

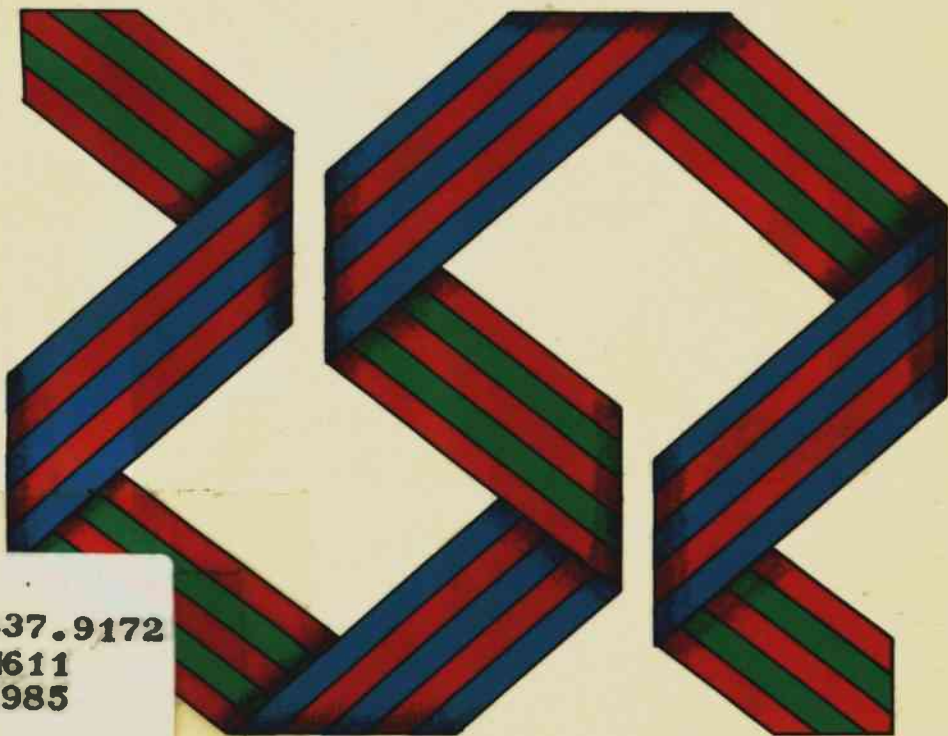
colección México



Estados Unidos

Gabriel Székely
compilador

MÉXICO ESTADOS UNIDOS 1985



337.9172
M611
1985

El Colegio de México

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1985

COLECCIÓN - MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1985

Gabriel Székely
compilador

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



EL COLEGIO DE MÉXICO

Primera edición, 1986
DR © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusto, 20
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0348-8

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
PERSPECTIVAS GENERALES	
1985: un mal año en una época difícil <i>Lorenzo Meyer</i>	13
Los mismos hechos, diferentes versiones: una visión norteamericana de las relaciones México-Estados Unidos (1985) <i>Margaret Daly Hayes</i>	27
ELECCIONES, NARCÓTICOS, AMÉRICA CENTRAL Y EL COMERCIO	
La visión estadounidense de las elecciones de 1985: ¿presión de coyuntura o preocupación de largo plazo? <i>Blanca Torres</i>	45
La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México. <i>Samuel I. del Villar</i>	63
El control de los narcóticos en México. Una década de institucionalización y un asunto diplomático <i>James Van Wert</i>	89
El proceso de Contadora en 1985. ¿Hasta dónde es posible incorporar las preocupaciones de Estados Unidos? <i>Carlos Rico F.</i>	105

El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos; implicaciones económicas y políticas <i>Gustavo Vega Cánovas</i>	117
--	-----

TENDENCIAS DE LARGO PLAZO

La política industrial de Estados Unidos y posibles implicaciones para México <i>Kurt Unger</i>	155
Japón: un nuevo factor en las relaciones México-Estados Unidos <i>Gabriel Székely y Donald Wyman</i>	199

PRESENTACIÓN

EN UNOS AÑOS, al volver la vista atrás, los historiadores probablemente señalarán a 1985 como un año difícil en la vida nacional de México. Nos dimos cuenta que los esfuerzos por superar los graves problemas económicos del país y sus consecuencias sociales no han rendido los frutos esperados. La capital de la república y algunas poblaciones de provincia sufrieron los efectos devastadores de los sismos de septiembre. Los recursos masivos invertidos en el desarrollo de la industria petrolera vieron disminuir considerablemente su valor al continuar la caída de los precios internacionales del crudo. Con todo, la llamada "crisis" apenas comienza a manifestarse con toda su fuerza y, lo que es más angustiante aún, quizá nos haya sorprendido sin contar con los recursos, el ánimo y las políticas adecuadas para planear un futuro más prometedor.

Las relaciones de México con Estados Unidos también han dejado una huella en este año, que no parece haber sido uno de tantos en el ámbito de las relaciones bilaterales. Estas páginas recogen una serie de ensayos de autores mexicanos y estadounidenses sobre la evolución de las relaciones de México y Estados Unidos durante 1985. Las diferencias, en ocasiones profundas, tanto en lo que respecta a las percepciones e intereses como a los objetivos y políticas, continúa caracterizando a cada una de nuestras naciones. Esto es cierto ya sea que se trate de temas donde parece existir una base más amplia para el común acuerdo, como es el combate contra el narcotráfico, o de aquellos donde dichas bases son tan endebles que las oportunidades para la cooperación parecen haberse escapado ya de las manos: América Central.

Sería ocioso insistir en que las diferencias apuntadas no constituyen un fenómeno novedoso en las relaciones bilaterales, como tampoco lo es el carácter cada vez más complejo de la agenda de discusiones y negociaciones entre estos dos países vecinos. Sin embargo, la diversidad y el carácter de los temas que ocuparon la atención de una multitud de actores de los sectores gubernamental y social de México y Estados Unidos durante el año, sugieren que nos encontramos frente a nuevos retos, problemas y

oportunidades. Algunos de éstos son analizados en el volumen que aquí se presenta. Los autores aspiramos a dejar un testimonio, producto de nuestro estudio y reflexión en el presente, que contribuya a un esfuerzo analítico más exhaustivo en los años por venir.

Lorenzo Meyer y Margaret Daly-Hayes presentan primero un panorama global del desarrollo de las relaciones de México y Estados Unidos durante 1985. Si bien existe acuerdo en que fue ése un año difícil, lo que resulta más interesante es contrastar la explicación que ofrecen cada uno de los autores sobre el porqué, de qué manera, y con qué consecuencias respondieron el gobierno y la sociedad en ambos lados de la frontera ante los distintos problemas y situaciones.

Los siguientes cinco ensayos abordan algunos de los temas objeto de mayor atención en el transcurso de 1985. Aquel sobre las elecciones mexicanas aporta elementos para entender el interés, poco común, que despertó en Estados Unidos la jornada electoral del mes de julio. ¿Podemos interpretar ese interés, se pregunta Blanca Torres, como parte de una estrategia de Estados Unidos para subrayar su desencanto ante la crítica situación interna de México, y ante su posición respecto a Centroamérica? o, lo que sería aún más importante, ¿cómo la expresión de la preocupación estadounidense por la estabilidad política de su vecino en el largo plazo?

Quizá más que las elecciones mismas, el control del narcotráfico introdujo elementos de irritación en la relación bilateral analizados por Samuel I. del Villar y James Van Wert. Con una demanda estimada en 110 mil millones de dólares anuales de drogas (2.9% del PIB de los Estados Unidos) y un cálculo de 30 millones de fumadores estadounidenses de marihuana, 25 millones que han probado la cocaína y 5 millones que la consumen regularmente y medio millón de heroínómanos, la narcotización de la cultura de Estados Unidos es un hecho que alcanza grandes proporciones. La reacción de su gobierno ha sido equívoca al tolerar el consumo interno ante las resistencias políticas y al buscar la solución en la represión externa, cuyo costo lo asumen gobiernos ajenos a los factores psicológicos, familiares y formativos de la cultura estadounidense que subyacen en su proceso de narcotización. La respuesta del gobierno de Estados Unidos, ha sido inefectiva y hasta contraproducente, para detenerlo. Además, el mercado de narcóticos en Estados Unidos, así como la actitud de su gobierno frente al mismo, se ha convertido para México en el factor de mayor corrupción en todos los órdenes, pero muy especialmente en el aparato de seguridad del Estado, agravando los obstáculos a la renovación moral que el gobierno mexicano ha tratado de impulsar. También ha contribuido de manera significativa al deterioro de las relaciones entre ambos países, que han llegado a su estado más precario en decenios. Las tendencias conducen al caos y deben ser inaceptables para ambos países. Para revertirlas es indispensable un replanteamiento de raíz de la política del gobierno de Estados Unidos frente al consumo, que elimine de cuajo grandes intereses delictivos que se alimentan de la demanda de narcóticos; el replanteamiento también de raíz de la exposición masiva del sistema de seguridad pública mexicano al flujo incontrolable de dólares y de corrupción del mercado estadounidense de narcóticos; la redefinición conjunta entre el gobierno mexicano y el

estadunidense de un marco de colaboración para actuar con efectividad frente a la oferta de heroína, en el que habría que incluir la participación de los gobiernos de Colombia, Bolivia, Perú y Panamá (principalmente) para actuar con efectividad frente a la oferta de cocaína.

Van Wert, desde una posición estadounidense, evalúa los esfuerzos más recientes de México, así como la respuesta de su gobierno, frente a un problema que afecta los intereses nacionales de ambas partes pero que, dadas las circunstancias internas, difícilmente podría ser prioritario en relación con la multitud de problemas que resulta necesario atender.

América Central ha ocupado la atención y los recursos diplomáticos de México y Estados Unidos durante los últimos años. La compleja evolución de los conflictos, reales y potenciales, en esa región contigua a México, así como los múltiples esfuerzos por dilucidar una solución pacífica aceptable para todas las partes interesadas, son el tema del ensayo de Carlos Rico. Reconociendo la tradicional posición hegemónica de Estados Unidos en el área, Rico intenta responder a la interrogante de si los países del Grupo Contadora y los del Grupo de Apoyo lograrán establecer un consenso que incluya y que responda, de manera efectiva y contundente, a las preocupaciones de seguridad expresadas por Estados Unidos respecto a esa región. Las perspectivas parecen pesimistas, en tanto la política estadounidense continúa definiéndose en gran parte en términos del objetivo de no incluir al actual régimen nicaragüense dentro de un escenario estable y duradero en el área.

Gustavo Vega analiza el Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios firmado por México y Estados Unidos en el mes de abril. El argumento principal de Vega es que, paradójicamente, dicho Entendimiento va a obstaculizar en vez de facilitar la capacidad exportadora de México al mercado estadounidense. Para fundamentar su posición, Vega nos remite al complejo proceso de negociaciones sobre subsidios e impuestos compensatorios que se desarrolló entre las naciones industrializadas a partir de la década de los setenta. México participó en éstas, pero decidió finalmente no firmar el Código de Subsidios adoptados por el GATT. El autor señala que el Código contempla las ventajas incluidas en el Entendimiento bilateral firmado con Estados Unidos y otros más. Por lo tanto, al anunciar el presidente De la Madrid en el mes de noviembre que México buscará ingresar al GATT, podría en el futuro aceptar el Código y denunciar el Entendimiento obteniendo mayores beneficios para la promoción de sus exportaciones.

En comparación con los anteriores, los dos últimos ensayos constituyen un ejercicio para ver más allá de la situación coyuntural correspondiente a 1985. El análisis de la política industrial de Estados Unidos y el de la creciente importancia de un tercer actor, Japón, para las relaciones económicas bilaterales, intentan aportar algunos elementos para el debate que tiene lugar sobre la acelerada integración de México a la economía internacional. Si bien la transición a un modelo distinto de crecimiento económico que ponga más énfasis en las exportaciones podría significar un incremento en los recursos disponibles, Kurt Unger señala que México podría encontrar obstáculos en los propios Estados Unidos para conseguir sus objetivos.

El análisis de tres grupos de industrias sirve para ilustrar la creciente ola proteccionista de un país que se ha dado el lujo, literalmente, de operar con un déficit en la balanza comercial cercano a los doscientos mil millones de dólares. Algunos grupos de productores estadounidenses, con mayor o menor éxito, se han organizado para defender sus intereses con el resultado de que el gobierno de Washington ha caído en contradicciones en cuanto a su retórica favorable al "libre comercio" se refiere. En el trabajo de Székely y Wyman se argumenta que lo anterior no debe sorprendernos en tanto que la estructura productiva y las ventajas comparativas están sufriendo importantes modificaciones a escala mundial. Desde la perspectiva mexicana, la estrategia japonesa de penetrar en el mercado estadounidense en asociación con varios países de industrialización reciente, incluido México, presenta un número de retos y oportunidades que conviene explorar y evaluar de manera sistemática.

Quisiera expresar finalmente mi agradecimiento a todos los autores, quienes participaron con entusiasmo y dedicación. La recopilación de estos trabajos, caracterizados por su excelencia, ha sido una experiencia provechosa y agradable.

