

Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco (eds.),
Bridging the Border; Transforming
U.S.-Mexican Relations, Lanham, MD,
Rowman & Littlefield, 1997

Miguel Ángel Valverde Loya

Las relaciones entre México y los Estados Unidos han cambiado significativamente desde los últimos años de la década de 1980. El final de la Guerra Fría, la economía global y la volatilidad de los flujos financieros se han dejado sentir en esta relación bilateral. Ante estos nuevos escenarios, el gobierno de México decidió abandonar (cuando menos desenfati- zar) principios tradicionales de política exterior, y formalizar la estrecha relación comercial con su vecino del norte. Este libro se enfoca a la parte pragmática de este cambio de posición, es decir, cómo a partir de entonces México ha tratado (y participado en) con el sistema político estadounidense.

En un primer capítulo, Alan Knight proporciona una visión histórica de las relaciones México-Estados Unidos, desde 1910 hasta 1995. En un estudio analítico, más que cronológico, Knight rastrea las múltiples presiones y cabildeos, tanto de actores internos como externos, que se dieron

en los Estados Unidos respecto a su política hacia México durante la Revolución y en las décadas posteriores. El cabildeo en Washington es —según Knight— “una antigua, aunque un tanto olvidada, tradición mexicana”. La importancia de México en la agenda de política exterior de los Estados Unidos presenta variaciones cíclicas, y la mayor relevancia a partir de la década de 1980 —a causa de asuntos “intermésticos” como migración y narcotráfico, y a la sociedad comercial— trajo consigo una mayor intimidación, aunque también mayores discrepancias. Esto, según Knight, hace más factible y atractiva la participación mexicana en el contexto político interno estadounidense.

El capítulo de Jorge Chabat ofrece una interpretación de los cambios en la política exterior mexicana. De acuerdo con Chabat, un país débil, con pocas posibilidades de ejercer presión mediante la fuerza ante un país más poderoso, aumenta sus posibilidades de negociación gracias a la pre-

sencia de "vulnerabilidades mutuas", creadas a partir del incremento de lazos de interdependencia. Es decir, la capacidad de negociación de México frente los Estados Unidos se fortalece, no se debilita con una mayor interdependencia entre ambos países, ya que el costo de una fractura en la relación se eleva considerablemente para los estadounidenses.

Las presiones sobre la economía mexicana llevaron a su apertura a partir de mediados de la década de 1980, y ello hizo necesaria una agenda diplomática activa que utilizara instrumentos antes considerados "intervencionistas", como el cabildeo, en su mercado externo más importante. Esto significó modificar los principios tradicionales de política exterior de no intervención y autodeterminación, y una redefinición del concepto tradicional de soberanía. Sin embargo —señala Chabat—, los presidentes De la Madrid y Salinas adoptaron esta redefinición selectivamente asintiendo en el área comercial pero sin un ataque frontal al narcotráfico (buscando sólo satisfacer a la opinión pública internacional), y negándose inicialmente a aceptarla en el plano electoral interno, donde el nuevo contexto de interdependencia permite la observación internacional y favorece la claridad y equidad en los procesos electorales. Según Chabat, esta reticencia a aceptar una nueva realidad internacional limitó la efectividad de algunos de los instrumentos de la interdependencia y, por ende, la posición negociadora de México ante los Estados Unidos.

Aunque el argumento de la vul-

nerabilidad mutua suena convincente, Chabat no deja de parecer demasiado optimista respecto al asunto de la capacidad de influencia mexicana sobre su poderoso vecino. Las reglas escritas y no escritas del sistema político estadounidense ponen límites claros al involucramiento de un actor extranjero, y consideraciones sobre el costo del deterioro de la relación en un renglón difícilmente prevalecerán sobre una política general claramente definida. Aun cuando se refuercen lazos de interdependencia en áreas clave, llega un punto en el cual los beneficios marginales de mayor interdependencia desaparecen. Los aspectos positivos de un abierto reconocimiento al contexto de interdependencia nos pueden parecer evidentes, pero también habría que ajustar nuestras expectativas a partir de sus ventajas.

