibid.*; Martha S. Tamayo, *Hacia una nueva cultura administrativa*, Culiacán, Instituto de Administración Pública de Sinaloa, 1995, p. 14.

a cabo entre 842 altos funcionarios mexicanos reveló que los subsecretarios que estaban en funciones a mediados de los años ochenta tenían en promedio trece años de experiencia, y los directores generales, once. El análisis permitió delinear un perfil: los subsecretarios trabajaron casi dos tercios de su carrera en el mismo ámbito, pero la mayoría de los directores generales provenían ya fuese de otra secretaría (39%) o de medios ajenos a la administración pública (20%).³¹ Por ende, este grupo sin protección estatutaria no deja de tener estabilidad y destreza.

En la función pública canadiense sí existe un servicio de carrera. Pese a que la clasificación de los empleos —basada en el cargo más que en la persona— ha venido a obstaculizar el ascenso de los funcionarios, en su mayoría éstos hacen carrera. Una encuesta de 1986 demostró que, entre quienes estaban en la categoría de dirección (la más alta de la función pública), 62.6% tenían más de veinte años de experiencia, 35% entre once y veinte, y sólo 2% menos de diez.³² Además, en la práctica, los ministros que elige el primer ministro son en su gran mayoría funcionarios de carrera, de tal suerte que la función pública canadiense es un ejemplo del modelo clásico de Whitehall y se aproxima mucho al sistema burocrático ideal que describió Weber.³³ Otra diferencia en lo que se refiere al servicio de carrera es que Canadá cuenta con una escuela para formar funcionarios como no la hay en

³¹ Rogelio Hernández Rodríguez, "Les cadres supérieurs de l'administration publique mexicaine", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 70, 1994, pp. 263-267.

³² David Zussman & Jak Jabes, *The Vertical Solitude: Managing the Public Sector*, Halifax, Institute for Research on Public Policy, 1989.

³³ Jacques Bourgault & Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867 to 1988*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 1991.

México.³⁴ Varias universidades de ambos países ofrecen programas de maestría en administración pública. En Canadá el gobierno creó en 1971 el Centro de Desarrollo Ejecutivo y en 1988 lo transformó en Centro Canadiense de Gestión; éste no es el equivalente de la Escuela Nacional de Administración Canadiense, porque ofrece, más bien, programas de corta duración para funcionarios en varias etapas de sus carreras, sobre todo para nuevos miembros en la categoría de "dirección" y funcionarios recién reclutados para los subministerios. En México, la misión análoga corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que podría convertirse en el eje de la profesionalización de los funcionarios mexicanos.

En Canadá, la mayor parte de los concursos consisten en exámenes orales y escritos. Se utiliza un cuestionario de opción múltiple para identificar a los mejores candidatos por sus conocimientos generales, inteligencia, lógica, etc. Las pruebas permiten clasificar en forma rápida y "objetiva" un gran número de casos. A los egresados de universidades que aspiran a empleos especializados, por ejemplo en la diplomacia, se les aplican pruebas adicionales, orales y escritas (ensayos y resúmenes). Desde hace algunos años, la Comisión de la Función Pública puso en marcha un centro de evaluación, que dirige un equipo de psicólogos, para elaborar otras pruebas escritas y orales (clasificación de correspondencia, participación en reuniones, entrevista con un "cliente" insatisfecho). En México algunas organizaciones públicas tienen un sistema de ingreso por concurso, en especial el servicio exterior, cuyo examen es el más antiguo, y el Instituto Federal Electoral (IFE), desde hace poco.

En lo que se refiere a la función pública permanente, los dos países cuentan con reglas que estipulan el estatuto

³⁴ Tamayo, *op. cit.*

de quien la desempeñe. En Canadá no existe un código general que norme los derechos y obligaciones de los funcionarios, cuya condición se define en la Ley sobre la Función Pública y en la Carta de Derechos y Libertades (que forma parte de la Constitución canadiense), en varias leyes (como el Código Penal y la Ley de Secretos Oficiales), en los contratos colectivos con los sindicatos de funcionarios y en los reglamentos relativos a conflictos de intereses. Estos últimos prolongan el compromiso reglamentario más allá del término de la carrera, al prohibir (salvo excepción expresamente otorgada) que un antiguo funcionario, durante un lapso de dos años posterior a la separación de su cargo, acepte trabajo en empresas con las que haya tenido algún nexo cuando era empleado público. En México, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 (a la que se han hecho varias enmiendas) sistematizó leyes anteriores relativas a las atribuciones federales y estatales.³⁵ Esta legislación específica las responsabilidades políticas y administrativas de los funcionarios, así como las sanciones en caso de incumplimiento. La Constitución (capítulo IV, artículo 16) estipula la posibilidad de castigar a los funcionarios en falta con juicio político o desafuero (destitución por ilegalidad). Aunque las reglas disciplinarias mexicanas sean típicas de las tareas públicas importantes, algunas de ellas podrían sorprender a los observadores extranjeros.³⁶ Por una parte, algunos altos funcionarios —diputados, senadores, jueces de la Suprema Corte y secretarios de Estado— están exentos de las reglas de responsabilidad penal en el periodo de sus funciones; por otra, el derecho administrativo

³⁵ Silverio Pérez y Pérez, *La organización de la administración pública federal*, México, mimeo., 1986.

³⁶ Guillermo Haro Belchez, *El régimen disciplinario en la función pública. Experiencias comparadas*, México, UNAM, 1993, pp. 24-30.

mexicano prevé la sanción de incapacidad para trabajar en el sector público hasta por veinte años, en el caso de faltas que merezcan multas de más de 200 veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal; finalmente, la Ley Federal contempla la posibilidad de que cualquier ciudadano presente a la Cámara de Diputados acusaciones de incumplimiento de funciones contra diputados, senadores, jueces, funcionarios o empleados paraestatales, procedimiento largo y complicado que puede llegar a involucrar a las dos Cámaras legislativas (la de Diputados, en tanto que "juez de acusación", y la de Senadores, como "juez de sentencia") y casi nunca se ha utilizado.

Luego de esta primera comparación entre los dos sistemas, valga destacar que, en el plano operativo, la función pública mexicana es proporcionalmente mayor y está más concentrada en el ámbito federal; en cambio, en Canadá las provincias tienen amplias prerrogativas. Los dos países disponen de servicios de carrera, que en México corresponden sólo al estrato superior de la función pública, en contraste con Canadá, donde son muy pocos los cargos que no dependen de reglas escritas para nombramientos y promociones.

LA PARTICIPACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL EJERCICIO DEL PODER

La situación descrita en los apartados anteriores sólo puede entenderse a la luz del sistema de gobierno en los países que nos interesan y del papel de la función pública en cada sociedad. En esta sección nos referiremos a tres temas: la organización de la función pública, el sindicalismo y la reforma administrativa.

La organización de la función pública

Como es usual donde existe una función pública con numeroso personal, México y Canadá han desarrollado organizaciones especializadas en la gestión de los recursos humanos. En ambos hay elementos de centralización, pero el sistema canadiense se distingue por un mayor número de organismos de control autónomos. En México, la concentración del poder en el Ejecutivo ha favorecido la centralización de recursos y decisiones, lo que ha provocado un desequilibrio importante frente a los poderes Legislativo y Judicial, más aún respecto a estados y municipalidades. La negociación política tiene lugar en la esfera del Ejecutivo, toda vez que el presidente y su gabinete adoptan las decisiones primordiales. A partir de las reformas de 1982, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, algunas secretarías —como la de Hacienda y la de Contraloría— tienen el rango de “secretarías globalizadoras”, porque son responsables de orientar y reglamentar las acciones de las demás. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje vigila que la legislación laboral se aplique también a los empleados públicos. Si la Contraloría sanciona a un funcionario, éste puede llevar su caso ante el Tribunal (solamente asuntos de derecho laboral).

Desde 1908, Canadá cuenta con la Comisión de la Función Pública, que es réplica exacta de la antigua Civil Service Commission de Estados Unidos. En sus inicios, en tanto que organismo especializado responsable de todos los asuntos propios del personal, la Comisión tenía una función de asesoría, gestión y control.³⁷ Su idea era poner

³⁷ John E. Hodgetts *et al.*, *Histoire d'une institution: la Commission de la Fonction Publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1975.

fin al favoritismo que imperaba en las nominaciones (llamado "patronazgo" en Canadá) y crear un organismo moderno y especializado, según los conceptos de la organización científica del trabajo. Su papel de consejero del gobierno abarcaba la administración del personal en general, sobre todo en materia de sueldos. En tanto que gestora, la Comisión también clasificaba los empleos y organizaba los concursos para ingreso y promoción. Más tarde se le confiaron la función de velar por la capacitación del personal y la responsabilidad de recibir las apelaciones de los funcionarios respecto a la aplicación de la Ley de la Función Pública. Esto cambió en 1967, cuando el gobierno federal canadiense aceptó la negociación colectiva con los sindicatos que representaban a sus empleados. Antes, la gestión financiera estaba a cargo del Consejo del Tesoro, organización híbrida bajo la dirección de un consejo de ministros con el apoyo de un secretariado de especialistas. Una vez aceptada la negociación colectiva, la ambigüedad del papel de la Comisión de la Función Pública no podía continuar, de modo que el Consejo del Tesoro heredó plenamente las políticas de reforma administrativa y de gestión del personal (incluida la representación de la parte patronal en las negociaciones y en la aplicación de los contratos colectivos). La Comisión conservó la función de contratar y seleccionar a los funcionarios, así como algunas atribuciones en materia de capacitación, junto con sus responsabilidades de tribunal administrativo encargado de recibir apelaciones en asuntos de su competencia.³⁸ La función de crear empleos se delegó en

³⁸ Sobre la economía de la administración de la función pública canadiense, véase Otto Brodtrick, "Les réformes de la gestion des ressources humaines au Canada", en *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, Paris, OCDE, 1996, pp. 165-183; Kenneth Kernaghan & David Siegel, *Public Administration in Canada: A Text*, Ontario,

más de 90% a los ministerios y otros organismos bajo la competencia de la Comisión, que conservó algunas facultades de verificación y anulación en casos de inconformidad con los concursos.

Así pues, un aspecto sobresaliente de la función pública canadiense desde hace setenta años es la autonomía de la gestión del servicio de carrera: el gobierno nombra a los miembros de la Comisión de la Función Pública, que son en principio inamovibles por diez años, porque sólo un voto de la legislatura puede revocar los nombramientos. Varios organismos aseguran la despolitización de otros aspectos del trabajo de los empleados públicos: el Inspector General verifica la gestión financiera en nombre del Parlamento; el Comisario de los Idiomas Oficiales vigila que se respeten la ley y la política de bilingüismo oficial; la Comisión para las Relaciones Laborales en la Función Pública abarca todo el procedimiento de acreditación, negociación, determinación de empleos esenciales y arbitraje de desavenencias y quejas; por último, el Comisario de Acceso a la Información vela por el derecho de los ciudadanos a consultar documentos administrativos. En México, dadas la centralización y la concentración del poder, la función pública no tiene estatuto propio en tanto que carrera, con la excepción de algunos servicios como la diplomacia. La responsabilidad de las nominaciones para los cargos más altos recae en el presidente de la República, así como la de destituir a los funcionarios en esos rangos. La burocracia en los puestos inferiores accede a ellos sin concurso y asciende muy lentamente, ya que no existen métodos de evaluación; por otra parte, es muy

Nelson Canada, 1991, chap. 23; Dennis St-Martin & Sharon L. Sutherland, "L'appareil administratif et le Parlement", en Manon Tremblay & Marcel R. Pelletier, *Le système parlementaire canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1996, pp. 209-229.

difícil destituir a estos empleados públicos de sus cargos, pues ampara sus derechos la Ley Federal del Trabajo. Dicho de otro modo, en Canadá es autónoma la gestión del servicio de carrera (incluso en las más altas jerarquías administrativas), y en México la suerte de los altos funcionarios está ligada al mandato presidencial de seis años.

El sindicalismo de los funcionarios

En términos generales, los únicos empleados que pueden sindicalizarse son aquellos que no participan directamente en la gestión en nombre del gobierno. Los dos países estudiados aplican esta regla, con resultados muy contrastantes. En México su corolario es un corporativismo de Estado para la masa de los empleados de base, a diferencia de los altos funcionarios, que gozan de poderes reales, pero con mínima protección. En Canadá existe un sindicalismo independiente, que padece graves distorsiones por las vicisitudes de la política gubernamental.

El esquema mexicano se remonta a 1938, cuando el partido hegemónico se transformó en Partido Revolucionario Institucional (PRI). Si bien parecía que los empleados públicos iban a incorporarse al nuevo Congreso del Trabajo Mexicano, fundado en 1936, finalmente se sometieron a la ley de 1935 y quedaron aislados en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), fundada en 1938. Al año siguiente la Federación se unió al PRI, y el resultado de esta fusión fue un largo periodo en el que los sindicatos gozaron de alzas salariales y protección especial,³⁹ a cambio de lo cual abandona-

³⁹ Espinoza Valle, *op. cit.*, cap. 3; Eertha Lerner de Scheinbaum, "Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales", *Revista Mexicana de Sociología*, XLVI (2), 1984, pp. 31-58.

ron toda idea de lucha autónoma y apoyaron al PRI y al Estado en momentos difíciles. Frente a reiteradas demandas sindicales, la Constitución se enmendó en 1960 para incorporar el derecho de huelga en sólo dos circunstancias: cuando los empleados públicos no recibieran sus pagos o cuando sus derechos jurídicos fueran "sistemáticamente violados" (que ha sido una cláusula inútil).

En Canadá, desde 1967 los empleados federales se benefician de la negociación colectiva de sus condiciones de trabajo. A principios de siglo existían ya asociaciones de funcionarios, cuyo carácter de agentes de negociación tardó mucho en reconocerse por dos motivos: que las contrataciones aumentaron lentamente y que, desde los años veinte, las principales agrupaciones aspiraban a un sistema de consultas.⁴⁰ Cuando por fin se creó el Consejo Nacional Mixto, durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno en funciones tuvo cuidado de no hacer de él un organismo de decisión, para gran disgusto de las asociaciones de funcionarios. No fue sino en 1963 cuando los sindicatos consiguieron el compromiso electoral de crear un régimen de negociaciones. Éste se incorporó a una ley de 1967, que prevé dos sistemas de conciliación alternativos: el arbitraje obligatorio o el derecho de huelga. Aunque en un principio los sindicatos optaron en su mayoría por el primero, fueron cambiando de posición en los años setenta, y hoy día 90% prefieren el segundo. En la función pública federal se han visto paros de algunos grupos de trabajo y unas cuantas huelgas generales breves, la última en 1991. Desde entonces, sin embargo, la legislación de excepción suspendió el derecho de huelga

⁴⁰ Saul Frankel, *Staff Relations in the Civil Service: The Canadian Experience*, Montreal, McGill University Press, 1962; John E. Hodgetts, *The Canadian Public Service*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, pp. 322-340.

de los empleados públicos, lo mismo que su derecho a negociar colectivamente.⁴¹ Aun así, los sindicalizados obtuvieron del gobierno una cláusula según la cual los empleados declarados "sobrantes" a raíz de privatizaciones se asignarían, por contrato, a otras áreas oficiales.

En resumen, los sindicalismos mexicano y canadiense han beneficiado a los empleados públicos, uno por la vía del corporativismo, el otro mediante un sistema de negociación formal. No obstante, las reformas recientes han puesto en entredicho las ventajas laborales de estos gremios.

La reforma administrativa

En el esquema de Bekke, Perry y Toonen, un elemento clave de las relaciones de poder entre funcionarios elegidos y designados es el reacomodo de estos últimos cuando se aplican reformas administrativas. Para llevarlas a cabo, en principio el gobierno tiene todas las facultades; en la práctica, suele encontrar resistencia de los empleados. A la luz de lo que sabemos sobre las relaciones entre los altos funcionarios y el gobierno en los dos países, podría pensarse que los burócratas canadienses tienen, gracias a la autonomía de la que gozan, mayor poder de resistencia que sus colegas mexicanos, cuya precaria situación ya hemos descrito. Curiosamente no es el caso: la historia de cincuenta años de reformas administrativas revela varias semejanzas entre los países. Ambos disfrutaron una etapa de acelerado desarrollo en el periodo entre las dos guerras mundiales, basado en el crecimiento del Estado y en vigorosos programas de inversión pública. Los primeros síntomas de dificultades financieras aparecieron en los

⁴¹ Gérard Hébert, *Traité de négociation collective*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, 1992, pp. 898-922.

años setenta, pero fue a principios de los ochenta cuando las dos economías enfrentaron su primera crisis financiera grave. Cada gobierno redujo su presupuesto, con poco éxito. Siguió un periodo de privatización de empresas y “desregulación” de las economías. En los años noventa, los gobernantes de ambas naciones se manifestaron favorables a las principales ideas de la “nueva administración pública”.⁴²

En México, las reformas administrativas recientes denotan cambios en la composición de la élite dominante; son producto de presiones internas (en pro de la legitimidad democrática) y externas (en favor de la mayor eficiencia que reclaman el comercio y otros intercambios internacionales). Desde hace unos veinte años las élites administrativas han formado el grupo de tecnócratas dominante en el PRI.⁴³ Las reformas comenzaron bajo la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988), quien suprimió cien mil empleos en la administración federal, lo cual no surtió efecto alguno en el déficit, ni consiguió el propósito de establecer la función pública como carrera para los altos funcionarios.⁴⁴ Durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la fórmula que se aplicó fue la de adelgazar el Estado mediante la privatización de las empresas públicas. Fue un cambio radical: los organismos

⁴² Ha forjado el concepto de “nueva administración pública” un movimiento intelectual en pro de una administración que, además de responder a exigencias derivadas de la evolución de los sistemas políticos, sea transparente y honesta, así como eficiente tanto para usar los recursos disponibles cuanto para solucionar los problemas sociales y rendir cuentas.

⁴³ Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania University Press, 1994; Julie A. Erfani, *The Paradox of the Mexican State*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995, pp. 137-151.

⁴⁴ Espinoza Valle, *op. cit.*; Pardo, art. cit.

paraestatales disminuyeron de 1 115 en 1982 a 280 en 1990; las empresas con participación mayoritaria del gobierno pasaron de 744 a 147, y las 78 de participación minoritaria desaparecieron todas.⁴⁵

Una discrepancia importante entre este programa de privatización y el de Canadá radica en que gran parte de los ingresos obtenidos por la venta de las empresas del Estado se destinó al fondo de solidaridad (Pronasol), el programa social para combatir la pobreza extrema que puso en práctica el gobierno de Salinas; en Canadá no ocurrió nada semejante, porque no se deseaba más que reducir los gastos. Con todo, en México las dos oleadas de reformas apenas repercutieron en la administración central. Por eso, desde 1992, el entonces secretario de Educación Pública y futuro presidente, Ernesto Zedillo, centró su interés en reformar la gestión del Estado. Las negociaciones de 1994 para el ingreso de México a la OCDE dieron lugar a que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo presentara, en ese año, el *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*. Este documento anunció un ambicioso programa con cuatro objetivos: garantizar más derechos a los ciudadanos e incitarlos a colaborar; desconcentrar y descentralizar el aparato estatal; supervisar y evaluar la gestión; y reforzar el profesionalismo y el sentido ético de los funcionarios. Además de advertir la imprecisión de algunos de estos propósitos, los observadores señalaron el objetivo implícito de cambiar las pautas de funcionamiento de los organismos públicos, a manera de pasar de una cultura basada en la obediencia a una cultura de servicio, transparencia y responsabilidad frente a los ciudadanos. Algunos pronosticaron que los funcionarios estarían a favor de un programa que aumentara la autonomía de su gestión, para garanti-

⁴⁵ Espinoza Valle, *op. cit.*

zar un manejo eficiente de los asuntos públicos.⁴⁶ Otros cuestionaron el diagnóstico de quienes aspiraban a transformar la administración mexicana en un conjunto de organizaciones eficientes.⁴⁷

Las reformas administrativas canadienses de los últimos veinte años han seguido una tendencia similar, más pronunciada en época reciente. El triunfo electoral, en 1984, del Partido Progresista Conservador, que encabezaba Brian Mulroney, originó varias tentativas para reducir el tamaño del Estado y de su administración.⁴⁸ Los recortes de presupuesto y personal cobraron cierta trascendencia sólo a finales del primer mandato de ese gobierno, en 1988, luego la crisis económica a principios de los años noventa arrasó con los resultados obtenidos. Mulroney, al igual que Salinas, tuvo más éxito con la venta de compañías estatales y la “desregulación”; sus privatizaciones más notables –pese a que fomentaron la subcontratación– fueron las de dieciocho empresas públicas; además, el Estado cedió su participación minoritaria en otras seis. En todas las provincias, las transferencias sumaron 95 en el

⁴⁶ David Arellano Gault, *Unequal Advances and Unclear Intentions: The Mexican State Reform and the Managerialist Strategy*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, mimeo., 1997.

⁴⁷ Guillermo M. Cejudo, “¿Lleva el Programa de modernización de la administración pública 1995-2000 hacia una estructuración eficiente?”, México, El Colegio de México, 1997, mimeo.

⁴⁸ Al respecto, véase Robert Bernier & James I. Gow (eds.), *Un État réduit? - A Downsized State?*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université de Québec, 1994. El Partido Progresista Conservador va más lejos que el Liberal en cuanto al objetivo de limitar el número de funcionarios y sus salarios, pero la diferencia doctrinal no es muy grande. Véase André Blais, Donald E. Bale & Stéphane Dion, *Governments, Parties and Public Sector Employees*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1997, pp. 44 & 45. El partido preferido de los funcionarios, el Nuevo Partido Democrático, nunca ha ejercido el mando federal, pero sí ha gobernado varias provincias.

periodo entre 1983 y 1992.⁴⁹ Sólo en la mitad de los casos los activos ascendían a más de cien millones de dólares canadienses, y se privatizaron únicamente siete de las veinte empresas públicas más grandes de Canadá. A la vez, el gobierno de Mulroney “desreguló” los transportes terrestre, ferroviario y aéreo, así como el sector energético. Por ende, ésta fue una tentativa de reducción del Estado menos espectacular que las de Gran Bretaña o México, pero sí trastocó veinte años de expansión del Estado.

En su calidad de crítico severo de la administración federal, Mulroney optó por moderar sus juicios, para elevar “la moral de las tropas” en su segundo mandato. A fines de 1989 dispuso una encuesta dirigida a estratos superiores, denominada *Fonction publique 2000*. El informe resultante sugiere que los altos funcionarios canadienses eran receptivos a las doctrinas de la nueva administración pública, cuyos nuevos mandamientos incluían la innovación, el servicio a los ciudadanos, la descentralización, la asociación, la evaluación de acuerdo con los resultados y la obligación de rendir cuentas de la gestión (que se conoce en Canadá como “imputabilidad”). Aunque este informe haya desembocado en una reforma de la Ley sobre la Función Pública, con miras a flexibilizar la gestión del personal, la reforma humanista que proponía *Fonction publique 2000* se quedó en el papel hasta que llegó al poder el liberal Jean Chrétien, en 1993, cuyo gobierno dio prioridad a la lucha contra el déficit público, mediante el riguroso examen de los programas.⁵⁰ Éste ha dado frutos: se espera

⁴⁹ William T. Stanbury, “Privatization by Federal and Provincial Governments in Canada: An Empirical Study”, en Bernier & Gow, *op. cit.*, pp. 165-219.

