UN NUEVO MARCO POLÍTICO PARA LAS RELACIONES DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS

DAVID F. RONFELDT Y CAESAR D. SERESERES

I. PERSPECTIVAS DE POLÍTICA SOBRE TRABAJADORES INDOCUMENTADOS

La inmigración ilegal se ha convertido en el tema más vehemente e intrincado en las relaciones entre México y Estados Unidos. Se relaciona con tantas preocupaciones importantes en ambos países que parece una especie de pararrayos de la relación bilateral global. Las discusiones de este tema en cualquiera de los dos países lleva inevitablemente a consideraciones sobre las condiciones internas en el otro. Y entre tanto, ajeno a tales discusiones, el trabajador migratorio indocumentado sigue siendo la víctima principal de que las relaciones entre México y Estados Unidos estén desorganizadas y a la deriva.

ESENCIA DEL DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS

En nuestro concepto el diálogo sobre políticas pone de manifiesto tres tendencias de importancia. Sus perfiles son claros en la actualidad.

Las perspectivas de políticas en los Estados Unidos coinciden en afirmar que la inmigración ilegal es un problema que tiene solución. Es un tema altamente politizado, sobre el cual, se piensa, debe de hacerse algo. Aunque los diversos puntos de vista en los Estados Unidos divergen sobre las medidas concretas que deberían tomarse internamente, coinciden en cuanto a las medidas que debería adoptar México. De continuar esta tendencia, pronto se ajustaría al paternalismo e intervencionismo que con frecuencia ha caracterizado la orientación de las políticas norteamericanas, ya sea de molde liberal o conservador.

Las perspectivas dominantes en México tratan de restarle importancia al tema migratorio, alegando que es éste un fenómeno natural consecuencia de la interdependencia estructural con la economía capitalista norteamericana. Este enfoque diluiría, incluso despolitizaría, el tema como un problema susceptible de solución. Si bien las perspectivas mexicanas denotan diversos criterios en cuanto a las medidas internas para promover el desarrollo, coinciden en lo que Estados Unidos debería de hacer, a saber: tolerar y acomodar a los trabajadores migratorios. Esta tendencia ancla en los conceptos tradicionales mexicanos de defender los intereses del país incorporando las relaciones México-norteamericanas en procesos internacionales más amplios e identificando a Estados Unidos como la causa principal de los problemas que surgen en las relaciones entre los dos países.

Y atrapados entre estas dos perspectivas, los México-norteamericanos, especialmente aquellos que residen en el sudoeste de los Estados Unidos, formulan puntos de vista que difieren de las posturas que emanan tanto de Washington como de la ciudad de México. Las perspectivas de este sector de la población norteamericana sostienen que los Estados Unidos no podrán tomar medida alguna en contra del trabajador indocumentado sin incidir de manera irrespetuosa y discriminatoria sobre los derechos civiles de los ciudadanos de ascendencia hispánica. Pero esta postura no significa de ninguna manera que la comunidad México-norteamericana esté dispuesta a figurar como aliado acrítico o grupo de presión a favor de México. Algunas de las perspectivas chicanas abogan, incluso, porque México mejore sus programas de desarrollo económico a fin de remediar la pobreza y la desigualdad en el agro, la cual constituye para ellos un factor importante para la emigración legal e ilegal de México hacia los Estados Unidos.

El perfeccionamiento y materialización de estas tendencias, cada una de las cuales parte de conceptos y experiencias totalmente diferentes, puede hacer que el diálogo bilateral se convierta en algo difícil de manejar.

LAS DIFERENTES PERSPECTIVAS NORTEAMERICANAS EN COMPETENCIA

Algunas corrientes de interés en los Estados Unidos sostienen que la inmigración de trabajadores mexicanos representa una amenaza económica y una forma de contaminación social. De acuerdo a este punto de vista, el inmigrante priva de fuentes de trabajo a los norteamericanos con escasa calificación, a los cuales desplaza y coloca en las nóminas del seguro social para desempleo. Sostienen, además, que los inmigrantes no sólo erosionan los esfuerzos por la organización sindical, sino que también provocan las remesas de millones de dólares al extranjero en detrimento de la balanza de pagos norteamericana. Arguyen que los emigrantes consumen servicios sociales y educativos en una proporción mayor a su capacidad de pago fiscal y generan una alta tasa de criminalidad, corrupción, incluso contrabando por millones de dólares. Ven, por último, al inmigrante mexicano como un peligro potencial en el futuro en la medida que pueden ser la causa de nuevos disturbios y problemas relacionados con los derechos civiles. Así, para estas corrientes de interés, la política de frontera abierta representa más una carga que una ventaja para los Estados Unidos. Estas perspectivas, que en el fondo subrayan amenazas y peligros, tienden hacia una política restrictiva que pondría el acento por un lado en la coacción legal, la deportación y medidas de seguridad en la frontera, y por otro, en el desarrollo rural y el control natal en México.

Frente a estos puntos de vista surgen recientemente los resultados de investigaciones empíricas realizadas por varios académicos, los cuales sostienen que el trabajador indocumentado puede aportar a la economía norteamericana más de lo que de ella toma. De acuerdo a estas

investigaciones, se tiene que el trabajador indocumentado asume los puestos peor pagados, que requieren la menor calificación personal y que son, por así decirlo, los más sucios, en tanto que los norteamericanos desempleados prefieren cobrar en las nóminas para el desempleo. De lo cual se deriva que los trabajadores indocumentados le permiten sobrevivir a buen número de industrias, que de otra manera sucumbirían ante el aumento de salarios y de importaciones baratas. Pero no sólo eso, se ha encontrado también que el trabajador indocumentado paga más en impuestos y seguridad social de lo que consume en servicios sociales, ya que son pocos los que recurren al seguro social y a los beneficios por desempleo. Estas personas, por otro lado, cumplen estrictamente con la ley porque saben que es la forma más segura de evitar su detección y la deportación. La gran mayoría son migrantes temporales que trabajan en los Estados Unidos cerca de seis meses antes de regresar a México; son muy pocos los que permanecen por periodos mayores a un año. Conservar abierta la frontera ayuda a preservar el patrón tradicional de inmigración temporal; en cambio cerrarla aumentaría los incentivos para que los trabajadores permanecieran por largo tiempo en Estados Unidos. Medidas altamente costosas, además, no detendrían la corriente migratoria desde México, cuya estabilidad política y económica depende de manera importante de la inmigración temporal a Estados Unidos y funciona como una especie de "válvula de escape". Algunos migrantes al regresar introducen, en efecto, capital y tecnología a México, y esto representa posiblemente una ayuda al agro mucho más efectiva que la que pueden proporcionar muchos programas norteamericanos de asistencia económica. Estas perspectivas que parten de la visión de los beneficios que puede proporcionar la inmigración, favorecen políticas que se orienten a legalizar e institucionalizar la migración temporal, así como aquellas que puedan estimular el desarrollo económico y la planificación familiar en el agro mexicano.

De esta manera, en tanto las perspectivas norteamericanas que parten de los peligros y las amenazas y las que sostienen los beneficios implícitos en el fenómeno de la migración difieren sustancialmente sobre lo que se debe hacer en los Estados Unidos frente a los inmigrantes, coinciden en lo que se debe hacer en México, a saber: incrementar el desarrollo económico, mejorar las oportunidades de empleo, y disminuir la tasa de crecimiento demográfico en las zonas rurales. Se acepta que la responsabilidad central para lograr dichos objetivos corresponde al gobierno mexicano, pero también se recomienda un apoyo decidido de parte de los Estados Unidos, de preferencia a través de programas de asistencia económica y técnica. Carece de apoyo, en cambio, la idea de otorgar una ayuda indirecta a través de concesiones bilaterales para lograr una mayor venta de productos agrícolas mexicanos en el mercado norteamericano.

La lógica, pues, que supone considerar a la inmigración ilegal como

un problema que tiene solución, y que considera a México como la fuente del problema y el lugar donde deben aplicarse las soluciones, conduce en última instancia a recetas intervencionistas y paternalistas. Una versión extrema de esta lógica es la propuesta de que los Estados Unidos debería aplicar una "terapia de choque" a México amenazándolo con cerrar la frontera, a fin de obligar a su gobierno a adoptar reformas estructurales y generar el capital para inversiones con la producción de petróleo.

