

La presencia de México en la política estadounidense: temas conocidos y nuevos

JOHN BAILEY

El proyecto coordinado por la Universidad de Georgetown y la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins en Washington, cuyo tema de estudio fue la presencia de México en el debate político estadounidense, se inició con el propósito de considerar la hipótesis de que la creciente integración entre México y Estados Unidos —evidente en distintos niveles— se puede asociar al peso que están adquiriendo los temas relacionados con México en el contexto político estadounidense, tanto en el ámbito regional como nacional. Partiendo de una actitud agnóstica, nuestra intención no era la de concluir que esta vinculación de temas relacionados con México fuera un balance de reacciones positivas o negativas. Esperábamos encontrar una compleja combinación de factores económicos, sociales, ideológicos y de seguridad que produjesen en conjunto actitudes encontradas a favor y en contra de México. Partimos de la hipótesis intrascendente de que podría haber una mayor integración que no implicara cambios en la relevancia política de México en los Estados Unidos.

Considero que el impacto principal de una integración más estrecha entre México y Estados Unidos ha ocurrido hasta ahora en las élites, en la Presidencia, en el Congreso y entre los líderes de opinión de Estados Unidos, y que han habido impactos adicionales significativos a nivel regional, especialmente en California y Texas. Sin embargo, hay nuevas dimensiones de estos temas relacionados con México que no han penetrado sustancialmente en la opinión pública general. En una perspectiva macro, es necesario considerar que desde el colapso de la Unión Soviética en 1991, se ha incrementado en los Estados Unidos la atención prestada a asuntos políticos internos. Además, toda una serie de factores influyentes de apariencia contradictoria han moldeado la política durante la presidencia de Clinton. En primera instancia, la economía estadounidense ha pasado por un ciclo de crecimiento económico extraordinariamente largo que empezó en 1992, y el presidente puede atribuirse el mérito de la creación de diez millones de nuevos empleos desde el inicio de su mandato. Al mismo tiempo, los salarios de los grupos de bajos ingresos no se han incrementado notablemente y la distribución del ingreso ha empeorado. Además, el gobierno federal se encuentra implicado en una crisis fiscal profunda, que por razones demográficas —primordialmente la del envejecimiento de la población— crecerá a niveles mucho peores a principios del próximo siglo. El crecimiento económico crea en general un contexto positivo que ayuda a contener a la oposición en asuntos de comercio internacional, integración e inmigración; pero el bajo crecimiento salarial para los obreros no especializados y la creciente mala distribución del ingreso crean presiones negativas. La crisis fiscal ha penetrado y complicado los asuntos relacionados con México, como se puede ver más claramente en las iniciativas de reforma al sistema de asistencia social y de legislación sobre la inmigración.

Aparte de los asuntos financieros y económicos, ha surgido otro tema importante concerniente a la seguridad nacional de Estados Unidos en relación con México. De modo general, la preocupación principal es la de la gobernabilidad en México, sobre todo tomando en cuenta los actos de violencia que se han suscitado desde 1994, así como la profunda recesión económica que prevaleció durante 1995 y gran parte del presente año. Viéndolo desde un punto de vista más específico, el tema de seguridad se relaciona directamente con el crimen organizado y la violencia, en especial los vinculados al narcotráfico.

Lo cercano y lo lejano

Si empezamos con los temas conocidos, notamos que México ha sido un país de importancia prioritaria para los Estados Unidos desde 1830. De hecho, la posición aceptada es que Estados Unidos tiene en realidad dos políticas hacia Latinoamérica, una para lo cercano, es decir, México, Centroamérica y el Caribe; y otra para lo lejano, es decir, los países al sur del Canal de Panamá. La política hacia lo cercano ha sido tradicionalmente de mayor peso que la dirigida a lo lejano; basta con reflexionar acerca de las reacciones distintas de Estados Unidos ante la revolución boliviana en 1952 y la de Guatemala durante casi la misma época. Al intensificarse la guerra fría en la década de los 50, las nociones estadounidenses de lo cercano se ampliaron considerablemente, pues cambió el enfoque del "rechazo estratégico" a la influencia soviética en las Américas. Sin embargo, en el periodo posterior a la guerra fría, la vieja distinción ha vuelto a surgir, a tal grado que la política exterior se volvió importante para Clinton y durante los primeros dos años de su mandato lo cercano recibió atención privilegiada. Cuba, Haití y México se encontraban entre los primeros países de la lista de prioridades de la región, y los países lejanos fueron casi olvidados. Los tres países recibieron atención prioritaria debido a su resonancia en ciertos grupos de electores en los Estados Unidos, y México adquirió una mayor importancia debido a preocupaciones de tipo económico y de seguridad. A los temas relacionados con estos países se les podría denominar intermésticos pues vinculan estrechamente las relaciones internacionales y la política interna o doméstica de los Estados Unidos.