En sus respectivos capítulos, Carlos González Gutiérrez y Rodolfo de la Garza abordan un programa específico del gobierno mexicano dentro de la nueva orientación de la política exterior: el Programa para Comunidades Mexicanas Residentes en el Extranjero (PCMRE). González Gutiérrez expone el nuevo papel de los consulados mexicanos en los Estados Unidos, los cuales se convirtieron en agentes activos para la promoción de los intereses de su país, y en enlace primordial con la diáspora mexicana. Según González Gutiérrez, el objetivo del gobierno de México no es utilizar esta diáspora como instrumento para presionar a los Estados Unidos, o buscar armonizar los intereses de ambos países, sino simplemente establecer

canales permanentes y estructurados de comunicación. Por el contrario, De la Garza señala que la utilización de la diáspora mexicana para tratar de influir en el sistema político estadounidense es un objetivo claro (incluso explícito) del gobierno mexicano. El PCMRE está orientado, y favorece principalmente, a los emigrantes mexicanos; los beneficios tangibles que este programa y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han brindado a los "mexico-americanos" han sido limitados. En el caso de la inmigración, se da una coincidencia circunstancial de intereses, y no existen incentivos claros para que este segundo grupo apoye: la posición del gobierno mexicano.

Todd A. Eisenstadt relata los esfuerzos del gobierno mexicano por participar en el juego político de Washington a través del cabildeo, y el exponencial aumento de esta actividad para impulsar la aprobación del TLCAN en el Congreso de los Estados Unidos. Eisenstadt proporciona un detallado recuento de los contratos y gastos del gobierno de Salinas, así como de su estrategia general. Sugiere que el costo para México fue excesivo, sobre todo por tratarse de un país en vías de desarrollo, y que el destino del acuerdo estuvo finalmente en manos del ejecutivo estadounidense, quien negoció prebendas específicas con congresistas a cambio de su voto.

Es verdad que el costo de la campaña en favor del TLCAN fue alto, aún en términos comparativos. Sin embargo, resistiría la aplicación de un análisis costo-beneficio si se considera el impresionante aumento del vo-

lumen del intercambio comercial con los Estados Unidos a partir de la entrada en vigor del acuerdo. Es difícil que el gobierno mexicano vuelva a enfrentar un asunto de similares proporciones que involucre a tantos actores, en su relación con su vecino del norte. Hubo que pagar un precio inflado por un bien codiciado. El presidente Clinton, cabe recordar, también pagó un alto costo político por su apoyo.

En otro apartado, Jesús Velasco expone los intentos del gobierno de México por cortejar a la comunidad intelectual norteamericana, particularmente la de los "centros de ideas" o *think tanks*. Velasco muestra cómo estos intentos fueron muy exitosos gracias a una coincidencia propiciada por los cambios de políticas en México. Estos centros favorecieron la creación de un ambiente receptivo a la posición mexicana —indica Velasco—, cuando menos en el nivel de elites, aunque es difícil determinar el peso específico que tuvieron en la aprobación del TLCAN. Quizá hubiera sido conveniente que tanto Eisenstadt como Velasco resaltarán la fuerza de la oposición que enfrentó la coalición en favor del TLCAN. La AFL-CIO, la agrupación sindical más poderosa de los Estados Unidos, hizo de la derrota del tratado comercial su prioridad política número uno, y grupos ambientalistas pequeños pero bien organizados, con considerable legitimidad social, estaban en contra. Esto seguramente se tomó como referencia para el tamaño de la respuesta.

Víctor Godínez argumenta que las transformaciones que ha sufrido México a partir de la década de 1980

tienen como referencia inmediata el proyecto modernizador de una elite tecnocrática que accedió al poder, cuya visión coincide con la de las elites estadounidenses. Esto, en su opinión, explica en gran parte su estrecha colaboración. En su artículo, Edward Williams acentúa el punto de que el acercamiento intergubernamental no significa obligadamente un mayor entendimiento de la sociedad en general, e ilustra esta situación al mostrar cómo el acuerdo en materia laboral del TLCAN, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), no ha propiciado la cooperación entre las agrupaciones sindicales de México y los Estados Unidos. Sus posiciones en el seno del sistema político, así como la percepción de sus propios intereses, reducen considerablemente la utilidad de mecanismos institucionales como el ACLAN. Es decir, una mayor cooperación binacional puede esperarse sobre todo a partir de que se realicen cambios internos en los sindicatos en ambos lados de la frontera.

En un último ensayo, Jorge Domínguez ubica a los autores de este libro en interpretaciones centradas en el Estado, la sociedad y las instituciones. Domínguez concluye que la nueva política exterior de México “sigue siendo guiada por razones de Estado, y sigue siendo conformada por las preferencias y la voluntad de sus presidentes”. El acercamiento de los gobiernos y las elites de ambos países ha sido acompañado de una mayor institucionalización. Advierte, sin embargo, que las dificultades para mejorar la relación persisten por la falta de una identificación más amplia en la sociedad.

Este libro es una colección de ensayos oportunos e interesantes. Constituye una aportación relevante para entender la transformación de la política exterior mexicana y de la relación bilateral México-Estados Unidos en las décadas de 1980 y 1990. Será sin duda material de consulta para quienes estudian el tema, así como referencia útil para quienes hacen política exterior.