LAS COINCIDENCIAS EN LAS PERSPECTIVAS MEXICANAS

Las perspectivas mexicanas derivan de conceptos muy diferentes, que generalmente sitúan al trabajo migratorio dentro de procesos internacionales más amplios que la mera relación bilateral. No consideran la migración ilegal como un problema susceptible de soluciones, sino como un fenómeno natural asociado con el crecimiento del sistema de mercado capitalista y la evolución del orden económico internacional. Así, en tanto los norteamericanos acentúan los factores de expulsión como son la escasez de empleo y los bajos salarios en México, los mexicanos ponen el énfasis en los factores de atracción representados por las diferenciales salariales y la necesidad de trabajadores mal pagados en los Estados Unidos. Pero al menos las perspectivas mexicanas aceptan que hay una dinámica compleja y sistemática que mezcla tanto los factores de expulsión como los de atracción. Así, el trabajo migratorio de la zona rural a la urbana y de país en desarrollo a los desarrollados aparece como algo útil para el desarrollo económico capitalista, por lo cual, se arguye, los desplazamientos internacionales del factor trabajo deben ser tolerados tal y como se toleran los flujos de capital. En suma, que la emigración de trabajadores indocumentados de México a los Estados Unidos debe de verse como un elemento natural de largo plazo de la creciente interdependencia estructural entre dos países y sus economías.

En México está muy generalizada la idea de que los flujos migratorios proporcionan ventajas a ambos países. Así, de un lado, funciona como una válvula de escape al ayudar a preservar la estabilidad, y diluir los efectos de un rápido crecimiento demográfico, escasez de tierra, desempleo y pobreza rural. Y al mismo tiempo, por otro lado, provee de trabajo barato a empresarios norteamericanos y ayuda a generar más empleos en los Estados Unidos. Estos puntos de vista son parecidos a los norteamericanos mencionados anteriormente y que acentúan los beneficios que derivan los Estados Unidos de la inmigración ilegal.

Pero visto desde otro ángulo, estos puntos de vista son incómodos para México. Pues de ellos se deriva que la emigración indocumentada, lejos de representar un peligro para los Estados Unidos, refleja la dependencia de México respecto a su vecino del norte. No sólo pone de relieve el fracaso de la Revolución mexicana para proporcionar oport-

tunidades y bienestar para todos, sino que aparece como un instrumento a través del cual los Estados Unidos pueden presionar a un México débil y vulnerable. Es por ello que en México se ha producido el temor cada vez más generalizado de que los Estados Unidos puedan recurrir a la amenaza de restringir la inmigración a fin de asegurarse el acceso al petróleo y a las reservas de gas mexicanas. Cualquier esfuerzo decidido por parte de Estados Unidos para reducir el flujo migratorio alarmará a los dirigentes mexicanos, que están preocupados por los efectos negativos que ello pueda traer sobre las instituciones políticas y económicas. Cierto que el crecimiento demográfico produce ya inquietud en el campo, y que de acuerdo a algunas predicciones el cierre de la frontera produciría disturbios en ciudades al norte de México, lo cual haría necesaria la represión armada. Pero también es cierto, y así lo señalan los mexicanos, que el cierre de la frontera traería consecuencias adversas para los Estados Unidos.

Así las cosas, el área de coincidencia entre los mexicanos, sean políticos o académicos, se refiere a lo que los Estados Unidos deberían de hacer. Y ello consistiría, fundamentalmente, en mantener abierta la frontera, tolerar los flujos migratorios y tratar respetuosamente a los migrantes. La ambivalencia dentro de México sobre si los Estados Unidos deben o no reinstaurar el programa de braceros está subordinada a lograr el objetivo de que no se interfiera ni en México ni con la frontera. La experiencia histórica muestra a los mexicanos que las campañas norteamericanas contra los trabajadores migratorios son oleadas cíclicas que afectan de cuando en cuando a la política interna norteamericana. Y cuando esto sucede, la politización del tema hace que los norteamericanos pierdan de vista las ligas estructurales más importantes que existen entre los dos países.

Las perspectivas mexicanas muestran menos coincidencia sobre lo que se debe hacer en México, sea tanto de parte de México mismo o de parte de los Estados Unidos. No son pocos los mexicanos que admiten que las soluciones últimas a los flujos migratorios tendrán que darse en México, especialmente en las zonas rurales. Muchos mexicanos reconocen que la reciente crisis económica que afectó al país ha estimulado un aumento de corto plazo en los flujos migratorios, aunque las tendencias a largo plazo del fenómeno encuentran su origen en condiciones estructurales en ambos países. Muchos también aceptan que los flujos migratorios deben de producirse dentro de ciertos límites aceptables. A otros les gustaría ver disminuidos sustancialmente el flujo migratorio por ser una de las expresiones de la dependencia mexicana respecto a la economía norteamericana. Pero ninguno de estos convencimientos es susceptible de producir medidas de política concretas.

Las perspectivas mexicanas muestran un alto grado de susceptibilidad al papel que los Estados Unidos puedan jugar dentro de México. Sus gobiernos han rechazado consistentemente la ayuda directa norte-

americana, porque huele a intervención, dependencia y paternalismo. Más aceptable, o menos ofensiva simbólicamente, es la ayuda que se canaliza a través del Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, aunque buena parte de estos fondos se originen en los Estados Unidos. Así, en tanto México admite la colaboración del Banco Mundial para llevar adelante un vasto programa de desarrollo rural, ha rechazado las sugerencias de los Estados Unidos de montar un amplio programa estilo plan Marshall para ser aplicado en las zonas rurales de México.

Lo que la mayor parte de los mexicanos preferirían sería una estrategia indirecta que se basara en ligar el tema de la inmigración ilegal y otros temas de la relación bilateral. O sea, que los Estados Unidos deben hacer concesiones y ofrecer preferencias, sobre todo en materia de comercio, a fin de generar indirectamente nuevas oportunidades de empleo y un flujo importante de ingresos hacia México. México insiste que mejores y más fáciles oportunidades para exportar hacia el mercado norteamericano son esenciales si México va a financiar los bienes de capital necesarios para desarrollar sus sectores de exportación. México desde hace tiempo aboga por la idea de "comercio antes que ayuda", con el argumento de que la liberalización del comercio es la mejor forma en que las naciones industrializadas pueden ayudar a los países en desarrollo.

Las perspectivas mexicanas rechazan el consejo —norteamericano— de poner el acento en el desarrollo rural. Se propone y se aboga en cambio por un desarrollo "integral", que supone crear nuevos polos de desarrollo en ciudades de tamaño medio que todavía no hayan sido inundadas por inmigrantes de las zonas rurales. Son mucho más altos los incentivos para invertir en industrias de capital intensivo y crear nuevas fuentes de empleo en las ciudades, a tratar de hacerlo en las zonas rurales que sufren de sobrepoblación y de escasez de tierras.

Pero aparte de ser una inversión poco aconsejable, el desarrollo rural supone una serie de incertidumbres para el sistema económico y político mexicano. Los esfuerzos por equilibrar la reforma agraria con la productividad agrícola se ven afectados por el crecimiento demográfico, el desempleo, la escasez de agua y tierras, además de los déficits en la producción de alimentos. En algunas zonas, el cultivo de opiatos y el narcotráfico proveen de empleo e ingresos a campesinos empobrecidos; en otras, el banditismo rural y la existencia de grupos guerrilleros crean problemas y situaciones que requieren de la intervención militar. Pudiera ser que el desarrollo rural contribuyera a solucionar algunos de estos problemas, pero es indudable que también contribuiría a crear otros nuevos. Las zonas rurales representan una importante base política para el partido en el gobierno, el PRI; algunas perspectivas sugieren que tratar de solucionar las desigualdades en el campo podría afectar seriamente la base de poder del PRI. Por otra parte, existe la posibi-

lidad de que el desarrollo rural aumente, en lugar de disminuir, la inmigración ilegal a los Estados Unidos, y que también incremente la penetración en el norte de México de inversionistas y comerciantes norteamericanos. Es por ello que las sugerencias norteamericanas a favor de un mayor desarrollo rural se encuentran, dentro de México, con una ambivalencia considerable e incluso con la sospecha abierta.