Gabriel Székely

PERSPECTIVAS GENERALES

1985: UN MAL AÑO EN UNA ÉPOCA DIFÍCIL

LORENZO MEYER
El Colegio de México

El contexto

ENTRE LOS OBSERVADORES de la relación mexicano-americana a ambos lados del río Bravo parece haber consenso en un punto: 1985 fue un año malo, sobre todo por lo que se refiere a la forma de la relación. Y tratándose de las relaciones con Estados Unidos, la forma es, para México, casi tan importante como el contenido. En esto no hay ningún elemento de sorpresa; las dificultades en la relación bilateral de México con Estados Unidos se inscribieron en un contexto de diferencias y tensiones entre los dos países que arranca, en el corto plazo, de fines del decenio pasado.

El marco inmediato de la relación mexicano-norteamericana en 1985 lo dieron, básicamente, dos hechos: el triunfo rotundo de Ronald Reagan en las elecciones de 1984 en los Estados Unidos y la imposibilidad, en México, de superar la crisis económica según lo previsto en los planes originales del gobierno.

El 6 de noviembre de 1984 Ronald Reagan fue reelecto presidente de los Estados Unidos para un segundo y último periodo. El margen de su victoria fue holgado: recibió el 59% de los 92 millones de votos emitidos. Entre los blancos —el grupo más influyente en asuntos externos por su posición en la estructura del poder— el presidente contó con un respaldo aún mayor: el 70%. Estos electores apoyaron, sobre varias otras cosas, la continuación de una política exterior firme y sin concesiones frente al principal rival de Estados Unidos, la Unión Soviética, y frente a todos aquellos países o fuerzas internas o externas que se opusieran al proyecto global de Estados Unidos de superioridad sobre sus adversarios. Así pues, a partir de esta victoria electoral, se hizo más claro, si cabe, el proyecto norteamericano de lograr la superioridad militar sobre la Unión Soviética mediante la construcción de un sistema defensivo que lo haga inmune a los efectos de un primer ataque o de una represalia atómica soviética.

Las repercusiones de esta política de reestructuración del equilibrio nuclear y de nacionalismo agresivo, se dejaron sentir en el ámbito general

de la relación de Estados Unidos con el mundo entero, incluido México. De manera directa e indirecta, en 1985 las autoridades de Washington hicieron saber al gobierno mexicano que el margen de tolerancia que estaban dispuestas a aceptar ante las diferencias de opinión entre los dos países, tanto en asuntos mundiales como en los bilaterales, se había estrechado. La voluntad hegemónica de Estados Unidos en América Latina restó viabilidad al proyecto mexicano de mantener —y ensanchar— el margen de independencia relativa frente a su vecino del norte.

La vulnerabilidad mexicana frente a los Estados Unidos en 1985 tuvo dos facetas, ninguna de ellas nueva. Por un lado, la estructural, es decir, aquella producto de la diferencia histórica entre las economías de los dos países, diferencia que se puede resumir señalando que el Producto Interno Bruto (PIB) norteamericano es aproximadamente quince veces superior al de México. Por el otro, la coyuntural que surgió a raíz de la crisis de la economía mexicana iniciada en 1982 y que en 1985 se ahondó sin dar señales de un fin próximo. En torno a la primera faceta, no tiene caso ahondar en este ensayo pues es de sobra conocida y permanentemente, más que una variable se trata de una constante. Para nuestro propósito, lo que conviene resaltar son ciertos aspectos de la vulnerabilidad coyuntural.

En 1985, la deuda externa llegó a los 96 mil millones de dólares y el país debió entregar a sus acreedores internacionales y nada más por concepto de intereses, alrededor del 32% del valor de sus exportaciones. La inflación resultó más alta de lo previsto (más del 60%) y la devaluación del peso frente al dólar fue también más espectacular de lo que se había pensado (de 200 pesos por dólar en enero se pasó a 310 a mediados de año para cerrar a 480). En fin, en 1985 la economía creció al 2.7%, pero tal crecimiento se concentró en el primer semestre y, al concluir el año, los observadores pronosticaron para el siguiente una caída real del PIB de poco más del 2%. En resumen: los objetivos iniciales del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que eran lograr un crecimiento sostenido del PIB de entre el 5 y 6% en el periodo 1986-1988, simplemente resultarán imposibles de alcanzar, lo que afectó negativamente la percepción que, desde la sociedad, se tenía sobre el gobierno y el régimen.

Un aumento de las importaciones en 1985 —21.7% más que en 1984— aunado a una baja en los ingresos de divisas —el valor del petróleo exportado disminuyó 12.7%, el de los productos agropecuarios 20.3%, el de los minerales 6.3% y el de las manufacturas 7.9%— causaron un serio daño a las reservas en dólares del país. La caída del precio internacional del petróleo, la principal exportación mexicana, tuvo efectos muy dañinos. Esta caída se inició en febrero y se aceleró al fin de año. Para 1986 el panorama se presentaba desolador. Por falta de ajuste rápido en los precios del combustible mexicano respecto del mercado mundial, entre mayo y junio de 1985 PEMEX se encontró exportando menos de un millón de barriles diarios, cifra muy por debajo del millón y medio que se suponía era la meta esperada y deseable. En la segunda mitad del año se recuperó el volumen de las exportaciones pero no los ingresos. En promedio, el barril de crudo “maya” se vendió en 1985 a 1.16 dólares menos que el año anterior;

la baja del tipo "itsmo" fue de 1.75 dólares. Para el inicio de 1986 el precio había caído por debajo de los 20 dólares por barril.

Ante el deterioro de la capacidad de pago de México, la Secretaría de Hacienda negoció en marzo de 1985 la firma de un acuerdo con los representantes de poco más de 500 bancos extranjeros, que controlaban el grueso de la deuda externa mexicana. En virtud de este acuerdo, México pudo diferir el pago de la mitad de su deuda externa (48.7 miles de millones de dólares) a catorce años en vez de ocho. De todas formas, la continua baja en las reservas de divisas de México fue de tal magnitud que el gobierno se vio obligado a posponer un pago por 950 millones de dólares ya programado y que debería haberse efectuado entre octubre y diciembre de 1985.

Las dificultades crecientes de México para hacer frente a su deuda externa, así como la necesidad de contar con nuevas líneas de crédito internacional por alrededor de cuatro mil millones de dólares colocaron al gobierno de Miguel de la Madrid en una posición muy difícil. Al finalizar 1985 la posibilidad de una moratoria en el pago de la deuda externa mexicana era cada vez más real. Fue en este marco de grandes dificultades económicas internas, que tuvieron claras expresiones políticas, que se dio la relación de México con Estados Unidos.

Centroamérica y Naciones Unidas, dos arenas multilaterales con problemas

En 1985, la pugna entre el gobierno sandinista de Nicaragua y los Estados Unidos aunada a la persistencia de la acción guerrillera en El Salvador, siguió siendo el eje alrededor del cual giró la confrontación Este-Oeste en América Latina. La determinación norteamericana por evitar una solución negociada a la guerra civil salvadoreña que diera una participación, por mínima que fuera, en el gobierno de ese país al FMLN, y su aún más clara determinación de obligar a los sandinistas a negociar un acuerdo de participación política con las fuerzas contrarrevolucionarias, como condición necesaria para dejar de hostilizar al régimen nicaragüense y ejercer presión, hicieron que Washington siguiera sin mostrar ningún interés real por la vía propuesta por México y los otros países latinoamericanos miembros del llamado "Grupo de Contadora", formado en enero de 1983 por México, Venezuela, Colombia y Panamá con el propósito de servir de intermediario para alcanzar la paz entre los países de Centroamérica, teniendo como base los principios de no intervención y respeto a la soberanía nacional.

El Acta de Paz de Contadora —documento elaborado con muchos trabajos en 1984— requería de los gobernantes nicaragüenses un compromiso claro de no apoyar más a la guerrilla salvadoreña o de cualquier otro país de la región, pero igualmente necesitaba de una aceptación por parte de Estados Unidos y sus aliados centroamericanos de poner fin a la ayuda que abiertamente daban a los contrarrevolucionarios nicaragüenses, firmemente establecidos en sus bases de Honduras y Costa Rica. En el fondo, el proyecto de Contadora equivalía a garantizar la supervivencia del sandinismo —respeto al principio de la soberanía nacional— a cambio de que debili-

tara sus vínculos con Cuba y la URSS y aceptara dejar de otorgar cualquier tipo de apoyo a los rebeldes salvadoreños del FMLN. Estados Unidos simplemente no se mostró interesado en ese tipo de solución, pues consideró que el tiempo estaba de su parte en la guerra civil salvadoreña y que, por tanto, no tenía por qué resignarse a aceptar la consolidación y permanencia del régimen revolucionario de Nicaragua, cada vez más identificado con un proyecto interno de corte socialista y poco dispuesto a romper por completo con Cuba y la Unión Soviética. Dentro de este esquema, Contadora y su insistencia en el respeto al principio de no intervención, resultó para la administración de Reagan más un problema que una solución, aunque los voceros de la política exterior de Washington siempre tuvieron cuidado de no negar por completo la legitimidad en que se basaba el esfuerzo del grupo latinoamericano. Para fines de 1985 las negociaciones que había llevado a cabo el Grupo Contadora entre las partes en conflicto en Centroamérica habían entrado en un período de receso al fallar el intento por lograr la firma de Nicaragua del Acta de Paz, acta que se había vuelto a redactar tras el rechazo de la versión original por parte de Honduras, Costa Rica y El Salvador en 1984. Al final de 1985, los países del Grupo Contadora y sus apoyos confiaban en que las elecciones en varios países centroamericanos —Guatemala, Honduras y Costa Rica— abrieran nuevos espacios de negociación, aunque las perspectivas no eran buenas pues las posibilidades de que Estados Unidos, el poder hegemónico de la región, modificara su posición eran casi nulas.

La relativa ineffectividad de Contadora en 1985, aunada a la inviabilidad de las pláticas directas entre Estados Unidos y Nicaragua que México continuó auspiciando en Manzanillo, Colima —pláticas suspendidas unilateralmente, aunque de manera “temporal”, por Estados Unidos en enero de 1985— dejaron en un callejón muy estrecho a la política mexicana en Centroamérica. Contadora, en sus inicios, había sido una alternativa a la estrecha relación bilateral que el gobierno de José López Portillo había establecido con Nicaragua y que había causado serios problemas a México con Estados Unidos y algunos países latinoamericanos. Sin embargo, para fines de 1985 era obvio que Contadora había perdido efectividad. Por otro lado, la “tercera opción”, desentenderse del problema centroamericano y concentrarse en la relación con Guatemala —donde un civil, Vinicio Cerezo, había ganado las elecciones— no se podía hacer sin pagar un precio: la vulnerabilidad del principio toral de la política interamericana tradicional de México: la defensa de la no intervención.

El 4 de abril de 1985, el presidente Reagan presentó su llamada “Iniciativa de Paz” para Centroamérica. En virtud de tal propuesta, el gobierno norteamericano ofrecía al de Nicaragua no otorgar ayuda militar a los contrarrevolucionarios nicaragüenses (aunque continuaría apoyándolos con ayuda “humanitaria”), pero siempre y cuando el gobierno sandinista aceptara detener sus operaciones contrainsurgentes y negociara un arreglo político con sus enemigos. La propuesta del presidente estadounidense no tuvo como destinatario real al gobierno de Managua —de antemano se esperaba su rechazo— sino al Congreso de Estados Unidos, pues la iniciativa buscaba presentar a los sandinistas como intransigentes y facilitar así a los congre-

sistas que votaran en favor de otorgar abiertamente ayuda a los contrarrevolucionarios —simbólicos catorce millones de dólares—, lo que equivaldría a avalar la política de presión abierta y creciente contra el sandinismo.

Como parte de la política general de apoyo a los movimientos insurgentes anticomunistas en América Latina, Asia y África, el presidente Reagan presionó a sus colegas mexicano y colombiano para que se declararan públicamente en favor de su Iniciativa de Paz, lo que puso en una situación muy difícil a México y a Colombia. El rechazar abiertamente la demanda de Reagan —que incluyó una llamada telefónica del presidente de Estados Unidos a Miguel de la Madrid así como la visita de un enviado especial estadounidense el 9 de abril habría creado una tensión más en la relación mexicano-norteamericana. Sin embargo, aceptar la iniciativa hubiera sido admitir y legitimar el derecho de Estados Unidos a intervenir en los asuntos internos de un país latinoamericano al dictar las condiciones de la naturaleza del equilibrio interno de fuerzas. La respuesta mexicana fue lo más ambigua y menos comprometedora posible y constituyó un rechazo implícito a la posición estadounidense. En efecto, De la Madrid respondió al presidente de Estados Unidos que el diálogo entre los grupos de cada país centroamericano era benéfico, pero que pronunciarse en torno al mismo escapaba a la actuación del Grupo Contadora, puesto que su principio básico es el de la no intervención en los asuntos internos. En cualquier caso, el incidente sirvió para resaltar una vez más lo estrecho de los márgenes de maniobra mexicanos frente a una diferencia sustantiva con Washington.