La política presidencialista: el TLC y la crisis del peso

En lo referente a la política presidencialista, México fue en dos ocasiones un punto clave para la presidencia de Clinton: el voto del TLC en noviembre de 1993 y el paquete de ayuda financiera a México a finales de 1994 y principios de 1995. En ambas instancias, Clinton se vio forzado a comprometerse abiertamente y arriesgar costosas derrotas en el Congreso; ambos sucesos ocurrieron en periodos de baja popularidad en la administración de Clinton. En octubre de 1993 se observó la humillación de los Estados Unidos en Haití y Somalia; y en noviembre de 1994 se observó la victoria electoral republicana, logrando la mayoría en el Congreso por primera vez desde 1954. Clinton resistió la fuerte tentación de retirar su compromiso de apoyar el TLC, pero pospuso hasta el último momento la labor de persuadir al Congreso de votar a su favor. Sin embargo, su respuesta a la crisis del peso fue firme e inmediata, y decididamente fuera de carácter dada la indecisión y falta de dirección que caracterizó la primera mitad de su periodo.

El Tratado de Libre Comercio representaba un tema de clara importancia para la política nacional. En comparación con los tratados de libre comercio con Israel y Canadá, aprobados casi inadvertidamente en 1985 y en 1989, respectivamente, el TLC se convirtió en un tema de disputa importante para el sistema estadounidense de partidos políticos y en la opinión de las élites, no para la opinión pública general. Lo significativo del debate en torno al TLC fue que el apoyo al libre comercio había sido un punto de consenso general en los Estados Unidos desde principios de los cuarenta. Las restricciones al comercio se asociaban con la depresión y la segunda guerra mundial, un punto siempre enfatizado por los presidentes, desde Truman hasta Bush. Sin embargo, desde mediados de los 70, la oposición a la creciente apertura comercial comenzó a crecer de manera consistente. En noviembre de 1993, al aproximarse el voto en el Congreso para aprobar o no el TLC, el Partido Demócrata se encontraba dividido en un bloque de intereses laborales en contra del libre comercio (con algunas minorías interesadas primordialmente en asuntos del medio ambiente y de derechos humanos), y en otro bloque contrario modernizador, a favor del libre comercio, aliado con el presidente Clinton, quien se autodenominó un "nuevo demócrata". El Partido Republicano estaba menos dividido, con una mayoría a favor del libre comercio y sólo una pequeña minoría preocupada por asuntos de soberanía. Significativamente, en un sistema bipartidista el tema del libre comercio fue lo suficientemente importante como para crear un nuevo movimiento, United We Stand América, encabezado por Ross Perot.

Corno suele suceder con grandes innovaciones, el debate sobre el TLC produjo estimaciones exageradas de los beneficios que traería, por parte de los que lo apoyaban, y de los daños que provocaría, por parte de los opositores. Este tipo de exageraciones son necesarias para sobrellevar el prejuicio permanente del sistema político estadounidense, diseñado con numerosos puntos de veto para resistir al cambio. Una vez aprobado, el TLC parece beneficiarse de ese prejuicio permanente, ahora es parte del statu quo. La prueba de ello es la ausencia de un cambio importante a nivel de la opinión pública en asuntos de comercio internacional. Como lo expresó uno de los expertos en la opinión pública estadounidense: "El tema del TLC se limita a los programas de radio. Existe muy poca información o interés a nivel general." La débil campaña de Pat Buchanan durante las elecciones primarias republicanas, a principios de 1996, hace también evidente este fenómeno. Incluso al combinarlo con una agenda social conservadora, Buchanan no logró competir eficazmente contra Bob Dole; también Ross Perot, uno de los opositores al TLC más conocidos, montó una campaña independiente en contra del tratado, ésta fue más débil en 1996 que en 1992.