La mayor parte de los mexicanos coinciden en postular y considerar como objetivo fundamental del desarrollo integral, el crear empleo tanto en las zonas urbanas como en las rurales. México, además, está realizando esfuerzos para reducir el crecimiento demográfico a través de programas de planificación familiar. Pero a fin de cuentas, México termina por poner el acento en las diferencias salariales entre México y Estados Unidos para explicar la inmigración ilegal. Y hay coincidencia en México que poco o nada puede hacerse para reducir esa diferencia en salarios.

LAS PERSPECTIVAS CHICANAS

La población de ascendencia mexicana en los Estados Unidos —aunque con cierta importancia en la política local de ciertas regiones— ha desempeñado un papel muy modesto en política nacional y no ha tenido influencia de significación en las políticas de Washington hacia México. Pero varios factores hacen prever que la influencia chicana habrá de aumentar y tener un peso importante en las relaciones entre México y Estados Unidos; entre esos factores habría que incluir el aumento de la ciudadanía de origen hispánico, que se espera pase de los 15 millones a principios de 1980; su concentración en los estados fronterizos del sudoeste norteamericano, y su creciente modernidad política.

Aunque ninguna perspectiva puede calificarse de representativa de esta comunidad, hay algunas tendencias que merecen atención. Entre ellas se encuentra la sugerencia de que la comunidad mexiconorteamericana constituye un grupo con intereses independientes, atrapada entre Washington y la ciudad de México, y nada dispuesta a servir como aliado acrítico a favor de ninguno de los dos gobiernos. La inmigración ilegal procedente de México ha unido los dos temas más candentes para esta comunidad: la discriminación y el desplazamiento en los empleos. La oposición chicana al plan Carter parece sugerir el convencimiento de que no hay forma en que el gobierno norteamericano pueda imponer sanciones a los que emplean indocumentados, atrapar y deportar a éstos últimos, o hacer efectivas restricciones fronterizas sin, al mismo tiempo, interferir y afectar los derechos civiles de los ciudadanos de ascendencia hispánica. Es por ello que Washington espera y prevé la oposición de los chicanos a cualquier propuesta parecida a las contenidas en el plan Carter.

En este sentido, México puede esperar la colaboración de la comuni-

dad de ascendencia mexicana, siempre que se enmarque en la defensa de intereses mutuos. En efecto, recientemente algunas organizaciones chicanas y algunos altos funcionarios mexicanos han tratado de ponerse de acuerdo para comunicar a Washington preocupaciones comunes a fin de evitar la imposición de medidas similares a las propuestas por Carter. Pero estos intereses mutuos tienen sus límites.

Aunque la mayor parte de los mexiconorteamericanos creen que es preferible vivir y trabajar en los Estados Unidos, son muy sensibles a las críticas de los anglonorteamericanos hacia México, su cultura y sus logros. Muchos de ellos conservan un sentido de pertenencia a México en donde algunas de sus raíces pueden ser localizadas todavía; pero hay que señalar también que muchos mexiconorteamericanos se sienten originarios del lado norteamericano de la frontera (ya que es tanto la gente como la frontera misma la que hizo posible la migración en términos históricos). Los mexiconorteamericanos tienen también un alto grado de sensibilidad frente a las críticas injustas de México hacia Estados Unidos. De hecho, una gran ambivalencia permea los puntos de vista de esta gente sobre las estructuras económica, social y política de México. Algunos, por ejemplo, que conocen México piensan que las condiciones en el campo no han sufrido cambio de consideración desde la Revolución mexicana, época en que ancestros suyos pudieron haber emigrado a los Estados Unidos. Y no pocos de ellos encuentran que sus antecedentes enraizan en las clases bajas y en el agro mexicano, a las cuales estarían hoy día relegados de no haber sido por la opción de la emigración al norte.

Como resultado de todo ello, las perspectivas chicanas, ahora en formación, pueden traer consigo una actitud crítica hacia las instituciones mexicanas por haber sido incapaces de desarrollar las áreas rurales y mejorar las condiciones de vida de su población. La comunidad mexiconorteamericana habrá de encontrar muy difícil el aceptar las perspectivas mexicanas que sostienen que la emigración de trabajadores indocumentados debe ser tratado como un tema sobre el cual nada debe ni puede hacerse.

CONSECUENCIAS DEL DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS

El diálogo sobre políticas muestra signos de progreso a nivel diplomático; pero las discusiones públicas dentro de cada país llevan inevitablemente a debatir condiciones internas de otro país susceptibles de controversia. Cualquiera que sea la posición de política norteamericana que uno apoye con referencia a la inmigración ilegal (narcóticos o petróleo) la discusión termina inevitablemente por centrarse en las condiciones rurales en México (en lo cual se unen y confunden tantos otros temas). Así los críticos norteamericanos terminan siempre culpan-

do al gobierno mexicano por permitir tales condiciones e insistiendo que México debe llevar la carga más fuerte para resolver el problema de la emigración ilegal. Aquellos que abogan por políticas que acomoden intereses en torno al problema, señalan también las condiciones rurales en México y abogan por programas de asistencia económica y por tolerar la inmigración como mecanismo de válvula de escape. Pero sea cual fuere la actitud de los norteamericanos, éstas tienen que producir reacciones dentro de México. Una de ellas, es, por ejemplo, asumir la perspectiva de los derechos humanos y criticar a los Estados Unidos por el tratamiento que imparte a los chicanos y a los indocumentados por igual.

El resultado de estas discusiones presenta el riesgo de convertirse en un diálogo de recriminaciones mutuas que refuerce las profecías que adelantan el fracaso, sin que se puedan crear las bases para compartir las responsabilidades y manejar exitosamente los problemas que se derivan de una creciente interdependencia. Las discusiones que desembocan en las condiciones internas del vecino llevan a concebir a la contraparte como chivo expiatorio por la propia incapacidad de producir una solución interna. El resultado puede ser la irritación generalizada, e incluso que algunas personas lleguen a abogar por una mayor participación norteamericana en el desarrollo social y económico de México, a pesar de las objeciones que éste pudiera presentar. Hasta el momento el diálogo binacional no ha sentado bases útiles para mejorar la cooperación y manejar la interdependencia.

II. LA AUSENCIA DE UN MARCO DE REFERENCIA PARA UNA POLÍTICA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Aquellos que en los Estados Unidos se han dedicado a delinear las políticas con las que hacer frente a la inmigración indocumentada procedente de México, lo han hecho dentro del marco general de las políticas norteamericanas de inmigración y siempre bajo una óptica determinada por la política y los intereses internos. Pero hay que tomar en cuenta que la política general de inmigración de los Estados Unidos es fluctuante y por ello incapaz de proveer un marco de referencia adecuado para tratar y manejar este renglón.

La inmigración indocumentada no es un tema aislado, se relaciona con multitud de otros temas propios de la relación bilateral; es por ello que la única forma de manejar esta área tan delicada es situándola en un marco de referencia pensado para la interdependencia bilateral entre los dos países. Pero aquí se topa uno con otra dificultad: no hay tal marco de referencia.

Los Estados Unidos y México no pueden seguir considerando como seguras las buenas relaciones bilaterales, punto de vista éste que se está convirtiendo en conocimiento vulgar. Es como afirma George Ball en

Diplomacy for a Crowded World, "los problemas que uno puede predecir entre los Estados Unidos y México hacen palidecer a muchos que podamos tener con muchos otros países. Para muchos de estos problemas estamos impreparados psicológica, intelectual y emocionalmente, así como en términos de planes y programas concretos". Y era a la inmigración ilegal a lo que Ball hacía referencia. Al preguntársele, recientemente, al director de la CIA William Colby cuál era el principal peligro que amenazaba a los Estados Unidos, respondió "El peligro más obvio lo representan 60 millones de mexicanos, que serán 120 millones para fines del siglo." Colby también es de la idea, y así lo expresó, de desarrollar "una reacción positiva con ese pueblo y ayudarlo a desarrollar su país".