Al concluir 1985, en México y en los estados Unidos se daban los últimos toques a los preparativos para la tercera reunión el 3 de enero de 1986 de los presidentes de México y Estados Unidos. Si bien este encuentro ya no tuvo lugar en 1985, en realidad cerró el cúmulo de procesos que se desarrollaron a partir de la reunión anterior de los mandatarios en 1984.

En Mexicali, tanto Estados Unidos como México pusieron especial cuidado en disminuir las referencias al tema centroamericano para poder subrayar las coincidencias y el lado positivo de su relación. Como ejemplo de lo constructivo de esta relación, Estados Unidos ofreció su apoyo para que México pudiera obtener créditos externos frescos por 4 mil millones de dólares. Sin embargo, apenas concluida la reunión, el presidente de Estados Unidos hizo una declaración pública reafirmando el propósito y derecho norteamericanos de seguir apoyando a los contrarrevolucionarios nicaragüenses, quienes, desde la perspectiva oficial de Washington, no eran contrarrevolucionarios sino “luchadores de la libertad”. Así pues, las diferencias entre México y los Estados Unidos respecto al complicado problema nicaragüense siguieron tan irreductibles al iniciarse 1986 como lo habían sido al principiar 1985.

La actuación del Grupo de Contadora fue el principal, pero no el único, foco de tensión entre México y Estados Unidos en el ámbito de las relaciones multilaterales. En las Naciones Unidas, por ejemplo, la delegación mexicana asumió posiciones o hizo declaraciones de carácter tercermundista, que fueron consideradas con desagrado por el Departamento de Estado. Una muestra de este conflicto tuvo lugar cuando en mayo de 1985 el delegado mexicano ante la ONU declaró que el boicot económico que los

Estados Unidos habían impuesto contra Nicaragua, vulneraba el orden jurídico internacional y atentaba contra el derecho a la autodeterminación. El cambio del jefe de la misión de México ante Naciones Unidas a fines de 1985, fue interpretado por algunos observadores como un esfuerzo mexicano por disminuir los focos de tensión secundaria con Estados Unidos.

La relación bilateral: el choque simbólico

Las relaciones políticas bilaterales entre México y Estados Unidos se vieron notoriamente deterioradas cuando apenas se iniciaba el año. El motivo fue un incidente inesperado, pero que de inmediato fue usado por las autoridades de Estados Unidos para expresar su descontento en torno a ciertas políticas mexicanas. El 7 de febrero Enrique Camarena, un agente comisionado en México por la Drug Enforcement Administration (DEA) de los Estados Unidos, agencia dependiente de la oficina del Procurador General, fue secuestrado en Guadalajara mientras investigaba el tráfico de drogas en la costa occidental de México y posteriormente fue asesinado.

El "Caso Camarena" dio pie a que, con el consentimiento tácito de sus superiores, varios funcionarios menores del gobierno de Estados Unidos se transformaran, por un momento, en formuladores de la política estadounidense hacia México. La vida en la frontera norte de México se transformó de arriba a abajo al echar a andar por primera vez desde fines de los sesenta, una "Operación Intercepción" el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos. Supuestamente el objetivo de detener para inspeccionar minuciosamente a cientos de miles de autos que intentaban cruzar la frontera hacia Estados Unidos era dar con Camarena y sus secuestradores, justificación que nadie creyó por ilógica. Resultó obvio que la meta real era desalentar la visita de norteamericanos a México como una forma de presionar al gobierno mexicano a cooperar más activa y eficientemente con las autoridades del país vecino en materia de drogas. Las declaraciones de los directivos de la DEA y otras agencias del gobierno de Estados Unidos a la prensa y la televisión nacional e internacional, fueron una andanada de acusaciones directas en contra de la ineficacia y corrupción de las autoridades mexicanas.

Los medios masivos de comunicación de Estados Unidos y, en menor medida de Europa, presentaron a sus lectores y televidentes decenas de artículos y programas que subrayaban la enorme corrupción de la policía, del aparato judicial mexicano e incluso del ejército. El *New York Times*, por ejemplo, entre el 21 de febrero y el 13 de abril dedicó 34 artículos al tema. En tono menor, pero no por ello menos dañina, también se desató una ola de noticias en torno a la inseguridad de los viajeros norteamericanos en las carreteras de México. El gobierno de Estados Unidos jugó con la idea de hacer oficial la advertencia a los turistas que se internaron en México de que su seguridad corría peligro. De esta manera indirecta pero efectiva, el gobierno y los medios de comunicación de Estados Unidos pusieron en tela de juicio la política de "renovación moral" de Miguel de la Madrid e incluso la legitimidad de su gobierno y del régimen. Desde la perspectiva

estadunidense, el interés nacional de Estados Unidos requería al sur de su frontera un vecino que no obstaculizara su acción internacional y que, en cambio, contara con un gobierno eficiente, predecible y legítimo.

Sólo la captura, en abril, de Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo —miembros prominentes de la gran mafia que controla la producción de drogas en México y responsables del asesinato de Camarena— así como el arresto de algunos policías y el cese de otros más, disminuyó el caudal de noticias negativas sobre México en la prensa internacional. Una serie de entrevistas entre los procuradores generales de México y Estados Unidos así como entre los cancilleres de ambos países, pareció poner punto final a la tensión provocada por el caso Camarena. De todas formas, en lo que restó del año y de tarde en tarde, el embajador y la prensa de Estados Unidos se encargaron de recordar públicamente que el gobierno de México seguía en el banquillo de los acusados por lo que al problema de la droga —y de la corrupción— se refería.

Las elecciones legislativas mexicanas de mediados de año también resultaron ser otro inesperado motivo de irritación en la relación mexicano-norteamericana. En efecto, las elecciones de julio dieron pie para que, dentro y fuera del gobierno de Estados Unidos, se especulara en torno a la erosión de la legitimidad del régimen mexicano y la necesidad de apoyar una reforma que lo alejara de su naturaleza autoritaria para mantener su viabilidad en un contexto de creciente pluralidad social. De hecho, aunque no formalmente, la política interna de México se convirtió en parte sustantiva de una agenda no oficial pero real entre México y los Estados Unidos.

Desde el inicio de 1985, la prensa de Estados Unidos dejó saber a sus lectores que, de haber un fraude masivo en las elecciones legislativas de julio, podría surgir la violencia social en México como única vía de alcanzar la democracia. Esta posibilidad se hizo más verosímil a raíz de las violentas manifestaciones de los panistas en Piedras Negras, que al principiar el año protestaron por un supuesto fraude local. En los círculos oficiales de Washington se empezó a especular, aunque de manera discreta y privada, en torno a la viabilidad del monopolio del poder mantenido por más de medio siglo por el PRI.

La suposición de que era posible una victoria sustantiva de la oposición conservadora, particularmente en Sonora, así como la amenaza de violencia si tal victoria no era reconocida, llevó a los medios masivos de comunicación de Estados Unidos a subrayar la erosión en la legitimidad del régimen político mexicano por su incapacidad y corrupción, así como la posibilidad de un cambio político histórico al sur del Río Bravo: el principio del fin del dominio del PRI, principalmente en el norte de México. El hecho de que tal cambio estuviera encabezado por una fuerza conservadora como el PAN, que se mostraba más cercana que el PRI a la filosofía política y económica dominante en Estados Unidos, hizo que la posibilidad del cambio no inquietara mucho a quienes, desde dentro o fuera del gobierno norteamericano, seguían el curso de los acontecimientos en México. Para algunos analistas de los servicios de inteligencia de Estados Unidos, un aumento en el pluralismo político de México, sobre todo si era de signo conservador, sería útil al interés nacional de ese país.

La victoria oficial aplastante del PRI en las elecciones de julio, así como los pormenorizados reportajes de un par de centenares de corresponsales extranjeros sobre instancias de fraude abierto del PRI en contra del PAN, hicieron que la prensa de Estados Unidos —y también la europea— restara legitimidad al proceso electoral mexicano, y que de paso dejara en claro que, ante la fuerza de la evidencia difícilmente se podía catalogar al mexicano entre los sistemas democráticos de Occidente.

Los voceros oficiales del gobierno mexicano consideraron que el interés desusado que los reporteros norteamericanos habían mostrado en relación al proceso electoral de mediados de 1985 —en particular en Sonora— no era una mera coincidencia, sino que el gobierno de Washington estaba tratando de construir una agenda no oficial con México, para presionarlo. La opinión generalizada entre estos exponentes del sentir oficial mexicano, era que la cobertura dada a las fallas del sistema electoral mexicano —fallas que siempre habían existido— era parte central de una campaña, orquestada desde los altos niveles del gobierno de los Estados Unidos, para desacreditar internacionalmente al régimen mexicano y minar la posición de México dentro del complejo contexto internacional en general y de la crisis centroamericana en particular. Según este razonamiento, la pérdida de legitimidad internacional de los procedimientos electorales mexicanos buscaba restar al gobierno de México la capacidad de pronunciarse sobre la naturaleza democrática o no democrática de los gobiernos de Centroamérica.

Está por demás aclarar que hasta hoy no contamos con ninguna prueba de que efectivamente hubiera habido una acción premeditada de las autoridades de Estados Unidos para influir sobre la prensa de su país y la internacional en contra del gobierno de Miguel de la Madrid. Hay poca duda, sin embargo, de que entre los círculos conservadores norteamericanos, disgustados con las políticas externa e interna del gobierno mexicano, la mala prensa que las autoridades mexicanas tuvieron a mediados de 1985 fue motivo de satisfacción, pues las puso a la defensiva.

Lo verdaderamente importante

Pese a lo espectacular de algunas de las tensiones que tuvieron lugar en 1985 entre México y Estados Unidos, conviene no perder de vista que en el área donde México estaba más vulnerable —la economía— Estados Unidos actuó de manera distinta, con gran cautela. El tema de la relación económica se vio relativamente aislado de aquellos en que las diferencias entre los dos países se hicieron públicas.

En el centro de la relación económica entre México y los Estados Unidos se encontró el problema de la deuda externa mexicana de 96 mil millones de dólares. A lo largo del año hubo voces dentro de México que propusieron, desde una perspectiva económica y política tanto como ética, la necesidad de declararse en moratoria, suspender el pago de intereses y usar el total de los recursos generados por las exportaciones para devolver a la economía su capacidad de crecimiento.

Los círculos gubernamentales mexicanos aprovecharon estas deman-

das radicales, para hacer resaltar ante los círculos financieros internacionales lo responsable —y difícil— de su propósito de seguir cumpliendo con el pago de la deuda, pero a la vez, y como contrapartida, dejaron saber que era urgente llegar a un arreglo que otorgara a México intereses más bajos y plazos de pago más largos. En la reunión de Mexicali del 3 de enero de 1986 entre Ronald Reagan y Miguel de la Madrid, México recibió el reconocimiento por su esfuerzo para reordenar su economía y mantener sus compromisos internacionales; a cambio, Estados Unidos dio una cierta promesa de apoyo a las peticiones mexicanas de crédito. México buscaba una respuesta más concreta, pero no la hubo.

Hay razones que permiten explicar la prudencia con que Estados Unidos actuó en 1985 con relación a la deuda mexicana. En primer lugar, presionar económicamente a México lo hubiera podido llevar a la moratoria de pagos, situación que afectaría inmediata y gravemente a algunos de los grandes bancos estadounidenses que tienen en sus carteras una parte sustantiva de los préstamos hechos a México. Si estos bancos se vieran en dificultades por tener que cancelar su cartera mexicana, el sistema bancario de Estados Unidos en su conjunto se vería afectado adversamente, sobre todo si el ejemplo mexicano fuera seguido por otros de los grandes deudores.

La posibilidad de una moratoria en el pago de la deuda externa mexicana, no sólo representó una amenaza potencial para el sistema bancario estadounidense e internacional, sino que una reacción punitiva internacional en contra de tal medida afectaría su estabilidad al hacer aún más grave la crisis económica. En efecto, y como ya se señaló, el interés nacional de Estados Unidos frente a México requiere del mantenimiento de la estabilidad y predictibilidad de los procesos políticos mexicanos. Esta es, quizá, la razón política de fondo que explica que las dificultades económicas de México en 1985 no fueran empleadas por Estados Unidos para presionar a la administración de Miguel de la Madrid de la misma manera que lo fueron las situaciones embarazosas, pero de efectos menos sustantivos y pasajeros, del narcotráfico o las elecciones.

Al finalizar 1985, la comunidad financiera internacional parecía coincidir, al menos parcialmente, con la posición de gobiernos de países deudores como el mexicano. Desde ambas perspectivas resultaba obvio que para no caer en una serie de quiebras y moratorias era necesario politizar la deuda. Esto significaría, entre otras cosas, hacer intervenir al gobierno de Estados Unidos así como a los de Europa Occidental y Japón, para que crearan un mecanismo que facilitara créditos blandos a los deudores o aceptara hacerse cargo de la deuda externa de los países del Tercer Mundo, de tal manera que se liberara a los bancos privados de una cartera de alto riesgo.