⁵⁰ Arnelita Armit & Jacques Bourgault, *L'heure des choix difficiles. L'évaluation de l'examen des programmes*, Toronto, Institut d'Administration Publique du Canada & Canadian Plains Research Center, 1996.

que, por primera vez en treinta años, el gobierno federal tenga un excedente presupuestal en 1998-1999. Por otra parte, la función pública se ha contraído: entre 1995 y 1997 disminuyó el número de empleados de 225 mil a 194 mil, es decir en 13.8%; si tomamos 1992 como punto de referencia, la reducción es de 20% en cinco años.⁵¹ Con el lema "Repensar el papel del Estado", se han retomado algunas ideas del movimiento del *public management*. Siempre que sea posible el gobierno federal evita asumir él solo la responsabilidad de poner en práctica sus programas: utiliza medios para mantener esbelto el Estado, como la subcontratación de servicios y la asociación con otros sectores, incluso el privado. En el desempeño de sus actividades intransferibles, el gobierno propugna la descentralización, la responsabilidad, la gestión acorde con los resultados y la prestación de servicios de calidad a los ciudadanos.⁵²

Valga concluir que, en materia de reforma administrativa, los gobiernos mexicano y canadiense se han declarado afines al neoliberalismo, y así lo demostraron al vincularse con Estados Unidos mediante el TLC y al reducir el tamaño del Estado e introducir principios de la nueva administración pública. Es necesario pasar al tercer ámbito de análisis, el de la administración en la sociedad, para comprender plenamente esas reformas.

LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD

La función pública es una división del sistema político. La forman organizaciones que comparten rasgos con otros

⁵¹ Conseil du Trésor du Canada, *Statistiques de l'emploi dans la fonction publique fédérale du 1er avril 1996 au 31 mars 1997*, Ottawa, 1997.

⁵² Gouvernement du Canada, *Repenser le rôle de l'État. Rapport d'étape*, Ottawa, 7 mars 1996. Véase también Peter Aucoin, *The New Public*

organismos de la sociedad en su conjunto. En esta sección nos referiremos al papel del Estado, al de la función pública y a la "cultura de organización" en México y Canadá.

El papel del Estado

La administración, instrumento al servicio del Estado, actúa en función del papel que asume el segundo en la vida económica y social. En razón de su pasado colonial, México y Canadá se caracterizan por una tradición de gobiernos intervencionistas, sobre todo en la construcción de las infraestructuras económicas y de servicios públicos. En tanto las políticas sociales fueron limitadas, el número de funcionarios se mantuvo proporcionalmente bajo. Después de la Segunda Guerra, en ambos países aumentó considerablemente la intervención estatal, con modalidades peculiares. El Estado mexicano favoreció el crecimiento económico mediante inversiones públicas y protección de la industria nacional.⁵³ Una vez agotada la etapa de rápido crecimiento, la reforma administrativa de López Portillo en 1976 mantuvo en manos del Estado, sin embargo, la planeación tecnocrática de la actividad económica, a cargo de la Secretaría de Planeación y Presupuesto.⁵⁴ El reto que enfrentaron los reformadores de los años ochenta y noventa fue lograr que la opinión pública aceptara la idea de un Estado reducido a cambio de la

Management. Canada in Comparative Perspective, Montreal, Institut de Recherches en Politiques Publiques, 1995.

⁵³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, El Colegio de México, 1991; Secretaría de la Contraloría, *Programa de modernización...*, pp. 7-19.

⁵⁴ Erfani, *op. cit.*, pp. 137-143.

promesa de un desarrollo fincado en el comercio internacional. Ese cambio provocó un viraje en la alianza entre el poder y la función pública. En Canadá, la prosperidad del periodo entre las guerras mundiales permitió edificar una especie de Estado benefactor durante los años sesenta, manifiesto en el seguro médico, el programa nacional de asistencia social y el régimen universal de pensiones de vejez. Mencionamos ya que el gobierno conservador de los años ochenta –a la par de los gobiernos británico y estadounidense– intentó cambiar de rumbo.⁵⁵ Pero en contraste con México, Canadá jamás conoció un Estado corporativista, pues las relaciones entre el poder público y la sociedad civil desde hace mucho tiempo se han regido por el liberalismo, de modo que en este país hubo menos oposición institucional a la retracción del Estado.⁵⁶

El papel de la administración pública

En este plano son muy grandes las diferencias entre los dos países. En Canadá, los funcionarios no formaron parte de las coaliciones gobernantes hasta que, entre 1908 y 1918, se adoptó gradualmente un régimen meritocrático, y el reparto de empleos se convirtió en mecanismo para que el partido en el poder consolidara su posición. Introducir un sistema de concursos basado en los conceptos de organización científica del trabajo, tuvo efectos negativos para la re-

⁵⁵ Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney. In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

⁵⁶ Gérard Boismenu, "Systèmes de représentation des intérêts et configurations politiques: les sociétés occidentales en perspective comparée", *Revue Canadienne de Science Politique*, 27 (2), 1994, pp. 309-343. La excepción principal a esta tradición han sido los gobiernos del Parti Québécois, en la provincia de Quebec, entre 1976 y 1985 y de 1994 a la fecha.

presentación regional y lingüística: habrían de pasar cincuenta años y adoptarse políticas favorables al idioma francés para restablecer un equilibrio, objetivo que se logró con mucho éxito. Siguió la aplicación de programas de apoyo a las mujeres, la población nativa, los minusválidos y otras minorías. Solamente los relativos a la igualdad entre los sexos obtuvieron logros notables: en 1997, eran mujeres 48.4% de los funcionarios en todas las categorías, 23% en los cargos de dirección, 50% en los empleos de administración y del servicio exterior, y 29% en los empleos científicos y profesionales.⁵⁷ Pese a que la función pública desde hace más de veinte años adoptó el objetivo de representar a la población, nunca fue su objeto reflejar las tendencias políticas en el país. Lejos de eso, desde que se adoptó la Ley de la Función Pública, los funcionarios han tenido prohibida toda actividad política, así como también está proscrito que el gobierno en turno los obligue a desempeñar actividades partidistas. Desde 1967, un funcionario puede pedir licencia para presentar su candidatura en las elecciones federales o provinciales, y si resulta elegido se da por terminada su carrera en la administración. Un fallo reciente de la Suprema Corte invalidó la cláusula que prohibía a los funcionarios realizar actividades partidistas en periodos electorales; empero, la Corte sigue respaldando la costumbre constitucional de que la función pública sea neutral e independiente y los funcionarios estén obligados a no divulgar sus opiniones.⁵⁸ Así, la contribución del aparato administrativo a la legitimidad de los gobiernos canadienses deriva de la idea de neutralidad, la cual dicta que el Estado sea un árbitro independiente.⁵⁹ Por otra parte, en

⁵⁷ Conseil du Trésor du Canada, *op. cit.*

⁵⁸ Kernaghan & Siegel, *op. cit.*, pp. 304-306.

⁵⁹ Desde luego, los análisis marxistas cuestionan esta idea y postulan que el Estado sirve a la clase dominante. Véanse Leo Panith (ed.),

nuestros días los funcionarios han sido presa fácil de los gobiernos de derecha: a fuerza de repetir que aquéllos son improductivos, ociosos y están sobrepagados, se terminó por desacreditarlos y desmoralizarlos. En una encuesta de 1994, menos de 30% de los entrevistados expresaron confianza en los funcionarios canadienses, aunque cerca de 60% la tuvieran en los políticos.⁶⁰ Sorprende este resultado cuando se compara el gran número de escándalos de políticos en los últimos quince años con el reducido número de casos en los que figuraron empleados públicos.⁶¹ Los altos funcionarios consideran que se ha roto el antiguo "contrato moral" que los ligaba con el gobierno canadiense, parecido al modelo weberiano de burocracia, y se preguntan qué lo substituirá. También los de rango inferior padecen inseguridad.⁶²

En el caso mexicano es otra la costumbre. Lejos de ser autónoma y neutral, la función pública forma parte de la coalición en el poder y también le garantiza parte de su legitimidad. El presidente Salinas resumió esa tradición en estas palabras: "En México, los trabajadores al servicio del Estado no son políticamente neutros, pues es claro que están profundamente comprometidos con los principios e

The Canadian State: Political Economy and Political Power, Toronto, University of Toronto Press, 1977; Dennis Olsen, *The State Elite*, Toronto, McClelland & Stewart, 1980.

⁶⁰ David Zussman, "Do Citizens Trust their Governments?", *Administration Publique du Canada*, 40 (2), 1997, p. 241.

⁶¹ Langford & Tupper, *op. cit.*; Stevie Cameron, *On the Take. Crime, Corruption and Greed in the Mulroney Years*, Toronto, Walter & Ross, 1994.

⁶² *Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes*, vol. 1, Ottawa, 1997, pp. 1-18; Brodtrick, art. cit., p. 180; Onkar P. Dwivedi & James I. Gow, *Administrative Culture of the Federal Government of Canada*, Toronto, Institut d'Administration Publique du Canada, pp. 176 & 177.

instituciones de la Revolución".⁶³ En opinión de Octavio Paz, las organizaciones sindicales y populares son la fuente casi única de legitimidad del Estado mexicano. No obstante, buena parte de la población ve a los sindicalizados del sector público como seres improductivos y corruptos, que viven a costa de la sociedad.⁶⁴ Sin duda la corrupción —que está presente tanto en la administración como en las instancias netamente políticas— es uno de los problemas más apremiantes del país. Además, hoy está amenazada la coalición que por largo tiempo sirvió a los funcionarios. Por conducto de la FSTSE, los sindicatos solían participar en el gobierno de México, es decir en las negociaciones relativas a las políticas más importantes. Pero en la actualidad, según observa Gilberto Calderón, el gobierno está desmantelando el instrumento de control que es el corporativismo.⁶⁵ En el nuevo paisaje político se ha cuestionado la antigua alianza PRI-FSTSE, lo que conlleva cierto desgaste del partido de gobierno, como lo puso en evidencia la victoria electoral del Partido Acción Nacional (PAN) en Baja California en 1989.⁶⁶ A raíz de otros triunfos de los partidos de oposición en las elecciones legislativas nacionales de 1997, es previsible que la alianza corporativista de los empleados públicos con el PRI tenga que redefinirse para que siga contribuyendo a la legitimidad de las ofertas y de la acción política de los gobiernos priístas.

En resumen, la función pública desempeña papeles singulares en cada una de nuestras sociedades. En Canadá, por ocho decenios la clase política generalmente ha

⁶³ Citado en Espinoza Valle, *op. cit.*, p. 127.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 45.

⁶⁵ Gilberto Calderón Ortiz, "La administración pública en México y su futuro", *Gestión y Estrategia* (edición Internet), 20 de noviembre de 1996, p. 8.

⁶⁶ Espinoza Valle, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

aceptado ser un instrumento no partidista que ejecuta las políticas públicas; hace treinta años hubo de convertirse también en mecanismo de integración social, mediante programas para contrarrestar las desventajas de las mujeres, los francófonos y otras minorías culturales. A su vez, la tradición revolucionaria mexicana ha ofrecido la integración social y política de todos los grupos sociales por mediación del PRI, que hasta hace poco dio cabida a los intereses particulares de los funcionarios. Por frecuentes que sean las denuncias de corrupción, en México la función pública sigue siendo una vía de ascenso social mucho más importante que en Canadá.

La cultura administrativa

Un estudio comparativo reciente sobre el caso canadiense y otros sugiere que forman un continuo los denominados comunes de las actitudes frente a toda autoridad, ya sea en la familia, la política o el trabajo.⁶⁷ Al evaluar la suerte de tres escuelas de *management* en cuatro países, Mauro F. Guillén encontró que las sociedades más receptoras a esta forma de gestión fueron aquellas donde predomina el protestantismo, que por su influencia son más individualistas, igualitarias y prácticas que otras donde impera el catolicismo, el cual privilegia la comunidad, la autoridad y la interdependencia.⁶⁸ La encuesta que levantó Hofstede entre 60 mil personas que trabajaban para la

⁶⁷ Neil Nevitt, *The Decline of Deference. Canadian Value Change in Cross-National Perspective*, Peterborough, Broadview Press, 1996, pp. 267-280.

⁶⁸ Mauro F. Guillén, *Models of Management. Work, Authority and Organization in Comparative Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, p. 297.

misma empresa en 67 países, clasificó a los entrevistados de acuerdo con sus actitudes frente a la autoridad, su tolerancia de la incertidumbre y su adhesión a valores “masculinos” (progreso, libertad, remuneración) o “femeninos” (servicio, relaciones interpersonales, cuidado del ambiente físico).⁶⁹ En las gráficas de Hofstede, México ocupa lugares en los extremos, y Canadá posiciones moderadas.⁷⁰ Los gerentes mexicanos mostraron fuerte propensión a las posturas “masculinas” y los valores autoritarios, así como poca tolerancia a la incertidumbre; se les podría incluir en el bloque de los países “latinos”, si bien presentaron una de las actitudes autoritarias más acentuadas. Los encuestados canadienses, fieles a la tradición anglosajona, exhibieron mayor tolerancia a la incertidumbre, valores ligeramente “masculinos” y menos distancia entre las jerarquías.

Cabe subrayar que la encuesta de Hofstede tiene más de treinta años. Por otra parte, si consideramos que el *management* transmite valores probablemente ajenos a la sociedad mexicana, habría que preguntar si es conveniente que la reforma administrativa se finque en esa escuela. Según Jeanne Siwek-Pouydesseau, “el *management*, en sentido amplio, se basa en cierta idea del hombre y de la sociedad muy cercana a la filosofía protestante que Max Weber caracteriza como fundamento del capitalismo”.⁷¹ De acuerdo con esta idea, el progreso económico brinda felicidad, de modo que las personas deben estar dispuestas a hacer sacrificios por ese ideal y tratar de superarse, mas cabe la posibilidad de que en la tradición mexicana el bienestar

⁶⁹ Geert Hofstede, *Culture's Consequences. International Differences in Work-Related Values*, Newbury Park, Sage, 1980.

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 214-219.

⁷¹ Jeanne Siwek-Pouydesseau, “La critique idéologique du *management* en France”, *Revue Française de Science Politique*, 19 (5), 1974, p. 979.

no sea producto del trabajo, y este último no se considere valioso en sí mismo, sino porque permite conseguir otros beneficios.⁷²

Sondeos recientes en el sector público en México sugieren que los funcionarios de alto nivel tienden hoy a parecerse más a sus colegas canadienses. En una investigación de Jorge Barenstein, las personas entrevistadas privilegiaron las siguientes cualidades: el espíritu de servicio público, la capacidad de decisión, el conocimiento de la realidad local y la conciencia nacional.⁷³ Otro estudio, entre los miembros del Instituto de Administración Pública de Canadá en 1987, reveló que las virtudes más apreciadas eran la habilidad para las relaciones humanas, la pericia administrativa, la capacidad de decisión, la integridad y la sensibilidad política.⁷⁴ También la ambiciosa encuesta de Zussman y Jabes en 1986, entre directores de la administración canadiense, los dibujó más afines que sus homólogos del sector privado a los valores llamados "intrínsecos", como el sentimiento de obligación y el gusto por el trabajo y el reconocimiento.⁷⁵

CONCLUSIÓN

Las consideraciones anteriores nos devuelven al punto de partida: como lo descubrió desde hace mucho la administración comparada, cualquier tentativa de reformar la función pública corre el riesgo de fracasar si no presta aten-

⁷² Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, 1999.

⁷³ Jorge Barenstein, "Los administradores en el sector público", *Ensayos del CIDE*, México, 1981, cap. 6.

⁷⁴ Gow, *Learning from Others...*, p. 36.

⁷⁵ Zussman & Jabes, *op. cit.*, p. 37.

ción a la esfera del gobierno y al lugar de la administración en la sociedad y la economía. En el terreno operativo, es más fácil conocer la situación de los funcionarios canadienses que la de los mexicanos. La función pública creció notablemente en los dos países analizados entre las guerras mundiales y hubo muchas reformas, antes de que se impusieran corrientes ideológicas favorables a reducir el Estado y la administración. Además, en ambas naciones la función pública tiene un estatuto, pero el servicio de carrera se ha desarrollado más en Canadá. En lo que se refiere al ámbito del gobierno, en México la administración participó durante mucho tiempo del poder, en cuanto los funcionarios de élite pertenecían al grupo dirigente del PRI, y los de jerarquías medias e inferiores estaban representados por la FTSE dentro de ese partido. En Canadá, la función pública ha gozado de una independencia envidiable desde la instauración definitiva del régimen meritocrático, en 1918. El sindicalismo de los funcionarios canadienses no tiene elementos de corporativismo y persigue solamente fines laborales.

En México el ingreso a la administración pública de jóvenes tecnócratas formados en el extranjero y capaces de responder a las demandas de la comunidad financiera internacional, fue un resultado del liderazgo presidencial, a la vanguardia de las propuestas modernizadoras, que contribuyó de manera importante a transformar la función pública. En Canadá, ha sido inusual que ésta se reforme a sí misma; un estudio sobre quince innovaciones administrativas entre 1960 y 1990 demostró que sólo una de ellas (relativa a presupuestos) se originó en el ámbito de la función pública.⁷⁶ En resumen, la alta burocracia mexicana ha participado del poder e iniciado los cambios que la atañen, aunque sus ligas con el gobierno la

⁷⁶ Gow, *Learning from Others...*

hayan hecho vulnerable. La función pública canadiense, por su parte, ha tenido más autonomía, pero ningún recurso para enfrentar movimientos ideológicos adversos a ella, que han conquistado los partidos políticos y repercutido en sus programas.

Esto pone en evidencia el peso de los factores sociales en cualquier sistema de función pública. El papel del Estado y el de la administración en la sociedad, la cultura política y la administrativa son elementos clave para explicar el funcionamiento del aparato público en los planos de operación y gobierno. Por eso nos ha servido el esquema de Bekke, Perry y Toonen, toda vez que el hecho de prestar atención a los tres ámbitos de análisis que identificaron estos autores favorece y facilita las comparaciones. En cuanto a las contribuciones de Heady y Morgan, estamos de acuerdo con el primero en que es posible aumentar la capacidad de predicción por medio de distinguir los regímenes dominados por un partido de aquellos que son más receptivos a las políticas que proponen grupos de la sociedad. Sin embargo, el caso mexicano es una variante llamativa, en vista de que la administración ejerce fuerte influencia dentro del partido dominante (como ocurre también en Japón), el cual intenta garantizar los arbitrajes necesarios en la sociedad. En cuanto a la propuesta de Morgan, es paradójico que Canadá, con una tradición de poco intervencionismo, tenga una función pública más profesional que México en términos de autonomía y transparencia; el profesionalismo combinado con el pragmatismo ha producido una función pública en la que los procedimientos cuentan más que los resultados, con todo y que los gobiernos recientes han tratado de cambiar esta situación. En México existe profesionalismo derivado de la formación y experiencia de los funcionarios, pese a que el régimen patrimonial favorece un predominio de la lógica política que frustra los intentos de cambio.

Difieren los retos prácticos que enfrentan ambos sistemas. En México, cabe preguntar si no será más urgente consolidar una función pública autónoma y de carrera, antes que tratar de introducir las técnicas más avanzadas del *managerialism*.⁷⁷ En Canadá, la mayor faena es la de reconstruir la función pública, luego de quince años de críticas, recortes, subcontrataciones y reducción del Estado.⁷⁸

⁷⁷ Pardo, "El servicio civil de carrera...".

⁷⁸ Este tema es objeto de un nuevo programa de reforma llamado La Relève. Véase Groupe de Travail La Relève, *Premier rapport sur la mise en oeuvre. La Relève: un parti pris pour l'action. Vue d'ensemble*, Ottawa, Communications Canada, 1998.

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DEL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO

Mónica Serrano

En septiembre de 1990, el gobierno mexicano inició las negociaciones que tres años después culminaron en la creación de una zona de libre comercio en el norte de América. El Tratado de Libre Comercio (TLC) es un mero acuerdo comercial (el primero en su tipo que vincula a un país desarrollado con otro en vías de desarrollo), pero sus efectos han rebasado por mucho el ámbito económico. Las largas negociaciones, además de incluir temas como el medio ambiente y las condiciones laborales, pronto dejaron ver su influencia en las relaciones internacionales y en el curso de la política interna de México. La firma y la ratificación del TLC alteraron más aún el contexto de la transición política mexicana, al favorecer su internacionalización: a este último aspecto se refieren las páginas siguientes. Aunque la literatura sobre transiciones a la democracia tienda a privilegiar los factores internos sobre los internacionales, en la inmensa mayoría de los casos el contexto mundial ha desempeñado un papel demasiado importante para dejarlo de lado.¹ El objetivo de este ensa-

¹ Para un análisis detallado de este tema, véase Laurence Whitehead, "The International Dimensions of Democratization", en Lau-

yo es analizar la internacionalización del cambio político que hemos visto a lo largo de los últimos años en México. Con ese fin, me propongo examinar el ambiente mundial en el que ha progresado la transición mexicana y la vinculación de elementos políticos de dos órdenes. El objetivo es demostrar que las renovaciones internas han sido fruto tanto de la articulación de fenómenos locales y externos cuanto de transformaciones en el ámbito internacional.

EL SISTEMA POLÍTICO INTERNACIONAL

Uno de los rasgos principales de la situación actual es el auge de la causa de los derechos humanos, aunado al reconocimiento de la democracia como principio de legitimidad internacional. Si bien esta tendencia se acentuó al término de la guerra fría (cuando la democracia y los derechos humanos se incorporaron a la agenda de la política exterior de los países occidentales), sus orígenes se remontan a la diplomacia wilsoniana e incluso más lejos.² Pese a la tensión natural entre los principios de soberanía y autodeterminación, es un hecho que las “revoluciones de terciopelo” –las del este de Europa, asociadas con la caída del poder soviético– afirmaron un principio tan an-

rence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 3-25.

² La Paz de Westfalia de 1648, que consolidó una norma internacional según la cual los nuevos soberanos se comprometían a respetar las prácticas religiosas de los habitantes del territorio conquistado, fue un paso importante hacia la tolerancia religiosa y uno de los primeros esfuerzos por construir un “régimen de derechos humanos”; sin embargo, ésta fue una tolerancia limitada. Stephen D. Krasner, “Sovereignty, Regimes, and Human Rights”, en Volker Rittberger (ed.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. 148-151.

tigo como trascendente, según el cual las relaciones internacionales deberían fincarse, por una parte, en alguna concepción de democracia y de respeto por los derechos humanos y, por otra, en las necesidades de coexistencia de los estados soberanos.³

Aunque los esfuerzos por reconciliar ambos principios hayan tenido en la práctica efectos ambivalentes, su influencia ha sido palpable en dos acontecimientos fundamentales de la segunda mitad de nuestro siglo. El primero fue la decisión de la comunidad internacional de excluir a la España franquista de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de los beneficios del Plan Marshall. Se manifestó el mismo criterio tres decenios después, en la expulsión de Sudáfrica de la ONU seguida de sanciones internacionales en cadena contra el régimen del *apartheid*.⁴ Ambas experiencias marcaron una ruptura respecto a interpretaciones estrictas del principio de no intervención y desempeñaron un papel decisivo en la consolidación de la doctrina internacional de los derechos humanos, así como en la transferencia de la soberanía del territorio a la población.⁵ El hecho es que hoy la ONU ejer-

³ Adam Roberts, "A New Age in International Relations", *International Affairs*, 67 (3), July 1991, p. 518; "Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights", *International Affairs*, 69 (3), July 1993, pp. 429-449.

⁴ La norma de la igualdad racial que proclaman los artículos 55 y 56 de la Carta de la ONU y se ha confirmado en numerosas resoluciones, dio bases e ímpetu a la presión internacional contra el *apartheid*. Las sanciones continuaron hasta 1993, dos años después de que el gobierno de Sudáfrica decidió liberar a Nelson Mandela. Allister Sparks, "How Sanctions Fueled a Crisis", *The Observer*, September 21, 1993; Audie Klotz, *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid*, Ithaca, Cornell University Press, 1995.