En el pasado, los Estados Unidos pudieron darse el lujo de contar con un México predecible. Estábamos acostumbrados a tratar con un vecino pasivo que tenía poco de lo que necesitábamos, con un México que carecía de poder de negociación y que cooperaba en una "relación especial" con los Estados Unidos; en otras palabras, un país cuyos intereses podíamos ignorar. También estábamos acostumbrados a un país estable, con un ritmo de progreso económico constante gracias a los éxitos de la Revolución mexicana.

Pero en los años setenta surgieron una serie de inesperadas incertidumbres en, prácticamente, todas las áreas. Cambios políticos dentro de los Estados Unidos, que incluyen el aumento de la influencia política de los mexiconorteamericanos, ha atraído una mayor atención sobre las relaciones entre los dos países. En tanto los descubrimientos de petróleo y gas otorgan una nueva importancia estratégica para México, otros temas —como son los indocumentados o el contrabando de drogas— no ayudan a su imagen. Al mismo tiempo la idea de la "relación especial" es criticada y ha perdido apoyo dentro de México; también hay crecientes dudas sobre la viabilidad futura de las instituciones políticas y económicas mexicanas.

Con la toma de posesión tanto del presidente Jimmy Carter como de José López Portillo en 1976, se han renovado los esfuerzos por ambos lados para poner solución a la desorganización que ha caracterizado las relaciones desde principios de los años setenta. Se han establecido nuevos mecanismos de consulta, y se han logrado acuerdos sobre algunos temas y tópicos aislados, tales como rutas aéreas, pescaderías, comercio de productos tropicales, e intercambio de prisioneros. Pero poco o nada se logra en los temas centrales, y entre ellos especialmente en el de la inmigración ilegal a los Estados Unidos.

Si bien el tema de la inmigración preocupa bastante, más debe preocupar el hecho de que no exista en ambos lados un marco de referencia general para manejar la creciente interdependencia entre los dos países vecinos. Y ello se refleja en a) la falta de un argumento central para una relación bilateral, para una "relación especial", b) las dificultades

para establecer una organización de relaciones efectiva, y c) la inhibición en la negociación de temas centrales e importantes.

Tradicionalmente ha sido Estados Unidos el que ha promovido una "relación especial" con su vecino del sur, y éste aceptó la idea por varios lustros. Pero recientemente la "relación especial" ha perdido significado en ambos países.

La "relación especial" proviene de la época de la segunda guerra mundial y su significado histórico era el siguiente: los Estados Unidos mantendrían una frontera abierta y sin fortificar, los problemas comunes se sujetarían a consulta y negociación, y se le concedería tratamiento preferencial a México en materias de migración, comercio y financieras. En la práctica, los Estados Unidos demostraron escasa flexibilidad en cuestiones de comercio pero estuvieron dispuestos a iniciar programas en gran escala de asistencia técnica y económica. Sin embargo, México no quería una relación especial basada en programas de ayuda, razón por la cual se retiró silenciosamente de la Alianza para el Progreso. Los programas de asistencia aparecen para México como portadores de condicionamientos políticos y contrarios a su sentido de la independencia.

Las negociaciones de El Chamizal en 1963 y sobre la salinidad del Río Colorado en 1972 fueron para México grandes logros y simbolizaron las buenas relaciones prevalecientes en la frontera. El inicio del Programa de Industrialización de la Frontera ayudó también a limar el resentimiento provocado por la terminación del programa de braceros en 1964. Pero México ha señalado ciertas experiencias y acontecimientos recientes para subrayar la violación a la relación especial. Entre ellas, las más conspicuas han sido la Operación Intercepción en 1969, que casi clausuró la frontera a fin de obligar al gobierno mexicano a combatir el tráfico de drogas, y la imposición de 10% de impuestos adicionales que Estados Unidos decretó a todas sus importaciones sin exceptuar a México. Estas dos medidas fueron seguidas por otras de carácter proteccionista que redujeron el acceso de México al mercado norteamericano, así como por la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1976, que disminuyó la cuota de mexicanos a ser aceptados como inmigrantes. Estas medidas unilaterales, tomadas por el gobierno norteamericano de improviso y sin consultar a México, han convencido a no pocos mexicanos que la relación especial ha muerto y que los Estados Unidos no permitirán el desarrollo de una nación fuerte, independiente y vigorosa al sur de su frontera.

A principios del decenio presente el activismo internacional obtuvo el favor del gobierno, el que empezó a preferirlo a la relación especial. Impulsado por el estancamiento económico y la disidencia política interna, así como por la personalidad del presidente Luis Echeverría, México se embarcó en la búsqueda de nuevos amigos y socios, sobre todo en Europa Occidental y en el Tercer Mundo, con la idea de disminuir la de-

pendencia del país frente a Estados Unidos. A la vez que cultivaba la imagen de una naciente potencia media en América Latina, México promovería la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados y organizaba el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Pero no sólo eso, a la vez que criticaba a Estados Unidos en diversos foros multilaterales, se mantenía poco agresivo en los tratos bilaterales.

Los resultados de esta política han sido diversos. El activismo tercermundista incrementó, sin duda alguna, el prestigio político del país. Sin embargo, la búsqueda de diversificación económica con Europa y con Japón resultó una aspiración irreal. Con ello México redescubrió que tiene escasas opciones de comercio y de inversiones fuera de los Estados Unidos. Y las políticas financiera y económica internas no hicieron más que aumentar la dependencia frente a Estados Unidos; sin embargo el decaimiento en la relación bilateral sí preocupó a los diseñadores de política norteamericanos y les ha llevado a otorgarle una mayor atención a México. Y para el gobierno mexicano esto fue un logro de significación.

A partir del cambio de gobierno en ambos países en 1976, los nuevos presidentes han subrayado su deseo de regresar a "una relación especial" que reconozca la interdependencia bilateral. Tanto el presidente Carter como el presidente López Portillo acordaron en marzo de 1977 coordinar políticas sobre los principales temas de interés mutuo y establecer nuevos mecanismos para manejar la interdependencia. Pero hasta el momento nada de esto se ha llevado a la práctica y queda por verse si los objetivos bilaterales pueden avenirse con las principales preocupaciones de políticas que enfrentan el gobierno norteamericano interna y externamente. Y, sobre todo, queda por aclarar lo que puede y debe significar la "relación especial" para ambos países.

DIFERENTES ESTILOS EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN

Con o sin "relación especial" los diferentes estilos en materia de organización de ambos gobiernos aparecen más orientados a mantener el *status quo* en áreas determinadas que a manejar una interdependencia completa. El tipo de organización del gobierno norteamericano favorece el tratamiento de los temas en compartimientos estancos dentro de la burocracia, y favorece las negociaciones bilaterales con funcionarios extranjeros. Los temas son objeto de un tratamiento aislado y separado que conduce a la fragmentación y que inhibe el establecimiento de relaciones entre ellos. Esta separación de responsabilidades puede conducir a problemas de coordinación así como también a rivalidades de tipo jurisdiccional. La rutina derivada de este tipo de organización establece serias limitaciones al proceso de confección de políticas, las cuales se magnifican cuando se trata de un vecino, en este caso México, porque los temas se consideran más de índole interna que extranje-

ra, lo que lleva a que se involucren un gran número de dependencias del gobierno norteamericano. Por citar un sólo ejemplo, el tema de la inmigración supone la participación de los departamentos del trabajo, salud, educación y bienestar, de justicia y el departamento de estado, el servicio de inmigración, la patrulla fronteriza, el consejo interno y el Congreso, para no mencionar los sindicatos, organizaciones patronales, grupos chicanos, la policía y otras organizaciones privadas y oficiales de nivel estatal. Es por ello que muchos de los temas relacionados con México se confunden en un tráfago de presiones interno y objetivos multilaterales —especialmente en comercio, migración y asuntos financieros— que el Departamento de Estado se encuentra en la imposibilidad de funcionar como el determinante central de la política norteamericana hacia México.