Una primera respuesta, aunque insuficiente, a la demanda de politizar la deuda, ocurrió a fines de 1985 cuando se dio a conocer el llamado "Plan Baker", elaborado por el secretario del Tesoro de Estados Unidos James Baker, y cuyo objetivo era facilitar crédito hasta por 20 mil millones de dólares en un período de tres años para que reactivaran sus economías un grupo de países subdesarrollados abrumados por el peso de las deudas. Al finalizar 1985 este plan era aún un mero proyecto que intentaba, a cambio

de ayuda, imponer una serie de condiciones a los beneficiarios, entre ellas la disminución del gasto público y lineamientos de política económica que favorecieran la liberación del comercio y la inversión privada —nacional y extranjera— frente a la pública.

Aunque el tema de la deuda acaparó buena parte de la atención de las autoridades de México y los Estados Unidos en torno a la relación económica de ambos países, ello no significó en modo alguno que la agenda económica bilateral quedara agotada ahí. Como es obvio, también estuvieron los viejos problemas del comercio y la inversión directa.

Por lo que hace al comercio, el problema más apremiante —y que venía de tiempo atrás— siguió siendo el de las acusaciones sistemáticas que productores de Estados Unidos hacían en contra de sus competidores mexicanos, acusándolos de exportar productos subsidiados. Las posibilidades mexicanas de defensa frente a los cargos de competencia desleal eran relativamente pocas, pues por no pertenecer México al Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (GATT) y por no tener acuerdo comercial con su vecino del norte, el Departamento de Comercio de Estados Unidos no podía otorgar a México la ventaja de la “prueba del daño”, es decir, exigir a quienes esgrimieran el argumento de que la competencia desleal dañaba sus intereses, que lo probaran antes de proceder a disminuir o cerrar el mercado norteamericano a los productores mexicanos.

En abril de 1985 México y Estados Unidos lograron la firma de un acuerdo ejecutivo (Executive Agreement) sobre subsidios. En virtud de este acuerdo, México se comprometió a no subsidiar los insumos empleados por los fabricantes mexicanos en sus exportaciones al país del norte y a cambio, las autoridades de Estados Unidos otorgaron a México el beneficio de la tan buscada prueba del daño.

Los cambios que sufrió la naturaleza de la relación comercial entre México y Estados Unidos en 1985 fueron mucho más lejos que el acuerdo en torno a los subsidios —que en sí mismo resultó ser un paso histórico— pues fue al final de ese año que el presidente mexicano ordenó que se iniciaran las negociaciones para que México ingresara al GATT. Se trató de una decisión muy controvertida, especialmente por el hecho de que desde hacía tiempo Estados Unidos había buscado que México aceptara enmarcar en el GATT la relación comercial entre los dos países. El viejo proyecto mexicano de industrializarse a base de la sustitución de importaciones —es decir, en base al mercado interno—, y que le había llevado sistemáticamente a rechazar la destrucción de las barreras tarifarias que supone el ingreso al GATT, parecía haber sido desechado. La crisis de la economía mexicana llevó a las autoridades a iniciar un cambio sustancial en la estrategia del desarrollo mexicano. De esta manera, un objetivo de la administración de Miguel de la Madrid fue el dejar sentadas las bases para que México se transformara en un país capaz de exportar manufacturas con un alto contenido de mano de obra —su recurso abundante— a la manera de Taiwán o Corea del Sur.

Al finalizar 1985, la discusión pública con relación al ingreso de México al GATT y todo lo que ello significaría en el corto plazo —la destrucción de una parte de la planta industrial por ineficiente— y en el largo —una liga

mucho más estrecha al mercado estadounidense, destino inevitable del grueso de las futuras exportaciones—, era uno de los temas centrales del debate político interno mexicano.

La inversión extranjera directa fue también foco de atención y de discusiones encendidas en 1985, sobre todo en el caso de la industria farmacéutica y de computadoras. En realidad, el arreglo entre México y Estados Unidos en torno a los subsidios se retrasó porque México quería poner en práctica una legislación que obligaría a los productores de medicamentos a hacer del dominio público la naturaleza de sus fórmulas. Las empresas farmacéuticas, básicamente subsidiarias de consorcios extranjeros, se opusieron a la medida por considerar que sus derechos de patente estaban sin salvaguarda. Por lo que hace a las computadoras, la International Business Machines (IBM) pidió a México la aprobación de un proyecto de inversión en donde la empresa tendría el control total. Otras empresas competidoras protestaron, pues a ellas se les había obligado a asociarse con capital nacional como condición de su ingreso al mercado mexicano.

En la prensa especializada, así como en declaraciones de empresarios e incluso funcionarios de Estados Unidos las demandas de los laboratorios farmacéuticos y de la IBM se presentaron como casos simbólicos cuya solución expresaría la verdadera voluntad y capacidad del gobierno mexicano para mantener o variar su política respecto a la inversión directa extranjera. Al final de cuentas la ley se modificó en el sentido deseado por los laboratorios y el proyecto de la IBM fue aprobado, ambas decisiones fueron interpretadas por la mayoría de los observadores como un esfuerzo del gobierno por revitalizar la inversión externa directa; el logro de tal objetivo era aún una interrogante al concluir 1985.

Lo inesperado

El sismo que afectó a la ciudad de México y a varias otras poblaciones al occidente de la capital, causó daños de una magnitud tal que el gobierno y la sociedad mexicanos no lograron reunir de inmediato los recursos necesarios para hacer frente de manera adecuada a la emergencia.

Las noticias en torno a la catástrofe se difundieron por todo el orbe. La prensa y la televisión estadounidenses transmitieron a su público escenas dramáticas y conmovedoras. El gobierno de Estados Unidos —como muchos otros— ofreció de inmediato ayuda. Las autoridades mexicanas titubearon pero finalmente la aceptaron. La ayuda llegó de un buen número de países pero, obviamente, la cercanía y los recursos de Estados Unidos se hicieron presentes de inmediato. El embajador apareció en algunas de las zonas más dañadas de la capital e incluso se convirtió en una fuente de información que no tardó en entrar en contradicción con las oficiales, pues estas últimas tendieron a minimizar la magnitud del desastre.

La esposa del presidente de los Estados Unidos, Nancy Reagan, viajó a México para expresar oficialmente la solidaridad de su gobierno con las víctimas, a la vez que para entregar un donativo simbólico —un millón de dólares— para el programa de reconstrucción. En conjunto, la ayuda oficial

de Estados Unidos se valuó en cincuenta millones de dólares. Al lado de este aspecto oficial de la relación, destacó la contribución de miles de ciudadanos estadounidenses para la creación de fondos privados que reunieron y enviaron a México por los canales más diversos, dinero y materiales para atender las necesidades inmediatas de los damnificados. En México, las autoridades pusieron un empeño especial en dejar claramente establecido que la ayuda externa sería administrada con honestidad, pues lo último que se deseaba en México era que la ayuda se transformara en un elemento más de mala imagen internacional para el gobierno mexicano.

El significado

El año de 1985 en la relación bilateral entre México y los Estados Unidos no fue testigo de ningún cambio inesperado o de naturaleza tan nueva que modificara el carácter anterior de la relación. Sin embargo, tampoco se trató de un año que vaya a pasar desapercibido en los anales de la relación entre ambos países, al menos no desde el punto de vista mexicano.

El problema de las drogas, aunado al de la seguridad de los turistas estadounidenses en México, aunque importante en sí mismo, rebasó su ámbito natural y, por un momento, se transformó en instrumento que sirvió a ciertas autoridades de Estados Unidos para presionar a México, al poner de relieve las diferencias en la naturaleza no sólo de los sistemas policiacos y de justicia así como de gobierno de los dos países, sino incluso de las dos sociedades. El objetivo aparente fue obligar al gobierno mexicano a hacer más efectiva su campaña contra las drogas y aumentar la seguridad de los viajeros, pero a un nivel más profundo, la situación sirvió para restar legitimidad a ciertas posiciones internacionales de México, en particular a aquellas que se oponen a las acciones encaminadas a reafirmar la hegemonía de Estados Unidos en América Latina —particularmente en el Caribe y Centroamérica—, como parte de un proyecto global de redefinición de la estructura mundial del poder.

A mediados de año, y también sólo por un momento, la naturaleza de los procesos políticos internos —en particular la pérdida de legitimidad y de credibilidad en el sistema— pareció volverse parte de la agenda bilateral entre México y su poderoso vecino del norte, una agenda no oficial pero real. A todos quedó claro entonces que la estabilidad política mexicana era asunto que, a querer que no, interesaba a los Estados Unidos. En 1985 este tema hizo su aparición más como un problema potencial que como un factor determinante en la relación entre los dos países.

Problemas como los anteriores parecieron quedar aislados por un compartimiento estanco de otro tema que también afectó a la relación de México con Estados Unidos: el de la deuda externa mexicana. La liga de la crisis del modelo económico mexicano con la estabilidad política y con la capacidad de México para pagar su deuda externa y no afectar la salud del sistema financiero de Estados Unidos y del mundo occidental, llevó a que Estados Unidos no aprovechara la debilidad económica de su vecino del sur para presionarlo de la misma forma como lo había hecho con relación a los

otros problemas ya mencionados. Las dificultades económicas de México resultaron potencialmente muy peligrosas para los intereses de Estados Unidos, de ahí el deseo de Washington de no agudizarlas.

El año de 1985 también fue importante porque en él se hicieron patentes los esfuerzos del gobierno mexicano por echar las bases de un nuevo modelo económico que lleve a México en el mediano plazo a centrar su crecimiento más en su capacidad de exportación de manufacturas y menos en la producción para el mercado interno. La determinación del gobierno de ingresar al GATT, puso a México a tono con una vieja política comercial de los Estados Unidos que favorece tarifas arancelarias bajas y un mayor juego de las fuerzas del mercado como determinante de los intercambios comerciales internacionales. Al concluir 1985 era difícil predecir si esta nueva estrategia tenía posibilidades de sacar a México de su crisis y en qué medida Estados Unidos se encontraba dispuesto a auxiliar a su vecino del sur. Esto es, a no ponerle obstáculos sino más bien facilitarle la transición al nuevo modelo económico de apertura de su mercado y a otorgarle condiciones más favorables para cumplir con el pago de la deuda evitando el escenario extremo de una moratoria. La agudización de las tendencias negativas del mercado petrolero a fines de 1985 complicaron aún más este difícil panorama.

Finalmente, es necesario mencionar algunos de los temas que no fueron fuente de tensión y conflicto entre México y Estados Unidos, aunque tienen el potencial para serlo. En primer lugar, destaca el tema de los trabajadores indocumentados de México en Estados Unidos. En 1985 no se dio forma a ninguna legislación especial al respecto en Estados Unidos, aunque el Senado sí dio su aprobación a un marco legal que haga más difícil la presencia de los trabajadores mexicanos indocumentados siguen presionando en ese sentido. Mientras tanto, el número de mexicanos deportados por el Servicio de Inmigración y Naturalización aumentó respecto de los años anteriores. Los problemas de uso de recursos naturales compartido en la región fronteriza siguieron esperando su incorporación a un marco general de negociación entre los dos países. Las diferencias en torno a los derechos de pesca continuaron sin resolverse y el embargo contra el atún mexicano se mantuvo vigente. Sin embargo, en los casos mencionados y en otros similares, existió la conciencia en México de que eran temas que tarde o temprano se incorporarán a la agenda formal de la relación con Estados Unidos.

LOS MISMOS HECHOS, DIFERENTES VERSIONES: UNA VISIÓN NORTEAMERICANA DE LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS (1985)*

MARGARET DALY HAYES

Consejo de las Américas, Washington, D.C.

TRES PAÍSES OCUPAN América del Norte: Canadá, Estados Unidos y México. Las dos fronteras de Estados Unidos están abiertas y, por lo tanto, prácticamente se encuentran abiertas las fronteras entre los tres países. La economía de Estados Unidos es claramente dominante, y es mucho más grande que la de Canadá o la de México.¹

Estados Unidos es el socio comercial más importante de sus dos vecinos. Canadá es el principal socio comercial de Estados Unidos y su comercio supera en un tercio el valor del comercio con Japón. Tradicionalmente México ha seguido en orden de importancia a estos dos países entre los socios comerciales de Estados Unidos. Tanto Canadá como México abastecen de hidrocarburos a Estados Unidos. Canadá es un fuerte competidor de Estados Unidos en los mercados mundiales de granos; México es uno de los principales compradores de granos de Estados Unidos.

Tanto Canadá como México son grandes centros de atracción para capitales bancarios e inversiones estadounidenses. Hasta 1983, Canadá había recibido alrededor de 47 500 millones de dólares en inversión directa pro-

* Este ensayo es el resultado de mi investigación, y mis opiniones no deben ser interpretadas como representativas de puntos de vista y opiniones del Consejo de las Américas o de sus miembros.

¹ Las cifras son realmente sorprendentes. Estados Unidos es la economía más grande del mundo y Canadá ocupa el octavo lugar. México está entre las primeras veinte economías más grandes. Por lo demás, estos países difieren enormemente en tamaños de población y en ingresos *per capita*. En 1982, por ejemplo (antes de que la crisis de la deuda afectara a la economía mexicana tan severamente), el Banco Mundial presentó la siguiente información:

	<i>Población (millones)</i>	<i>Producto Interno Bruto (per capita)</i>	<i>Producto Nacional Bruto (millones de dólares)</i>
Estados Unidos	231.5	13 160	3 046 540
Canadá	24.6	11 320	278 472
México	73.1	2 270	165 937

cedente de Estados Unidos y México 5 000 millones (Departamento de Comercio de Estados Unidos, 1984). Ambos países viven disgustados por la profunda penetración de las compañías estadounidenses en sus economías.