Todo lo anterior no quiere decir que el libre comercio empiece a ser apoyado de manera generalizada. Mi apreciación es que el TLC ha introducido en el juego una innovación que requerirá varios años para ser asimilada. Las élites políticas están divididas en lo relacionado con la política comercial y estancadas en el debate sobre estándares ambientales y laborales en las negociaciones comerciales. Además, el tema de la soberanía se discute cada vez más en relación con el TLC y la nueva Organización Mundial de Comercio (opte). No queda claro cómo reaccionará el gobierno de los Estados Unidos a resoluciones negativas sobre ternas comerciales en el marco del TLC o de la oMC. A mi parecer, no es probable que se tomen nuevas iniciativas de importancia con respecto a los

países lejanos de Latinoamérica, como lo hace evidente el retraso de la negociación de la posible entrada de Chile. Es probable, sin embargo, que se adopten políticas comerciales favorables a los países cercanos del Caribe, con la excepción obvia de Cuba.

Vale la pena señalar que la intensidad dada a las negociaciones comerciales se ha ido contagiando a toda una serie de ternas de política comercial, desde agrícolas hasta de transporte, dando lugar a una intensificación en los contactos de alto nivel entre las agencias estadounidenses y las mexicanas. Estos contactos se han vuelto rutinarios e incluyen conversaciones diarias o semanales entre los funcionarios de ambos países. En este sentido ha ocurrido un cambio interesante en la cultura burocrática tanto de Estados Unidos como de México. Las conferencias bilaterales anuales continúan siendo importantes pero no tanto como para producir acuerdos noticiosos sino para calendarizar la agenda bilateral y agilizar las decisiones de las burocracias, cuya tendencia natural es la de retrasar el proceso de toma de decisiones.

La crisis del peso de diciembre de 1994 tuvo que ver estrictamente con la política de las elites. La respuesta del Congreso y de la presidencia incluyó dimensiones tanto conocidas como nuevas. Clinton actuó dentro de las normas ortodoxas de seguridad. La crisis financiera mexicana era lo suficientemente seria como para amenazar la estabilidad global de los mercados de capital y la de México y, por lo tanto, de manera directa la seguridad de Estados Unidos. Clinton actuó de inmediato y en unas cuantas horas se ganó el apoyo de los líderes de ambos partidos en el Congreso para el diseño de un paquete de ayuda financiera. Sin embargo, una nueva dimensión fue la fuerte resistencia al paquete mostrada por corrientes de ambos partidos dentro del Congreso, pero especialmente entre los republicanos. Como lo explicó uno de los expertos en el Congreso, en este grupo de estudio: "Hubieron muchos factores que influyeron, pero la resistencia se podía explicar en parte por el hecho de que más de la mitad de los miembros de la Cámara de Representantes habían apenas sido electos por primera vez en 1990. Son más jóvenes, más orientados hacia asuntos locales y menos interesados y enterados en asuntos internacionales."

¿Acaso la aprobación del TLC hizo al gobierno estadounidense más proclive a apoyar a México después de la crisis, como lo han argumentado algunos? Después de todo, la relación bilateral se profundizó y se formalizó más con el tratado. Tengo mis dudas acerca de que el acuerdo comercial haya propiciado un mayor apoyo a México. Clinton se comportó como un presidente estadounidense "normal" al responder a un imperativo de seguridad y evitar una crisis financiera que hubiera podido llevar a la inestabilidad política en México. Si acaso, la crisis y sus consecuencias en México dieron municiones a los críticos del TLC y se presentaron obstáculos adicionales en las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y otros países latinoamericanos.