El estilo mexicano, por su parte, es el de la diplomacia a puerta cerrada. Por un lado, refleja muy bien la naturaleza secreta y centralizada del sistema político mexicano y, por otro, el deseo de proyectar una imagen pública de independencia frente a los Estados Unidos. Los funcionarios mexicanos prefieren por lo general negociar únicamente con los altos niveles del gobierno norteamericano, sobre la base de consultas personales e informales —que inician los mexicanos— y que se centran en temas específicos, pero lejos de la luz pública que suponen el Congreso, los medios de comunicación y los intereses privados. Si por un lado el gobierno mexicano ha desarrollado un sistema que favorece la relación a niveles burocráticos, no ha establecido las capacidades institucionales para trabajar en forma rutinaria con el sistema norteamericano, sea reuniendo material e información sobre los procesos de decisión, sea tratando de que los puntos de vista mexicanos se proyecten y sean tomados en cuenta en dichos procesos. Vale la pena hacer notar que México rechaza el cabildeo por considerarlo una forma de intervención. Desde el punto de vista mexicano, la fragmentación burocrática norteamericana inhibe la negociación que busque cambios significativos en las políticas; por otro lado, la política en el seno del Congreso se considera impredecible y demasiado ambigua para poder ejercer alguna influencia sobre ella.

A fin de solventar todos estos obstáculos, ambos países han establecido ocasionalmente algunos mecanismos especiales. La Comisión Internacional de Aguas y Límites, por ejemplo, ha tenido un éxito admirable, debido en buena parte a que maneja temas técnicos tales como demarcaciones limítrofes y salinidad de las aguas de los ríos fronterizos. Pero otros mecanismos han fracasado ruidosamente, entre los cuales habría que mencionar la Comisión de Comercio entre México y los EE.UU., la Comisión para el Desarrollo y Amistad Fronterizas y otras relacionadas con la inmigración de indocumentados. Y ello se debe a que han carecido de recursos suficientes y de apoyo presidencial; pero más importante aún es que han estado orientadas a problemas políticos y huma-

nos que no tienen claras soluciones bilaterales. Estas experiencias sugieren que no se puede esperar demasiado del establecimiento de mecanismos especiales.

La Comisión para el Desarrollo y Amistad Fronterizas se estableció en 1976 por acuerdo de los presidentes Lyndon B. Johnson y Gustavo Díaz Ordaz con el propósito de mejorar las relaciones y de solucionar problemas bilaterales a lo largo de la frontera. El fracaso de esta Comisión puede explicarse por varias razones. En primer lugar, las funciones de esta Comisión no se definieron claramente, lo que llevó a la conclusión de los aspectos de "estudio" con los aspectos de "ejecución". Por otra parte, las facultades de esta Comisión se encabalgaban con las prerrogativas burocráticas de otras dependencias del gobierno norteamericano, y se establecía una relación poco clara entre ella y el Departamento de Estado. A lo anterior habría que agregar las limitaciones impuestas por el Congreso norteamericano al presupuesto de la Comisión, así como la pérdida del interés presidencial, sobre todo después del cambio de gobierno norteamericano en 1969. Finalmente, había que anotar la falta de cooperación, fuera del simple intercambio de información entre los dos países cuando se reunían sus representantes en la Comisión. En pocas palabras, si bien la Comisión de Desarrollo y Amistad Fronterizas era una buena idea, la falta de apoyo presidencial y la estrechez de recursos presupuestales la hicieron víctima de los celos institucionales, la indiferencia del Congreso y de las presiones de los intereses internos.

Los gobiernos de ambos países han realizado una serie de esfuerzos para discutir el problema de los indocumentados, especialmente al inicio de la década de setenta. En dos ocasiones se han establecido sendas comisiones para "estudiar" el problema. Y en ambas ocasiones ha sido notorio que la apariencia de bilateralismo sólo servía para enmascarar esfuerzos unilaterales de relaciones públicas a fin de crear la imagen de que ambos gobiernos se esforzaban por hacer algo al respecto. En la práctica las comisiones dieron muestras de una escasa coordinación, además de que poco se esperaba que resultara de los encuentros entre los representantes de los dos países. De hecho, no existía un marco mínimo autorizado que permitiera una negociación real y efectiva. Aparte de que se intercambiaba poca información existente, era obvio que los representantes carecían de facultades para discutir propuestas alternativas. De hecho, nunca quedó claro si se trataba de una comisión bilateral o de dos comisiones nacionales funcionando independientemente dentro de sus propias limitaciones internas.

Hay que derivar lecciones de esas experiencias. Los Estados Unidos tienen que resolver sus propios problemas de coordinación para que puedan llevarse a cabo negociaciones efectivas y de cooperación con México. El primer paso hacia la cooperación es el desarrollo de un consenso conceptual y de organización entre los dos países como prerrequisito para

realizar discusiones sustantivas. La atención presidencial debe ser inmediata y sostenida y, del lado norteamericano, apoyada por directivas del NSC o soluciones del gabinete. La acción estadounidense debe ser encabezada por un individuo de gran estatura y que cuente con amplia experiencia burocrática. Como base para las negociaciones deben aislarse los aspectos políticos de los detalles técnicos de los problemas. Los Estados Unidos deberán estar dispuestos a aceptar un marco bilateral y preferencial, y minimizarse la naturaleza pública del diálogo.

Estas lecciones pueden resultar útiles para orientar la creación de futuros mecanismos. Sin embargo, la tendencia dominante en ambos países es la de evitar su establecimiento. Hay un escepticismo muy definido sobre la efectividad de tales cuerpos especiales. Ya que no hay soluciones claras para los problemas claves en las áreas del comercio y migración, las negociaciones formales a nivel de gobiernos podrían llevar únicamente a reproches amargos y a un *impasse*. Además, fuera de la migración ilegal, ninguna cuestión relacionada con México parece ser lo suficientemente crítica y urgente como para requerir un cuerpo especial de coordinación dentro del gobierno norteamericano.

La entrevista inicial de Carter y López Portillo, en enero de 1977, llevó a la creación de tres grupos consultivos bilaterales, organizados de acuerdo con temas de índole económica, social y política. Se les encargó el examen de políticas individuales y de opciones posibles para cada problema, con vistas a un futuro encuentro presidencial.

Del lado positivo, las primeras reuniones de estos grupos ayudaron a que cada gobierno identificara a los miembros participantes del otro y se desarrollaran contactos personales entre ellos. Una de las reuniones sentó las bases para el acuerdo de comercio de 100 millones de dólares que se firmó en diciembre de 1977. Sin embargo, estos grupos de trabajo no fueron consultados sobre las propuestas recientes del gobierno de Carter para prevenir la contratación y entrada de trabajadores indocumentados. El texto completo del plan fue entregado al gobierno de México en agosto de 1977, apenas unos días antes de que fuera hecho público.

Construir y manejar una interdependencia compleja probablemente requerirá de enfoques de organización no convencionales o de mecanismos que tengan un fuerte apoyo del Ejecutivo y el alcance suficiente que permita tomar en cuenta los vínculos y consecuencias entre las distintas áreas. Así, el esfuerzo más reciente para crear mecanismos de consulta bilateral representa un paso significativo para superar los obstáculos que los aspectos de organización oponen a una mayor cooperación. Fortalecer este movimiento, sin embargo, hace necesario el acuerdo común de que los enfoques bilaterales valen la pena.

LA NEGOCIACIÓN DE LA DEPENDENCIA

Un sentido profundo de dependencia ha permeado las relaciones mexicano-norteamericanas e inhibido la iniciación de negociaciones y de regateos para resolver los problemas. Desde una perspectiva dependencista, México está ligado estructuralmente a los Estados Unidos como un cliente débil y vulnerable. La gran asimetría de poder potencial confiere una aplastante influencia y capacidad de negociación a los Estados Unidos, especialmente en relación con políticas de comercio, crédito e inmigración. Por el contrario, México casi no tiene elementos que le permitan influir, mucho menos ejercer presión, sobre los Estados Unidos. No sólo se considera a México subordinado en aspectos individuales, sino que se piensa que los posibles intentos —ya sea norteamericanos o mexicanos— de ligar problemas podrían llevar a regateos muy riesgosos, o aún a represalias y avances norteamericanos de los que México saldría perdiendo. Los energéticos mexicanos podrían ser un instrumento de negociación, pero hay una fuerte corriente en México que insiste en que amplias exportaciones mexicanas de energéticos a Estados Unidos aumentarían la dependencia de México y posiblemente pondrían en peligro su soberanía. En Estados Unidos, las presunciones de un poder muy grande amplifican el sentimiento de influencia y de capacidad de negociación que podrían ejercerse, de ser necesarias, sobre México. Las negociaciones recientes sobre el gas ilustran la creencia de que México tiene problemas tan graves que tendrá que ceder a las preferencias norteamericanas en ciertos terrenos.