⁵ Para un análisis de los dilemas que entraña la relación entre soberanía y derechos humanos, véanse Roberts, "Humanitarian War...", y John Chipman, "The Future of Strategic Studies: Beyond Ever Grand Strategy", *Survival*, 34 (1), 1992.

ce presiones contra aquellos gobiernos que opriman abiertamente a sus ciudadanos, que supriman las libertades fundamentales sin alguna justificación de peso o que toleren prácticas racistas.⁶ Muchos otros episodios se suman a los referidos, pero los esfuerzos por armonizar la soberanía con la protección internacional de los derechos humanos han sido más notables en la Unión Europea (UE),⁷ cuyo desarrollo es el punto de referencia obligado al analizar las posibles fórmulas para resolver la tensión entre ambos fines. Desde principios de los años sesenta, gracias en buena medida a la presión de las fuerzas socialdemócratas, la entonces Comunidad Económica Europea adoptó las recomendaciones del Reporte Birkelbach respecto a los requisitos que deberían cumplir sus miembros. La Comunidad ratificó el compromiso con la

⁶ La crisis que desató el arresto del ex dictador chileno Augusto Pinochet en Inglaterra a petición de España, en octubre de 1998, refleja nítidamente la tensión entre ambos principios: de la forma en que se resuelva dependerá que se afirme o no la jurisdicción universal en materia de derechos humanos. Ésta y muchas otras experiencias han dejado ver cómo la comunidad internacional hoy ejerce presión sobre todos los estados para que reconcilien ambos principios y acepten que la defensa de esos derechos es una excepción legítima al principio de no intervención en los asuntos internos de los países.

⁷ Estos esfuerzos han llevado, de manera inevitable, a replantear el contenido de la noción de soberanía y a cuestionar su carácter absoluto. Por ende, la soberanía pertenece al grupo de conceptos "cuestionados en esencia", cuyo significado es objeto de debates permanentes. Véanse, por ejemplo, Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Christopher Brewin, "Sovereignty", en James Mayall (ed.), *The Community of States*, London, Allen & Unwin, 1982; Lyons Gene M. & Michael Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995; Thomas J. Bierstecker & Cynthia Weber (eds.), *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

democracia, al estipular que sólo países que mantuvieran prácticas verdaderamente democráticas y un respeto absoluto por los derechos y libertades fundamentales podrían aspirar a que se les aceptara como miembros con plenos derechos.⁸

A estas experiencias capitales habría que agregar la evolución de prerrogativas y facultades democráticas en el derecho internacional, resultado a su vez de innovaciones en las prácticas de los estados y de los órganos internacionales. Dicho de otro modo, esa evolución no podría explicarse sin transformaciones paralelas, entre las que se cuenta la tendencia en aumento de los gobiernos a aceptar que su legitimidad internacional depende de su capacidad para satisfacer ciertos requisitos normativos de la comunidad internacional, de modo que un gobierno que aspire al reconocimiento de otros deberá gozar primero del consentimiento de sus gobernados, manifiesto en instituciones y prácticas democráticas.⁹ La evolución de la norma de la "investidura democrática" de una mera recomendación moral a una obligación de carácter internacional, ha sido una metamorfosis lenta y compleja que ha pasado por tres etapas. El principio de autodeterminación fue el primero en desarrollarse en el conjunto de reglas democráticas. Siguió el de la libertad de expresión, cuyo prestigio está vinculado con el auge de la causa de los derechos humanos en los últimos cinco decenios. En fechas más recientes, han cobrado fuerza los preceptos que aspiran a establecer, definir y supervisar el derecho

⁸ Laurence Whitehead, "International Aspects of Democratization", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 5.

⁹ Thomas M. Frank, "The Emerging Right to Democratic Governance", *American Journal of International Law*, vol. 86, January 1992, p. 46.

de participación en elecciones libres y limpias. Como señala Frank, estos tres conjuntos de reglas y principios constituyen los cimientos de un edificio normativo coherente, aunque falte resolver numerosos problemas derivados de ellos.

La consolidación gradual de estas pautas ha respondido a procedimientos "cuasi-legislativos" así como a la evolución de las prácticas diplomáticas en los ámbitos regional y mundial. El principio de autodeterminación, que se afirmó en el derecho internacional con la Paz de Versalles, en la segunda postguerra afianzó su prestigio hasta volverse fundamento de la norma de "investidura democrática".¹⁰ Al paso de los años hemos visto mejorar su cumplimiento gracias a la "determinación" de esta regla en una serie de documentos internacionales, entre los que destaca la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que respaldaron más de dos terceras partes de los estados.¹¹ El otro fundamento del edificio

¹⁰ Este principio establece el derecho de un pueblo a decidir, por mecanismos democráticos, su destino político colectivo. Aunque persista la ambigüedad del concepto de "pueblo", la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 reconoce su derecho a la autodeterminación, es decir a la participación libre, justa y abierta en el gobierno democrático de su país. Durante el periodo de colonización, la autodeterminación estuvo claramente restringida, porque sólo se reconoció derecho de secesión a las colonias de los viejos imperios. La Convención, por su parte, convalida la participación política libre y abierta y reconoce también los derechos culturales de las minorías, pero no necesariamente el derecho de secesión. Véase Frank, art. cit., pp. 54-60, y "Clan and Superclan: Loyalty, Identity and Community in Law and Practice", *The American Journal of International Law*, núm. 359, 1996, p. 361.

¹¹ La "determinación" se refiere a la claridad del contenido de una regla, que depende de su coherencia textual y del desempeño de varias instituciones (la aplicación imparcial de la norma aumenta su determinación y su legitimidad). Véase Frank, *The Emerging Right...*

normativo es la libertad de expresión, hoy considerada regla consuetudinaria del derecho internacional, que se enunció por vez primera en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y se refrendó en la Convención de 1966, así como en numerosos procedimientos normativos regionales.¹² La libertad de expresión se ha afianzado, a la vez, gracias al dinamismo de organizaciones como la ONU y la OEA, que han protegido su ejercicio en países como El Salvador y Nicaragua, y por obra de presiones en aumento sobre la organización mundial para que designe a representantes especiales, encargados de vigilar y reportar violaciones graves de los derechos humanos. El tercer fundamento —el más reciente— de la “investidura democrática” es el derecho de participación en gestas electorales. Pese a que la supervisión internacional de elecciones tiene una larga trayectoria, el desarrollo y la “determinación” de esta norma son relativamente recientes: quedó asentada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en la Convención de Derechos Civiles y Políticos de 1966, pero su evolución más marcada se ha visto en ámbitos regionales, más que en el mundial, toda vez que la propagación de valores, prácticas e instituciones democráticas a través de las fronteras ha favorecido la aparición de “comunidades regionales democráticas”. Tanto en Europa como en América este fenómeno, además de influir en la evolución de la norma de participación política, ha contribuido a precisar el significado de las transiciones a la democracia.¹³

¹² Tanto la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos (1950) como la Convención Interamericana de Derechos Humanos han contribuido a la “determinación” de las libertades de pensamiento, expresión y asociación. No ha sido menos importante el papel de los tribunales en la consolidación de esta norma.

¹³ Laurence Whitehead, “Democratic Regions, Ostracism and Patrias”, en Whitehead (ed.), *The International Dimensions...*, p. 395.

A no dudar, el repunte de regionalismos ha estado asociado con esfuerzos de integración económica y democratización. En Europa como en América Latina se advierte una relación complementaria entre regionalismo y democracia. En ambos casos, el contexto regional ha influido en la política interna de países vecinos. Las transiciones políticas latinoamericanas han tenido efectos particularmente positivos para la cooperación regional. De manera recíproca, el ambiente regional ha favorecido la democratización.¹⁴ En Europa, tanto la UE como la Conferencia para la Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) han hecho de la participación popular en comicios un requisito para los estados que aspiren a incorporarse.¹⁵ También en el sur de América se han visto avances importantes en la evolución de la norma. Si bien los empeños por afianzar una cultura del voto en la zona tienen entre sus antecedentes el giro de la política exterior estadounidense (que pasó de la defensa de los derechos humanos a la asistencia electoral en el contexto de la crisis centroamericana), la norma democrática goza hoy de amplia legitimidad propia.¹⁶ Valga destacar como ejemplo la re-

¹⁴ La democratización ha contribuido a redefinir los intereses de la política exterior de países como Argentina, Brasil y Chile. Véanse Andrew Hurrell, "Regionalism in the Americas", p. 258, y Louise Fawcett, "Regionalism in Historical Perspective", en Louise Fawcett & Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 28-29.

¹⁵ El artículo tercero del protocolo 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos obliga a las partes a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres mediante voto secreto. Por otra parte, en la reunión de Copenhague de 1990, los países miembros de la CSCE adoptaron el compromiso de reconocer la democracia como el "único sistema de gobierno de nuestras naciones". Véase Frank, *The Emerging Right...*, pp. 66-67.

¹⁶ En los años sesenta, el gobierno de Estados Unidos inicia un programa de asistencia para el desarrollo político de la región, que cul-

solución de 1990 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a las prácticas electorales en México y la Declaración de Santiago de 1991 sobre la democracia representativa.¹⁷

Los avances en el cumplimiento de la regla de participación política han sido notables y se han reflejado con toda claridad en el hecho de que cerca de cincuenta países hayan solicitado asistencia electoral a la ONU. Sin embargo, el derecho a elecciones libres no goza aún de "supremacía mundial", como puede comprobarse en el conflicto entre el principio de autodeterminación y el de soberanía.¹⁸ Peor

mina en rotundo fracaso. En el decenio siguiente, ese país ofrece un limitado impulso a los derechos humanos, con un magro presupuesto. En los años ochenta, el gobierno de Reagan pone en marcha el Proyecto Democracia, que hace énfasis en la asistencia electoral: en 1982 y 1984, Estados Unidos proporciona ayuda en los comicios electorales de El Salvador y Honduras (1984) y un año después en los de Guatemala. Thomas Carothers, "The Resurgence of U.S. Political Development Assistance to Latin America in the 1980's", en Whitehead (ed.), *The International Dimensions...*, pp. 130-131.

¹⁷ Sin embargo, los avances en la aplicación de esta norma en el hemisferio occidental (y en el resto del mundo) entrañan serios dilemas y enfrentan obstáculos importantes. Sobre este tema, véase Andrew Hurrell, "Regionalismo en las Américas", en Abraham F. Lowenthal y Gregory Treverton (eds.), *América Latina en un mundo nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 215-218.

¹⁸ A la luz del acuerdo respecto a la soberanía que subyace la carta de la ONU, la obra de James Mayall (ed.), *The New Interventionism, 1991-1994*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 3-4, ha resumido estas diferencias en dos posiciones básicas. La "pluralista" sostiene que la soberanía requiere reglas mínimas de coexistencia, en particular la no injerencia en los asuntos internos de los estados. La "solidarista", en cambio, considera que la soberanía está condicionada a los fines que la sociedad internacional asigne a los estados, es decir sujeta a obligaciones amplias. Medidas como la Decisión Directiva Presidencial 25 del 5 de mayo de 1994 (sobre la reforma de las operaciones multilaterales de paz) del presidente Clinton, sugieren que in-

aún, las condiciones que han permitido a la UE reconciliar exitosamente ambos imperativos no están presentes todavía en otras partes del mundo. En el hemisferio occidental, si bien la interpretación estricta del principio de no injerencia permaneció inamovible por varios decenios, el contexto legal que subyace el precepto se ha transfigurado en los últimos tiempos. La herencia del retorno a la democracia en América Latina, de la pacificación en Centroamérica y de la apertura e integración económica de países vecinos, ha trastocado la visión tradicional de la soberanía. La crisis centroamericana propició mayor participación de elementos externos en América Latina (sobre todo en las transiciones políticas), que no era del todo novedosa, pues a lo largo de decenios ha sido obvio el peso de las superpotencias, pero desde fines de los años setenta se ha notado el ascenso de nuevos participantes, entre los que destacan organizaciones religiosas y de defensa de los derechos humanos y, desde luego, la UE.¹⁹

Es cierto que algunos países influyentes —entre ellos México— se han resistido a consentir replanteamientos del principio de no intervención; en contraste, varios otros estados latinoamericanos se han mostrado favorables a la

cluso los “pluralistas” aceptan ya la intervención multilateral para resolver problemas específicos de la comunidad de naciones.

¹⁹ Desde los años sesenta, la República Federal Alemana (RFA) se sumó (inicialmente por presión de Estados Unidos) a la cruzada anti-comunista en la región. Por conducto de fundaciones, en particular la Konrad Adenauer, la RFA contribuyó a organizar sindicatos anticomunistas y a contener el avance de la izquierda en países como Chile y Venezuela. El carácter de la asistencia alemana ha cambiado en los últimos años, gracias a la presencia de nuevas fundaciones y al énfasis que han puesto en la construcción de instituciones democráticas duraderas. Véase Michael Pinto-Duschinsky, “International Political Finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America”, en Whitehead (ed.), *The International Dimensions...*, pp. 232-233, 237.

protección internacional de la democracia.²⁰ Las dificultades que enfrenta la aplicación universal del mandato de participación política no se contradicen con el hecho de que esta norma sea ya parte de la doctrina internacional de los derechos humanos.²¹ Hay un fondo de sinceridad en los temores manifiestos de estados que han sido víctimas de intervencionismo, lo mismo que en sus advertencias de los riesgos de que imperen dobles códigos éticos, pero es un hecho la tendencia a aceptar "excepciones" voluntarias al principio de no injerencia a la luz del conjunto de normas y prácticas políticas que nos interesa.²²

²⁰ En 1990, en Asunción, Paraguay, la propuesta canadiense para crear la Unidad para la Democracia de la OEA se aprobó por unanimidad; gobiernos como los de El Salvador, Nicaragua, Brasil y Perú invitaron a la Unidad a monitorear sus elecciones, incluso las muy reñidas. Además, en junio de 1991 la Asamblea General de la OEA adoptó el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, que prevé que se reúna el Consejo Permanente en caso de crisis de la democracia en alguno de los países miembros de la organización. Posteriormente, el Protocolo de Washington de 1992 acordó la expulsión de cualquier Estado cuyo gobierno democrático fuese derrocado mediante el uso de la fuerza. Véase Cristina Ezguizabal, "Las Naciones Unidas y la consolidación de la paz en Centroamérica", en Olga Pellicer (ed.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe*, México, SRE, 1995; en el mismo volumen, Margarita Diéguez, "Los mecanismos regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisférica"; véase también Hurrell.

²¹ La falta de consenso ha quedado de manifiesto en una serie de resoluciones cuyo contenido se contradice. Sin embargo, hay quienes consideran que la norma de la "investidura democrática", junto con el compendio más sólido del derecho humanitario, prevalece ya sobre el principio de no injerencia. Véase Frank, *The Emerging Right...*, pp. 80-83.

²² Las causas históricas de esta situación tienen que ver con la hegemonía de Estados Unidos en la zona y la tensión natural entre dos objetivos: la defensa de la democracia y el mantenimiento de un clima de estabilidad favorable a la inversión extranjera (a manera de asegurar el predominio estadounidense). Es posible que esta contradicción se haya atenuado en años recientes, pero no cabe duda de que a lo

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA VIDA POLÍTICA MEXICANA

Las negociaciones entre Canadá, Estados Unidos y México en materia comercial pusieron fin al “aislamiento espléndido” del que disfrutó por largo tiempo el régimen mexicano. A pesar de que la firma del TLC no se acompañó de compromisos formales que obligaran a las partes a aceptar estándares democráticos, la negociación y ratificación del documento se convirtió en catalizador de modificaciones importantes en las prácticas y estrategias de numerosos participantes en la política. Estas transformaciones fueron abriendo cauce a una internacionalización del cambio, por la vía del “consenso” que derivó del vínculo cada vez más estrecho entre los fenómenos internacionales y los mexicanos.²³ A medida que grupos políticos variados se expresaron en el Congreso y en los foros académicos estadounidenses, la arena política de México se desbordó hacia el ámbito externo.

Desde la primera mitad de los años ochenta, el gobierno de De la Madrid contrató los servicios de compañías y agencias de cabildeo en Estados Unidos, con miras a contrarrestar la imagen negativa de México y limar así las as-

largo de nuestro siglo muchas de las intervenciones de Estados Unidos han perjudicado la causa democrática, lejos de apoyarla. No obstante, uno de los rasgos que ha distinguido a Estados Unidos de otras potencias hegemónicas ha sido precisamente su compromiso formal con la democracia. Véase Whitehead, “The Imposition of Democracy: The Caribbean”, en Whitehead (ed.), *The International Dimensions...*, pp. 59, 62.

²³ Aunque existan similitudes importantes entre ambos fenómenos, la falta de “condicionalidad” es lo que distingue la democratización por “consenso” de la democratización por “convergencia” que ha caracterizado a la UE. Según Whitehead, esta última probablemente sea el signo más importante de la internacionalización de los cambios democratizadores. Véase Whitehead, *The International Dimension...*, pp. 15-19.

perezas en las relaciones con el vecino del norte.²⁴ Por su parte, las fuerzas de oposición mexicanas comenzaron a descubrir las enormes ventajas que podía reportarles la acción política en el exterior. La experiencia en Centroamérica había puesto ya en evidencia una mutación del ambiente regional, toda vez que el Congreso estadounidense se volvió uno de los foros más importantes de las contiendas en los países de la zona. Es probable que, alentada por esta experiencia, la oposición en México haya decidido embarcarse en una empresa internacional. En 1986, en Washington el PAN gritó al fraude en los comicios de Chihuahua, y dos años después Cuauhtémoc Cárdenas inició una gira por Estados Unidos para denunciar el presunto "robo" de las elecciones presidenciales de 1988. En el pasado, ciertas decisiones de política exterior llevaron a "internacionalizar" la vida política mexicana, pero la construcción de alianzas transnacionales y el uso de foros en el extranjero como "arena secundaria" del juego político mexicano, confirieron singularidad al periodo que comenzó con las negociaciones del TLC.²⁵ Estos fenómenos vulneraron el aislamiento que mantuvo el régimen durante los largos decenios de hegemonía priísta.

En tanto el gobierno de Carlos Salinas de Gortari desplegó una vigorosa campaña internacional de relaciones públicas y cabildeo en Washington, la oposición recurrió cada vez más a la denuncia de las prácticas autoritarias del sistema mexicano, lo mismo en el Congreso que en los medios de información y el ámbito universitario de Estados Unidos. A principios de los años noventa, la re-

²⁴ Véase Jorge Chabat, "Los instrumentos de la política exterior de Miguel de la Madrid", *Foro Internacional*, 30 (3), enero-marzo de 1990, pp. 398-418.

²⁵ Douglas Chalmers, "Internationalized Domestic Politics in Latin America", mimeo., 1993.

nuencia del gobierno de México a aceptar la supervisión internacional de los derechos humanos llegó a su fin, en buena medida como resultado de la vinculación más estrecha entre las organizaciones de derechos humanos mexicanas y sus equivalentes en el extranjero. A la par que aumentó la presión internacional en favor de esos derechos, cobraron fuerza grupos políticos que enarbolaban la bandera de las prácticas democráticas. La batalla que libraron contingentes panistas al exhibir irregularidades electorales en México ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), desafió la interpretación rígida de la soberanía que defendía la élite gobernante y obligó al régimen a aceptar recomendaciones de la CIDH en materia de derechos políticos.²⁶

Para explicar las alianzas entre grupos de varios países y el dinamismo que desplegaron, conviene tomar en consideración tres factores. El primero fueron las transformaciones del sistema político internacional en favor de los derechos humanos y de la investidura democrática, que describimos ya. Se sumó a esto la tensión acumulada por las protestas electorales en México y la movilización de organizaciones no gubernamentales (ONG) a lo largo de casi diez años. El tercer elemento fue la situación excepcional a raíz de la apertura de la economía mexicana, que se aceleró con la adopción del TLC. La decisión oficial de

²⁶ En un solo decenio, las organizaciones defensoras de los derechos humanos en México pasaron de 4 (en 1984) a 200 (en 1993). Aunque los primeros reportes críticos de Americas Watch y Amnistía Internacional alusivos al caso mexicano aparecieron en la segunda mitad de los años ochenta, la presión internacional alcanzó un clímax en 1990, cuando se llevaron a cabo las primeras investigaciones del Congreso estadounidense sobre la situación de los derechos humanos en México. Kathryn Sikkink, "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, 47 (3), Summer 1993, pp. 430-432.

iniciar las negociaciones comerciales dio lugar a un trance crítico, en el que destacan momentos decisivos: la negociación de los acuerdos paralelos, la ratificación del TLC en el Congreso estadounidense y su entrada en vigor, el levantamiento "zapatista" y la elección presidencial de 1994. Varios grupos políticos mexicanos, unidos a coaliciones internacionales, han capitalizado estas circunstancias. La concatenación de los factores mencionados abrió cauces de relación sin precedente entre fuerzas internas y externas y amplió su radio de influencia. Las innovaciones en los ámbitos nacional y mundial provocaron fisuras en la antigua voluntad de aislamiento del régimen mexicano y lo dejaron expuesto a múltiples influencias. A pesar de que las autoridades buscaron ampararse en el principio de no intervención para frenar las presiones externas presuntamente favorables a la democratización, las protestas electorales y la articulación de fuerzas locales e internacionales terminaron por desempeñar un papel importante en la política interna de nuestro país.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA MEXICANA

A diferencia de otros regímenes en América Latina, por largo tiempo el autoritarismo mexicano no fue objeto de repudio ni de sanciones del exterior. En tanto las dictaduras militares en Argentina, Chile y Brasil se convirtieron en blanco de las organizaciones internacionales y de la política en pro de los derechos humanos del gobierno de James Carter, el sistema mexicano estuvo a salvo. La actitud condescendiente de los extranjeros frente a sus imperfecciones se debía a que, en una región donde predominaban las dictaduras militares, era posible apreciar con cierta largueza las ventajas y la maleabilidad del autorita-

rismo apoyado en la coopción. Además, la cara amable que varios gobiernos mexicanos sucesivos mostraron a la comunidad internacional –al otorgar asilo a miles de refugiados políticos y adherirse sin reservas a los acuerdos multilaterales relativos a los derechos humanos– confirieron al régimen inmunidad al escrutinio de los organismos defensores de esas garantías.²⁷

Empero, esta situación comenzó a modificarse a mediados de los años ochenta y cambió más al empezar las negociaciones comerciales de México con Estados Unidos y Canadá. Whitehead señala que, pese al efecto catalizador de las elecciones mexicanas de 1988 en la movilización política en el exterior, el gobierno de George Bush decidió mantener su apoyo incondicional a Salinas, en razón de que el compromiso retórico de Estados Unidos con la defensa de la democracia volvió a moderarse con el miedo a proceder de maneras que pudieran desestabilizar al vecino del sur, sentimiento que se sublimó en la esperanza, entre los medios oficiales estadounidenses, de que las transformaciones económicas en México hicieran posible una apertura política gradual y controlada. Aun así, el hecho de que el presunto objetivo de auspiciar la democracia en México tropezara con otros intereses más apremiantes, no impidió un acalorado debate en Washington respecto a las repercusiones previsibles de una posible alianza comercial con el vecino en su sistema de gobierno. De ahí que, a lo largo de tres años de negociaciones, el factor estadounidense tuviera peso decisivo en la política mexicana.²⁸ Esta influencia se advirtió, por un la-

²⁷ *Ibid.*, pp. 431-32.

²⁸ Véase un análisis de las repercusiones políticas del TLC en Victor Bulmer-Thomas, Nikki Craske & Mónica Serrano, "Who will Benefit?", en Victor Bulmer-Thomas *et al.* (eds.), *Mexico and the North American Free-Trade Area. Who will Benefit?*, London, McMillan / ILAS, 1994.

do, en la mayor propensión internacional a observar las prácticas políticas de nuestro país y, por otro, en la presencia de grupos de interés mexicanos (sobre todo de oposición) en foros estadounidenses. Sin que rebasara ciertos límites la presión externa sobre México, la vigilancia de su vida política aumentó considerablemente.²⁹ Cabe incluso suponer que el interés mundial en aumento por las elecciones mexicanas haya influido en la decisión de Salinas de conceder victorias a la oposición y llevar a cabo una segunda reforma electoral, con miras a que esto allanara la vía de las negociaciones comerciales.

Aunque la adhesión de México al TLC no se condicionara a estándares democráticos inequívocos, la presión externa en pro de renovaciones políticas en este país ha sido evidente en los últimos cinco años. Buena parte de ella ha provenido de las ONG que, desde principios de los años noventa, han aprovechado cada una de las oportunidades que les han ofrecido las circunstancias del momento. El relevo en la presidencia de Estados Unidos y la complicada negociación de los acuerdos paralelos al TLC en 1993, por ejemplo, dieron a varios grupos una ocasión única para poner sobre la mesa temas directamente vinculados con el autoritarismo mexicano.³⁰ De igual manera,

²⁹ Entre otras consecuencias, las negociaciones comerciales abrieron un foro privilegiado para que se manifestaran los intereses de grupos políticos variados, que ampliaron su margen de maniobra al movilizar aliados en Estados Unidos y Canadá. Contribuyó a esto la llegada a México de numerosos reporteros extranjeros. Véase Steven P. Weingarten, "Observations of a U.S. Labor Unionist and Former U.S. Reporter in Mexico", *U.S.-Mexico Law Journal*, 1 (1), 1993.