La inmigración y la seguridad social

El tema de la inmigración surgió de manera notable en California a principios de los 90, y adquirió la atención de la población nacional con la aprobación de la Propuesta 187 en 1994. Debido al creciente nivel de inmigración en las últimas dos décadas, combinado con el estancamiento salarial de los trabajadores no especializados en los Estados

Unidos, es impresionante que el tema de la inmigración no haya alcanzado atención a nivel nacional mucho antes. Quizá la percepción de un crecimiento económico estable, a partir de 1992, opacó el tema. Cualquiera que sea el caso, el punto interesante es lo que no ocurrió: la inmigración permaneció en gran parte como un tema regional hasta finales del periodo del centésimocuarto congreso, cuando se aprobaron una serie de iniciativas legislativas importantes. Es importante resaltar el punto de que tanto a nivel regional como a nivel nacional la inmigración se ligó con la crisis fiscal.

En el caso de California, una mezcla particular de factores institucionales instigó una fuerte campaña en contra de la inmigración. Primero, la boleta electoral del estado, conocida como "boleta larga", que se refiere a la opción que existe de someter ternas diversos a votación popular en forma de referéndum, facilitó la aprobación de la Propuesta 13. Esa ley redujo severamente los ingresos provenientes de impuestos de propiedad, limitando a su vez los ingresos de los gobiernos local y estatal. Segundo, la debilidad de las organizaciones de los partidos políticos intensificó la competencia dentro de los mismos partidos para ganar la candidatura a los diversos puestos públicos. Esto, combinado con el énfasis en los medios de comunicación, aumentó las divisiones y la retórica dentro de los partidos. Además, los bloques electorales de los republicanos y los demócratas estaban divididos de manera similar, como se observa en la división equilibrada en la delegación californiana en la Cámara de Representantes, la cual en el centésimocuarto congreso consistía de 27 republicanos y 27 demócratas. Todo esto se complica también con la introducción de límites a los periodos de gobierno de los funcionarios electos para puestos estatales, lo que aumenta la competencia. Cuando uno considera estos factores institucionales en el contexto de un rápido crecimiento en los niveles de inmigración en California, la intensidad de la retórica alrededor de este tema se puede entender más fácilmente.

La diferencia entre California y Texas en este punto es instructiva. La migración de México a Texas es un fenómeno que se observa desde hace mucho tiempo, y la población hispana en la región fronteriza ha crecido de manera sustancial en años recientes. Pero a nivel estatal las estructuras de los partidos, del sistema fiscal y de la "cultura texana", son marcadamente distintas a las de California. Esta diferencia se reflejó claramente en el debate sobre la reforma nacional de legislación sobre la inmigración. Mientras que el Gobernador de California Pete Wilson apoyó la iniciativa de ley nacional que permitía a los estados negar la educación a los hijos de inmigrantes ilegales, el gobernador de Texas, George Bush, junto con el conservador Phil Gramm —ambos republicanos firmes con ambiciones presidenciales— se opusieron a tal medida.

Las presiones fiscales figuraron también en la reforma sobre la inmigración a nivel nacional, que se debe considerar en relación con iniciativas legislativas más importantes en términos domésticos como la reforma a la seguridad social. Por mucho tiempo ha existido una tendencia notable en el Congreso a favorecer los límites de la inmigración legal, al mismo tiempo ha habido consenso sobre la limitación de la inmigración ilegal. Naturalmente, los que buscan limitar la inmigración generalmente tienden a vincular la legal con la ilegal en un solo paquete legislativo; pero no fue fácil hacer esta vinculación. Lo que sí surgió fue una conexión entre la reforma a la seguridad social y las inmigraciones legal e ilegal. Es decir, en la nueva legislación a los inmigrantes legales se les podrán negar las

prestaciones de seguridad social bajo ciertas circunstancias, y los defensores de inmigrantes, o sea, quienes hayan asumido responsabilizarse legalmente del bienestar de uno a varios inmigrantes por un tiempo definido, tendrán una mayor responsabilidad. En cuanto a las restricciones a la inmigración ilegal, la nueva legislación mantiene, al parecer, la ambivalencia histórica de los Estados Unidos. Las sanciones por la contratación de inmigrantes ilegales serán incrementadas, pero el énfasis de la legislación es aumentar la barreras para evitar la entrada ilegal a los Estados Unidos por la frontera con México.