Esta sensibilidad a la dependencia de México ha obligado a ambos gobiernos a tratar los asuntos de una manera *ad hoc*, aislándolos de los otros, y a evitar negociaciones y regateos explícitos. Se ha preferido respetar sensibilidades simbólicas que resolver los problemas. El diálogo ritual ha resultado más seguro que una reciprocidad sustantiva. México parece satisfecho con estos enfoques parciales, beneficiándose con logros en algunas áreas, como turismo y comercio, mientras ha defendido el *status quo* en otras, como la inmigración ilegal. Enfrentar este *status* desventajoso pero familiar parece preferible a cambios que podrían en última instancia beneficiar a los Estados Unidos y deteriorar la imagen de México. Entre tanto, el temor de herir abiertamente la sensibilidad de México hace que los Estados Unidos duden de proponer concesiones en terrenos en los que tiene flexibilidad, como en el de la ayuda para el desarrollo. El resultado viene a ser mantenerse a una distancia desagradable.

Ambos gobiernos han evitado, por lo general, vincular los problemas como una manera de resolverlos. Pero los funcionarios mexicanos tradicionalmente han hecho énfasis en esas ligas cuando defienden a su país en contra de medidas norteamericanas, también han acusado con

frecuencia a funcionarios norteamericanos de orquestar vinculaciones entre problemas con el propósito de presionar o ejercer represalias en contra de México. Por ejemplo, la reducción en 1966 de la cuota de azúcar para México fue vista como una represalia contra este país por su política hacia Cuba. En 1974, la información publicada en la prensa norteamericana sobre los descubrimientos de petróleo en México, nueve días antes del encuentro de los presidentes Ford y Echeverría, fue interpretada como una manera de buscar el otorgamiento mutuo de preferencias en materia de petróleo y de inmigración. Las propuestas norteamericanas recientes que tienden a restringir la inmigración ilegal han llevado a funcionarios mexicanos a reiterar sus posibles consecuencias adversas para la estabilidad mexicana y a insistir en que los Estados Unidos deberían aumentar sus importaciones de México y el turismo hacia este país.

La dependencia de México no es un mito del todo, pero es limitada y negociable. México puede ser incapaz de escapar de la dependencia, pero los Estados Unidos tampoco pueden librarse de la interdependencia. La relación es orgánica. Los dos países están lo suficientemente ligados, tanto económica como socialmente, que los Estados Unidos parecen incapaces de utilizar en forma concreta todas las "palancas" potenciales. En realidad, muchas de las opciones primitivas o discriminatorias tendrían repercusiones internas en los Estados Unidos, a la vez que irían en contra del interés tradicional norteamericano de la preservación de la estabilidad en su vecino del sur. Estas limitaciones (que a veces son aprovechadas por los funcionarios mexicanos) indican que en la actualidad los Estados Unidos carecen de instrumentos para herir a México sin hacer lo mismo con sus propios intereses —un resultado real de la interdependencia creciente.

Las relaciones entre los dos países mejorarán cuando se cambie el enfoque de la dependencia de México a un mayor énfasis en la interdependencia. Alejándose del estilo diplomático reciente, el presidente López Portillo ha propuesto el examen del "cuadro completo". A su juicio, las cuestiones bilaterales específicas, por ejemplo el comercio y la migración de trabajadores, no debería evaluarse de acuerdo con los intereses individuales de cada nación, sino de acuerdo con su impacto sobre las relaciones mexicano-norteamericanas como un todo.

Es más, deberían reconocerse las interconexiones entre los diversos aspectos de la relación.

...No hay problemas aislados; cada cosa es parte de algo más.

Si, por ejemplo, queremos resolver el problema de los trabajadores indocumentados, debemos entender que el problema se basa en la situación económica de México. Ésta mejorará si logramos un mayor equilibrio en nuestras relaciones comerciales deficitarias con los Estados Unidos.

México, ha sugerido el presidente López Portillo, estaría interesado en considerar un enfoque "en paquete" a ciertos problemas, especialmente si se incluye el aumento de las exportaciones mexicanas.

La vinculación de problemas puede proveer claves para la negociación de la interdependencia futura. Ligas estructurales conectan muchas cuestiones bilaterales de manera tal que un cambio en una afecta otras. La vinculación de políticas podría ser modelada de manera tal que abriera posibilidades de negociar *trade-offs* que permitiera obtener ventajas mutuas. Pero la idea de la vinculación va en contra de los imperativos de organización del gobierno norteamericano e irritan dentro del mexicano a los que se preocupan por la dependencia. Encontrar incentivos para que se vea la utilidad de una perspectiva basada en estas vinculaciones requerirá de un acto especial de voluntad política que se centrara en la interdependencia.

III. ELEMENTOS PARA UN NUEVO MARCO POLÍTICO PARA MANEJAR LA INTERDEPENDENCIA DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

No existen, en este momento, incentivos claros para que el gobierno norteamericano o el mexicano procedan a establecer un nuevo marco especial para la cooperación bilateral. México y los Estados Unidos son países muy diferentes, con necesidades e identidades disímiles. La mayoría de los mexicanos temen y resienten el avance del coloso del norte y no quieren o no confían en una relación más estrecha con los Estados Unidos. Para muchos mexicanos sería deseable que el gobierno norteamericano diera a su país una atención de segundo o tercer orden. Adquirir el carácter de interés prioritario para los Estados Unidos, como resultado de las amplias reservas petroleras que pueden otorgar a México alguna importancia estratégica, puede traducirse en riesgos y complejidades que muchos mexicanos desearían evitar. Más que basarse en principios de bilateralidad especial, preferirían tratar los asuntos con base en principios jurídicos internacionales y recurrir a marcos multilaterales. A su vez, la mayoría de los norteamericanos probablemente sientan que su país tiene demasiados problemas para involucrarse demasiado en México. La competencia de tantas prioridades ha hecho que se prefiera tratar las cuestiones relacionadas con México como problemas de política interna o descuidarlos al considerarlos problemas latinoamericanos.

Si bien se admiten los obstáculos y limitaciones, pensamos que las tendencias existentes y los acontecimientos futuros proveerán los incentivos para que ambas naciones crean necesaria la formulación de un nuevo marco para manejar su interdependencia creciente. Con esta posibilidad en mente, trataremos de señalar algunos elementos que pueden ser útiles en el diseño de un marco de cooperación. Por ello anotamos algunas implicaciones de dos cuestiones bilaterales, inmigración y energéticos.

HACIA UNA RACIONALIDAD CONCEPTUAL

Tres conceptos —interdependencia, “intermesticidad” (*intermesticity*), y los derechos de naciones fronterizas— sirven para separar las relaciones mexicano-norteamericanas del laberinto de complejidades globales y de intereses internos competitivos que enfrenta el gobierno norteamericano.

Se consideran especiales a las relaciones entre México y Estados Unidos por la creciente “interdependencia” de las dos naciones, de sus sociedades y de sus economías. Por ejemplo, México ocupa el quinto lugar en importancia en el comercio exterior de los Estados Unidos, es un lugar en donde existen inversiones privadas norteamericanas de importancia, y fuente de importaciones de gas y petróleo que pueden adquirir proporciones estratégicas.

Estas relaciones son también especiales por la creciente “intermesticidad” de sus diferentes áreas y problemas. Esto es, la vinculación entre los diferentes temas es tan profunda que en el caso de las relaciones de estos dos países la dicotomía tradicional entre asuntos internacionales e internos se convierte en algo artificial. La inmigración ilegal de trabajadores mexicanos es el problema en el que con más claridad se ven estas características. Y la comunidad mexicano-norteamericana, del sur-este norteamericano, que crece día con día, llegará a formar un electorado de aquel tipo.