³⁰ En agosto de 1993 culminaron las negociaciones que llevaron a adoptar principios, estándares y objetivos en materia laboral. En este ámbito, la mayor parte de las normas se refieren a México e incluyen la libertad de asociación, el derecho de huelga y negociación colectiva, la prohibición del trabajo forzado, restricciones al empleo juvenil y

la ratificación del TLC en el Congreso de Estados Unidos en noviembre del mismo año propició un animado debate sobre la compleja relación entre soberanía e interdependencia en ambos lados de la frontera, durante el cual se aludió al rezago mexicano en cuanto a democratización.³¹ Debido a que el traslado del mando en Estados Unidos volvió más complicada la agenda de cooperación, el destino del pacto de comercio terminó por enlazarse con la sucesión presidencial en México, lo que aumentó la incertidumbre política en este país; en 1993, el factor estadounidense adquirió un peso preponderante e inusitado en el "destape" del candidato del partido gobernante.³² Estos acontecimientos sugieren una disminución importante de la capacidad del régimen mexicano para contener las presiones e influencias foráneas. La aprobación del TLC contribuyó además a reforzar la tendencia a que el campo de acción de varios líderes políticos, grupos de interés y consumidores en México se desplazara allende la frontera. Esta circunstancia, aunada a la puesta en marcha del mecanismo de resolución de disputas, contribuyó a estrechar los vínculos entre los sistemas políticos de los tres socios comerciales.

compensaciones por accidentes de trabajo. Los países se comprometieron, además, a adoptar reglas más estrictas para proteger el medio ambiente. Véase George Graham, "Side Deals on NAFTA Give Accord 'Bite'", *Financial Times*, August 14, 1993.

³¹ Simon Tisdall, "America Wrestles with its Identity", *The Guardian*, September 18, 1993.

³² También en sucesiones presidenciales anteriores tuvo peso el factor estadounidense, pero en 1993 esa influencia se hizo patente en los tiempos y en la novedad de buscar un candidato adecuado a circunstancias sin precedente: el 17 de noviembre el Congreso de Estados Unidos aprobó el TLC, y once días después se anunció la candidatura de Luis Donaldo Colosio por el partido oficial. Véase Luis Javier Garrido, "Three Sad Tigers", *La Jornada*, 15 de diciembre de 1993.

Pero aunque sean muchos los factores que explican ese escrutinio de la política en México, el levantamiento "zapatista" en enero de 1994 acentuó la influencia del contexto mundial sobre la transición mexicana. Baste decir que, bajo los reflectores del TLC, la reacción nacional e internacional contra el uso de la fuerza militar adquirió resonancia inusitada, al grado de aumentar el costo político de la represión y de contribuir, quizá, a que el gobierno decretara el cese del fuego para ofrecer, poco después, una amnistía en beneficio de los sublevados.³³ En los medios político y académico, numerosos analistas interpretaron la decisión de Salinas de abandonar la solución militar y emprender negociaciones de paz, en febrero de 1994, como una primera prueba de la capacidad del TLC para incidir en el curso de la política en México.³⁴ La rebelión "zapatista" es un punto de referencia obligado al examinar la aceleración del cambio, porque dio nuevos bríos a la oposición y modificó así el tablero del juego po-

³³ La reacción nacional de repudio al uso de la fuerza militar contra los sublevados desembocó en una manifestación multitudinaria el 12 de enero de 1994. Por su parte, los grupos extranjeros en pro de los derechos humanos y la prensa mundial pusieron gran empeño en reportar los bombardeos y las violaciones de las garantías individuales que cometieron miembros de las fuerzas armadas en Chiapas. Véanse los numerosos pronunciamientos de Americas Watch y Amnistía Internacional, que recogió la prensa mexicana e internacional en las primeras semanas de 1994.

³⁴ También en Estados Unidos, en una reunión que convocó el Departamento de Estado, varios funcionarios, especialistas en temas mexicanos y académicos atribuyeron la actitud conciliadora del gobierno mexicano al TLC. La polémica respecto al uso para fines represivos de helicópteros que Estados Unidos donó a México con la intención de que los utilizara contra el narcotráfico, ilustra cómo el TLC ha estrechado el margen de maniobra de los gobiernos mexicano y estadounidense para privilegiar la estabilidad sobre el respeto por los derechos humanos. Véase *El Financiero*, 13 y 22 de febrero de 1994.

lítico. Valga citar como evidencia que en enero de 1994 todos los partidos registrados, salvo el PPS (Partido Popular Socialista), firmaron un acuerdo que culminaría en un "paquete" de reformas decisivo para la transformación del escenario nacional.³⁵ Además de la presión interna, factores externos parecen haber influido en la decisión de Salinas de regresar a la mesa de negociaciones y aceptar la inclusión, en ese "paquete", del espinoso tema de los observadores extranjeros.³⁶ En los primeros dos meses de 1994, los embajadores de Estados Unidos y Canadá declararon en ocasiones diferentes que las relaciones de sus países con México no se verían afectadas si triunfara ahí la oposición en elecciones presidenciales. Por otra parte, el 27 de febrero de 1994 el *New York Times* publicó un editorial en el que subrayaba la necesidad en México de una reforma política más profunda para respaldar las elecciones presidenciales de ese año. A principios de abril, el gobierno mexicano habría de comparecer ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU para entregarle un informe sobre los avances durante cinco años en el cumplimiento de los compromisos adquiridos al adherirse a la Convención de Derechos Civiles y Políticos.³⁷

³⁵ Entre las principales reformas, cabe mencionar la reducción del control gubernamental sobre los órganos electorales, en cuya vigilancia intervendría más la ciudadanía; las medidas para garantizar más igualdad en las elecciones; la aceptación de observadores nacionales e internacionales y la auditoría externa del padrón electoral. Véase María Amparo Casar, "The 1994 Mexican Presidential Elections", London, Institute of Latin American Studies, Occasional Papers, núm. 8, 1995, p. 9.

³⁶ *Financial Times Weekend*, February 26-27, 1994.

³⁷ Además de estos acontecimientos, valga recordar la fallida propuesta de los senadores estadounidenses Ben Nighthorse Campbell y Ernst Hollings de emitir una resolución sobre Chiapas, con una cláusula que solicitara la presencia de observadores internacionales en las elecciones de agosto de 1994. *Reforma* y *La Jornada*, 21 y 29 de enero de

LA SUPERVISIÓN INTERNACIONAL DE LAS ELECCIONES

La presencia de observadores internacionales encargados de vigilar los procedimientos electorales y de avalar sus resultados fue el tema que mostró con más nitidez la "internacionalización" del acontecer político en México. Pese al consenso universal sobre la utilidad de estos observadores en elecciones reñidas y disputadas, en México el debate sobre el tema tuvo matices emotivos. Se acusaba de autoritarios a quienes se oponían a la vigilancia de extranjeros y de "vendepatrias" a quienes exigían su participación.³⁸ Si bien los primeros pasos para permitir en México observadores internacionales datan de finales de los años ochenta, las medidas decisivas al respecto se tomaron en vísperas de la elección presidencial de 1994. Organizaciones de ciudadanos, partidos de oposición e incluso asociaciones empresariales pidieron con el mayor entusiasmo la presencia de observadores. En un primer momento, los partidos y las organizaciones cívicas ajustaron sus estrategias al marco legal vigente (estipulado en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales), que otorgaba reconocimiento jurídico sólo a testigos nacionales. De ahí que, con base en el capital político acumulado en elecciones previas, la oposición se esforzara primero por crear una red nacional de observadores, la cual se apoyaría después en una larga cadena de alianzas transnacionales.³⁹

1994; *Financial Times*, February 17 & 22, 1994; *Reforma*, 25 de febrero de 1994; *La Jornada*, 27 de febrero de 1994; *Excélsior*, 10 de marzo de 1994; *Reforma*, 1º de abril de 1994.

³⁸ Véase, por ejemplo, José Luis Soberanes Fernández, "Observadores internacionales en las elecciones", *El Financiero*, 14 de marzo de 1994.

³⁹ En 1992, grupos cívicos mexicanos y representantes de partidos políticos establecieron un vínculo con el Centro Carter de la Universidad de Emory, en Estados Unidos, que permitió intercambios para fines de observación y cotéjo de elecciones locales en ambos países. Por

En diciembre de 1993, poco antes de que estallara la rebelión "zapatista", el United States National Democratic Institute (Instituto Democrático Nacional para Asuntos Internacionales, afiliado al Partido Demócrata de Estados Unidos) hizo pública su decisión de enlazarse con un grupo de observadores nacionales de México.⁴⁰ En su momento, dirigentes políticos y legisladores del PRI descalificaron esta decisión por su "carácter intervencionista". El embajador de México en Washington, Jorge Montaña, insistió en que la sociedad mexicana era ya "suficientemente madura como para ser su propio juez" y por consiguiente no necesitaba "la legitimación del exterior o la presencia de observadores internacionales en las próximas elecciones".⁴¹ No sería fácil reconciliar posturas. Si bien pareció volver la calma con el reinicio de las negociaciones para la reforma política, se recayó en la incertidumbre con el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del partido oficial a la presidencia de la República. Los síntomas de inestabilidad crónica, la escasa credibilidad de los mecanismos electorales y la presión internacional, terminaron por inclinar la balanza en favor de permitir observadores de fuera. El "efecto demostración" de Centroamérica

su parte, las organizaciones empresariales, además de tener contacto con asesores técnicos de la ONU, extendieron invitaciones a organismos extranjeros para que fueran testigos de las elecciones; la Federación Empresarial del Sureste, por ejemplo, gestionó la invitación a miembros de la Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo y del Centro Carter. *El Financiero*, 8 de mayo y 11 de junio de 1994; *La Jornada*, 13 de junio de 1994.

⁴⁰ El IND se comprometió a adiestrar, en materia de observación electoral, a miembros de tres organizaciones mexicanas: el Consejo por la Democracia, el Movimiento Ciudadano para la Democracia y Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. Véanse *El Financiero*, 28 y 30 de diciembre de 1993, y *Excélsior*, 29 de diciembre de 1993.

⁴¹ *La Jornada*, 23 de diciembre de 1993.

y Sudáfrica legitimó y reforzó la posición de quienes defendían esa práctica, cuyos argumentos cobraron mayor fuerza precisamente con la muerte de Colosio, quien poco antes de desaparecer declaró que la transparencia de las elecciones requería la presencia de observadores. La poca confianza en las prácticas electorales impulsó a los partidos de oposición (en particular al PRD) y a las ONG a recurrir nuevamente a alianzas internacionales. En una reunión con empresarios en Los Ángeles, Cuauhtémoc Cárdenas insistió en la necesidad de contar con la presencia de la ONU para garantizar “limpieza” en la votación. Sus argumentos coincidieron con los de un artículo de Bernard Aronson, ex subsecretario de asuntos hemisféricos del Departamento de Estado, publicado en *The New York Times*, que abogaba por mecanismos de supervisión internacional para asegurar el respeto por las normas electorales, mediar en controversias y otorgar legitimidad a todo el procedimiento.⁴² En las nuevas circunstancias, las autoridades mexicanas admitieron que la vigilancia externa podría contribuir a legitimar las elecciones. En abril, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá dejaron ver abiertamente su preocupación respecto al tema, y en una reunión de autoridades electorales de los tres países⁴³ se mencionó el asunto de los observadores; poco después, hubo una exhortación al gobierno mexicano a que invitara a organismos internacionales para presenciar y avalar las elecciones presidenciales.

La combinación de presiones externas con el riesgo de “ingobernabilidad” y la desconfianza crónica de los ciuda-

⁴² *El Financiero*, 28 de abril de 1994; *The New York Times*, April 21, 1994.

⁴³ La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) organizó esta reunión. *El Financiero*, 2 de abril de 1994 y 7 de mayo de 1994.

danos (que no disminuyó ni siquiera con la reforma electoral y la depuración subsecuente del padrón)⁴⁴ obligaron al gobierno de Salinas –pese a su renuencia inicial– a aceptar la presencia de observadores extranjeros y a pedir formalmente asesoría técnica a la Unidad Electoral de la ONU en mayo de 1994, por conducto del secretario de Gobernación, Jorge Carpizo. A la par de esta solicitud, el líder del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, declaró que “la política mexicana –los comicios mexicanos– se han internacionalizado, como se han internacionalizado la economía, las finanzas y la cultura”.⁴⁵ Esto marcó un giro en la postura mexicana tradicional de poner trabas a la presencia de agentes foráneos, que era un caso aislado en América Latina, junto con el de Cuba. Las elecciones del 21 de agosto de 1994, bajo la supervisión de más de 60 mil observadores nacionales y varios cientos de extranjeros,⁴⁶ fueron un hecho sin precedente en la historia política del país.

Pese a que el equipo de la ONU mostró cierta preocupación por la premura con que el gobierno mexicano solicitó su asistencia (tan sólo diez semanas antes de los comicios), su contribución fue positiva. Este equipo siguió una premisa básica, que el observador debe ante todo ejercer autoridad moral. El apoyo de la ONU incluyó una evaluación del sistema electoral, así como asesoría técnica –en materia de ejecución, observación, recopilación y conteo rápido de votos– a por lo menos catorce organiza-

⁴⁴ Pese a los recursos que invirtió el gobierno (cerca de 750 millones de dólares sólo en el nuevo padrón electoral), las encuestas sugieren que cerca de 40% del electorado temía que los comicios no fueran limpios y sospechaba posibilidades de fraude. *El País*, 22 de junio de 1994; *La Jornada*, 9 de agosto de 1994.

⁴⁵ *La Jornada*, 29 de mayo de 1994.

⁴⁶ Hasta la primera semana de agosto, cerca de 700 extranjeros solicitaron ante el IFE su acreditación como observadores internacionales. *La Jornada*, 7 de agosto de 1994.

ciones mexicanas.⁴⁷ Algunas de éstas tenían cuatro años de experiencia, pero otras surgieron de manera un tanto improvisada, lo cual aumentó su vulnerabilidad y les valió acusaciones de proselitismo partidista.⁴⁸ El Equipo Técnico de Asistencia Electoral de la ONU (ETONUMEX), bajo la dirección de Dong H. Nguyen, legitimó e impulsó la participación ciudadana en la observación electoral. Fue poco entusiasta la primera reacción de las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad en general (hasta el 23 de junio se habían acreditado sólo 1 852 observadores), pero la respuesta dentro del país y en el exterior fue ganando impulso, de modo que se rebasaron las predicciones más optimistas del ETONUMEX.⁴⁹ Las catorce organizaciones mexicanas que recibieron respaldo y financiamiento de la ONU ciñeron sus actividades a normas de

⁴⁷ Estas organizaciones fueron las siguientes: Alianza Cívica, Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio, Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho AC, Asociación Nacional Cívica Femenina, Asociación Cultural Gran Logia "Valle de México", Centro Cívico de Solidaridad, Frente Mexicano Pro Derechos Humanos, Centro de Estudios y Promoción Social, Club de Rotarios DF, Colegio Nacional de Licenciados en Administración, Comisión Mexicana de Derechos Humanos AC, Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Presencia Ciudadana. *El Financiero*, 7 de agosto de 1994; *La Jornada*, 8 de agosto de 1994.

⁴⁸ Una de las organizaciones con mayor experiencia era Alianza Cívica, resultado de la fusión de más de 400 agrupaciones en abril de 1994, que hizo posible, en parte, el financiamiento del Instituto Nacional Demócrata. *El Financiero*, 15 de junio de 1994 y 7 de agosto de 1994; Sergio Aguayo, "Haití, México y el extranjero", *La Jornada*, 3 de agosto de 1994.

⁴⁹ La participación de la ciudadanía rebasó los pronósticos del ETONUMEX de 30 000 observadores. Esto provocó problemas de acreditación: a sólo diez días de los comicios, el Instituto Federal Electoral no había acreditado más que a 21 439 (nacionales). *El País*, 23 de julio y 17 de agosto de 1994; *Reforma*, 10 de agosto de 1994.

imparcialidad, objetividad y legalidad. La misión de asistencia electoral persiguió, a su vez, los propósitos de verificar la libertad de expresión, de manifestación y del ejercicio del voto; supervisar el buen uso de los recursos públicos y garantizar el secreto y la libertad del sufragio.⁵⁰

Más allá de controversias sobre el tema, la observación de las organizaciones nacionales y la supervisión de los "visitantes extranjeros", que funcionaron en la práctica como tribunal con facultades para evaluar y calificar la calidad de la elección presidencial, confirieron legitimidad a los comicios del 21 de agosto de 1994. La delegación conjunta del Centro Carter, el Instituto Democrático Nacional y el Instituto Internacional Republicano, así como los miembros de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL) y otros representantes de partidos, coincidieron en opinar que, pese a problemas menores, no hubo elementos de peso que justificaran impugnar los procedimientos con miras a revisar el resultado de las elecciones.⁵¹ Las principales críticas de

⁵⁰ Luego de los comicios, Dong Nguyen alabó la labor de las organizaciones cívicas mexicanas y consideró irreversible su contribución para garantizar elecciones libres y transparentes. El apoyo financiero por conducto del ETONUMEX ascendió a tres millones de dólares, y la asesoría técnica estuvo a cargo de 42 especialistas de varias nacionalidades. Véase la entrevista a Nguyen en *La Jornada*, 19 de junio de 1994.

⁵¹ Con financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), el Instituto Democrático Nacional ha adquirido, en el último decenio, experiencia considerable en la observación internacional y la asistencia a instituciones democráticas en por lo menos 16 países de América Latina. Ha llevado a cabo estas labores de acuerdo con el principio de que los observadores internacionales pueden fomentar la confianza y la participación y, sobre todo, fortalecer las instituciones cívicas. En México, el programa del Instituto incluyó la organización (junto con el IFE y la COPPAL) de un seminario sobre observación electoral. Entre los líderes invitados, valga mencionar a Nils Castro, del Partido Demócrata de Panamá; Shafik Handal, del

estos observadores se centraron en la necesidad de reforzar la autonomía del IFE, la falta de boletas en las casillas especiales y el desempeño ineficiente de la burocracia encargada de acreditar a los observadores nacionales.⁵² Las críticas más severas de organizaciones como Global Exchange, Grassroots International y Solidarity Summer, fueron perdiendo fuerza frente a los argumentos de quienes subrayaron la limpieza y la transparencia de la contienda presidencial de 1994.⁵³

La observación internacional de elecciones no puede explicarse sin hacer referencia a la transición a la democracia en América Latina, en la que destacan las experiencias centroamericanas y el plebiscito chileno de 1988, pero las condiciones más propicias al auge de esa vigilancia se han debido al final de la guerra fría y al resurgir subsecuente de la ONU. En los años noventa, un nuevo tipo de elecciones –fundamentales para consolidar la norma de la “investidura democrática”– se vuelve objeto de vigilancia internacional. De hecho, en este periodo tienen lugar los primeros comicios supervisados en un país independiente, es decir Nicaragua. Fenómenos como éste sugieren innovaciones, en virtud de las cuales los estados tien-

Frente Farabundo Martí de El Salvador; Alejandra Faulban, del Partido Radical de Chile, y Jean Clod, del Movimiento Democrático de Haití. *El País*, 23 de agosto de 1994; *El Financiero*, 6 de junio y 9 y 24 de agosto de 1994.

⁵² *El País*, 7 y 23 de agosto de 1994; *La Jornada*, 20 y 23 de agosto de 1994; *Reforma*, 24 de agosto de 1994; *El Financiero*, 24 de agosto de 1994; *La Jornada*, 27 de agosto de 1994.

⁵³ Estas últimas organizaciones concentraron su labor de observación en zonas rurales. En otro artículo analizo con más detalle la elección de 1994: Mónica Serrano, “The End of Hegemonic Rule? Political Parties and the Transformation of the Mexican Party System”, en Mónica Serrano & Neil Harvey (eds.), *Party Politics in ‘An Uncommon Democracy’*, London, ILAS, 1994.

den hoy día a buscar aprobación internacional que apunte su legitimidad. Valga precisar que la aceptación previa del principio democrático en un país –tal como pueda establecerlo su constitución política, por ejemplo– es el fundamento que suelen invocar los grupos interesados en la observación de elecciones.⁵⁴

LA VIGILANCIA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En México y otros países, la insistencia de las ONG en el tema de los derechos humanos ha venido a cuestionar la noción absoluta de la soberanía y las interpretaciones puramente formales de la democracia. A lo largo del último decenio, las elecciones han marcado las grandes etapas en la apertura política. Empero, la organización de comicios limpios es una condición necesaria mas no suficiente para la democratización. Violaciones de los derechos humanos como las que se han visto en Chiapas y Guerrero exhiben crudamente las limitaciones que entrañan las concepciones estrechas de la democracia.⁵⁵ El levantamiento “zapatista” en Chiapas ha dado lugar a la presencia continua de simpatizantes, observadores internacionales, delegaciones diplomáticas y organizaciones en pro de los de-

⁵⁴ Este principio figura en las constituciones políticas de por lo menos 110 miembros de la organización mundial.

⁵⁵ En Brasil, la presión de las ONG obligó al gobierno a abandonar interpretaciones estrictas de sus derechos soberanos y del principio de no intervención. Estas organizaciones propiciaron otros cambios importantes, gracias a los cuales los tribunales civiles pueden hoy enjuiciar a miembros de la policía militar. Véase Andrew Hurrell, “The International Dimensions of Democratization in Latin America: The Case of Brazil”, en Whitehead (ed.), *The International Dimensions...*, p. 157.

rechos humanos. En los últimos cinco años, algunas consecuencias de los complicados esfuerzos de paz se han manifestado en cierta internacionalización del conflicto, sobre todo en razón de las particularidades de un movimiento que se ha valido hábilmente de los medios de comunicación electrónicos para difundir su retórica. Cabe mencionar también la influencia del repunte de las identidades étnicas en el mundo entero, movimiento que ha crecido desde los años setenta, ya sea como plataforma para la movilización, como referencia normativa internacional o como punto de conexión de redes transnacionales. El reconocimiento de estas identidades –tanto en las prácticas de estados e instituciones internacionales como en las relaciones transnacionales de grupos y asociaciones no gubernamentales– ha creado un foro para la denuncia de abusos y violaciones de los derechos humanos, al igual que fuentes de importantes beneficios para comunidades y grupos marginados.⁵⁶

Al montarse en la ola de numerosos movimientos internacionales de los “pueblos indígenas” (cuyo éxito ha dependido en gran medida de su vinculación con otras causas, tales como la conservación del medio ambiente, la defensa de los derechos humanos y el respaldo a todo tipo de minorías), los “zapatistas” han conseguido aliados

⁵⁶ La definición política y legal de lo que es un pueblo indígena (*indigenous people*) ha suscitado controversias, pero éstas no han minado su considerable fuerza normativa. Los orígenes del concepto se remontan a las políticas coloniales de principios de siglo. En los últimos veinte años, la ONU e instituciones internacionales como el Banco Mundial han adoptado políticas especiales para pueblos indígenas y minorías étnicas, que han influido, a su vez, en el discurso, las decisiones políticas y las medidas judiciales y legislativas de varios gobiernos. Benedict Kingsbury, “Indigenous Peoples’ in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy”, *The American Journal of International Law*, 92 (3), July 1998, pp. 414-457.

para propugnar sus objetivos. Pese a que el gobierno mexicano ha objetado las tendencias "intervencionistas" inherentes al activismo internacional y ha buscado limitar su influencia, la rebelión "zapatista" ha favorecido la presencia en México de organizaciones en pro de los derechos humanos. A lo largo de los últimos diez años, éstas han desempeñado un papel importante en las transformaciones políticas locales, y sus acciones demuestran que la democracia supone mucho más que mecanismos de mercado y comicios regulares, porque es una forma de gobierno en la que los derechos de los ciudadanos, además de garantizados, están protegidos con eficacia.⁵⁷

Las condiciones que han propiciado mayor atención a los derechos humanos son parte de cambios políticos, entre los que se cuenta la institucionalización progresiva de la doctrina internacional de esos derechos en el ámbito interno de los estados. En un decenio, esta norma ha tenido efectos considerables en México, cuyo gobierno, al suscribir los principales acuerdos y tratados internacionales relativos a ella, ha aceptado estándares de comportamiento asociados con ciertas garantías y obligaciones, lo cual ha creado condiciones para que se legitime la norma en el ámbito político interno.⁵⁸ Las acciones de varios presidentes

⁵⁷ El Estado de Derecho es una de las cinco condiciones básicas que denotan una democracia consolidada. Véase Juan J. Linz & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 10-11.