Habría que subrayar al balance presupuestal como tema central en un año de elecciones presidenciales, y la prioridad que se le da a los recortes del gasto. El sistema de seguridad social es un blanco ideal, y es así como la inmigración se ha ligado a la política fiscal.

Seguridad y gobernabilidad

En el sentido geoestratégico más amplio, la gobernabilidad en México es de enorme importancia para la seguridad de los Estados Unidos. Por muchos años, un pacto implícito sostenía que mientras el PRI gobernara exitosamente en México, Estados Unidos se encargaría de no intervenir abiertamente en asuntos internos de México. Este acuerdo se mantuvo más o menos hasta mediados de los 80 cuando una combinación de factores —entre ellos el desacuerdo entre México y Estados Unidos sobre la política hacia Centroamérica, la estrategia para combatir el crimen y la violencia relativa al tráfico de drogas y la crítica por parte de Estados Unidos sobre fraude electoral en México— lo han roto virtualmente. A finales de los 80, Estados Unidos intervino más abierta y agresivamente en asuntos mexicanos, reabriendo la pregunta sobre si la gobernabilidad era mejor garantizada por la hegemonía del rai o por la transición democrática. La opinión entre las élites estadounidenses estaba dividida, con una tendencia al apoyo a la apertura. El gobierno de Clinton también se mostró ambivalente sobre qué tan agresivamente impulsar la democracia durante las elecciones mexicanas de 1994. La postura adoptada finalmente fue la de apoyar las iniciativas de la Organización de Estados Americanos (OEA), de las Naciones Unidas y de grupos independientes de derechos humanos para impulsar el proceso de reforma electoral. Tal política parece haber sido exitosa en cuanto a los resultados de la elección de 1994, vista en general como una elección notablemente más limpia que las anteriores. Por lo tanto, el tema de la gobernabilidad en México parecía haberse resuelto mediante la decisión de apoyar la transición.

El gobierno de Salinas operó de manera mucho más efectiva dentro del marco de la política estadounidense que los gobiernos previos, y el tono de la relación bilateral cambió a uno de mayor cooperación. Aunque Salinas enfatizó los asuntos comerciales, la cooperación mejoró en todos los aspectos, incluso en asuntos de seguridad. Esta nueva cooperación es evidente tanto en la aplicación de la ley como en asuntos militares, y ha tendido a expandirse.

La cooperación en la aplicación de la ley surge en buena parte de la alta prioridad dada en ambos países al combate del crimen y la delincuencia. Aunque este tema aún no se ha estudiado con profundidad, mi hipótesis es que la comunidad encargada de la aplicación

de la ley en Estados Unidos —desde el nivel del procurador general hasta las autoridades locales en las ciudades y los municipios a lo largo de la frontera y en el interior de los Estados Unidos le está dando una mayor prioridad al estudio sobre cómo manejar y enfrentar las consecuencias compartidas del crimen organizado. Sospecho que una de las consecuencias políticas más importantes de la nueva integración se manifestará en nuevas formas de cooperación en la aplicación de la ley. Un ejemplo es la asociación de procuradores estatales del sur de los Estados Unidos con los del norte de México, quienes se han reunido anualmente en los últimos años para compartir sus conocimientos sobre cómo combatir el crimen transnacional.

Un nuevo fenómeno en la política de seguridad de Estados Unidos es una mayor participación del Departamento de Defensa y de la comunidad de inteligencia en el trato con México. A nivel de símbolos importantes, un secretario de la Defensa estadounidense no había (que yo recuerde) visitado México en muchos años. Por lo tanto, las visitas del secretario de Defensa William Perry parecerían simbolizar una nueva relación bilateral de defensa. De manera igualmente inusual, el director de la CIA John Deutch viajó a México para reunirse con sus contrapartes, lo cual parece señalar un nuevo nivel de atención.