Las relaciones entre México y los Estados Unidos son consideradas también especiales porque ambos países comparten una frontera política de 2 000 millas. Algunos mexicanos han señalado que las “naciones fronterizas” tienen ciertos derechos a un tratamiento especial. Todavía no se sabe cómo conceptualizar esta idea desde una perspectiva norteamericana. Pero queda claro que las áreas fronterizas representan tanto el crisol (*melting pot*) como la caldera (*boiling pot*) de las relaciones entre los dos países.

Estos tres conceptos parecen también aplicables a las relaciones de los Estados Unidos con Canadá. En realidad, la “relación especial” que tradicionalmente tenían estos dos países también ha declinado, y se hace necesaria una reformulación por muchas razones parecidas a aquellas que se aplican al caso de las relaciones mexicano-norteamericanas. Puede ser útil considerar la incorporación de estas relaciones bilaterales separadas en una nueva visión trilateral de la “interdependencia de América del Norte”, basada en el tipo de conceptos antes mencionados.

LOS MECANISMOS DEL MANEJO DE LA INTERDEPENDENCIA

La necesidad de una organización de las relaciones efectivas es evidente a dos niveles: entre las ramas ejecutivas de Washington y México

y en las zonas fronterizas. A fin de evitar la tendencia a hacer compartimientos estancos, por un lado, y para obtener relaciones diplomáticas más estrechas, por el otro, y a fin de operacionalizar conceptos de interdependencia e intermesticidad, especialmente en las áreas de la frontera, sería útil institucionalizar mecanismos especiales de coordinación y cooperación a *ambos* niveles:

- Una oficina central debería establecerse en la rama ejecutiva a alto nivel, posiblemente bajo la dirección del vicepresidente, que tuviera autoridad para coordinar y tomar decisiones en cuestiones que mezclen intereses norteamericanos internos y de política exterior que se relacionen con las relaciones mexicano-norteamericanas. (El establecimiento de una oficina de este tipo podría tener mayor sentido si se le responsabilizara también de las relaciones de Estados Unidos con Canadá, teniendo como supuesto, o marco, la más amplia interdependencia de América del Norte).
- Ambos países deben buscar institucionalizar la cooperación a lo largo de la frontera. El experimento con CODAF dejó lecciones provechosas, no todas alentadoras. La reciente creación de la Comisión Regional de la Frontera Suroeste, bajo la legislación del Título V, representa un componente potencialmente positivo del lado norteamericano.
- Si México está dispuesto a aceptarlos podrían ser útiles algunos mecanismos especiales para contribuir al desarrollo rural y fronterizo. El énfasis debería ponerse probablemente en la transferencia de ciencia y tecnología y no en las delicadas nociones de desarrollo y pobreza.
- La representación de los intereses privados y públicos puede mejorarse con el establecimiento de una comisión mixta similar a la Conferencia norteamericano-japonesa para el Intercambio Cultural y de la Educación, y a algunas comisiones especiales norteamericano-canadienses.

Entre tanto, las instituciones multinacionales pueden continuar siendo los canales más efectivos para promover la cooperación económica bilateral y modificar las condiciones económicas de México que impulsan la migración de los trabajadores a Estados Unidos.

LA NEGOCIACIÓN A BASE DE VINCULACIÓN DE LOS PROBLEMAS

Pueden identificarse tres diferentes tipos de vinculación: “ambientales”, políticas y estructurales. Las vinculaciones “ambientales” son frecuentemente las más notorias, en el sentido de que se considera que medidas que se toman en un área afectan el clima de las relaciones gubernamentales para tratar otros asuntos. México, por ejemplo, puede mostrarse muy sensible a ciertos cambios en las políticas interna o exterior de los Estados Unidos que el gobierno norteamericano puede haber introducido sin considerar su impacto en México, pero que los funcionarios mexicanos perciben que tiene efectos directos y que van en detri-

mento de las relaciones mexicano-norteamericanas. De ello se deriva que, antes de tomar ciertas decisiones amplias, los funcionarios norteamericanos deberían, como norma, considerar los impactos potenciales sobre las relaciones de los dos países. Sin embargo, la dificultad para tratar el problema de la inmigración no daña necesariamente el clima para negociar otras cuestiones; es muy posible que esas dificultades estimulen esfuerzos para lograr avances en otras áreas en donde pueden lograrse términos aceptables.

Las vinculaciones de políticas surgen cuando el gobierno decide ligar problemas con el propósito de negociar, regatear, dar *trade-offs*, y aplicar presión. Por ejemplo, la amenaza del cierre de la frontera para la inmigración ilegal, como una táctica para presionar al gobierno mexicano para que exporte mayores volúmenes de petróleo y gas, puede constituir una vinculación de este tipo. De igual naturaleza sería la propuesta de que los Estados Unidos ampliaran sus importaciones de productos agrícolas y manufacturas mexicanas a cambio de mayores ventas de energéticos por parte de México. A la fecha, estas nociones de toma y daca no se han derivado de una investigación seria o de un sentido político que considere las condiciones estructurales del problema.

Vinculaciones estructurales existen cuando modificaciones en un área pueden provocar cambios estructurales en otro terreno. Por ejemplo, se podría obtener una vinculación de este tipo entre la expansión de las exportaciones mexicanas de energéticos y la reducción de la migración de trabajadores, si los ingresos derivados de aquéllas se orientan a la creación de mayores oportunidades de empleo en el campo mexicano. Como otro ejemplo podemos mencionar que frecuentemente se ha sostenido la hipótesis de que las importaciones, el turismo y la inversión norteamericanas podrían ayudar a reducir los flujos migratorios, mediante la creación de nuevos empleos internos. De hecho, hay quienes sugieren en México vincular la inmigración ilegal con cualquier otra cuestión sobre la que se busca un acomodo con los Estados Unidos.

La creación de un nuevo marco para manejar la interdependencia mexicano-norteamericana requerirá de una mayor comprensión de las vinculaciones estructurales. En la actualidad encontramos hipótesis, pero pocos conocimientos reales de la forma en que las migraciones de trabajadores pueden o no ser afectadas por la puesta en práctica de políticas en otras áreas. No queda, por ejemplo, tan claro que reducciones sustanciales en las tarifas norteamericanas puedan efectivamente generar un buen número de empleos en México.

IMPLICACIONES PARA LAS RELACIONES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN Y ENERGÉTICOS: UN NUEVO ENTENDIMIENTO

Hacer descansar las relaciones mexicano-norteamericanas en los conceptos mencionados arriba —interdependencia, “intermesticidad”, y de-

rechos de naciones fronterizas— significa suscribir en parte los puntos de vista mexicanos que mantienen que la inmigración de trabajadores indocumentados es un fenómeno natural, y no un problema aislado que requiera solución. De acuerdo con estos conceptos y realidades, tendría sentido instituir un programa temporal sobre trabajadores que ayudara a legalizar y manejar las migraciones. Dejando de lado los detalles, cualquier enfoque que se adoptara tendría que hacer énfasis en el manejo y no en la resolución del problema.

Seguramente sería bueno para todos que el desarrollo económico de México avanzara lo suficiente como para que se redujeran los factores de expulsión: pobreza, escasez de empleo y crecimiento de la población, y con ello disminuyera la escala de la migración. Sin embargo, México no parece dispuesto a admitir la idea de la ayuda directa económica y técnica de los norteamericanos, que en la práctica corre el riesgo frecuente de convertirse en paternalista e intervencionista. Para el futuro cercano, los crecientes ingresos petroleros de México prometen impulsar el desarrollo económico y crear nuevas oportunidades de empleo. Ello debe llevar a una actitud temporal de espera y observación entre los observadores y críticos norteamericanos. Sin embargo, existe la posibilidad de que los ingresos del petróleo sean utilizados para posponer los cambios estructurales indispensables para mejorar sustancialmente las condiciones socio-económicas del país. Si se da el caso de que las migraciones de trabajadores no declinen paralelamente al alza de los ingresos petroleros, México puede esperar a principios de los ochenta una nueva y pesada ronda de preguntas y respuestas sobre sus condiciones políticas y económicas internas.