⁵⁸ La institucionalización de normas internacionales en el ámbito interno de los estados con frecuencia resulta de su incorporación al debate político y a las leyes nacionales, por cuya virtud los grupos de interés pueden invocar una regla internacional que justifique y legitime sus acciones y objetivos. Sin embargo, el efecto último de esas normas depende tanto de la forma en que se tomen las decisiones en el aparato de gobierno cuanto del tipo de relaciones (abiertas o cerradas) entre Estado y sociedad. Véase Andrew T. Cortell & James W. Davis Jr., "How do International Institutions Matter? The Domestic Im-

—sobre todo el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos— han tenido alcances limitados, pero la incorporación de principios específicos al marco constitucional e institucional ha propiciado la movilización de grupos políticos mexicanos e internacionales. Como en otros países, las condiciones que han permitido en México la institucionalización gradual de la doctrina de los derechos humanos han derivado de la interacción de los órdenes legales internacional e interno, porque en la práctica el cumplimiento eficaz del derecho internacional requiere el apoyo de los sistemas legales nacionales.

Pese a sus intentos por resistir a las presiones de los grupos que se han fortalecido al apropiarse esas normas internacionales, el gobierno mexicano ha visto menguar su capacidad frente a una doctrina que goza de gran prestigio universal y ha ido ganando legitimidad dentro de México. Con todo, las nuevas circunstancias han tenido consecuencias ambiguas y contradictorias. Por un lado, la influencia de las normas internacionales no se ha traducido aún en remodelaciones drásticas de las instituciones y procedimientos políticos locales para la protección de los derechos humanos; por otro, ha sido obvia la falta de una política oficial congruente en la materia. Las medidas del gobierno no se han concentrado en algún objetivo preciso, sino que han respondido a las presiones nacionales e internacionales del momento, lo que ha provocado graves fricciones entre el equipo de Zedillo y los organismos defensores de los derechos humanos. Esto ha tenido dos grandes consecuencias: la ampliación de la agenda de la democracia y el afianzamiento de la vigilancia internacional de la vida política y la situación de los derechos humanos en nuestro país.

“pact of International Rules and Norms”, *International Studies Quarterly*, vol. 49, 1996, pp. 453-457.

Las miradas se han concentrado en Chiapas, lugar de un conflicto que ha tenido repercusiones en el cambio democrático. En los últimos dos años, la relación entre el gobierno mexicano y las organizaciones de derechos humanos ha oscilado entre la conciliación y el conflicto. La ofensiva "zapatista" por medios electrónicos y en foros internacionales dio impulso a las autoridades mexicanas, en 1996, para afirmar una presencia internacional que contrarrestara críticas mundiales.⁵⁹ Poco después, no obstante, el régimen de Zedillo dejó ver antipatía por los defensores de los derechos humanos. La negativa del presidente a conceder una entrevista al Secretario General de Amnistía Internacional, en 1997, tuvo repercusiones diplomáticas y puso en evidencia las diferencias de visión entre el Ejecutivo y los activistas.⁶⁰ Frente al bloqueo de

⁵⁹ Tras el fracaso de las negociaciones de paz de 1996, las autoridades mexicanas enviaron delegaciones especiales a los organismos de la ONU en Ginebra y al Parlamento Europeo en Estrasburgo. Poco después, bajo presión nacional e internacional, el Ejecutivo reabrió las investigaciones del asesinato (en 1995) de campesinos en Aguas Blancas, Guerrero, y destituyó al gobernador de ese estado, Rubén Figueroa. "Mexico: Chiapas Impasse", *Oxford Analytica. Latin America Daily Brief*, May 30, 1996.

⁶⁰ Durante una reunión en París, varios organismos en pro de los derechos humanos declararon que Zedillo carecía de voluntad para referirse al presunto deterioro de los derechos humanos y lo amenazaron con lanzar una campaña de desprestigio para bloquear el proyecto de acuerdo comercial entre México y la UE. En la misma época, el Comité de la ONU contra la Tortura denunció abusos en aumento de las fuerzas armadas y los cuerpos policíacos mexicanos. También la organización Americas Watch criticó la supuesta tibieza del gobierno de Zedillo para cumplir con obligaciones contraídas en materia de derechos humanos. Secundó estas denuncias Mireille Roccatti, de la CNDH, quien reconoció el deterioro en la situación de esos derechos, además de subrayar la convergencia de intereses entre la organización que presidía y otras del mismo tipo en todo el mundo. "Mexico: Chiapas Stalemate", *Oxford Analytica. Latin America Daily Brief*, October 22, 1997.

las negociaciones de paz y el deterioro de las condiciones en Chiapas, el gobierno por un tiempo adoptó una posición más conciliadora.⁶¹ Sin embargo, la matanza de Chenalhó, en diciembre de 1997, puso al descubierto el fracaso de la nueva estrategia y reavivó la tensión entre el Estado y los grupos defensores de los derechos humanos, a los que animó su preocupación por la presencia, en Chiapas, de grupos armados con el aparente consentimiento de autoridades locales y miembros de las fuerzas armadas. Más aún, la evidente dificultad para restablecer la paz y frenar la crisis de los derechos humanos encendió protestas en varias ciudades de Europa. En respuesta, el gobierno restringió el acceso a "turistas políticos" de fuera.

Son innegables la parte de responsabilidad del movimiento "zapatista" en el empantanamiento de las negociaciones de paz y su desprecio por los procedimientos electorales, pero la actitud de las autoridades no ha contribuido a que se respeten los derechos humanos.⁶² Lejos de eso, la decisión de dismantelar los "municipios autónomos" en Chiapas dio lugar a incursiones violentas de fuerzas públicas. Además, en un intento por minar el apoyo internacional a los "zapatistas", el gobierno decidió la deportación forzada, sin previo juicio, de un número importante de extranjeros,⁶³ lo cual empeoró la opinión internacional sobre los derechos humanos en México. A las voces de la oposición interna se sumaron las de varias embajadas, inquietas por la falta de normas claras respecto a las activi-

⁶¹ En los últimos meses de 1997, se puso en práctica en Chiapas una nueva política social y se decidió la sustitución de algunos funcionarios sobre los que pesaban viejas acusaciones de violar los derechos humanos.

⁶² Véase Juan Pedro Viqueira, "Los peligros del Chiapas imaginario", *Letras Libres*, núm. 1, enero de 1999, pp. 96-97.

⁶³ "Chiapas Deadlock", *Oxford Analytica. Latin America Daily Brief*, June 23, 1998.

dades prohibidas a visitantes extranjeros, pero cuando las autoridades nacionales decretaron reglas más estrictas en materia de visas para observadores foráneos, se desataron olas de protesta de las organizaciones en pro de los derechos humanos.⁶⁴ La actitud oficial mexicana provocó la desaprobación y estimuló la curiosidad de varios países. En 1998, pese a que la comunidad internacional vio con buenos ojos que el gobierno de Zedillo reconociera la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, numerosas delegaciones de funcionarios, parlamentarios y miembros de partidos políticos de Canadá, Italia, España e Inglaterra, visitaron Chiapas. En junio del mismo año, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, condenó los niveles de violencia y el deterioro de los derechos humanos en ese estado. Un mes después, la visita del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, suscitó acalorados debates sobre la posibilidad de una mediación internacional para poner fin al conflicto.⁶⁵ Por otra parte, las campañas que organizaron las ONG en el Congreso estadounidense y en el Parlamento Europeo

⁶⁴ Las ONG criticaron severamente las nuevas reglas por considerarlas incompatibles con obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que contrajo el Estado mexicano, al que reprocharon falta de sensibilidad frente a las condiciones del país. Aunque sea verdad que han incurrido en excesos algunos grupos de visitantes que las autoridades llamaron "turistas revolucionarios", no es menos cierto que las nuevas reglas obstaculizan indebidamente el trabajo de organizaciones serias, sobre todo en casos trágicos como los de Aguas Blancas y Acteal. Se reavivaron las críticas en octubre de 1998, durante la visita de Pierre Sané, Secretario General de Amnistía Internacional, quien tuvo que pagar cerca de 100 dólares por la visa requerida para ingresar a México. *El País*, 26 de abril y 8 de mayo de 1998; *Reforma*, 21 de abril, 28 y 30 de mayo, 2 y 9 de agosto y 11 de octubre de 1998.

⁶⁵ *Reforma*, 13 y 18 de junio y 12 de julio de 1998; *El Financiero*, 18 de junio de 1998; *El País*, 13 de julio de 1998; "Chiapas Mediation", *Oxford Analytica. Latin America Daily Brief*, September 14, 1998.

contribuyeron a mantener vivo el interés mundial por los derechos humanos y la política en México. En Washington, ese activismo abonó el terreno para que el caso de Chiapas pudiera considerarse asunto de interés del gobierno de Estados Unidos.⁶⁶

Han sido vanos los esfuerzos de las autoridades mexicanas por detener o al menos acotar la intervención extranjera en “asuntos internos”, a juzgar por la presencia continua de observadores internacionales, delegaciones diplomáticas y organizaciones en pro de los derechos humanos. Tal vez sea irreversible esta tendencia, pues las ONG y similares desempeñan ya un papel fundamental en la elaboración de políticas, gracias a su constante cabildeo en organismos mundiales y agencias de gobiernos nacionales. Así pues, aunque no se conozcan aún todas sus implicaciones, es ya considerable el peso del “sector no gubernamental” en las relaciones internacionales.⁶⁷ Para evaluar la labor

⁶⁶ Lo prolongado del conflicto y la falta de soluciones claras es lo que más ha preocupado al Congreso estadounidense y a la UE. En mayo de 1998, un grupo de 35 ONG sometieron a la consideración del Parlamento Europeo un documento en el que le pedían presionar a las autoridades mexicanas para que cumplieran las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos. Cinco meses después, en Estados Unidos, legisladores demócratas sometieron a ambas cámaras del Congreso un proyecto de resolución sobre las posibilidades de paz en Chiapas. *Reforma*, 9 y 13 de mayo y 13 de octubre de 1998. Véanse también las declaraciones de Arturo Valenzuela y Riordan Roett en *Reforma*, 3 de agosto de 1998.

⁶⁷ Un ejemplo es la influencia que ha tenido el inusitado crecimiento de las ONG (durante los últimos veinte años) en el funcionamiento de instituciones como la ONU o el Banco Mundial, así como en la definición de las agendas de política exterior de numerosos países. Véanse Thomas G. Weiss & Leon Gordenker (eds.), *NGOs, the UN and Global Governance*, Boulder, Lynne Rienner, 1996; Peter Willetts (ed.), *The “Conscience of the World”. The Influence of Non Governmental Organizations in the UN System*, Washington, The Brookings Institution, 1996.

de estas organizaciones en la transición política mexicana, valga considerar que han funcionado como “correas de transmisión en ambas direcciones”. Dicho de otra manera, su participación en situaciones de conmoción ha contribuido a difundir y generalizar los valores de la democracia, así como a afianzar la práctica internacional de la condicionalidad democrática. Su influencia ha sido igual de importante para ampliar la agenda de la renovación política. La actividad de las ONG y su vinculación con grupos locales, incluidos los partidos de oposición, ha buscado, a la vez, que se incorporen prácticas y valores democráticos a las instituciones del Estado, lo cual ha contribuido a impulsar reformas todavía incipientes que prometen ser decisivas a mediano o largo plazo para la transición a la democracia y su consolidación. Mencionaré como ejemplos el establecimiento de la CNDH y de la Comisión Intersecretarial para atender los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos, el nuevo activismo de las comisiones que se ocupan de ellos en el Legislativo y ciertos cambios en el seno de las fuerzas armadas, algunos de cuyos miembros reciben hoy cursos sobre derechos humanos que imparte la CNDH. El impulso de estas transformaciones se debe, en parte, a la difusión de la cultura de los derechos humanos y de los valores democráticos, en la que sus defensores han desempeñado un papel de suma importancia.⁶⁸

⁶⁸ La Comisión Intersecretarial surgió por decreto presidencial del 17 de octubre de 1997. Incluye a funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Procuraduría General de la República, de las Secretarías de Defensa, Marina y Gobernación y de la CNDH. La presión de ONG y gobiernos extranjeros ha influido en estos cambios. Para un análisis del papel de las fuerzas armadas en el contexto de la transición política, véase Mónica Serrano, “México: el pacto cívico-militar en los noventa”, *L'Ordinaire Latinoaméricain*, núm. 169, julio-septiembre de 1997, pp. 93-106.

LA UE: ¿DE LA DEMOCRATIZACIÓN POR CONSENSO A LA DEMOCRATIZACIÓN POR CONVERGENCIA?

En diciembre de 1997, el gobierno de México firmó en Bruselas el acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación con la UE, el primero de una "cuarta generación" de convenios. Una vez que lo ratifiquen los 17 miembros de la UE, el Parlamento Europeo y el Senado mexicano, las relaciones entre México y la UE se regirán por ese acuerdo, que sentará las bases para establecer una zona de libre comercio e institucionalizar un diálogo político que obligue a los signatarios a respetar los derechos humanos y los principios de la democracia (la inclusión de la "cláusula democrática" es habitual en todos los acuerdos bilaterales —políticos y económicos— que suscribe la UE desde 1995).⁶⁹ Menos de un año después, la secretario de Relaciones Exteriores, Rosario Green, declaró que esta negociación con la UE era la iniciativa internacional más importante de México, ya que buscaba la mejor alternativa "para diversificar y equilibrar nuestras relaciones políticas con el exterior".⁷⁰

Además de alentar esta diversificación de relaciones, la firma de ese acuerdo modificaría el contexto internacional de la transición política mexicana. No es que la inclusión de la cláusula democrática pudiese augurar los mismos efectos que tuvo en ciertos países europeos cuando aspiraban a incorporarse a lo que hoy es la Unión, pero sí sería un paso importante en el mismo sentido. El acuerdo entrañaría un compromiso muy firme con los principios democráticos y el respeto por los derechos humanos, de modo que serviría para auspiciar la democrati-

⁶⁹ Jacques Lecomte, "The Mexican-EU Agreement: Building up the Basis for a New Relationship", *Future Profits Mexico*, 1998, pp. 11-15.

⁷⁰ *Reforma*, 12 y 19 de septiembre de 1998.

zación de México. Valga proponer una analogía con el TLC, porque desde la época en que se negociaba permitió a grupos en pro de esas causas crear alianzas internacionales con miras a encauzar la transición política hacia la democracia. En los últimos meses de 1998, las visitas del viceministro de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña, Tony Lloyd, y del presidente francés, Jacques Chirac, dejaron entrever el interés de los países europeos porque se respeten en México los derechos humanos y se consolide un Estado de derecho. En octubre, Lloyd incluyó en su gira una visita a Chiapas, con miras a preparar un informe que sometería a la consideración de los gobiernos europeos. El viaje de Chirac, un mes después, estuvo precedido de una intensa campaña de varias ONG en nombre de la causa democrática.⁷¹ Los alcances de la “condicionalidad democrática” no han de limitarse a presiones esporádicas, sino que cabría esperar el funcionamiento continuo de “sistemas indirectos de apoyo” (o incluso de presión) que encauzaran y estabilizaran el cambio democrático.

CONCLUSIÓN

Al igual que en otros países, en México la política estuvo sujeta a los efectos de factores externos durante el decenio pasado. Las transformaciones en el sistema internacional en favor de los derechos humanos y de la investidura democrática, aunadas a una circunstancia excepcional (la negociación y firma del TLC), ampliaron la repercusión de esa influencia externa. La propensión a hacer po-

⁷¹ Durante su visita, Tony Lloyd se refirió a los esfuerzos de pacificación en Irlanda y sugirió la posibilidad de una mediación internacional en Chiapas. *Reforma*, 20, 21 y 22 de octubre de 1998.

lítica en el exterior, tanto del gobierno mexicano como de la oposición, contribuyó a estrechar los nexos entre el ámbito político interno y el entorno mundial. El análisis de este último permite identificar condiciones que ilustran el mecanismo de la vinculación. Al aumentar la vigilancia internacional, disminuyó la capacidad del régimen para contener presiones –de origen interno y externo– en favor de cambios en las reglas del juego por el poder. En un primer momento, las alianzas transnacionales de activistas se empeñaron en resaltar el rezago mexicano en materia de democratización; poco después, fortalecidas con el levantamiento “zapatista”, intercedieron primero en favor de una solución negociada para ese conflicto, luego se manifestaron en pro de la reforma política. En cada uno de los casos analizados, la capacidad del gobierno para hacer frente a presiones bien coordinadas decayó paulatinamente.

La concatenación de influencias externas con el riesgo de ingobernabilidad y la desconfianza crónica del electorado nacional, presumiblemente convencieron al gobierno –pese a su renuencia inicial– de aceptar el escrutinio foráneo de las elecciones en 1994. Al igual que en otros países, la participación de observadores internacionales otorgó legitimidad a los comicios y a la vez refrendó la norma internacional de la investidura democrática. Por su parte, la vigilancia externa de la situación de los derechos humanos minó el aislamiento del régimen mexicano. La inusitada proliferación de ONG a principios de los años noventa estimuló interés por esos derechos en México, seguido de presiones para defenderlos. Empero, como en el caso del levantamiento “zapatista”, de la reforma política y de las elecciones de 1994, el giro de la correlación de fuerzas en beneficio de los grupos defensores de los derechos humanos fue posible gracias a condiciones internacionales peculiares, que limitaron la capacidad del

gobierno para oponer resistencia a los grupos de activistas. Éstos han desempeñado un papel importante de impulso a la democratización en esferas más amplias que la electoral. Más aún, las organizaciones mencionadas le han atraído a México más atención del Congreso de Estados Unidos y del Parlamento Europeo, con miras a reforzar la "condicionalidad democrática".

EL ÉXODO DE GRUPOS EMPRESARIALES: REDES JAPONESAS DE SUMINISTRO DE PARTES EN ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO¹

Mireya Solís

INTRODUCCIÓN

Las prácticas empresariales y las pautas de organización industrial de Japón se han vuelto elementos favoritos para aclarar aspectos del comportamiento económico de ese país, tales como la rápida difusión de la técnica, las exportaciones competitivas, las bajas tasas de importación, la escasa inversión extranjera directa (IED) que ingresa a la economía japonesa, etc. En fecha reciente, se ha propuesto que los nexos *keiretsu* (corporativos) influyen de manera decisiva en la IED de Japón, en vista del desplazamiento al extranjero de los proveedores de partes afiliados que siguen a las empresas ensambladoras. Se dice que los vínculos *keiretsu* entre suministradores y compradores son los responsables principales de que las redes de producción niponas se mantengan cerradas, pues a los fabricantes de insumos de otras nacionalidades les es imposible vender a las ensambladoras japonesas que operan en el extranjero, debido a que éstas tienen acuerdos de compra previos.

¹ Traducción de Lorena Murillo Saldaña.

Un rasgo de la organización industrial japonesa son las peculiares relaciones horizontales y verticales entre las empresas. El *keiretsu* (grupo de negocios) horizontal tiene su núcleo en un banco, a cuyo alrededor se congregan varias compañías básicamente independientes unas de otras. Algunos de estos grupos empresariales surgieron durante la era de los *zaibatsu*² (Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo), y otros se desarrollaron después (Fuji, Sanwa, Dai-Ichi). Aunque las empresas miembros adopten decisiones de manera autónoma, cada una goza del financiamiento que les ofrece el banco principal, así como de relaciones comerciales estables con todas las demás, de servicios de mercadotecnia internacional que brinda la compañía comercializadora del grupo, y del intercambio de información en cuanto a mercados y técnicas.³ Por lo que hace al *keiretsu* vertical, surge cuando un fabricante o una gran ensambladora crea una red de subcontratistas, a los cuales confía la fabricación de ciertas partes y el trabajo de ensamblado secundario.⁴ Si bien la subcontratación suele identificarse con el mero suministro de insumos, en reali-

² Conglomerados de empresas anteriores a la Segunda Guerra Mundial, bajo control de una sola familia y con poder oligopólico, cuya estrecha colaboración con el Estado japonés en el esfuerzo bélico fue el motivo para que Estados Unidos los proscribiera legalmente.

³ Hiroyuki Odagiri, *Nihon no Kigyō Senryaku to Soshiki* [Estrategia y organización de las empresas japonesas], Tokio, Toyo Keizai Shinjōsha, 1992.

⁴ Los vínculos empresariales de las principales ensambladoras no engloban sólo a fabricantes de partes integrados verticalmente, también se extienden a empresas "satélite" especializadas en áreas como la electrónica, los productos químicos, los materiales de construcción, etc. Por ejemplo, dos de las más grandes empresas de electrónica de Japón, Matsushita Electric Works y Matsushita Communication, son satélites de Matsushita. Véase René Belderbos & Leo Sleuwaegen, "Japanese Firms and the Decision to Invest Abroad: Business Groups and Regional Core Networks", manuscript, 1994, p. 86.

dad designa una amplia gama de transacciones empresariales, como lo expone Nishiguchi:

El contratista principal encomienda al subcontratista una porción del contrato mayor, ya sea para producir partes y componentes (que en general –aunque no necesariamente– se apegan al diseño y a las normas del propio contratista), fabricar productos terminados, brindar recursos de asistencia o mano de obra para llevar a cabo alguna etapa de la producción, o proporcionar servicios variados que podrían no estar directamente relacionados con la fabricación.⁵

En este trabajo, a la luz de la experiencia en el norte de América, me propongo demostrar que es erróneo el uso indiscriminado de la variable *keiretsu* con miras a entender la internacionalización de los suministradores de partes japoneses. Además, quiero probar que ese factor tampoco explica por qué, luego de mudarse al extranjero, las redes de producción japonesas siguen siendo inaccesibles a los abastecedores de otras nacionalidades. Algunos estudios han llegado a conclusiones superficiales respecto a los flujos de IED de las ensambladoras japonesas, por no tomar en consideración las diferencias entre las prácticas de subcontratación de la industria automotriz y las de la industria de electrónica. Se han equiparado las relaciones *keiretsu* a las pautas de organización industrial, sin considerar que, en muchas industrias japonesas, el suministro de materiales fuera del círculo *keiretsu* es vital para organizar la producción. A diferencia de autores que en estudios recientes sobre la internacionalización de las manufacturas japonesas han subrayado la difusión del sistema *keiretsu*, propongo que el análisis a largo plazo de las tran-

⁵ Toshihiro Nishiguchi, *Strategic Industrial Sourcing. The Japanese Advantage*, New York, Oxford University Press, 1996, p. 3.

sacciones entre los surtidores independientes y las ensambladoras puede ser mucho más fructífero, al menos en lo que se refiere a la IED en la electrónica. En efecto, el caso de esta industria pone en duda las hipótesis de moda que postulan una relación entre el *keiretsu* y la IED, porque en el aprovisionamiento de partes en Japón mismo los *keiretsu* están poco desarrollados, y, más importante aún, porque las redes japonesas de producción de electrónica instaladas en el mundo se han mantenido cerradas a los proveedores externos, aunque no tengan lealtades *keiretsu* que limiten sus decisiones en materia de compras.