Por su misma proximidad, existen diferencias entre las políticas de las tres naciones. Las relaciones entre Canadá y México son cordiales, pero no cercanas. Las relaciones de Estados Unidos con México y Canadá son intensas, complejas y cordiales. Entre Estados Unidos y Canadá, aun cuando las diferencias son profundas, parecen manejables; entre Estados Unidos y México el manejo de las diferencias con frecuencia parece a punto de salirse de control. Las relaciones entre Estados Unidos y México también con frecuencia parecen caracterizarse por ambivalencia, ignorancia, diferencia de estilos y falta de comunicación honesta. En ambos lados de la frontera mexicano-estadunidense se comprenden mal los distintos supuestos culturales con los que cada país se guía en sus relaciones con el exterior.

Ya sea por diferencias históricas y culturales, o por diferencias en niveles de desarrollo, o por ambas, lo cierto es que México y Estados Unidos simplemente ven una serie de cosas de manera muy diferente; parecen ver a través de lentes distintos los asuntos bilaterales o exteriores. Cuando México y Estados Unidos se hablan uno al otro, a menudo parecen estar o de hecho están, en un diálogo de sordos.

Muchas de las discrepancias entre las dos naciones surgen porque las cosas tienen un significado distinto en cada país. Hasta que no se eliminen en los dos países las barreras para una comunicación más efectiva, las relaciones entre Estados Unidos y México seguirán siendo "difíciles".

Con todo, haciendo a un lado las diferencias, existe una profunda atracción por México y un intenso deseo entre los norteamericanos² por tener una relación más cercana y de mutua comprensión con México y con los mexicanos. La actitud solidaria del público norteamericano quedó demostrada de manera más dramática durante el trágico terremoto de septiembre. Los norteamericanos, a título personal, dieron millones de dólares en ayuda para México y observaron cotidianamente los esfuerzos de rescate en la televisión y en la radio. Este ensayo critica la calidad de las relaciones entre Estados Unidos y México, pero también busca compartir y quizá esclarecer, las frustraciones que causan los malentendidos entre los dos países.

Durante 1985 los principales asuntos entre Estados Unidos y México no fueron distintos a los de años anteriores: deuda, comercio, migración, drogas y política exterior. Aunque de manera distinta, en cada asunto volvieron a distinguirse las diferentes perspectivas con las que mexicanos y norteamericanos ven sus relaciones mutuas.

² Es difícil hasta saber cómo llamarnos a nosotros mismos. Es costumbre llamar a los canadienses "canadienses" y a los mexicanos "mexicanos". Pero no existe referencia exacta para los que viven en Estados Unidos, excepto "americanos". Los sudamericanos con frecuencia nos llaman norteamericanos, pero los canadienses y los mexicanos también son norteamericanos. Algunos nos llaman gringos, pero es un mote demasiado informal o peyorativo. En este ensayo decidí llamar a los nacionales de Estados Unidos, norteamericanos, a los nacionales de México, mexicanos y a los nacionales de Canadá, canadienses.

Relaciones económicas: deuda y comercio

Estados Unidos y México tienen una relación económica simbiótica que, aunque más decisiva para México es también muy importante para el bienestar de Estados Unidos. La crisis económica que México ha venido padeciendo desde 1982 ha dejado su huella en Estados Unidos. Se estima que aproximadamente 400 000 empleos se perdieron en Estados Unidos por la recesión en México. Las exportaciones de Estados Unidos a México bajaron de 17 800 millones de dólares en 1981 (cuando México era el tercer socio comercial de Estados Unidos) a cerca de 10 000 millones en 1982 y a menos de 8 000 millones en 1983. Dichas exportaciones siguen hoy muy por debajo de los niveles alcanzados en 1981. Compañías norteamericanas con negocios en México perdieron utilidades debido a la depreciación del peso; perdieron ventas debido a una disminución en la demanda y perdieron oportunidades de inversión debido a una limitada disponibilidad financiera. El efecto de la crisis de la deuda ha sido, desde luego, infinitamente más severo para México y para los mexicanos. Sin embargo, es importante que los mexicanos comprendan que Estados Unidos tiene un interés particular en resolver los problemas económicos que enfrenta México.

Del total de casi 97 000 millones de dólares de la deuda mexicana, alrededor de 26 000 millones fueron prestados por bancos comerciales norteamericanos. Más de 600 bancos —muchos de ellos pequeños y poco familiarizados con las complejidades del crédito a gobiernos— se involucraron en operaciones de crédito a México en las décadas de los setenta y de los ochenta. Los créditos fueron otorgados durante un periodo de euforia general con respecto a la capacidad del mundo en desarrollo para crecer a tasas desmesuradamente altas. A pesar de sus múltiples problemas internos, México, junto con Brasil, fue uno de los pocos países de los que se esperaba que se beneficiarían más con el ciclo de crecimiento. Cuando México se convirtió en un país productor de petróleo y en un país que se industrializaba, un futuro prometedor parecía asegurado.

Después de cuatro años de ajuste y austeridad, las expectativas de crecimiento económico aún persisten. Sin embargo, hay serias dudas acerca de la capacidad de México en el corto plazo para lograr un crecimiento eficiente. Para los dos países, la experiencia de la crisis de la deuda ha dejado un residuo de cautela, de reserva, incluso de sospecha, en la relación bilateral.

El gobierno norteamericano y la banca comercial recibieron con desagradable sorpresa en agosto de 1982 la noticia de que México no podía continuar con el pago de los intereses. Hubo un sentimiento profundo de que México no había sido "franco" con sus problemas inminentes. El "hermetismo" de México contrastaba notablemente con la forma abierta en la que Brasil, también sumamente endeudado, aclaró su situación a las autoridades financieras internacionales.

Estados Unidos y la opinión pública norteamericana piensan, en términos generales, que Estados Unidos fue generoso al ofrecer ayuda a México

en 1982 y en años posteriores.³ En cambio, Alan Riding reporta que los mexicanos "regresaron a su casa (a México) sintiéndose aliviados, pero curiosamente poco agradecidos", pensando para sí que Washington nos había salvado del caos, pero lo había hecho en una forma poco generosa" (Riding, 1984, p. 336).

Aunque sin entenderlas bien, los norteamericanos comprenden que México tomó medidas draconianas para adaptarse a las nuevas circunstancias de su insolvencia financiera. En 1983, México fue alabado como uno de los pocos países en desarrollo que había cumplido con las demandas del Fondo Monetario Internacional (FMI), y había puesto un mayor orden económico en su casa. En 1984, los responsables de la política norteamericana, fundamentalmente preocupados por los indicadores de rendimiento macroeconómico, hablaban ya del fin de la austeridad y del regreso al crecimiento. No contemplaron, sin embargo, que muchos de los cambios de política necesarios para estimular el crecimiento no se habían llevado a cabo todavía. Un signo de la falta de confianza mexicana era que la "sangría" de capitales del sistema bancario mexicano continuaba. Cuando México permitió la reactivación de su economía en 1985 —en la mente de muchos, para influir sobre las elecciones en ese año— perdió buena parte de la simpatía que había ganado en 1983 y 1984. Cuando los precios del petróleo empezaron a bajar y funcionarios del gobierno mexicano anunciaron la necesidad de obtener 9 000 millones de dólares en dinero "fresco", pocos les creyeron. Puesto que México parecía a punto de fracasar en el cumplimiento de las metas del programa fijado por el FMI en 1985, y ya que ocurrió una nueva serie de discusiones sobre la corrupción del sector público, este episodio fue costoso para el gobierno de México en términos de su credibilidad.

Los mexicanos ven a los bancos comerciales como corresponsables por haber prestado en exceso a México y a otros países, y quieren que el mundo industrializado encuentre un remedio para la deuda, que distribuya la carga de los pagos entre deudores y acreedores. A México le gustaría que le hicieran una concesión importante que aligerara el peso del pago de la deuda y le permitiera usar sus escasos recursos en actividades más productivas. A los norteamericanos les preocupa que una medida de esta naturaleza no tenga un uso productivo de los recursos otorgados.

No hay mucha simpatía entre el público estadounidense ni por los bancos que prestaron vastas sumas de dinero ni por los países que las pidieron prestadas. Se cree que ambas partes fueron imprudentes, si no es que dispendiosas en el uso de los recursos. Los norteamericanos tienden a considerar más culpables a los países deudores. Comentaristas confiables han dicho que prácticamente la mitad del dinero prestado durante el período de mayor frenesí prestamista se desperdició (Bodganowicz-Bindert, 1985).

³ Estados Unidos proporcionó un préstamo puente de corto plazo a México; adelantó 1 000 millones de dólares en pago por petróleo para la reserva estratégica de Estados Unidos y ofreció 1 000 millones más en garantías crediticias de la Commodity Credit Corporation para la compra mexicana de productos agrícolas básicos de Estados Unidos. Coadyuvó a un préstamo de 1 800 millones de dólares del Banco de Pagos Internacionales. Por último el director de la Reserva Federal intervino perso-

Banqueros e inversionistas por igual se preocupan por el capital mexicano que sigue fuera del país, y que ha llegado a estimarse hasta en 50 000 millones de dólares.⁴ Pero el caso es que no existe una actitud de la sociedad que esté dispuesto a ayudar a los bancos, ni a los deudores. El Congreso norteamericano sólo intervendrá en el momento en que grupos de interés locales sean afectados, como en el caso del sector agrícola, o en el de la crisis inminente del sector petrolero. México y otros países endeudados podrían beneficiarse si se producen cambios en la legislación tendiente a sacar del aprieto a bancos pequeños en algunas regiones, cuyas carteras de inversión se concentraron excesivamente en esos dos sectores.

El gobierno norteamericano, la mayoría de las instituciones multilaterales de crédito, y un número creciente de académicos y expertos creen que la crisis económica por la que atraviesa el mundo en desarrollo sólo puede ser enfrentada con cambios de política profundos que modifiquen el funcionamiento de las economías internas.

Mientras los mexicanos alegan que el peso de la deuda hace imposible el ajuste, el gobierno de Estados Unidos y muchos norteamericanos aducen que si no se hacen las reformas profundas ahora, México no podrá forjarse la voluntad política necesaria para el ajuste.

Aún a mediados de los ochenta, cuando México era "un país modelo", muchos se lamentaban de que no pudiera implantar reformas esenciales. A los inversionistas estadounidenses les hubiera gustado ver mayor progreso en la racionalización del sistema económico y en la apertura de la economía a la inversión extranjera. Los banqueros que prestaron fondos a México a partir de 1982 están enojados porque el gobierno mexicano reactivó la economía en 1985, presuntamente para influir sobre los resultados electorales de ese año. El gobierno estadounidense, grandes empresas norteamericanas con negocios en México, turistas y comerciantes preferirían un México en el que hubiera un estricto apego a la ley, y en el que los favoritismos, la política y la corrupción desempeñarán un papel menor.

Las empresas norteamericanas, fuente principal de la inversión extranjera en México, conservan un modesto optimismo acerca de las perspectivas de crecimiento de México en el largo plazo. Dichas empresas siguen invirtiendo en México, aunque quizá menos de lo que invertirían si existiera un ambiente más abierto y hospitalario. Lamentan que México y otros países en desarrollo hayan preferido crecer con préstamos blandos pero inestables en vez de con inversión directa, que tiene mayores probabilidades de permanecer largo tiempo en el país.

México insiste en que el único camino para preservar la "soberanía" sobre los medios de producción nacionales es a través de la participación nacional mayoritaria en las empresas y de la estricta regulación de las inver-

nalmente para asegurar que los bancos comerciales norteamericanos y el Fondo Monetario Internacional otorgarán nuevos créditos de largo plazo a México.

⁴ El dato es de *The Economist* (5 de abril, 1986). Otras fuentes estiman la salida de capitales como casi equivalente al total de la deuda externa. En todo caso, se ha puesto de moda especular sobre el efecto que tendría en la economía la repatriación de dicho capital, aunque son pocos los que creen que el dinero regresará a México.

siones. Los empresarios norteamericanos se hayan a disgusto con el tratamiento, demasiado restrictivo y en ocasiones arbitrario, que México da a la inversión extranjera; con la laxa vigilancia que existe con respecto a las patentes y marcas; con el decreto farmacéutico hostil y las regulaciones de 1984; con la insistencia sobre los controles de precios; con los requisitos que regulan a la inversión extranjera, tales como que se obtengan ciertas metas y se utilice un porcentaje determinado de bienes domésticos en la producción; con la participación extranjera minoritaria en las empresas, los subsidios "desleales" en el comercio de recursos naturales, y otros temas.