La inmigración ilegal constituye un problema significativo y molesto que podría servir de experimento para probar las bases de una futura cooperación binacional. Pero las relaciones entre los dos países involucran muchas otras cuestiones. Ampliar el acceso norteamericano a la producción de petróleo y gas mexicanos quizá merezca ya reemplazar a la inmigración como el tema más importante. Si la inmigración ilegal representa el “pararrayos” de las relaciones mexicano-norteamericanas, el petróleo puede proveer un “alambre de tierra”, si se delineara un marco común que enlazara ambos asuntos.

En el marco que sugerimos tentativamente, los conceptos que se aplican a un área o problema deben también aplicarse a los otros. ¿Qué implicaciones surgen si tomamos los conceptos de interdependencia, “intermesticidad” y derechos de naciones fronterizas —ajustándose todos ellos a los puntos de vista mexicanos sobre trabajadores migratorios— y los aplicamos a las relaciones energéticas? Si la interdependencia estructural y la “intermesticidad” significan desde una perspectiva mexicana que los trabajadores mexicanos merecen el acceso legal a los mercados norteamericanos, esta perspectiva conceptual puede significar también que los consumidores norteamericanos tienen derecho a acceder a la pro-

ducción del petróleo y gas mexicanos. En efecto, estos conceptos racionalizan un tipo de amplia vinculación estructural entre lo que sucede en materia de migración y lo que sucede en las relaciones energéticas. Un entendimiento conceptual de este tipo deja de lado las propuestas de negociar petróleo por inmigrantes, o convertir la frontera norteamericana en un instrumento explícito de presión. El acuerdo conceptual más amplio que nosotros sugerimos implica que no habrán gestos amenazantes o regateos artificiales, y sí que ambos países pueden llegar a un entendimiento general de sus necesidades y manejar y compartir las condiciones naturales de interdependencia.

Por primera vez en diez años, una "ventana" temporal se está abriendo para que los Estados Unidos y México puedan modelar conjuntamente una nueva y más positiva relación. Pero la ventana ni se abrirá totalmente, ni se mantendrá abierta mucho tiempo: es probable que lo esté, cuando mucho, dos años. En 1980, los Estados Unidos desviarán su atención hacia la campaña electoral. En 1981 México se agitará y se hará más susceptible al comenzar la lucha por la sucesión presidencial. Y para 1982 el péndulo usual del sistema político mexicano deberá proporcionar un nuevo presidente al que no le interesará buscar una mayor cooperación con los Estados Unidos durante su sexenio. De ahí que si ambos gobiernos quieren tomar ventaja de esa "ventana temporal" para la adopción de políticas, deben decidirse muy pronto a llegar a un mutuo acercamiento.

Traducción de LUIS MEDINA

SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

- Briggs, Vernon M., Jr., "Illegal Immigration and the American Labor Force: The Use of 'Soft' Data for Analysis", en *American Behavioral Scientist*, vol. 19, núm. 3, enero-febrero 1976.
- , "Illegal Aliens: The Need for a More Restrictive Border Policy", *Social Science Quarterly*, vol. 56, núm. 3, diciembre 1975.
- , *The Mexico-U.S. Border: Public Policy and Chicano Economic Welfare*, Austin, Bureau of Business Research, University of Texas, Studies in Human Resource Development, núm. 2, 1974.
- Brookings Institution-El Colegio, *Symposium on Structural Factors in Migration in Mexico and the Caribbean Basin*, Washington, D.C., junio 28-30, 1978. Incluye:
- Jorge A. Bustamante, "National Survey on Outmigration in Mexico".
- Antonio González de León, "Perspectiva mexicana de la migración de trabajadores a los Estados Unidos".
- John S. Evans, "Increasing Productive Employment in Mexico".
- Mario Ojeda, "The Role of International Cooperation in Dealing with Mexican Migration".

- Edwin P. Reubens, "Surplus Labor, Emigration and Public Policies: Requirements for Labor Absorption in Mexico".
- Gus Schumacher, "The PIDER Rural Development Program".
- Saúl Trejo Reyes, "Migración dentro de un contexto global".
- Bustamante, Jorge A., "Structural and Ideological Conditions of the Mexican Undocumented Immigration to the United States", en *American Behavioral Scientist*, vol. 19, núm. 3, enero-febrero 1976.
- Cárdenas, Gilbert, "United States Immigration Policy Toward Mexico", *Chicano Law Review*, University of California, Los Angeles, vol. 2, verano 1975.
- Cornelius, Wayne A., *Mexican Migration to the United States: Causes, Consequences, and U.S. Responses*, Cambridge, Massachusetts, Center for International Studies, M.I.T., julio 1978.
- , "Undocumented Immigration: A Critique of the Carter Administration's Policy Proposals", en *Migration Today*, vol. 5, núm. 4, octubre 1977.
- Craig, Richard B., *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*, Austin, University of Texas Press, 1971.
- Domestic Council Committee on Illegal Aliens, *Preliminary Report of the Domestic Council*, Washington, D.C., U.S. Department of Justice, diciembre 1976.
- Fagen, Richard R., "The Realities of U.S.-Mexican Relations", en *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 4, julio 1977.
- Foro Internacional*, vol. 18, núm. 3, El Colegio de México, enero/marzo 1978. Número especial sobre temas de inmigración, que incluye los siguientes artículos:
- Francisco Alba, "Industrialización sustitutiva y migración internacional: el caso de México".
- Vernon M. Briggs, Jr., "La confrontación del chicano con el inmigrante mexicano".
- Jorge A. Bustamante, "Emigración indocumentada a los Estados Unidos".
- , "Las propuestas de política migratoria en los Estados Unidos y sus repercusiones en México".
- Wayne A. Cornelius, "La migración ilegal mexicana a los Estados Unidos".
- Ralph Guzmán, "La repatriación forzosa como solución política concluyeme al problema de la inmigración ilegal".
- Jenkins, J. Craig, "Push/Pull in Mexican Migration to the U.S.", en *International Migration Review*, vol. 11, núm. 2, 1977.
- Keely, Charles B., "Counting the Uncountable: Estimates of Undocumented Aliens in the United States", en *Population and Development Review*, vol. 3, núm. 4, diciembre 1977.
- Martínez, Vilma S., "Illegal Immigration and the Labor Force: An Historical and Legal View", en *American Behavioral Scientist*, vol. 19, núm. 3, enero/febrero 1976.
- Midgley, Elizabeth, "Immigrants: Whose Huddled Masses?", en *Atlantic Monthly*, abril 1978.
- North, David S. and Marion F. Houstoun, *The Characteristics and Role of*

- Illegal Aliens in the U.S. Labor Market*, Washington, D.C., Linton and Co. Inc., 1976.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- Portes, Alejandro, "Immigration and the International System: Some Characteristics of Recent Mexican Immigrants to the United States", statement prepared for the hearings on *Undocumented Workers: Implications for U.S. Policy in the Western Hemisphere*, U.S. Subcommittee on Inter-American Affairs, Washington, D.C., julio 26, 1978.
- Ross, Stanley R. (ed.), *Views Across the Border: The United States and Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1978, especialmente el artículo de Tad Szulc, "Foreign Policy Aspects of the Border".
- U.S. Congress, Joint Economic Committee, *Recent Developments in Mexico and Their Economic Implications for the United States*, Washington, D.C., 95th Congress, 1st Session, 1977.
- U.S. House of Representatives, Committee on Appropriations, *Hearings on Undocumented Aliens*, Washington, D.C., 95th Congress, 2nd Session, febrero 1978.
- U.S. House of Representatives, Committee on the Judiciary, *Illegal Aliens: Analysis and Background*, 95th Congress, 1st Session, Washington, D.C., junio 1977.
- Wachter, Michael L., "Second Thoughts About Illegal Immigrants", *Fortune*, mayo 22, 1978.
- Williams, Edward, "Oil in Mexican-U.S. Relations: Analysis and Bargaining Scenario", *Orbis*, vol. 22, núm. 1, primavera 1978.
- Wirken, Melanie, "Illegals Threaten U.S. Population Stabilization", *Intercom*, vol. 6, núm. 4, junio 1976.