En el primer apartado de este artículo presento el panorama general de las prácticas de subcontratación en las industrias automotriz y de electrónica japonesas; analizo las importantes diferencias entre los convenios de suministro de partes que suscriben unas y otras (relativos al grado de exclusividad comercial, la fabricación a la medida, la asistencia financiera y técnica que ofrece la ensambladora, y la institucionalización del vínculo entre el vendedor y el comprador). En la segunda sección investigo si los modelos japoneses de organización industrial están reproduciéndose en Estados Unidos y México, para lo cual analizo una muestra de empresas japonesas de componentes destinados a las industrias automotriz y de electrónica que han invertido en América. Mi propósito es determinar si han predominado las empresas *keiretsu* entre los fabricantes japoneses de partes instalados en el extranjero, con el objeto de comprender la división del trabajo para el suministro de piezas del que dependen las ensambladoras japonesas en sus operaciones foráneas, y también con el fin de evaluar hasta qué punto están cerradas las redes de producción niponas a los insumos de otras nacionalidades.

PRÁCTICAS DE SUBCONTRATACIÓN EN LAS INDUSTRIAS AUTOMOTRIZ Y DE ELECTRÓNICA JAPONESAS⁶

La práctica de la subcontratación ha sido muy común en las manufacturas japonesas, sobre todo en las actividades de ensamble. Así lo comprueba el hecho de que la tasa de subcontratación (ventas por subcontratación / promedio total de ventas) haya aumentado de 11 a 14% entre 1970 y 1990; en este último año fue particularmente elevada en la industria de productos generales (25%), la de electrónica (19%), la automotriz (41%) y la de maquinaria de precisión (25%).⁷ Los vínculos de subcontratación han sido cruciales para las pequeñas empresas de manufacturas: en 1981, 66% de ellas eran subcontratistas, y en la producción de maquinaria ese porcentaje era de entre 80 y 90%.⁸ No ha de subestimarse la importancia de la subcontratación para el desarrollo económico japonés, factor que también determina en gran medida la capacidad para competir, según estudios estadísticos recientes.⁹ La

⁶ El término "subcontratista" (en japonés *shitauke*) ha dado lugar a controversias: algunos piensan que denota que el fabricante de componentes mantiene una relación de exclusividad con la ensambladora y no puede, por consiguiente, desarrollar una estrategia empresarial propia. En este trabajo utilizo el término sin esas connotaciones.

⁷ Urata *et al.*, "Nihon no Seizogyo ni Okeru Hikaku Yui no Henka to sono Kettei Yoin" [Cambios en la ventaja comparativa de la manufactura japonesa y sus determinantes], Research Institute of International Trade and Industry, Discussion Paper Series, 1995, p. 28.

⁸ Tadao Kiyonari, "Kumitate Sangyo ni Okeru Sangyo Soshiki no Henka" [Cambios en la organización industrial en las industrias de ensamble], en Kokumin Kinyukoko Chosabu (ed.), *Gendai Shitauke Kigyoron. Sangyo Kozo no Henka ni Tomonau Shitauke Kigyo no Jittai* [Teoría de la empresa subcontratista moderna. Condiciones entre las empresas subcontratistas derivadas de los cambios en la estructura industrial], Tokio, Chusho Kigyo Research Center, 1989, p. 79.

⁹ Urata *et al.*, *op. cit.*

eficiencia productiva aumenta con la especialización de cada empresa en el procedimiento de fabricación respectivo y mediante la transferencia recíproca de técnica cuando la ensambladora y la subcontratista participan juntas en el diseño de componentes. Pero las prácticas de subcontratación no son las mismas en todas las industrias niponas: sigue habiendo diferencias considerables entre los convenios que suscriben las empresas ensambladoras en la industria automotriz y en la de electrónica, por ejemplo.

*Los nexos interempresariales como alternativa
a la integración vertical: el papel de los proveedores
de partes afiliados e independientes*

El rápido crecimiento de la demanda en el Japón de la postguerra, la proliferación de productos y la complejidad técnica en aumento de los bienes manufacturados, crearon serios obstáculos para el abasto de insumos a las industrias automotriz y de electrónica.¹⁰ Para responder a este reto, las ensambladoras no recurrieron a las fórmulas tradicionales de contratación (compras a proveedores externos) o de integración (fabricación en la propia empre-

¹⁰ Con el estímulo del auge en la demanda de aparatos eléctricos y electrónicos durante los años cincuenta y sesenta, las empresas japonesas ampliaron la gama de sus productos, a manera de ofrecer todo tipo de enseres domésticos (lavadoras, aspiradoras, ollas para cocer arroz al vapor, etc.) y equipos audiovisuales (aparatos de radio, grabadoras, televisores, etc.). Por consiguiente, su demanda de partes y componentes aumentó con gran rapidez durante este periodo. El número de subcontratistas de Hitachi se duplicó, y su volumen de compras de materiales aumentó siete veces entre 1950 y 1960. También los subcontratistas de Matsushita se multiplicaron por cinco. Véase Nishiguchi, *op. cit.*, p. 61.

sa), sino que crearon grupos "interempresariales", es decir redes de suministro con las compañías especializadas en la producción de componentes.

El arreglo institucional que prefirieron las ensambladoras japonesas se proponía eliminar el posible oportunismo de los proveedores. La fabricación de partes a la medida implica que unas cuantas empresas inviertan lo necesario para producir insumos que se apeguen a normas detalladas, gracias a lo cual se especializan y quedan en posibilidad de elevar sus precios a costa de las ensambladoras. En la literatura sobre transacciones de activos específicos (*asset-specific transactions*) se considera que la integración vertical es la mejor solución contra esa actitud oportunista,¹¹ ya que los contratos no son un remedio, porque no hay manera de que cubran todas las contingencias posibles, de modo que subsisten oportunidades de abuso. Por eso los consorcios aspiran a inventar y patentar ellos mismos las técnicas para la fabricación de insumos. Pero las ensambladoras japonesas no siguieron la vía de la integración vertical, sino que crearon grupos de subcontratación que cumplieran funciones similares para el suministro de partes. Como afirma Tabeta,¹² el propósito de los grupos "interempresariales" japoneses es debilitar el monopolio técnico del proveedor, al familiarizarse con sus habilidades y conocimientos para luego propagarlos entre los demás abastecedores del grupo. De este modo, la ensambladora cultiva fuentes alternativas, disminu-

¹¹ Véase el análisis de Michael J. Smitka, "Competitive Ties: Subcontracting in the Japanese Automobile Industry", Ph.D thesis, Yale University, 1989.

¹² Naoki Tabeta, "The Mechanism of Vertical Integration: A Case Study of the Japanese Automobile Manufacturing Industry", Ph.D. thesis, Washington State University, 1989, p. 3.

ye los costos derivados de cambiar de un proveedor a otro y elimina ganancias monopólicas.¹³

Si bien las compañías japonesas subcontratan mucho más que las estadounidenses,¹⁴ no todos los materiales se obtienen de fuentes externas, ni son los subcontratistas los únicos surtidores externos de las ensambladoras. En Japón, tanto las empresas automotrices como las de electrónica producen "en casa" los insumos que requieren la

¹³ Los estudios sobre las prácticas japonesas de subcontratación atribuyen las mejoras en eficiencia al aumento en la especialización de los proveedores, al intercambio de información con los compradores y a las transacciones a largo plazo, pero no explican del todo por qué este sistema surgió en Japón y no en otros países. De la literatura pueden extraerse cuando menos dos razones que posiblemente hayan contribuido al desarrollo del acuerdo institucional descrito. Una es la escasez de capitales: dado que las ensambladoras japonesas enfrentaron una situación muy difícil a principios de la postguerra (cuando la economía estaba dislocada y la demanda estancada, y había insuficiencias financieras), al reorganizar sus fuentes de abasto no habrían tenido recursos para absorber a los proveedores existentes, ni para construir instalaciones que permitieran fabricar insumos en la propia empresa (Sejin Pak, "Symbiotic Dualism: The Social Organization of the Subcontracting Networks in Japan's Machinery Industry", Ph.D. thesis, Harvard University, 1992, p. 389). La segunda razón está en las prácticas laborales, porque el sistema japonés de empleo permanente y ascenso por antigüedad volvió muy costosa la producción dentro de la empresa de todos los insumos necesarios, debido al aumento de empleados; por eso las empresas pensaron en confiar parte de la producción a compañías más pequeñas, para aprovechar las diferencias salariales y utilizarlas como amortiguadores contra las fluctuaciones de la demanda (Thomas Roehl, "A Comparison of U.S.-Japanese Firms' Parts-Supply Systems: What Besides Nationality Matters?", en Kichiro Hayashi (ed.), *The U.S.-Japanese Relationship: Can it be Improved?*, New York, New York University Press, 1989, p. 132).

¹⁴ Las empresas automotrices estadounidenses producen "en casa" partes por 45% del valor total del automóvil y compran las restantes a proveedores externos. En cambio, en Japón estas proporciones son 25 y 75%. Véase Tabeta, *op. cit.*, p. 9.

técnica más avanzada; éstos incluyen los motores, las transmisiones automáticas y las cabezas de los cilindros para los automóviles; en cuanto a los bienes electrónicos, las ensambladoras fabrican los componentes "activos" (circuitos integrados, iconoscopios y semiconductores).¹⁵ Los bienes que se compran a proveedores externos son de dos tipos: los de catálogo (*konyuhin*), es decir productos estandarizados que pueden obtenerse de un fabricante independiente, y las partes por pedido (*gaichuhin*), que se fabrican según las instrucciones de la ensambladora. En la producción automotriz japonesa, las piezas de catálogo más simples incluyen neumáticos, cojinetes, partes de frenos y cables eléctricos, pero una gran proporción de los insumos requeridos son de mayor complejidad técnica y exclusivos del modelo fabricado (carrocería, volante y embrague). En contraste, la producción de aparatos electrónicos de consumo utiliza un número mucho mayor de componentes generales, que se clasifican como pasivos (resistencias, transformadores, condensadores) y mecánicos (interrup-tores, empalmes, sintonizadores, tableros impresos para circuitos), en tanto las secciones especiales son principalmente las de plástico (las cubiertas) y las de metal procesadas.¹⁶

¹⁵ Unos cuantos proveedores independientes se dedican también a la producción de los componentes activos: es el caso de Hokuriku Denki y KOA, que participan en la fabricación de iconoscopios. Véase Katsuko Nagao, *Kikai Kogyo to Shitauke* [La industria de la maquinaria y sus subcontratistas], Tokio, Shakai Hyoronsha, 1994, p. 235.

¹⁶ Una característica singular de la fabricación de televisores en Japón ha sido que subcontratistas armen los tableros para circuitos. Véase Masataka Ikeda, "Kara Terebi no Seisan Kozo to Shitauke Kig-yo" [La estructura de producción de los televisores a color y las empresas subcontratistas], *Chuo Daigaku Keizai Kenkyujo Nenpo*, núm. 13, 1982, p. 30.

Así pues, las empresas automotrices y de electrónica se distinguen unas de otras muy claramente en lo que se refiere a la división del trabajo entre los proveedores externos. Los independientes han desempeñado un papel mucho más importante en la electrónica, en virtud de la demanda considerablemente mayor de partes estandarizadas. En cambio, las instrucciones detalladas para la mayoría de las piezas que se utilizan en la fabricación automotriz han favorecido que en esa industria predominen convenios de subcontratación; más aún, las tendencias recientes apuntan a la desaparición casi total de los insumos estandarizados. Asanuma advierte que es cada día más común que empresas independientes aporten partes fabricadas de acuerdo con los diseños que aprueba la ensambladora.¹⁷ Por ende, en la industria automotriz los que antes eran autónomos operan cada vez más como subcontratistas. El que en este campo se hayan ido fortaleciendo las relaciones mediante la subcontratación, se debe a la naturaleza de los insumos requeridos (que son muy específicos), pero también a los procedimientos de producción en las ensambladoras, porque el sistema "justo a tiempo" integró más el programa de producción del proveedor con el de la ensambladora. El interés de las empresas automotrices por supervisar de cerca las actividades del aprovisionador (y por invertir para establecer nexos de subcontratación) es mucho más fuerte que el de las compañías de electrónica, porque estas últimas no necesitan muchas partes a la medida, ni han adoptado en forma generalizada las prácticas de "cero inventario".

¹⁷ Banri Asanuma, "Manufacturer-Supplier Relationships in Japan and the Concept of Relation-Specific Skill", en Peter H. Gray, *Research in International Business and Finance*, vol. 4, Greenwich, JAI Press Inc., 1989.

Selección de los subcontratistas y creación de un sistema de "control piramidal"

Pero al margen de sus diferencias en cuanto a prácticas de subcontratación, tanto las empresas automotrices como las de electrónica han tendido, en la postguerra, a fortalecer sus nexos *keiretsu* con un reducido número de subcontratistas (lo cual se conoce como *keiretsu-ka*). Al acortarse los ciclos de producción y proliferar productos en el mercado, surgieron problemas de abasto de insumos en las dos ramas que nos interesan. Más aún, la mayor complejidad técnica de los bienes terminados hizo que el control de calidad y el diseño de productos tuvieran más prioridad que nunca en las estrategias de abasto. Para responder a los retos, las empresas de ambas industrias seleccionaron subcontratistas que tuvieran puntajes sobresalientes en cuanto a calidad del producto, tiempos de entrega, reducción de costos y diseño de componentes.¹⁸ A las compañías elegidas o "subcontratistas de primera" les asignaron responsabilidades adicionales como ensambladoras de productos terminados o fabricantes de componentes de sistemas. Esto significó que ciertas compañías que antes realizaban tareas simples (fundición, forja, plateo, etc.) ascendieran a fabricantes de

¹⁸ Nagao reseña este fenómeno tanto en Matsushita como en Hitachi, a principios de los años sesenta. La política de "seleccionar y cultivar" equivalió a estrechar los nexos verticales, dado que a las empresas subcontratistas con el desempeño más destacado se les alentaba a especializarse en la producción de partes para la ensambladora, que a cambio les ofrecía supervisión técnica y asesoría para la adquisición de maquinaria. Cabe mencionar que la Asociación de Subcontratistas de Hitachi se mostró en un principio renuente a que se ampliaran las diferencias de precios entre compañías asociadas, pero aceptó el principio de que se sometieran las cotizaciones de varios miembros, y esto llevó a Hitachi a pedir mayor competencia entre la familia de subcontratistas. Véase Nagao, *op. cit.*, p. 136.

artículos en pequeña escala, en tanto las que padecían problemas de calidad o tiempos de entrega deficientes bajaron a segunda o tercera categoría.¹⁹

El cambio estructural en la subcontratación de “autopartes” (piezas de automóviles) y componentes electrónicos se corrobora con las políticas que adoptaron las principales ensambladoras. En 1967, la planta de Toshiba en Mie eligió a 20 de entre 120 subcontratistas para hacerlos fabricantes de componentes de sistemas. Además, a finales de los años sesenta, en las plantas de Hitachi en Toga y Tokai, a muchos subcontratistas que se ocupaban de tareas de producción simples se les asignó el ensamble por contrato de aparatos de radio y motores eléctricos. Datos más recientes sobre la planta en Tokio de Fuji Electric revelan que el número de subcontratistas de primer rango disminuyó, entre 1974 y 1990, de 93 a 60, al tiempo que aumentó la importancia de los subcontratistas restantes de primer rango, cuya producción de bienes creció de 1 300 a 2 300. De igual manera, en los años sesenta Toyota transfirió el ensamblado secundario de componentes (válvulas de motores, ruedas, frenos, etc.) a varios subcontra-

¹⁹ La fábrica Tokai de manufactura VTR, de Hitachi, ilustra la operación del sistema piramidal. En 1986, la subcontratación total de esta fábrica correspondía a 56% del total de horas de trabajo. La mayor parte de la subcontratación correspondía a “procedimientos” (ensamble de tableros impresos, 39.4%). Seguía la “subcontratación de partes” (moldeo y compresión de plásticos, 36.6%) y, en tercer lugar, la “subcontratación de partes terminadas” (cables eléctricos, 17.8%). En el caso de la “subcontratación de partes”, se selecciona al subcontratista (casi siempre una compañía de primer rango) para la fabricación de nuevos productos, a base de comparar las cotizaciones de dos o tres posibles proveedores; la empresa elegida suele suministrar el insumo que le corresponda durante todo el periodo de manufactura de un modelo. En cambio, cerca de la mitad del ensamble de tableros impresos se delega a subcontratistas de segundo rango, a los que se substituye con frecuencia. Nagao, *op. cit.*, p. 212.

tistas; hoy cuenta con ensambladoras por contrato para los vehículos más pequeños y especializados.²⁰

A medida que cobró fuerza el nuevo sistema, se asignaron a los subcontratistas funciones más allá del ensamblado por contrato y de la fabricación de componentes. A los del primer estrato les confiaron labores de diseño, la realización de pruebas y el suministro. De hecho, se creó un aparato de "control piramidal": en éste, los subcontratistas de alto rango llevan a cabo la fabricación de componentes y el ensamble, al tiempo que son responsables de adquirir y probar las partes especializadas que proveen los subcontratistas de segunda clase (quienes, a su vez, compran insumos menos complejos o mano de obra por contrato a subcontratistas de tercera). De esta manera, las ensambladoras pudieron simplificar sus canales de abasto y reducir el número de socios empresariales con los que tenían transacciones directas. La delegación de funciones fue muy benéfica para muchas empresas japonesas de electrónica, en vista de la presión que padecían por la proliferación de productos y la reducción de su ciclo de vida.²¹ Pero el auge de los nexos *keiretsu* que produjo el interés de las ensambladoras en estabilizar y afianzar sus relaciones empresariales con surtidores muy calificados, no creó un sistema cerrado. En efecto, uno de los mitos más difundidos sobre las relaciones de subcontratación en Japón es que éstas se limitan a transacciones con los fabricantes asociados. De hecho, incluso en la industria automotriz, que es de las más "cerradas", las partes se abastecen por canales externos, ajenos a las redes verticales de subcontratación. En 1983 Nissan compró 10% de sus componentes a compañías no asociadas,²² y, a finales

²⁰ Nishiguchi, *op. cit.*, pp. 104, 106 y 109.

²¹ *Ibid.*, pp. 106 y 122.

²² Asanuma, *art. cit.*, p. 5.

de los años ochenta, 42% de las compañías afiliadas a Toyota vendieron entre 40 y 80% de sus productos a empresas ajenas al grupo;²³ Tabeta aclara que las ventas "externas" de los subcontratistas de Nissan y Toyota son a proveedores independientes y a ensambladoras secundarias (Honda, Isuzu, Mazda, Mitsubishi), no al rival de su ensambladora afiliada.²⁴

Las relaciones de subcontratación son más abiertas aún en la industria de electrónica, en primer lugar por la importancia de los productores independientes, que han mantenido una cartera de piezas muy diversificada y las ofrecen a numerosas ensambladoras.²⁵ Un ejemplo es Showa Plastics, fabricante de cubiertas de plástico para televisores, que a finales de los años sesenta vendía sus productos a varias compañías (Toshiba, Hitachi, Sony y Sanyo), pero amplió a tal grado su cartera que la proporción de los tres clientes principales en sus ventas totales disminuyó de 75% en 1985 a 40% en 1993.²⁶ Más aún, las operaciones de las empresas subcontratistas en la electrónica han presentado menos dependencia respecto a las ensambladoras que en la industria automotriz. Una encuesta que realizó People's Finance Corporation en 1986 reveló que 38% de los subcontratistas en este último campo vendieron 70% de sus productos a su ensambladora principal, pero en el de la electrónica sólo 21% tuvo una pro-

²³ Nishiguchi, *op. cit.*, p. 115.

²⁴ Tabeta, *op. cit.*

²⁵ En virtud de que abastecen a varias ensambladoras, los proveedores independientes deben cultivar relaciones cordiales y estables con todas ellas, por medio de mantener un alto nivel de calidad, asegurar buenos tiempos de entrega y colaborar para reducir los precios.

²⁶ Dieter Ernst, "Carriers of Regionalization: The East Asian Production Networks of Japanese Electronic Firms", *BRIE Working Paper* 73, 1994, p. 15.

porción de ventas semejante. Es significativo que un tercio de los subcontratistas vendieran menos de 30% de su producción a su ensambladora afiliada.²⁷ Se ha prestado mucha atención a las redes japonesas de subcontratación que vinculan a ensambladoras con proveedores de capacidades técnicas variables. Igual de importante es el hecho de que el proceso *keiretsu-ka* haya producido un sistema más abierto en la industria de electrónica, donde un mayor porcentaje de subcontratistas venden sus productos a ensambladoras distintas de la principal. Más aún, dado que en esa industria interviene un mayor número de compañías independientes, con carteras diversificadas, en este campo las relaciones entre suministradores y compradores parecen más fluidas que en la industria automotriz.

Colaboración en la manufactura: consulta de precios, cooperación en investigación y desarrollo e intercambio de personal

En general se citan dos factores para explicar las relaciones de subcontratación: el interés de las ensambladoras en aprovechar diferencias salariales y su deseo de contar con un "amortiguador" contra las fluctuaciones de la demanda. Por largo tiempo se ha considerado que disponer de una fuerza de trabajo barata, no sindicalizada y flotante es el motor de la integración vertical en el suministro de componentes. Sin embargo, a pesar de que desde los años sesenta estos rasgos se han ido desvaneciendo en los mercados laborales japoneses, ha aumentado la subcontratación. Si se toman como referencia los primeros años de la postguerra, las disparidades salariales entre los estableci-

²⁷ Kiyonari, art. cit., p. 115.

mientos de varios tamaños han disminuido, la tasa de sindicalización se ha mantenido relativamente estable y el empleo de trabajadores temporales ha disminuido. Por ende, sostiene Nishiguchi, la persistencia de las prácticas de subcontratación puede explicarse mejor por el advenimiento de la “manufactura en colaboración”, resultado directo del proceso *keiretsu-ka*.

A medida que los subcontratistas seleccionados se convirtieron en fabricantes de componentes complejos, la fijación de los precios se volvió más difícil, porque no podía obedecer solamente a las fuerzas del mercado: para establecerlos, los subcontratistas empezaron a presentar información de costos a las ensambladoras, y los convenios bilaterales (en vez de la determinación unilateral) se convirtieron en norma. Gracias a que las ensambladoras y los subcontratistas colaboraban para reducir los costos, se fortaleció la cooperación para el diseño de los productos y la solución conjunta de problemas técnicos. Esto facilitó la transferencia de técnica entre proveedores y compradores y, al aumentar la especialización de los subcontratistas en la fabricación de ciertos productos, el intercambio de conocimientos prosperó. Los esfuerzos conjuntos para el diseño de productos se redoblaron mediante la práctica de los “ingenieros residentes”, toda vez que se volvió común que los subcontratistas enviaran grupos de técnicos a las instalaciones de sus clientes para que tuvieran una idea más precisa de las dificultades técnicas propias de las piezas ensambladas y de las normas para modelos futuros.²⁸ Esta colaboración no eliminó la competencia. Para garantizar una producción eficiente, las ensambladoras clasificaron a sus proveedores con base en su calidad, sus tiempos de entrega y la reducción de costos. Además, para evitar los peligros de depender de una sola

²⁸ *Ibid.*, pp. 123-125 y 132.

fuelle de componentes, las ensambladoras no dejaron de apoyarse en empresas subcontratistas con niveles menos que sobresalientes, que sirvieran como amortiguadores en caso de que alguna de las principales presentara problemas de producción.²⁹

Según una encuesta de Nishiguchi, la "manufactura en colaboración" se ha generalizado más en la industria automotriz que en la de electrónica. Los entrevistados en la primera cuestionaron que el trabajo barato fuese determinante en la subcontratación (por la complejidad técnica de los componentes requeridos), pero los de la electrónica sí mencionaron a menudo los costos de la mano de obra como elemento importante. Muchos gerentes de empresas de electrónica reconocieron que era útil emplear subcontratistas (como protección contra fluctuaciones de la demanda) en operaciones intensivas en mano de obra, donde eran fáciles "la contratación y el despido". En contraste con estas compañías, que invariablemente citaron la habilidad técnica de ciertos fabricantes de componentes como razón esencial para subcontratarlos, algunos gerentes de empresas de electrónica atribuyeron menos peso a esa capacidad.³⁰

*Asistencia de la ensambladora a sus subcontratistas:
relaciones cercanas vs. relaciones distantes*

Se dice que en Japón las ensambladoras han favorecido el desarrollo de los proveedores afiliados, al brindarles mercados estables para sus productos y ampliar sus recursos

²⁹ Asanuma, art. cit., p. 17.