La agenda del Departamento de Defensa parecería ser muy compleja. Primero, el Departamento busca promover un nuevo tratado de defensa hemisférico, que reemplazaría el ya obsoleto Pacto de Río de 1947. México siempre se ha mostrado escéptico acerca de un nuevo arreglo hemisférico dentro del cual una agenda estadounidense podría recibir apoyo multilateral. No es difícil imaginar cómo tal arreglo podría prestarse a la intervención en los asuntos internos de los países, con la fachada de operaciones antidrogas, por ejemplo. Sin embargo, se debe reconocer que en los últimos años las fuerzas militares estadounidenses han buscado una relación más cercana con sus contrapartes mexicanas, y el nuevo contexto de cooperación ha facilitado el contacto. Por otro lado, es muy probable que las fuerzas militares estadounidenses vean a los nuevos grupos guerrilleros en México con alga de aprensión. Finalmente, a un nivel muy básico, México representa un mercado importante para la venta de equipo militar estadounidense, y la cooperación a alto nivel refuerza el trato comercial.

El cambio permanece limitado

En conclusión, si analizamos los efectos políticos de una mayor integración entre México y Estados Unidos, el punto extraordinario es que los cambios se han manifestado en la política en el ámbito nacional, en la opinión de las élites y en regiones específicas, pero no hemos visto cambios importantes en los temas relacionados con México en la opinión pública o en la política electoral. Uno de los expertos sobre opinión pública, que participó en este proyecto, sugirió que existe una fuerte preocupación por el problema de las drogas y por la aplicación de la ley en los Estados Unidos. La inmigración no se considera espontáneamente como una preocupación prioritaria, pero se convierte en un tema de importancia cuando surge en entrevistas y debates. Pero hasta la fecha, para la opinión pública no está vinculado con este tipo de temas ni con México como nación. La opinión pública, que ha sido en general favorable a México, parece no haber cambiado mucho en los últimos años.

Para resumir, una mayor integración parece haber producido un cambio político notable en las élites y en regiones particulares. Como se podría esperar, los temas relacionados con México se ven cada vez con más frecuencia dentro del marco de la política interna de los Estados Unidos.

Profesor de Gobierno en la Universidad de Georgetown.

Conclusiones y reflexiones sobre el proyecto organizado por las universidades de Georgetown y Johns Hopkins en Washington, D.C. y Nueva York, 1995-96

Nueva distritación electoral

INDICADORES

Nueva distritación electoral 1997

Estado	Población censal de 1990	Distritos actuales	Distritos para 1997	Variación
México	9,815,795	34	36	+2
Distrito Federal	8,235,744	40	30	-10
Veracruz	6,228,239	23	23	...
Jalisco	5,302,689	20	19	-1
Puebla	4,126,101	14	15	+1
Guanajuato	3,982,593	13	15	+2
Michoacán	3,548,199	13	13	...
Chiapas	3,210,496	9	12	+3
Nuevo León	3,098,736	11	11	...
Oaxaca	3,019,560	10	11	+1
Guerrero	2,620,637	10	10	...
Chihuahua	2,441,873	10	9	-1
Tamaulipas	2,249,581	9	8	-1
Sinaloa	2,204,054	9	8	-1
San Luis Potosí	2,003,187	7	7	...
Coahuila	1,972,340	7	7	...
Hidalgo	1,188,366	6	7	+1
Sonora	1,823,606	7	7	...
Baja California	1,660,855	6	6	...
Tabasco	1,501,744	5	6	+1
Durango	1,394,378	6	5	-1
Yucatán	1,362,940	4	5	+1
Zacatecas	1,276,323	5	5	...
Morelos	1,195,059	4	4	...
Querétaro	1,051,235	3	4	+1
Nayarit	824,643	3	3	...
Tlaxcala	761,277	2	3	+1
Aguascalientes	719,659	2	3	+1
Campeche	535,185	2	2	...
Quintana Roo	493,276	2	2	...
Colima	428,510	2	2	...
Baja California Sur	317,764	2	2	...
Total nacional	81,249,645	300	300	...

Nota: Por disposición constitucional, en ningún caso la representación estatal ha de ser menor a dos distritos electorales.
Fuente: Elaborado conforme a datos del Instituto Federal Electoral / Registro Federal de Electores.
Programa de redistribución electoral 1996, México, abril de 1996.