En materia de comercio, Estados Unidos y México también ven sus relaciones desde perspectivas muy diferentes. Ambos países tienen concepciones fundamentalmente distintas de lo que significa un comercio "justo". Para Estados Unidos, comercio justo significa acceso recíproco a los mercados, y eliminación de los subsidios gubernamentales, de la discriminación de precios, de las reservas de mercado y demás. México, por el contrario, sostiene que el comercio, para ser "justo", debe discriminar en favor de los países en desarrollo; puede haber derechos y obligaciones recíprocas entre países con tanta diferencia en estatura y capacidad económica. La posición de México es en esencia la misma que la del mundo en desarrollo. La posición de Estados Unidos es la del mundo desarrollado.

Los estadounidenses creen que tienen la economía más abierta del mundo. Los responsables de la política advierten que el gran superávit comercial de América Latina en 1984 —cuando Estados Unidos tenía un enorme déficit comercial— fue resultado de un aumento del 50% en las exportaciones a Estados Unidos. La política y las leyes comerciales estadounidenses responden, en última instancia, a las circunstancias cambiantes de la economía norteamericana. Hasta muy recientemente, los productores estadounidenses no habían tenido que enfrentar competidores en su propio mercado. Aceptar esta situación exige un cambio de actitud en Estados Unidos, y los norteamericanos esperan también cambios por parte de sus socios comerciales.

Durante el gobierno actual, el presidente norteamericano ha sido liberal en materia comercial. El Congreso, presionado por una variedad de grupos de interés, ha buscado aligerar el peso del ajuste para ser más competitivos que afecta a dichos grupos. La mayor defensa contra la legislación proteccionista en Estados Unidos es la ausencia de barreras comerciales "desleales" en otros países. Tanto el convenio entre México y Estados Unidos para llegar a un acuerdo comercial, como la decisión de México de negociar su ingreso al GATT significan un gran paso para lograr el mejoramiento de las relaciones comerciales bilaterales. El éxito de cualquiera de estas dos negociaciones requerirá paciencia y persistente atención en los beneficios de largo plazo, más que en los problemas de corto plazo. Muchos empresarios estadounidenses temen que la concentración de la atención en el acceso al GATT impida la continuación de las negociaciones para lograr lo que aparece como aún más difícil: el acuerdo comercial bilateral.

El asunto de los trabajadores migratorios

La migración de trabajadores mexicanos a través de los 3 200 kilómetros de frontera entre México y Estados Unidos es un asunto sobre el cual mexicanos y estadounidenses simplemente no se comunican. Cada uno tiene su peculiar interpretación de los hechos. Por obvias razones de vecindad los mexicanos constituyen uno de los grupos más grande de inmigrantes, legales o ilegales, a los Estados Unidos.

A los mexicanos les gusta recordarles a los norteamericanos que buscar trabajo del otro lado de la frontera es el resultado de una relación simbiótica de oferta y demanda entre los mercados laborales de ambos países. Desde la perspectiva mexicana, el origen del problema del trabajador migratorio se encuentra en las diferencias estructurales entre ambos países. México no puede dar empleo a toda su población y Estados Unidos a menudo tiene necesidad de un número de trabajadores superior al disponible en el mercado laboral estadounidense. Cuando los trabajadores mexicanos van a Estados Unidos, lo único que hacen es responder a la realidad del mercado internacional de trabajo.⁵

Si bien muchos norteamericanos no niegan la contribución mexicana al desarrollo de Estados Unidos, como nación, se preocupan también por "lograr control sobre las fronteras norteamericanas" y, en ciertas regiones afectadas, por los costos de proporcionar servicios a una población grande, nueva, con frecuencia pobre, que no habla inglés, y por la educación de los hijos de los inmigrantes. Los mexicanos hacen hincapié en los factores de "atracción" y minimizan la importancia de los factores de "expulsión" que dan origen a la migración. Rara vez hablan de la importancia que tiene para la economía mexicana la transferencia de dólares de trabajadores mexicanos desde Estados Unidos. Prefieren insistir sobre los derechos humanos de los inmigrantes mexicanos en aquel país.

El senador Alan Simpson, uno de los principales partidarios de la reforma a la ley de inmigración y coautor de la legislación actual para introducir cambios, insiste en que su ley está pensada para proteger los derechos de los inmigrantes, ya que busca ponerlos al abrigo de la ley en vez de dejarlos en una situación de ilegalidad que permite que sean explotados. La mayoría de los estadounidenses está convencida de que los derechos humanos de los mexicanos se respetan con la misma o con mayor diligencia en Estados Unidos que en México. El argumento en favor de los derechos humanos parece infundado y es ignorado en Estados Unidos.

Los mexicanos tienden a ver las cuestiones de la migración como un problema entre Estados Unidos y México, mientras que para los estadounidenses la inmigración mexicana a Estados Unidos es parte de un fenómeno más amplio que incluye la inmigración de asiáticos, europeos, centroamericanos y caribeños a los Estados Unidos.

⁵ Esta discusión se basa en los reportes de cuatro conferencias Interparlamentarias México-Estados Unidos, en las que se discutió este asunto. Véase de la vigésima primera Conferencia Interparlamentaria México-Estados Unidos a la vigésima cuarta. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.

La opinión norteamericana está dividida en lo que se refiere a la contribución de los trabajadores mexicanos a la economía de Estados Unidos, que es el meollo del asunto desde la perspectiva mexicana. Los representantes de los estados fronterizos generalmente consideran positiva la contribución económica de los trabajadores mexicanos, a pesar de que muestren consternación por los costos de los servicios que ocasionan estas grandes poblaciones migrantes. Para quienes están lejos de la frontera, la competencia por empleos es una preocupación continua. Para ellos, es labor de los líderes sindicales defender el empleo de sus agremiados y combatir la invasión de trabajadores dispuestos a aceptar salarios más bajos por el mismo trabajo.

En general, Estados Unidos sigue siendo un país abierto a las migraciones. Los latinoamericanos constituyen una ola de inmigrantes relativamente nueva y sin duda, una de las más numerosas actualmente en busca de residencia, temporal o permanente, en Estados Unidos. Los latinoamericanos encuentran una resistencia parecida a la que encontraron los inmigrantes de Europa continental a principios de siglo y los inmigrantes irlandeses en el siglo pasado. Los norteamericanos bien informados consideran que los inmigrantes "hispanicos" van a ser asimilados por el sistema estadounidense dentro de una o dos generaciones, aunque les preocupa la capacidad de su sistema para absorber en poco tiempo un gran número de inmigrantes.

Las perspectivas de aceptación definitiva de una nueva reforma migratoria son cada vez más sombrías. Además, se han suprimido las cláusulas más duras, y por lo tanto las más onerosas, de los proyectos de ley que se han presentado en el Congreso en los últimos dos años. La recuperación de la economía norteamericana disminuyó la presión que sentían los legisladores en 1981 y 1982, años en los que se contemplaba una legislación más estricta.

Aunque México pueda sentirse tranquilo porque la legislación no frenará el acceso al mercado laboral de Estados Unidos, hay otros asuntos que probablemente deteriorarán las relaciones en este ámbito, como el tráfico de drogas y el número cada vez mayor de gente que cruza la frontera, a raíz de los problemas económicos internos de México.

Narcóticos

El problema de los narcóticos es prioritario para Estados Unidos y su resolución goza de un fuerte apoyo entre la mayoría del público estadounidense. Los narcóticos constituyen quizá el problema más serio entre México y Estados Unidos actualmente. Esto es así, porque el tráfico de drogas no es fácilmente controlable por ninguno de los dos gobiernos y sus consecuencias para las dos sociedades son profundas y perdurables.

México y Estados Unidos han venido "colaborando" desde hace muchos años en el intento por controlar los narcóticos. En la última década Estados Unidos contribuyó con más de 140 millones de dólares para los programas de rastreo y erradicación de narcóticos en México, en un afán de cooperación con las autoridades mexicanas. México ha gastado aún más. Es costumbre aplaudir tanto la colaboración como los éxitos del esfuerzo conjunto. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos el problema no ha desaparecido.

Sólo ha empeorado. En 1985, después de muchos años de cooperación para localizar y eliminar instalaciones para la producción de narcóticos, autoridades norteamericanas anunciaron que la situación era peor de lo que cualquiera hubiera pensado.

El año pasado, el descubrimiento de nuevos y grandes abastecimientos y de un laboratorio para producir cocaína en México, el uso creciente de "mulas" de carga para cruzar la frontera con las sustancias y la aparición de una nueva "heroína negra", más barata y más letal, exacerbó los ánimos en una relación ya de por sí difícil en esta materia.

La policía de narcóticos en Estados Unidos estaba preocupada desde hacía tiempo porque México no se empeñaba suficientemente en frenar el tráfico de drogas. El asesinato de Enrique Camarena en México sólo sacó a relucir las sospechas latentes acerca de las acciones mexicanas en materia de narcóticos. El tráfico de drogas y las posibles vinculaciones entre traficantes y funcionarios del gobierno mexicano, aumentan aún más la inquietud entre la opinión pública acerca de la voluntad y la capacidad del vecino de Estados Unidos para controlar una plaga que afecta a ambos países.

Estados Unidos comparte buena parte de la culpa por la epidemia en el tráfico de narcóticos del Tercer Mundo a ese país. Los norteamericanos son los consumidores, y la ley es tan incongruente como inadecuada para tratar el problema. Los esfuerzos de Estados Unidos por resolver éste en el Tercer Mundo, a través de la erradicación de cosechas y los programas de sustitución, son lamentablemente inadecuados. Dichos programas sólo funcionan cuando hay una autoridad moral en el país capaz de persuadir a los campesinos de no sembrar narcóticos y una alternativa económica que les ofrezca otro modo de vida.

Para Estados Unidos, los países latinoamericanos, incluido México, parecen demasiado tolerantes con la producción de narcóticos en su territorio. Lamentan su falta de recursos, piden más ayuda a Estados Unidos, pero no hacen mayor mella en la oferta de drogas. A la senadora Paula Hawkins (representante republicana por Florida), quien ha estudiado el problema de los narcóticos a fondo, le gusta recordarles a los países latinoamericanos que atribuyen su producción de narcóticos al tamaño del mercado norteamericano, que el problema acabará por afectarlos a ellos también. En Colombia y Perú hay muestras de que los gobiernos han reconocido la intromisión de la epidemia de narcóticos en la vida de la clase media, y de la mafia narcotraficante en el buen desempeño del gobierno. Los mexicanos deben ser sensibles a la misma amenaza. ¿Cuándo reaccionará México?, se preguntan los norteamericanos.

Política exterior: el conflicto en Centroamérica

Centroamérica es quizá el único asunto de política exterior en el que las visiones y acciones de México ejercen influencia sobre la elaboración de la política exterior de Estados Unidos, o sobre el éxito de dicha política en alguna parte del mundo. En consecuencia, las relaciones en este ámbito han sido especialmente difíciles.

Yo no creo que México y Estados Unidos tengan objetivos radicalmente distintos con respecto al resultado del actual conflicto en Centroamérica. Como insistía un funcionario mexicano al discutir nuestras diferencias de política en el área, "la clave está en que no queremos que los comunistas dominen ahí". Esta afirmación es perfectamente congruente con los objetivos norteamericanos. En lo que difieren y siempre han diferido México y Estados Unidos, es en lo siguiente: 1) en cómo alcanzar el objetivo común; 2) en las percepciones del compromiso político de las diferentes fuerzas en los conflictos de Centroamérica; 3) en cómo lidiar con dichas fuerzas.

Por otra parte, en su esfuerzo por distinguirse de Estados Unidos con respecto a Centroamérica, las declaraciones públicas de los mexicanos con frecuencia han parecido rebasar la posición oficial. Los dos países han sido un poco celosos de su propia interpretación sobre las condiciones y opciones de la región. Con el tiempo, la retórica de ambos ha creado una serie de actitudes que los inhiben para llegar a un acuerdo sobre los puntos esenciales.

No hay discrepancia en que las causas profundas del disturbio actual en América Central tienen un origen económico, político y social. Tampoco hay desacuerdo en que han surgido oposiciones políticas legítimas contra las injusticias prevalecientes. Además, académicos honestos en Estados Unidos admitirían que hay poco que admirarles a los gobiernos de los países centroamericanos a través de los años. Estados Unidos toleró a esos gobiernos porque era fácil hacerlo. Otros países en América Latina —entre ellos México— simplemente los ignoraron. Sin embargo, el gobierno norteamericano también cree que las frustraciones de los pueblos centroamericanos han sido explotadas por cuadros políticos marxistas-leninistas, que han buscado organizar coaliciones políticas de oposición con la intención de usarlas para llegar al poder. El poder, no la justicia social, es la meta de las guerrillas armadas.

En Nicaragua hubo una revolución reformista, pero los cuadros comprometidos pronto forzaron a los reformistas moderados a dejar el poder. Por un lado, la política de Estados Unidos hacia Centroamérica durante el gobierno de Reagan ha tratado de evitar una repetición de la experiencia nicaragüense en algún otro lugar de América Central; por el otro, ha buscado invertir la tendencia hacia una creciente "leninización" del gobierno sandinista.