³⁰ Nishiguchi, *op. cit.*, pp. 272 y 273. Un gerente de compras de la planta de Hitachi en Tokai incluso señaló que eran pocos los componentes que no pudieran fabricarse en la propia empresa.

financieros, sus capitales en equipo físico y sus habilidades técnicas. En las secciones precedentes se analizó la naturaleza de los nexos verticales en la fabricación de automotores y electrónica, con énfasis en el papel de los subcontratistas como surtidores de partes y en la existencia de fuentes alternativas de las mismas. En este apartado me referiré a la integración de compradores y afiliados gracias a los esfuerzos conscientes de las ensambladoras por “cultivar” a sus subcontratistas.

Valga recordar que las ensambladoras japonesas siguieron la estrategia de fortalecer los nexos *keiretsu* para elevar la capacidad técnica de los proveedores y liberarse de las cargas derivadas de la proliferación de productos. De hecho, a principios de la postguerra, las relaciones entre abastecedores y compradores eran distantes y padecían problemas relacionados con el establecimiento de precios y los pagos. Con frecuencia, de manera unilateral, las ensambladoras exigían a los proveedores asociados reducciones de precios y casi siempre disponían de la fuerza necesaria para conseguirlos. Otro asunto problemático en ese momento eran los frecuentes retrasos de las ensambladoras en el pago de los componentes recibidos, debido a problemas de liquidez derivados de la recesión de 1949. La gravedad de este problema hizo que el gobierno emitiera la Ley para Evitar las Demoras en el Pago de Deudas a Subcontratistas. A medida que avanzó el *keiretsu-ka*, se atenuaron esos conflictos, y las ensambladoras empezaron a invertir más en el desarrollo de sus proveedores afiliados. La encuesta de la Agencia de la Pequeña y Mediana Empresa del MITI (Ministerio de Comercio Internacional e Industria), que cita Nishiguchi,³¹ muestra

³¹ Nishiguchi, *op. cit.*, pp. 62 y 114, refiere que, en 1959, 53% de los 209 subcontratistas a los que se pidió que redujeran sus precios aceptaron hacerlo.

que las relaciones entre subcontratistas se fortalecieron entre 1950 y 1968.

En 1950, 2% de las grandes ensambladoras reportaron una participación accionaria en sus compañías subcontratistas, 7.3% enviaron personal administrativo a estas empresas por una temporada y 13.7% extendieron garantías a préstamos para sus afiliados. Las cifras respectivas en 1968 fueron 18.7, 18.8 y 63.9%. Sin embargo, estas mismas estadísticas revelan que las industrias automotriz y de electrónica siguieron estrategias diferentes para elevar las habilidades de sus socios. Aunque ambas industrias registraran cifras superiores al promedio de todas las industrias de maquinaria, la proporción de empresas automotrices que en 1968 apoyaron a sus proveedores fue muy superior en todos los rubros: 36% de las ensambladoras automotrices tenían relaciones de capital con los subcontratistas (contra sólo 28% en las empresas de electrónica), 55% de las automotrices enviaron a sus gerentes con los proveedores afiliados (contra 28%) y 90% extendieron garantías a los préstamos de subcontratistas (contra 58%).³² La importancia relativamente menor que han tenido las relaciones de capital en la industria de electrónica, se corrobora con el hecho de que la asistencia financiera y los préstamos para adquisición de maquinaria disminuyeron a lo largo del tiempo, en tanto el apoyo técnico y el intercambio de personal cobraron trascendencia.³³ En otras palabras, el hecho

³² También en 1950, un número inferior de empresas de electrónica dijeron tener participación accionaria en los subcontratistas (0.7% contra 1.7% en las ensambladoras automotrices). Por otra parte, un mayor número de compañías enviaron a sus gerentes de visita (8.8% contra 7.3% en la industria automotriz) y extendieron garantías a préstamos (16% contra 13%).

³³ El número de subcontratistas que dijeron haber recibido ayuda financiera decreció de 11 a 9% entre 1964 y 1966; los que recibieron préstamos para maquinaria y equipo también disminuyeron, de 13 a

de que las ensambladoras de electrónica lanzaran una campaña *keiretsu-ka* significó un giro de la asistencia "dura" (contribuciones financieras directas) a la "blanda" (apoyo gerencial y técnico).

Otro factor que permite medir la fuerza de la subcontratación japonesa en varias industrias es la institucionalización de las relaciones entre compradores y proveedores mediante la creación de asociaciones o cooperativas de subcontratistas. Una vez más, las evidencias refuerzan la idea de que en la industria automotriz se han establecido relaciones institucionales más estrechas que en la electrónica de consumo. Por ejemplo, el número de miembros de la asociación de subcontratistas de Toyota (Kyohokai) ha sido bastante estable; en 1984, 153 de las 171 empresas miembros lo habían sido por más de once años, lapso en el cual sólo tres subcontratistas abandonaron el grupo, pero ingresaron otros 21. En contraste, como lo indica Asanuma,³⁴ es muy difícil encontrar en la industria de electrónica una asociación general de suministradores, dado que los subcontratistas están organizados por planta, y ni siquiera en cada una suele haber alguna asociación que englobe a la mayoría.³⁵ Así pues, las relaciones de subcontratación en el campo de la electrónica pueden calificarse como distantes por varios motivos: la relativa

9%. Por otra parte, durante estos años, las empresas que aceptaron el intercambio de personal aumentaron de 1.9% a 3.6%, y el número de proveedores afiliados que recibieron asistencia técnica se elevó de 16.7 a 25.5%. Los vínculos de capital de Matsushita con sus proveedores afiliados parecen ser de los más débiles, porque sólo cuatro empresas de un total de 400 (de entre 5 y 99 empleados) informaron que cierto número de sus acciones estaba en manos de su ensambladora principal. Nagao, *op. cit.*, pp. 124 y 128.

³⁴ Asanuma, *art. cit.*, pp. 8 y 9.

³⁵ En una de las plantas que estudió Asanuma, sólo 60 de los 117 subcontratistas habían estado organizados en cooperativas. *Ibid.*, p. 9.

escasez de recursos financieros que invierten las ensambladoras en el desarrollo de sus subcontratistas, los nexos institucionales débiles entre proveedores y compradores, y los programas menos amplios de apoyo técnico y gerencial que ofrecen las ensambladoras a sus afiliados, en comparación con las políticas en la industria automotriz.

Evolución de las prácticas de subcontratación en las industrias automotriz y de electrónica japonesas: implicaciones para la internacionalización del suministro de partes

En Japón la subcontratación evolucionó marcadamente en la postguerra. Si en un principio era un sistema más fluido (las ensambladoras hacían transacciones directas con muchos abastecedores) y conflictivo (por los desacuerdos respecto a precios y pagos), con el tiempo la subcontratación se hizo más sistemática y colaborativa. Las ensambladoras seleccionaron a los fabricantes de partes que ofrecían mejor calidad e invirtieron recursos financieros, gerenciales y técnicos para convertirlos en subcontratistas de primera. La cooperación técnica, la fijación bilateral de precios y el intercambio de personal se volvieron rasgos habituales de la relación entre el comprador y los proveedores afiliados. Surgió así un "sistema de control piramidal", y los subcontratistas de primer rango adquirieron responsabilidades en labores de suministro, realización de pruebas y diseño de partes.

No obstante, persistieron grandes diferencias entre los dos tipos principales de industrias ensambladoras. La manufactura en colaboración arraigó más en el sector automotriz, en cuanto la asistencia de la ensambladora fue más amplia, los vínculos institucionales más sólidos y la cooperación técnica más profunda. En contraste, en la industria de electrónica los vínculos financieros e institucionales

con los subcontratistas han sido más débiles, el uso "instrumental" de surtidores no ha desaparecido, y una gran proporción de los subcontratistas han seguido concentrándose en ciertos productos (cubiertas plásticas, placas) y procedimientos (ensamblado de tableros impresos). Más aún, las transacciones empresariales en la electrónica han sido menos exclusivas, ya que los subcontratistas en este campo reportan mayores porcentajes de ventas a clientes ajenos a la ensambladora. Por último, en la electrónica los canales de abasto de componentes han sido más diversificados, porque los productores independientes desempeñan un papel clave en la fabricación de las partes electrónicas generales. Al analizar los efectos que tiene el esquema de organización industrial de Japón en su inversión extranjera directa, conviene tener presente el cambio en las redes de subcontratación, aunado a las profundas diferencias de organización entre las industrias automotriz y de electrónica.

Keiretsu vertical e IED: la creación de redes japonesas de suministro de partes en Estados Unidos y México

La incertidumbre respecto al acceso a los mercados llevó a las industrias de electrónica y automotriz japonesas a instalar fábricas en el norte de América. Las primeras invirtieron fuertes cantidades en Estados Unidos a mediados de los años setenta, y lo mismo hicieron las otras a principios de los ochenta.³⁶ En la segunda mitad de ese

³⁶ Hoy en día, las principales empresas de electrónica y automotrices fabrican en Estados Unidos, donde se instalaron en el año indicado: Sony (1972), Matsushita (1974), Sanyo (1976), Mitsubishi (1977), Toshiba (1978), Sharp (1979), Hitachi (1979), Japan Victor (1982), Honda (1982), Nissan (1983), Toyota (en asociación con General Motors, 1984), Mazda (1987), Toyota (1988), Mitsubishi (en asociación con Chrysler, 1988) y Subaru e Isuzu (1988).

decenio hubo una nueva oleada de inversión en la electrónica, que esta vez abarcó la industria maquiladora mexicana. Junto con las grandes compañías, los suministradores de partes japoneses hicieron inversiones cuantiosas en Estados Unidos y México, porque hubo un éxodo de estos proveedores a la par que las ensambladoras se instalaron en nuestro continente. A principios de los años noventa operaban ya en Estados Unidos más de trescientos fabricantes japoneses de autopartes,³⁷ la mayoría de los cuales se instalaron en el sur de Estados Unidos y en Ontario (Canadá) para estar cerca de las operaciones de ensamble. Algunos productores de insumos instalaron fábricas también en México, sobre todo maquiladoras en Chihuahua que se han concentrado en la producción de sistemas de cables eléctricos, producto que el país exporta en grandes cantidades a su vecino (en 1990, esas piezas correspondieron a 22% de las exportaciones automotrices mexicanas a Estados Unidos).³⁸ La IED japonesa transformó la fabricación de televisores a color y automóviles en Estados Unidos y México. Estos flujos de capital tuvieron influencia decisiva en varias áreas, entre ellas la composición del comercio bilateral, la redistribución de las actividades de manufactura en territorio estadounidense (porque las empresas japonesas a menudo escogieron sitios de producción distintos de los habituales), la sustitución de la producción nacional por extranjera (hoy en Estados Unidos todos los televisores provienen de empresas fuereñas) y efectos multiplicadores en cuanto a creación de empleos y consolidación de industrias de apoyo.

³⁷ Candace Howes, *Japanese Auto Transplants and the U.S. Automobile Industry*, Washington, Economic Policy Institute, 1993, p. 44.

³⁸ Akihiro Koido, "Between Two Forces of Restructuring: U.S.-Japanese Competition and the Transformation of Mexico's *Maquiladora* Industry", Ph.D. thesis, The Johns Hopkins University, 1993, p. 344.

Dado que en Japón los automóviles y la electrónica son industrias de ensamble que dependen en gran medida de la compra de componentes, la reubicación en el extranjero plantea el dilema de adaptar el abasto de insumos a un nuevo entorno y establecer vínculos con los proveedores locales sin poner en riesgo la eficiencia. De hecho, el criterio para evaluar los méritos del capital japonés no es ya el establecimiento de plantas ensambladoras en Estados Unidos, sino la utilización de suministradores estadounidenses de productos intermedios. Por eso el objetivo de muchas de las cláusulas de contenido local del TLC fue garantizar que un porcentaje considerable de la producción se llevara a cabo en la zona, con miras a evitar que empresas extranjeras (léase japonesas) pudieran importar la mayoría de los componentes de otros países (Japón) para ensamblarlos en el norte de América, al tiempo que gozaran de los beneficios preferenciales del acuerdo comercial. Según De Remes y colaboradores, el hecho de que se hicieran más estrictos los requisitos de contenido local incluidos en el TLC obedeció básicamente a las prácticas contables de redondeo (*roll-up*) de las ensambladoras japonesas.³⁹ De esta manera, con el Tratado se adoptó un nuevo sistema para contabilizar, a lo largo de la cadena productiva, el valor de las autopartes provenientes de otros países.⁴⁰ A la preocupación por el lugar de en-

³⁹ El origen de un componente se atribuye al país al que pertenece la mayor parte del contenido, de tal suerte que un insumo que tenga 51% de contenido estadounidense se considera 100% estadounidense en cuanto cruza la frontera canadiense. Alain de Remes, Timothy Fitzpatrick & Antonio Ortiz, "NAFTA and the Automotive Industry", en Van R. Whiting Jr. (ed.), *Regionalization in the World Economy: NAFTA, the Americas and Asia Pacific*, New Delhi, Macmillan India, 1996, p. 125.

⁴⁰ El TLC establece también reglas de origen para la industria de electrónica. En el caso de los televisores a color, todos los aparatos pequeños (de hasta 13 pulgadas) deben utilizar los tableros impresos

samblado, que llevó a incluir en el TLC requisitos de contenido local más estrictos, se ha sumado otra por la nacionalidad de los productores de piezas. Ahora se acusa a las ensambladoras japonesas de reproducir en el extranjero sus redes nacionales de abasto, dado que en el norte de América contratan casi exclusivamente a proveedores nipones y no dan sino contadas oportunidades a los estadounidenses. Algunos autores han criticado los esquemas de la inversión japonesa, sobre todo por lo que hace al ensamblado final y la fabricación de insumos.⁴¹ Estos obser-

para circuitos que se fabrican en la región, y los televisores más grandes (de 14 pulgadas en adelante) deben llevar iconoscopios fabricados en el norte de América (en la práctica la mayoría provienen de Estados Unidos). A cinco años de aprobado el TLC, se estipuló que los televisores grandes deben incluir otros componentes de origen norteamericano, como amplificadores de frecuencia media, sintonizadores y tableros impresos; véase Masahisa Fujita *et al.*, "North American Regional Integration and Multinational Firms", en Koichi Ohno & Yumiko Okamoto (eds.), *Regional Integration and Foreign Direct Investment: Implications for Developing Countries*, Tokyo, Institute of Developing Economies, 1994, p. 234. No se considera que las reglas de origen para la fabricación de televisores sean muy restrictivas, dado que, de cualquier forma, la mayoría de los fabricantes japoneses de televisores a color producen o compran los iconoscopios en la región. En cambio, los requisitos para la incorporación de otros componentes sí afectaron las decisiones de inversión de cuando menos una importante ensambladora japonesa de televisores, Japan Victor (JVC), que transfirió su fábrica de Nueva Jersey a Tijuana, porque en pocos años tendrá que discontinuar la importación de tableros de Tailandia, y el ensamble del chasis (que debe fabricarse obligatoriamente en la región) resulta más barato en México. Entrevista de la autora con gerentes de JVC Industrial de México, Tijuana, noviembre de 1996.

⁴¹ Howes, *op. cit.*; Andrew Inkpen, "Japanese Joint Ventures in The Automotive Industry: Implications for North American Suppliers", en Maureen Appel Molot (ed.), *Driving Continentally. National Policies and the North American Auto Industry*, Ottawa, Carleton University Press, 1993.

vadores temen que la segunda oleada de IED de los productores de partes origine un exceso de capacidad para producir componentes, de manera que los nexos *keiretsu* impidan a los estadounidenses el acceso a las plantas japonesas reubicadas o que, en el mejor de los casos, se limite su participación al suministro de los materiales más simples y estandarizados.

Hay quienes opinan que las ensambladoras japonesas recurren poco a los fabricantes estadounidenses de insumos debido a las diferencias entre los sistemas de subcontratación de Estados Unidos y Japón, que dan por resultado contrastantes formas de relación entre ensambladoras y proveedores de partes.⁴² Se dice que los estadounidenses han tenido dificultades para abastecer a las ensambladoras japonesas por su poca experiencia con los sistemas de entrega "justo a tiempo", sus normas de calidad más bajas, su falta de disposición para modificar un producto y adaptarlo a las necesidades particulares de un cliente, la renuencia a intercambiar información importante sobre diseño y costos de fabricación, y también por no cumplir con las reducciones de precios acordadas.⁴³ A

⁴² Para una comparación general de los sistemas de abasto de partes de Estados Unidos y Japón, véase Tetsuo Minato, "A Comparison of Japanese and American Interfirm Production Systems", en Kichiro Hayashi (ed.), *The U.S.-Japanese Economic Relationship: Can it be Improved?*, New York, New York University Press, 1989; Roehl, art. cit.

⁴³ Richard Florida & Martin Kenney, "Transplanted Organizations: The Transfer of Japanese Industrial Organization to the U.S.", *American Sociological Review*, 56 (3), June 1991, pp. 381-398; John McMillan, "Managing Suppliers: Incentive Systems in Japanese and U.S. Industry", *California Management Review*, 32 (1), Summer 1989, pp. 38-55; Michael A. Cusumano & Akira Takeishi, "A Comparative Analysis of Suppliers to Japanese and U.S. Auto Plants", en Anant R. Negandhi & Manuel G. Serapio Jr. (eds.), *Japanese Direct Investment in the United States: Trends, Developments, and Issues*, Greenwich, JAI Press Inc., 1992.

su vez, la industria estadounidense ha criticado la operación de las redes *keiretsu* en el norte de América, con el argumento de que los nexos entre las ensambladoras japonesas y sus proveedores excluyen a los del país huésped, independientemente de la calidad de su desempeño. Dice un informe de la General Accounting Office: "Los proveedores estadounidenses consideran que las [industrias] automotrices japonesas están importando partes de proveedores japoneses afiliados por preferencias nacionalistas o vínculos de organización, más que por consideraciones de carácter empresarial".⁴⁴

La idea de que los nexos *keiretsu* impiden el acceso de los proveedores estadounidenses a las ensambladoras japonesas se ha convertido en una fuente de fricciones diplomáticas y ha despertado el interés de los académicos. Wassman y Yamamura hacen notar que en Estados Unidos algunos fabricantes de autopartes lograron superar la barrera *keiretsu* y, por medio de cumplir con estándares de calidad y tiempos de entrega, aumentaron sus transaccio-

Las negociaciones sobre precios tienen un carácter muy distinto en Estados Unidos y Japón. En el primero, los precios de un componente tienden a elevarse con el tiempo, y los aumentos salariales otorgados en la compañía proveedora se transmiten a la ensambladora en forma de aumentos de precios, mediante cláusulas de escalación. En Japón, en cambio, los costos laborales y materiales se separan, y las ensambladoras son mucho más renuentes a aceptar aumentos de precios a raíz de alzas salariales, salvo que haya una mejora en la productividad. Más aún, las ensambladoras y los proveedores japoneses están de acuerdo en que los precios se reduzcan en el periodo del contrato. Véase McMillan, art. cit., p. 45.

⁴⁴ Citado en Ulrike Wassman & Kozo Yamamura, "Do Japanese Firms Behave Differently?: The Effects of *Keiretsu* in the United States", en Kozo Yamamura (ed.), *Japanese Investment in the United States: Should we be Concerned?*, Seattle, Society for Japanese Studies, 1989, p. 129.

nes con las ensambladoras japonesas.⁴⁵ Sin embargo, en las quejas de los mayoristas, distribuidores e importadores estadounidenses de equipo original, estos autores encontraron evidencias de conductas que eliminan las posibilidades de competencia justa: "Los fabricantes automotrices japoneses consiguieron que sus proveedores de partes de equipo original aceptaran convenios [...] mediante los cuales se restringe severamente la posibilidad de que éstos vendan esas partes a distribuidores independientes en el mercado secundario estadounidense". Por tanto, la conclusión principal de Wassman y Yamamura sobre los efectos del *keiretsu* en el comportamiento corporativo se refiere a las prácticas empresariales de las compañías japonesas después de que se han instalado en Estados Unidos. No se ha resuelto la duda respecto a si las relaciones *keiretsu* influyen o no en la decisión de invertir en el extranjero (de modo que serían factor determinante de la IED). Tampoco se ha determinado hasta qué punto las diferencias "interindustriales" en los esquemas de subcontratación japoneses se reflejan en el comportamiento de la IED de los surtidores afiliados. Aunque sería necesario un análisis mucho más profundo, a continuación intento dar algunas respuestas preliminares, con base en la comparación entre la IED de los fabricantes japoneses de autopartes y de insumos electrónicos en el norte de América.

El primer punto por explorar es la incidencia de los nexos *keiretsu* entre los fabricantes japoneses de componentes que han invertido en México y en Estados Unidos. Para ese propósito, seleccioné una muestra de productos que operan en ambos países e identifiqué su lugar en el *keiretsu* vertical,⁴⁶ de acuerdo con el criterio básico de la

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 130 y 137.

⁴⁶ Se utilizó la información de Dodwell para la muestra de los fabricantes de autopartes y la de la Electronic Industry Association of Ja-

participación accionaria, es decir el porcentaje de acciones de un proveedor que pertenecen a las ensambladoras.⁴⁷ En el cuadro 1 se muestran los resultados de este ejercicio para la industria de autopartes. Se identificó la

pan (EIAJ, Asociación de la Industria de Electrónica Japonesa) para los productores de componentes electrónicos en Estados Unidos y México. (Dodwell Marketing Consultants, *The Structure of Japanese Auto Parts Industry*, Tokyo, Dodwell, 1993; Electronics Industry Association of Japan, *Kenshi Kogyo Nenkan* [Anuario de la Industria de Electrónica], Tokio, EIAJ, 1995). Estos datos se completaron con información por compañía en la industria maquiladora que me proporcionó la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) de México. Para investigar lo relativo a los principales accionistas de cada empresa, utilicé tres publicaciones: *Keiretsu no Kenkyu*, Tokio, Keizai Chosa Kyokai, 1993; *Japan Company Handbook*, Tokyo, Toyo Keizai Shinposha, 1996 (vols. 1 y 2 para los listados de la primera y segunda sección); y *Kaisha Shikijo*, Tokio, Nikko Shoken, 1996.

⁴⁷ Es aquí muy pertinente la advertencia de Mark W. Fruin, *The Japanese Enterprise System. Competitive Strategies and Cooperative Structures*, New York, Oxford University Press, 1992, p. 291, en el sentido de que los vínculos financieros "apuntalan las relaciones del grupo, más que determinarlas". En otras palabras, la propiedad de las acciones puede reflejar la prioridad que otorga la ensambladora al desarrollo de una relación estrecha con el fabricante de partes, pero la creación de una relación vertical de suministro obedece, en primer lugar, al interés gerencial en satisfacer el suministro de gran número de piezas, algunas muy específicas y elaboradas. Otro aspecto que se discute con frecuencia es el número de acciones que han de ser propiedad de la ensambladora para que pueda considerarse que una relación es *keiretsu*. Cusumano y Takeishi, art. cit., clasifican como empresas subcontratistas a aquellas donde 20% de las acciones son propiedad de la ensambladora. Sin embargo, sigue siendo arbitraria la decisión respecto a dónde establecer el porcentaje de propiedad de acciones que determine una afiliación *keiretsu*. Por ese motivo, en el análisis que sigue considero que existe una relación *keiretsu* siempre y cuando la ensambladora sea dueña de una parte de las acciones de los fabricantes de insumos, luego establezco una diferencia entre niveles altos y bajos de propiedad de capital social de la ensambladora.

CUADRO 1
Operaciones de los fabricantes japoneses de autopartes en Estados Unidos y México
 Desglose por asociación *keiretsu*
 Número de empresas japonesas con inversiones en Estados Unidos y México

<i>Independientes</i> 39 empresas (35%)	<i>Toyota</i> 22 empresas (19.8%)	<i>Nissan</i> 24 empresas (21.6%)	<i>Otros grupos*</i> 22 empresas (19.8%)
Componentes electrónicos: 10 empresas	0.1% ~ 10.0% = 6	0.1% ~ 10.0% = 3	0.1% ~ 10.0% = 7
Partes estandarizadas y materias primas: 18 empresas	10.1% ~ 30% = 8	10.1% ~ 30% = 11	10.1% ~ 30% = 6
Frenos, amortiguadores: 6 empresas	30.1% ~ n.d. = 4	30.1% ~ n.d. = 9	30.1% ~ n.d. = 4
		+ 1	= 5

* Honda, Mitsubishi, Mazda, Isuzu, Fuji.

Tamaño de la muestra: 124 empresas.

Asociación *keiretsu* de 111 compañías.

afiliación *keiretsu* de 111 compañías, de una muestra de 124. Treinta y nueve empresas (alrededor de 35%) eran independientes, entre ellas diez grandes compañías de electrónica (por ejemplo, Hitachi) que vendían también a compañías automotrices. Si eliminamos estas diez empresas, los fabricantes independientes de autopartes sólo representan 25% de los casos de IED de proveedores japoneses de insumos automotrices. El resto de los productores independientes se concentran en materias primas, partes estandarizadas o componentes (frenos, amortiguadores, etc.) que cumplen con las normas de la mayoría de los fabricantes de autos. Esto refleja muy claramente la situación interna de ensambladoras que no han tenido incentivos para invertir capitales en compañías poco especializadas que no producen piezas específicas.

El cuadro 1 revela también las tendencias de la participación accionaria en varios grupos *keiretsu*. Es obvio que los fabricantes japoneses de autos han invertido mucho en sus subcontratistas y a menudo son dueños de un alto porcentaje de acciones. Sobresale Nissan por sus muchos nexos financieros con afiliados en el norte de América (sólo en tres casos controla menos de 10% de las acciones del socio). Así, la práctica de los fabricantes japoneses de autos de cimentar sus relaciones con los subcontratistas por medio de adquirir una porción de sus acciones se ha reproducido en América, donde los porcentajes más altos de propiedad se observan en los productores de partes clave, como carrocerías ensambladas, montajes de motores y montajes de transmisión y embrague.⁴⁸

Los datos relativos a la industria automotriz contrastan con los que atañen a la industria de electrónica (véase el cuadro 2). La muestra fue más pequeña (48 empresas) y se identificó la afiliación *keiretsu* de 37 compañías, 31 de

⁴⁸ Tabeta, *op. cit.*

las cuales eran fabricantes independientes de insumos, de modo que 84% de los casos en la muestra corresponden a empresas que no pertenecen al círculo *keiretsu* (se confirmó una afiliación de esta naturaleza en sólo seis compañías). Más aún, la propiedad de acciones es mucho menos importante en América (en comparación con lo habitual en Japón entre ensambladoras de electrónica y subcontratistas), dado que, en la muestra de proveedores con inversiones en Estados Unidos y México, las ensambladoras poseían menos de 5% de las acciones.⁴⁹

CUADRO 2
Operaciones de los fabricantes japoneses de partes
electrónicas en Estados Unidos y México
Desglose por asociación *keiretsu*
Número de empresas japonesas con inversiones
en Estados Unidos y México

<i>Independientes</i> 31 empresas (84%)	<i>Grupo afiliado</i> 6 empresas (16%)
Mitsubishi Denki	= 1
Matsushita Denki	= 1
Hitachi	= 1
Sony	= 1
Sharp	= 1
Sanyo	= 1

Tamaño de la muestra: 48 empresas.

Asociación *keiretsu* establecida con 37 compañías.

Hasta aquí, el análisis se ha empeñado en identificar la afiliación *keiretsu* de los fabricantes japoneses de mate-

⁴⁹ Sólo en un caso de la muestra se encontró que la ensambladora poseía 20% de las acciones del fabricante de partes electrónicas.

riales para las industrias automotriz y de electrónica. El examen de las pautas del suministro de partes en Estados Unidos revela otros aspectos interesantes. En el cuadro 3 se resumen los datos de una encuesta que realizaron Cusumano y Takeishi.⁵⁰ Como es sabido, las empresas automotrices de Estados Unidos y Japón tienen prácticas de adquisición totalmente diferentes. Los "tres grandes" del primer país fabrican cerca de la mitad de todas las piezas que requieren y compran el resto básicamente a compañías estadounidenses independientes. Las automotrices japonesas, en cambio, producen una pequeña fracción de las piezas que utilizan y compran el resto a otros. Como esta encuesta se refiere a componentes que no son muy complejos (amortiguadores, montajes de asientos delanteros, etc.), los proveedores independientes japoneses desempeñan un papel muy importante (50%), seguidos por los subcontratistas (33%). En el caso de las empresas transplantadas, la proporción de las partes que produce el propio fabricante es ligeramente superior, y los estadounidenses han logrado captar un segmento del mercado de componentes (37%). Tanto los fabricantes de autopartes afiliados como los independientes han seguido a las ensambladoras que se instalaron en el norte de América, pero al parecer los segundos son los que más han resentido la reubicación: la proporción de los insumos comprados a proveedores afiliados japoneses (en Japón y Estados Unidos) disminuyó 7.8 puntos porcentuales, en tanto la pérdida para los fabricantes japoneses independientes de autopartes en ambos países fue de 34.3%.

Para comprender mejor las pautas de suministro a las ensambladoras japonesas de electrónica establecidas en la región, hice algunas entrevistas en varias maquiladoras

⁵⁰ Cusumano & Takeishi, art. cit.

CUADRO 3
Fuentes de suministro de los fabricantes automotrices de Estados Unidos y Japón

<i>Tipo de proveedor / ubicación</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Empresas trasplantadas</i>	<i>Japón</i>
La propia empresa	50%	12.5%	7.4%
Afliada / Japón	0%	4.7%	33.3%
Afliada / EU	0%	20.8%	0%
Japonesa independiente / Japón	0%	8.3%	59.3%
Japonesa independiente / EU	0%	16.7%	0%
Estadunidense independiente / EU	45%	37.5%	0%
Otra	5%	0%	0%

Partes: amortiguadores, montajes de asientos delanteros, montajes de batallas y paneles de instrumentos.

Tamaño de la muestra: 14 fabricantes de autos (tres estadounidenses, seis japoneses, cinco trasplantados).

Fuente: Adaptado de Cusumano & Takeishi, art. cit.

japonesas en Tijuana (véase cuadro 4). Este trabajo de campo reveló que los mexicanos han desempeñado un papel insignificante en la fabricación de televisores a color en esa ciudad. Aunque las tres empresas visitadas informaron que el valor de las partes compradas en México equivalía a entre 15 y 17% del valor total, sólo en un caso los fabricantes nacionales contribuían con 3% del valor de los componentes, porque se compran casi exclusivamente a otras empresas japonesas que tienen operaciones de maquila, de modo que los nexos locales son casi inexistentes. No obstante, los productores estadounidenses se han abierto camino, en su propio país, para vender un componente básico (el iconoscopio) a los fabricantes japoneses de televisores; de ahí que las empresas que compran iconoscopios a esos proveedores (las compañías B y C en mi encuesta) tengan un porcentaje importante de contenido estadounidense en sus productos. Sin embargo, cuatro fabricantes japoneses de televisores producen sus propios iconoscopios, y en estos casos los estadounidenses desempeñan un papel mucho menos importante (véase la compañía A). Los elementos de mayor complejidad técnica —como los circuitos integrados— se importan de Japón, y los ordinarios se adquieren de varias compañías asiáticas, en su mayoría subsidiarias japonesas (véase cuadro 4). Es llamativo que los fabricantes japoneses de partes electrónicas sean verdaderas corporaciones multinacionales, que en este caso operan en cuatro lugares (México, Estados Unidos, Japón y el este de Asia); en contraste, las de México y Estados Unidos siguen siendo empresas nacionales que venden solamente en sus mercados internos. Igualmente notable es que productores japoneses aporten hasta 78% del valor total de los componentes de televisores. Por último, la aplicación menos estricta de los sistemas “justo a tiempo” es evidente en las plantas de televisores japonesas en el norte de América, dado que

los iconoscopios se fabrican en la costa este de Estados Unidos, los componentes generales provienen de Asia y las operaciones de ensamblado se llevan a cabo en Tijuana, que se ha convertido en la capital de la producción de televisores en América.

CUADRO 4
Fuentes de suministro de los fabricantes japoneses
de televisores a color en México

<i>Ubicación Nacionalidad</i>	Compañía A				<i>Total</i>
	<i>México</i>	<i>EU</i>	<i>Japón</i>	<i>Asia</i>	
Japonesa	15%	18%	10%	35%	78%
Mexicana	0%	0%	0%	0%	0%
Estadunidense	0%	22%	0%	0%	22%
Total	15%	40%	10%	35%	100%

<i>Ubicación Nacionalidad</i>	Compañía B				<i>Total</i>
	<i>México</i>	<i>EU</i>	<i>Japón</i>	<i>Asia</i>	
Japonesa	14%	0%	1%	22%	37%
Mexicana	3%	0%	0%	0%	3%
Estadunidense	0%	60%	0%	0%	60%
Total	17%	60%	1%	22%	100%

<i>Ubicación Nacionalidad</i>	Compañía C				<i>Total</i>
	<i>México</i>	<i>EU</i>	<i>Japón</i>	<i>Asia</i>	
Japonesa	15%	10%	10%	15%	50%
Mexicana	0%	0%	0%	0%	0%
Estadunidense	0%	50%	0%	0%	50%
Total	15%	60%	10%	15%	100%

Cada año se fabrican más de estos aparatos en las maquiladoras mexicanas que en Estados Unidos (5.9 millones contra 4.6 millones) y, desde 1990, México es el prin-

principal exportador a Estados Unidos de televisores a color. El ritmo de producción no ha decrecido, gracias a la llegada reciente de dos productores más: la planta de Sony en Mexicali (1995) y la de JVC en Tijuana (1996). Además, algunos fabricantes japoneses de partes voluminosas y muy específicas, tales como gabinetes de madera y plástico para televisores, se han mudado a México: predominan empresas muy pequeñas, para las cuales suele ser crucial la colaboración estrecha con la ensambladora para invertir en el extranjero.⁵¹ Lo que falta en territorio mexicano es la producción de partes de mayor valor agregado, como circuitos integrados e iconoscopios, que hoy día las empresas japonesas fabrican en Estados Unidos y envían a México para el ensamblado final. Así como ocurre en Japón, los proveedores independientes producen los insumos generales, en tanto las ensambladoras y sus subsidiarias participan sólo hasta cierto punto en la fabricación de piezas.⁵² Si se añaden los suministros asiáticos de componentes generales que envían las subsidiarias japonesas, el cuadro de la fabricación de televisores a color queda completo: la organización de los suministros para fabricar televisores en América no se distingue mucho de las prácticas en Japón, donde el fabricante del artículo final produce pocos de los insumos, los surtidores independientes

⁵¹ La mayoría de estas empresas no estaban registradas en la lista secundaria de la Bolsa de Valores de Tokio, por lo que no pudo establecerse su afiliación *keiretsu*; muchos consideran que Mutsutech es un subcontratista de Sanyo.

⁵² Aunque algunos fabricantes independientes de insumos electrónicos hayan invertido en México, casi todos lo han hecho solamente en Estados Unidos —y la mayoría de los que han invertido en México lo han hecho también en la potencia. Estas compañías fabrican componentes generales, y no es posible asegurar si venden o no sus productos a fabricantes japoneses de televisores a color, con base en la información de los directorios de empresas con los que contamos.

desempeñan un papel importante para abastecer las partes estandarizadas, y hay subcontratación para las más voluminosas y específicas, como los gabinetes de plástico.

LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL Y LA IED JAPONESA
EN EL NORTE DE AMÉRICA: LECCIONES
DE LAS INDUSTRIAS AUTOMOTRIZ Y DE ELECTRÓNICA

La organización industrial influye en la internacionalización de la industria nipona, en vista de que tanto las empresas automotrices japonesas como las de electrónica han reproducido en el norte de América sus esquemas nacionales para el abasto de insumos. En el sector automotriz, los vínculos entre las ensambladoras y los productores de piezas complejas y específicas han sido firmes (como puede verse en las tasas de propiedad de acciones), y los fabricantes de autopartes japoneses independientes instalados en Estados Unidos se han dedicado, lo mismo que en Japón, a brindar materias primas y partes simples. De igual manera, los rasgos distintivos del suministro de componentes electrónicos en suelo japonés se han reproducido en América: las ensambladoras a menudo fabrican en sus plantas los más complejos (iconoscopios y circuitos integrados); la manufactura de los productos estandarizados se ha puesto en manos de empresas independientes; los subcontratistas participan mayoritariamente en la producción de partes específicas, y son débiles sus vínculos financieros con las ensambladoras (que controlan menos acciones de las compañías subcontratistas).

Aunque espero haber esclarecido cómo es que las relaciones entre las empresas japonesas pueden influir en las formas de inversión en el extranjero, queda un gran enigma por resolver: si los nexos *keiretsu* son relativamente más débiles en la electrónica, y si las partes estandarizadas son

tan importantes en el abastecimiento de estas industrias, ¿por qué los proveedores independientes japoneses siguen desempeñando un papel crucial para la operación de las ensambladoras en el extranjero? En otras palabras, si no están atadas por lealtades *keiretsu*, ¿por qué las ensambladoras no compran materiales estadounidenses y mexicanos? Se ahonda el misterio si consideramos que los fabricantes automotrices japoneses establecidos en Estados Unidos, no obstante sus cerradas redes de subcontratación, han demostrado interés en adquirir partes estandarizadas de fuentes locales, en tanto las empresas japonesas de televisores (con menos obligaciones *keiretsu*) no han estado muy dispuestas a comprarles piezas simples.

El que las redes de producción japonesas estén cerradas a los fabricantes extranjeros de partes, en una industria con nexos *keiretsu* débiles, puede explicarse por la mera falta de alternativas. La ruina de la industria estadounidense de bienes electrónicos de consumo significó que se perdiera también la capacidad interna de producción de partes electrónicas, pues la mayoría de las empresas estadounidenses de televisores fabricaban sus propios insumos, ya que estaban integradas verticalmente. Es inevitable entonces que las ensambladoras japonesas compren a surtidores de partes de su misma nacionalidad (instalados en el norte de América y el este de Asia), puesto que no hay otros. Cabe señalar que la escasa participación de México en el suministro local no atañe solamente a las plantas japonesas, sino a las ensambladoras de todas las nacionalidades: las empresas europeas y estadounidenses con operaciones de maquila de electrónica en Guadalajara, Monterrey y la frontera norte presentan igual desinterés por crear vínculos con fabricantes locales. En una muestra de maquiladoras que estudió Wilson,⁵³ los productores mexicanos apenas aportaban entre 0 y 6% del

⁵³ Patricia Wilson, "Maquiladoras and Local Linkages: Building

valor de las partes. Conviene tener presente que muchas de las críticas contra las “herméticas” redes de producción japonesas se basan en una comparación entre las prácticas niponas y un mercado de componentes idealmente abierto y competitivo, que no existe en la realidad. El alto grado de integración vertical que es común en Estados Unidos impide crear mercados para componentes específicos que se produzcan sólo en alguna ensambladora. Como lo señala Sheard, no es tan sencillo decir cuál de los dos sistemas de producción, el japonés o el estadounidense, es más cerrado.⁵⁴

Aun así, harían falta más investigaciones para comprender por qué los proveedores japoneses independientes de partes no han encontrado rivales en sus negocios con las ensambladoras japonesas de bienes electrónicos. Si el traslado a América de fabricantes asiáticos de televisores a color abrió un mercado potencial para los componentes electrónicos generales, ¿por qué no existen proveedores

Transaction Networks in Guadalajara”, en Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (GPO), *Unauthorized Migration: Addressing the Root Causes*, vol. 2, Washington, 1990, p. 1191.

⁵⁴ “En realidad, lo que podríamos designar como ‘integración vertical’ presenta dos dimensiones: el grado de integración interna de la empresa (qué funciones y procedimientos de producción se llevan a cabo dentro de la propia empresa [...]) y la forma de las transacciones entre empresas, ya sean a largo plazo (y por ende similares a operaciones internas) o transacciones de mercado con poco compromiso. En estos términos, es complicado determinar cuál de los dos sistemas económicos está más ‘dirigido por el mercado’. [En un sentido] el caso japonés parece regirse más por el mercado, ya que muchas de las transacciones que en Estados Unidos se llevan a cabo dentro de cada compañía, en Japón suelen efectuarse entre varias empresas”. Paul Sheard, “The Japanese General Trading Company as an Aspect of Interfirm Risk-Sharing”, en Paul Sheard (ed.), *International Adjustment and the Japanese Firm*, Australia, Saint Leonards, Allen & Unwin, 1992, p. 24.

regionales, en Estados Unidos o México, aunque sea de las partes más estandarizadas e intensivas en mano de obra? Habría que investigar si el suministro de las mismas (para los fabricantes japoneses de televisores) no está en realidad completamente abierto a nuevas fuentes, ya que también los proveedores de partes japoneses independientes están haciendo inversiones específicas para cimentar sus relaciones de negocios con las ensambladoras. Asanuma señala que en la industria automotriz se ha borrado la distinción entre empresas independientes y subcontratistas, porque ahora las primeras están abasteciendo piezas fabricadas de acuerdo con los diseños que aprueba la ensambladora.⁵⁵ Aún no se ha establecido si los fabricantes independientes de partes electrónicas también adaptan sus productos para satisfacer las necesidades de sus clientes principales, si intercambian información esencial con la ensambladora (por ejemplo, respecto a costos de producción) o si colaboran en actividades de diseño.

A diferencia de colegas que han centrado su atención en el *keiretsu* para explicar el comportamiento corporativo japonés, considero que explorar la relación entre los proveedores independientes y las ensambladoras japonesas puede brindar resultados empíricos y teóricos más ricos. Los nexos *keiretsu* no constituyen la forma principal de relación entre empresas japonesas en varias ramas, de modo que no son decisivos para sus estrategias de inversión en el extranjero. Las teorías sobre el costo de transacción y el comercio preferencial ofrecen una explicación convincente de los convenios de tipo *keiretsu*. En esencia, los grupos de negocios proveedor-comprador se crean porque el intercambio de información y las inversiones financieras disminuyen la incertidumbre y reducen las posibilidades de que una empresa sufra explotación

⁵⁵ Asanuma, art. cit.

luego de haberse especializado en servir a un solo cliente.⁵⁶ Pero sería deseable que las teorías determinaran si la asociación duradera que se establece entre los fabricantes independientes de partes y las ensambladoras japonesas obedece a los costos de transacción más bajos que permite una relación de negocios prolongada, o bien a las menos conocidas inversiones propias de la transacción que hacen los abastecedores independientes.

Por último, mis observaciones sobre el comercio de partes en las industrias automotriz y de electrónica suscitan dudas sobre la utilidad del *keiretsu* como construcción teórica para el análisis. Hasta ahora, el *keiretsu* se ha concebido como variable dicotómica, en la cual puede establecerse una clara distinción entre los productores de insumos afiliados y no afiliados a la ensambladora. Se suponía que el comportamiento de los subcontratistas era radicalmente distinto del de los proveedores independientes en áreas clave de la producción, como la fabricación a la medida, la investigación conjunta, etc. Sin embargo, en investigaciones más recientes sobre los grupos empresariales japoneses se concibe el *keiretsu* tan sólo como el "más formalizado entre una amplia variedad de agrupamientos cooperativos que pueblan el paisaje industrial japonés".⁵⁷ En otras palabras, se caracteriza el *keiretsu* como variable continua, y las empresas se distinguen por el grado de intensidad de sus nexos *keiretsu*. De ahí que frecuentemente fallen las predicciones del comportamiento de una compañía basadas en su incorporación formal (o no incorporación) al *keiretsu* vertical. Si bien comprendemos los motivos que explican la asociación estrecha (inversiones en transacciones específicas) y los medios para cimentar la relación *keiretsu* vertical

⁵⁶ Tabeta, *op. cit.*

⁵⁷ Michael L. Gerlach, *Alliance Capitalism. The Social Organization of Japanese Business*, Berkeley, University of California Press, 1992, p. 5.

(ayuda financiera, propiedad de acciones, construcción de instituciones, etc.), siguen siendo muy rudimentarios nuestros conocimientos de los factores que unen a fabricantes independientes de partes y ensambladoras (pese a la estandarización de las piezas y a la falta de nexos financieros o de organización).

El lugar de operación de las compañías parece tener trascendencia, porque hay pruebas empíricas de que corrige desequilibrios comerciales, a la vez que propicia la creación de empleos y la expansión industrial. En cuanto a la nacionalidad de los productores de partes, habría dos argumentos para avalar su importancia. El primero es el relativo a la transferencia de técnica: si ésta depende de las relaciones entre el comprador y el surtidor, se justificaría el deseo de aumentar la participación de los proveedores mexicanos y estadounidenses en la producción de bienes que llevan a cabo las compañías japonesas en América. El segundo argumento es que la creación de industrias de apoyo de propiedad local, menos sesgadas en pro de negociar con empresas japonesas, podría actuar como un poderoso imán para los flujos de inversión de otros países.

COLABORADORES

Lorenzo Meyer. *El Colegio de México*

Reynaldo Yunuén Ortega Ortiz. *El Colegio de México*

Todd A. Eisenstadt. *El Colegio de México*

José de J. Sosa López. *El Colegio de México*

Francisco Alba. *El Colegio de México*

Juan D. Lindau. *The Colorado College*

María del Carmen Pardo. *El Colegio de México*

James Ian Gow. *Université de Montréal*

Mónica Serrano. *El Colegio de México*

Mireya Solís. *El Colegio de México*

México-Estados Unidos-Canadá, 1997-1998
se terminó de imprimir en mayo del 2000
en los talleres de Encuadernación Técnica Editorial, S.A.
Calz. San Lorenzo 279-45 Col. Granjas Estrella, 09880 México, D.F.
Composición tipográfica: Literal, S. de R.L. Mi.
Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.
La edición estuvo a cargo de Bernardo Mabire y de Literal.
Se contó con el apoyo de la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.



coleccion
MÉXICO
ESTADOS UNIDOS
CANADÁ

El *Anuario México-Estados Unidos-Canadá* es una publicación periódica, cuyo propósito es divulgar las investigaciones académicas más recientes sobre los tres países y sus complejos vínculos. En este tomo, Lorenzo Meyer ofrece una crónica de acontecimientos primordiales en 1997 y 1998. Siguen dos artículos de historia contemporánea, el de Reynaldo Ortega, quien observa por un microscopio teórico los intereses de México y Estados Unidos al negociar el TLC, y el de Todd Eisenstadt, radiografía inclemente de los empeños mexicanos por lanzarse al cabildeo en territorio desconocido, que cuestiona la receta vulgarizada de cortejar al Capitolio cuanto se pueda. Otros autores analizan los primeros efectos tangibles del TLC: José Sosa explora sus repercusiones en la política local mexicana a lo largo de la frontera y concluye que han contribuido a una democratización, en tanto Francisco Alba reporta algunos avances en las fórmulas de México para negociar (y a veces no negociar) los problemas asociados con la migración ilegal de sus trabajadores más dinámicos hacia el país vecino. El otro gran conflicto que envenena la relación bilateral, el que deriva del narcotráfico, es el tema del estudio de Juan Lindau, cuyas conclusiones tampoco son muy alentadoras. Pero en este paisaje hay un tercer elemento, Canadá, merecedor de toda nuestra curiosidad: ¿por qué no descubrirlo mediante el examen de su aparato administrativo en comparación con el de México, tal como lo hacen María del Carmen Pardo y James Ian Gow? Obviamente, no se podría dejar de lado el escenario mundial: Mónica Serrano investiga su influencia sobre la vida interna y la diplomacia de México, y Mireya Solís evalúa el funcionamiento de ciertas redes japonesas de suministro de insumos industriales en el norte de América, para moderar nuestra esperanza en diversificar vínculos económicos.



EL COLEGIO DE MÉXICO