Para evitar una repetición de Nicaragua, Estados Unidos siguió una política de estímulos a los gobiernos conservadores en el poder para que introdujeran cambios en vez de que esperaran ser derrocados por la guerrilla armada. Mientras Estados Unidos batallaba con oligarcas imperfectos y gobiernos militares autoritarios, la mayoría de los países de América Latina simplemente ignoraban a Centroamérica, o daban por sentada su incapacidad de reforma.

La interpretación de México del conflicto salvadoreño era muy distinta de la interpretación norteamericana. Con apego a su larga tradición de hospitalidad para los exiliados políticos, especialmente los de izquierda, México dio asilo a un gran número de representantes de la oposición salva-

doreña. Su mera presencia pudo haber predisposto el ambiente en la ciudad de México en favor de los opositores del gobierno de El Salvador. Estados Unidos creía, en cambio, que el FDR-FMLN no era la vanguardia de una fuerza revolucionaria popular apoyada por la mayoría de los ciudadanos salvadoreños, y que cualquier solución política exigía que la oposición dejara las armas y jugara con las reglas del sistema político establecido.⁶

México, a su vez, parecía haber decidido que el gobierno salvadoreño no tenía salvación. Aunque México mantenía una embajada, no tenía un embajador en San Salvador. En agosto de 1981, México anunció junto con Francia que la oposición salvadoreña era una fuerza política legítima con la que había que negociar. La jugada parecía pensada para irritar al gobierno de Estados Unidos. En octubre de 1982, mientras Estados Unidos trataba de congregar fuerzas democráticas en la región de la Cuenca del Caribe para forjar una política común en apoyo del pluralismo democrático, México y Venezuela trataban de convocar a los países de la región a un foro que parecía "rival", y que de nueva cuenta favorecía a los opositores del gobierno salvadoreño establecido. Cuando se iniciaron las negociaciones de Contadora, se las clasificó como un esfuerzo latinoamericano por conseguir la paz en Centroamérica, en vista de que los intentos norteamericanos habían fracasado.

Desde el principio, Estados Unidos fue criticado por obstaculizar las negociaciones de Contadora. Aunque sin duda había escepticismo entre los responsables de la política, también había consenso en que "había que darle una oportunidad a Contadora". Sin embargo, desde la perspectiva norteamericana, con frecuencia parecía que los vecinos "latinos" de Centroamérica sabían poco acerca de la naturaleza del conflicto permanente en su patio trasero. En opinión del gobierno norteamericano, la política mexicana parecía demasiado comprometida con la defensa del régimen sandinista como para hacer de México un mediador imparcial en la región.

En el largo plazo, los esfuerzos mexicanos por encontrar una solución latinoamericana al margen de Estados Unidos —sobre todo una solución que requeriría que Estados Unidos se adaptara a las preferencias de otros— han frustrado la posibilidad de lograr metas comunes en el área. Es poco probable que Estados Unidos acepte un acuerdo, si sospecha de los motivos de los artífices de éste.

Desde el comienzo, las políticas de Estados Unidos y de México hacia Nicaragua estuvieron basadas en premisas distintas acerca de la naturaleza del gobierno sandinista y de la naturaleza de las amenazas a la seguridad en la Cuenca del Caribe. La política norteamericana hacia regímenes marxistas en el continente se estableció a la luz de la crisis de los cohetes cubanos en 1962. Por lo que se sabe, el acuerdo del presidente John F. Kennedy con la Unión Soviética después de la crisis, era que esta última retiraría sus cohetes de Cuba a cambio del compromiso norteamericano de no amenazar a la isla. Estados Unidos, a su vez, quedaría en el entendido de que Cuba no interferiría en la política de los países del área. Es decir, Cuba no intenta-

⁶ En mi artículo publicado en 1986 presento un resumen detallado de la evolución de la política de Estados Unidos hacia El Salvador.

ría exportar su revolución, o ayudar a “hermanos revolucionarios” en el Hemisferio Occidental. La creencia norteamericana es que los gobiernos marxistas-leninistas en América Latina no pueden coadyuvar a los intereses de largo plazo por lograr la paz en la región.

Por supuesto, la mayoría de los acuerdos entre Kennedy y Khrushchev no fueron formalmente aceptados ni por los soviéticos ni por los cubanos. Ninguno de los dos estaba ansioso por limitar sus opciones en el futuro de esa manera. Sin embargo, los principios establecidos en las declaraciones de Kennedy —la aceptación de Estados Unidos de una Cuba marxista y la no intervención cubana fuera de sus fronteras— sigue siendo, desde entonces, uno de los pilares de la política de seguridad norteamericana hacia América Latina. Desde el comienzo, México tuvo una forma distinta de aproximarse a Cuba.

Estados Unidos ve a Nicaragua desde la perspectiva de “más Cubas” en el continente. Después de la victoria sandinista en 1979, Estados Unidos y la mayoría de los otros países del continente, tenían esperanzas en un gobierno nicaragüense activo y modernizador, capaz de remediar los múltiples males que afectan a la nación. Estados Unidos supuso, incorrectamente, que una coalición de sandinistas y políticos moderados por un lado, y empresarios contrarios a Somoza, por el otro, podía gobernar a Nicaragua con éxito. También se equivocaron los nicaragüenses moderados que apoyaron a la coalición y que participaron en ella.

Reagan asumió el poder en 1981 convencido de que los líderes sandinistas son marxistas. De manera lenta pero segura, una gran mayoría de la clase política norteamericana ha terminado por estar de acuerdo con esto. La creencia general en Estados Unidos es que un gobierno marxista-leninista en Nicaragua no conviene a la región. Sobre lo que aún hay desacuerdo es sobre la mejor manera de lograr el objetivo de revertir la tendencia hacia el “leninismo”.

Desde el punto de vista del gobierno norteamericano, sus alternativas (una combinación de presiones paramilitares, económicas y políticas) son, hoy por hoy, las únicas opciones para América Central, ya que los latinoamericanos no han podido lidiar con la amenaza política.

Las negociaciones de Contadora tienen un objetivo limitado: detener el conflicto en la región comprometiendo las partes a una serie de obligaciones. Estados Unidos no confía en el valor de estos compromisos y además cree que la paz regional depende de mucho más que una desmilitarización. En opinión de los estadounidenses, Contadora ha sido desesperadamente lenta y tolerante con el obstruccionismo, y ha eludido enfrentar la cuestión política que constituye la parte medular de la visión norteamericana de una solución política: la reintegración de las oposiciones armadas a un proceso político viable y competitivo.

Las relaciones en el futuro

Las actitudes hacia México varían enormemente en Estados Unidos. Hay algunos miembros de la derecha política que creen que México es un país

antinorteamericano y con simpatías por el comunismo, que significa una amenaza para los intereses de Estados Unidos, y que deliberadamente sigue políticas irresponsables e inoportunas. En el otro extremo están aquellos que piensan que México es víctima de su geografía y de políticas norteamericanas mal concebidas y equivocadas. Cuando surgen discrepancias entre México y Estados Unidos, México, generalmente, tiene la razón. Entre estos dos extremos existe un espectro de opinión mucho más amplio, en el que se piensa que las relaciones son complejas, difíciles de entender y, a menudo, insatisfactorias.

Actualmente, los estadounidenses están muy preocupados por la estabilidad económica y política de México en el largo plazo. Esta preocupación se haya en franco contraste con el consenso de que México debería ser una nación estable, próspera y exitosa. Se tiene la impresión de que lo esencial está presente pero que, lamentablemente, ha sido mal aprovechado.

Muchos norteamericanos que ven con interés la evolución de México temen que el gobierno mexicano no tenga la voluntad o el poder para reformarse a sí mismo. Quizá la abundancia de los años setenta hayan disfrazado las crecientes dificultades del sistema político y que hayan creado una euforia de expectativas difícil de contener. El dinero fácil proveniente de las exportaciones de petróleo parece haber hecho al partido dominante y a la nación cada vez más dependientes de una abundancia que ya no existe. El ciclo de tres años de austeridad y tres años de dispendio, que permite al sistema demostrar su efectividad y renovar su mandato, no puede continuar.

Las dudas acerca del futuro de México han surgido primero que nada y con mayor seriedad entre los académicos mexicanos, quienes las han expresado en seminarios y conferencias académicas donde se discute "cuál es el futuro prometedor de México". Últimamente, dichas dudas se expresan de manera más abierta en la prensa norteamericana especializada en política exterior. Aunque los académicos estadounidenses han empezado a manifestar sus dudas respecto a la capacidad de adaptación del sistema mexicano, siguen siendo mucho más discretos que los mexicanos en sus críticas.

La inquietud principal en Estados Unidos es la posibilidad de que el caos político o económico en México desborde los límites nacionales y afecte a Estados Unidos, agote los recursos de los estados fronterizos y las comunidades locales, y exija la intervención federal. Las preocupaciones por la naturaleza de un sistema político que puede sufrir gran inestabilidad derivan de la preocupación por la inestabilidad *per se*. La intranquilidad sería la misma si se tratara de cualquier otro país en el que Estados Unidos concentrara su atención, pero es mayor porque se comparte la frontera, y es hoy más frecuente por la gravedad de los problemas que aquejan a México.

Poco se puede hacer por uno de los principales asuntos que preocupa a los norteamericanos: el crecimiento de la población de México. Dicha población crecerá en más de un tercio, de alrededor de 75 millones a más de 100 millones en los próximos 15 años. Casi la mitad de la población tiene menos de 15 años de edad, y la fuerza de trabajo crecerá más rápido que nunca, a un ritmo promedio anual de 3.3%. Con la tasa de inversión actual en México resulta casi imposible generar los más de 800 000 nuevos

empleos anuales que serían necesarios para satisfacer la demanda en el mercado de trabajo.⁷

La juventud de la población dificulta el mejoramiento drástico en educación, salud, y otros servicios que prepararía a la población para el trabajo productivo. Este problema perseguirá a los gobiernos mexicanos hasta bien entrado el próximo siglo. Ni remedios políticos ni aun buena suerte resolverán estas dificultades relacionadas con el crecimiento de la población. La preocupación norteamericana por el manejo de estos problemas es legítima, porque buena parte del creciente número de subempleados y desempleados mexicanos cruzarán la frontera, legal o ilegalmente, en busca de trabajo.

Desde el punto de vista de Estados Unidos resulta más atractivo todavía que la economía mexicana crezca en tal forma que pueda absorber una mayor parte de su fuerza de trabajo y pueda ser un mercado aún más dinámico para el comercio de Estados Unidos. Si es verdad que es casi imposible generar nuevos trabajos suficientes para ofrecer oportunidades de empleo a todos los trabajadores actualmente desempleados y subempleados y a los que ingresaran en el futuro al mercado de trabajo, entonces es urgente crear tantos empleos como sea posible.

Existe la creencia generalizada de que la economía mexicana respondería muy favorablemente a crecientes inversiones generadoras de empleo. Los norteamericanos creen que esta nueva inversión es frustrada por leyes, prejuicios burocráticos e intereses creados. Están preocupados porque sensibilidades políticas, intereses creados y compromisos equivocados con modelos de crecimiento caducos impiden el tipo de ajuste drástico y rápido en precios, comercio, subsidios y políticas proteccionistas, que podrían hacer a la economía mexicana muy atractiva para los inversionistas. La incertidumbre en las políticas y la arbitrariedad en su seguimiento, continúan impidiendo que los inversionistas interesados se comprometan con México, y por lo tanto, que la economía tenga la recuperación deseada.

Los norteamericanos no entienden el peculiar sistema político de México. Se sienten naturalmente atraídos por un sistema competitivo bipartidista como el de Estados Unidos. Por lo demás, si el sistema funciona bien, los norteamericanos mostrarán poco interés en la política mexicana. El reciente y probablemente exagerado interés de la prensa norteamericana por las elecciones mexicanas es el resultado de preocupaciones más profundas por la capacidad del sistema para hacer frente a los retos que se le presentan. Los norteamericanos harán juicios sobre la forma en que México maneje sus asuntos, mientras tal manejo les afecte.

Estados Unidos se entiende mejor con países afines, que comparten sus metas e intereses, que con países que no los comparten o que actúan política y económicamente de manera muy distinta en el ámbito internacional. La retórica antiimperialista de los países de América Latina y sus esfuerzos por marcar una "distancia" frente al "coloso del norte" inhiben

⁷ Las cifras de población y fuerza de trabajo son del Banco Mundial, 1984. Véase mi análisis del problema demográfico latinoamericano y sus implicaciones para Estados Unidos en *Hayes*, 1986.

el desarrollo de relaciones que tanto Estados Unidos como la mayoría de los países latinoamericanos preferirían. Lo mismo es cierto, por supuesto, para el caso de la retórica norteamericana acerca de América Latina.

Los latinoamericanos se convierten en asunto importante de la agenda de política exterior de Estados Unidos casi siempre cuando hay problemas. Esto es así, porque Estados Unidos y América Latina rara vez trabajan juntos en la resolución de sus problemas, y a menudo actúan uno contra el otro. Desde la perspectiva norteamericana, las actitudes adoptadas por América Latina representan un orgullo malentendido. La paciencia norteamericana para lidiar con problemas irritantes, relativamente menores, es limitada, y en consecuencia, la relación con sus vecinos se ve afectada. La relación entre Estados Unidos y México es quizá un prototipo de este fenómeno.

En general, Estados Unidos ha evitado vincular asuntos distintos en su trato con las complejidades de la relación México-Estados Unidos. Por ejemplo, cuando las discrepancias sobre la política hacia América Central eran más profundas, los dos países fueron capaces de negociar un acuerdo comercial exitoso (el acuerdo de 1985).

Los mexicanos casi siempre interpretan la preocupación y el interés de Estados Unidos en sus asuntos como una amenaza. Aunque sin duda es cierto que Estados Unidos prefiere resolver los problemas a su manera, y puede ser perentorio con sus preferencias, el interés norteamericano desaparece tan pronto como se resuelven aquéllos. El mayor reto en la relación mexicano-norteamericana es que México resuelva exitosamente sus dificultades internas. La preocupación de Estados Unidos por México y su intromisión en los asuntos mexicanos será inversamente proporcional al manejo efectivo que haga México de sus problemas. Actualmente los norteamericanos están decepcionados de México, y tienen esperanzas de que los mexicanos hagan algo drástico para mejorar su imagen negativa. La pelota está en manos de México y Estados Unidos está deseoso de seguir el juego.

Traducción de María Celia Toro

Referencias

- Bogdanowicz-Bindert, Christine A. (1985). "Word Debt: The U.S. Reconsiders", en *Foreign Affairs*, 64: 2 (Winter 1985/86), pp. 259-273.
- Hayes, Margaret Daly (1985). "U.S. Security, Economic Growth and the Populations Problem in Latin America", en Sanders (ed.), *Population Growth in Latin America and U.S. National Security*, Nueva York: Allen y Unwin, Inc. (en prensa).
- , (1986). "Not What I Say, But What I Do: Latin America Policy Under the Reagan Administration", en John D. Martz (ed.), *U.S. Policy in Latin America: Quarter-Century of Crisis and Challenge*, Omaha, Neb: University of Nebraska Press. (Próxima aparición).
- Riding, Alan (1985). *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, Nueva York: Alfred A. Knopf.
- The Economist* (1986). "Mexico: The Fork in the Road" (5 de abril), pp. 19-22.
- Banco Mundial (1984). *World Development Report 1984*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

ELECCIONES, NARCÓTICOS, AMÉRICA CENTRAL Y EL COMERCIO

LA VISIÓN ESTADUNIDENSE DE LAS ELECCIONES DE 1985: ¿PRESIÓN DE COYUNTURA O PREOCUPACIÓN DE LARGO PLAZO?

BLANCA TORRES
El Colegio de México

A COMIENZOS DE 1985, algunos estudiosos de las relaciones México-Estados Unidos opinaron que las elecciones de ese año podrían causar fricciones entre los dos países. La pregunta obligada es: ¿por qué un acontecimiento interno de México podía causar tirantez entre las dos naciones?

El tema de las elecciones mexicanas no puede estar en la agenda de las negociaciones bilaterales, y no estuvo en la de 1985. La información disponible, aunque escasa, indica que no fue materia de discusión entre funcionarios de ambos gobiernos. En cambio sí se manifestó inusitado interés en distintos círculos norteamericanos, sobre todo en la prensa estadounidense, por esas elecciones y, más aún, por lo que estaba sucediendo en la política interna de México. La forma y el momento en que se expresó este interés provocaron malestar, más o menos agudo, entre algunos funcionarios y políticos mexicanos y en parte de la opinión pública de nuestro país, ya que se lo consideró como interferencia extranjera en asuntos internos. Muchos lo entendieron como una campaña de presión para que México cediera en otros terrenos —sobre todo en su política hacia Centroamérica—, o aceptara más liberalización en la política interna, acorde con lo que se exigía en renglones económicos como la inversión extranjera y el comercio.

Intentaré aquí ahondar en las razones por las que las elecciones de 1985 y, en forma más general, la política interna de México atrajeron la atención de Estados Unidos, y por qué la manifestación de ese interés se sintió en México como una campaña que contribuyó a enrarecer el clima de las relaciones entre las dos naciones.

En cuanto al momento* conviene advertir que en 1985 se deterioraron las relaciones entre los dos países por las grandes diferencias de actitud frente a algunos problemas, en especial el narcotráfico. Se hizo también más patente el "nuevo estilo" de la diplomacia reaganiana, que se esfuerza por destacar la supremacía y el poder de Estados Unidos. En este último punto

* Los artículos de Lorenzo Meyer y Margaret Daly-Hayes, en este mismo libro, describen el clima de esas relaciones.

me refiero a lo que en la jerga académica actual se denomina el intento de reafirmación de la hegemonía norteamericana.¹

Típico entre los embajadores nombrados por el presidente Reagan y representante de ese "nuevo estilo" diplomático es el embajador John Gavin. Dispuesto a devolver golpe por golpe y, en lo posible, crítica por crítica, respondió sin pausas a lo que consideró un alud de injustos ataques de periodistas mexicanos a su país.

A partir de que se descubrieron grandes plantíos de mariguana en Chihuahua y de que el líder del PRI, Adolfo Lugo Verduzco, criticara duramente las actividades de Gavin, sus declaraciones aumentaron de manera insólita para un país acostumbrado a la discreción de los diplomáticos acreditados en él. El embajador no aludió claramente a las elecciones, pero sí —directa e indirectamente— al sistema político mexicano. En forma vaga dijo que el PRI debía tomar en cuenta las aspiraciones de más y más mexicanos;² mencionó el problema de la corrupción, básicamente en relación con el narcotráfico y la supuesta complicidad en éste de algunos altos funcionarios mexicanos.³

En nuestra sociedad, acostumbrada a ciertos símbolos, a medios decires, al lenguaje críptico, rasgo fácil de captar para cualquier especialista en temas mexicanos, esas declaraciones y algunas de sus acciones se entendieron "al estilo mexicano"⁴ y pudo darse el caso de que superaran en alcance y consecuencias la intención que tenía el embajador.

Los medios de comunicación norteamericanos recogieron con frecuencia las declaraciones de Gavin. En la zona fronteriza, la televisión norteamericana ayudó, tal vez de una manera aún más efectiva, a darles difusión; pero, a decir verdad, nuestros medios de comunicación no se quedaron atrás y contribuyeron a ampliar su efecto. En otras palabras, magnificamos al embajador.

¹ Por hegemonía se entiende la capacidad y voluntad de un Estado para establecer y hacer cumplir las reglas de comportamiento entre los estados. Para sus alcances y límites actuales puede verse: Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, 290 pp.

² *Time*, 4 de marzo de 1985. Véase también *The Washington Times*, 20 de marzo de 1985.

³ En más de un discurso en los Estados Unidos dejó entrever que estaban comprometidos gobernadores, jefes de zona militar y, tal vez, alguien de una posición política aún más elevada.

⁴ Recordemos que la visita de algunos funcionarios de la embajada estadounidense a Sonora y su entrevista con miembros del clero y del partido de oposición, el PAN, provocó múltiples conjeturas. Hay versiones de que el propio embajador participó en reuniones de distintos tipos con ellos. Véase *Washington Post (WP)*, junio 10. de 1985 y *El Día*, 12 de julio de 1985. Recordemos también su declaración inoportuna sobre el tamaño de la delegación soviética en México, precisamente en vísperas de las elecciones. Ésta coincidió con la de Vernon Walters de que México seguía siendo un objetivo del comunismo y de que su país haría todo lo posible por evitar que lo lograra. La prensa mexicana, ni tarda ni perezosa, las interpretó como un esfuerzo por amedrentar a la derecha mexicana. "Las declaraciones de Gavin, el *New York Times* y Vernon Walters" y "Elecciones rigurosamente vigiladas en México, consigna en los Estados Unidos", *El Día*, 4 de julio de 1985.

La profusión de declaraciones de Gavin coincidió con la primera devaluación grave del peso, con el cierre parcial de la frontera por parte de Estados Unidos (en los días que siguieron a la muerte de un agente de la DEA en territorio mexicano), y con el descenso de turistas estadounidenses, en parte a causa de las informaciones de Gavin sobre la supuesta escasa seguridad para los visitantes. Las consecuencias económicas, especialmente en las zonas fronterizas, fueron inmediatas, con lo que aumentó el descontento provocado por la crisis económica y el desprestigio del régimen en algunos sectores, especialmente en las clases medias.

Tal vez esta actuación hubiera causado sólo irritación en el país, pero el malestar se hizo más profundo, y se llegó a percibir una "campaña" contra el sistema político mexicano. Hubo tres razones para esa reacción. La primera es que el comportamiento de Gavin coincidió con el inusitado interés de la prensa y otros sectores estadounidenses en el proceso electoral de 1985. La segunda, fue el cambio notable en la percepción de la prensa estadounidense del sistema político mexicano, que se manifestó también en un buen número de funcionarios y académicos especialistas en asuntos mexicanos. La tercera, es que esa información más amplia y distinta, coincidió con la publicación de muchos artículos en los que se criticaba acerbamente la actitud de México hacia problemas que ambos países compartían: narcotráfico, conflicto centroamericano, trabajadores migratorios, etcétera.

Hay varias razones, unas de largo plazo, otras circunstanciales, que explican el aumento del interés norteamericano. Ennumeraré las más importantes. Desde el inicio de la crisis de 1982, se ha notado en funcionarios, periodistas y académicos estadounidenses una preocupación, mayor o menor, según el momento, por la estabilidad política y el futuro político de México. Comenzó también una comparación, en nuestra opinión ilógica, con los procesos de democratización de América del Sur. Si se pensó que una rápida apertura del sistema político podía darse también en México al tiempo que se le exigía una dura política de austeridad para hacer frente a los compromisos financieros externos, se ignoraban las profundas diferencias entre la situación de este país y la de las naciones del cono sur (México no cuenta, por ejemplo, con el "colchón" político, en términos del tiempo que sociedades que acaban de dejar atrás regímenes militares pueden darle a sus gobiernos). Con todo, ligaron rápida apertura con estabilidad.

La coincidencia en las fechas con elecciones en América Central también influyó para aquellos que, molestos por la política exterior de México hacia esa región, veían en ellas la oportunidad de probar su consistencia • su inconsistencia con la política interna de nuestro país.

Igualmente fue importante que las elecciones de medio periodo para diputados, en general poco atractivas para el votante mexicano, coincidieran con las elecciones en dos estados fronterizos, en donde se advertía mayor descontento y un núcleo panista que podía sacar ventaja electoral.

Tuvo también mucho que ver la nueva táctica del Partido Acción Nacional, que consiste en la denuncia en el exterior de los vicios del sistema político mexicano y de búsqueda de apoyo externo. Los líderes panistas esperaban que este apoyo redundara en un escrutinio estrecho de las elecciones que, según ellos, reduciría las posibilidades de fraude electoral.

Aumentaron la atención en el proceso electoral las tesis de campaña de Miguel de la Madrid sobre la democratización de la vida nacional y otras declaraciones suyas como presidente, que la prensa y otros círculos norteamericanos interpretaron como compromiso que privilegiaba la limpieza de las elecciones. Los triunfos electorales en 1983 del PAN en las elecciones municipales de Chihuahua, Durango y Ciudad Juárez se entendieron como una prueba del esfuerzo por cumplir ese propósito. No se advirtieron, en cambio, los indicios de que el gobierno parece preferir, como recurso para ampliar la participación, una especie de referéndum constante de los temas de política económica y social más importantes, por medio de consultas populares, y la descentralización. La falta de claridad en este punto fomentó el clima de amplias expectativas electorales.

Si todo esto contribuyó a aumentar el interés norteamericano en las elecciones de 1985 y la política interna de México, el catalizador fue las elecciones municipales de Piedras Negras, de diciembre de 1984, por su secuela de hechos violentos. Esto fue especialmente importante para la prensa norteamericana porque pensó que la violencia podía repetirse y alcanzar un nivel aún mayor. La búsqueda de la noticia, no de la novedad, tuvo vinculación estrecha con esa expectativa.

Pasemos a explicar la reacción mexicana. Para ello haremos un recuento de la forma en que en el pasado se percibía en Estados Unidos nuestro sistema político y de la manera en que su prensa informó de las elecciones de 1985, subrayando los cambios en su apreciación de aquel sistema. Antes precisemos algunos puntos. En términos generales aceptamos la visión de la mayoría de los estadounidenses de su prensa: tiene autonomía del gobierno; busca ganancia económica pero al mismo tiempo "siente la responsabilidad social de educar, entretener y dar un foro a las opiniones de la sociedad"; se concibe como "perro guardián ante el gobierno" e intenta establecer la agenda de discusión pública de acuerdo con la orientación de cada periódico; simpatiza frecuentemente con el más débil (underdog) y, por último, se considera objetiva porque presenta hechos, incluye puntos de vista opuestos y limita sus opiniones a las notas editoriales.⁵

Sin embargo, creo que podemos añadir matices en esa valoración. No hay individuo (incluyo aquí a los periodistas) que no esté influido por ideologías o intereses individuales. Al parecer, no hay control gubernamental de la prensa estadounidense, sin embargo, la prensa sirve al gobierno como un instrumento político, en cuanto transmite su versión de los hechos; la prensa recibe abiertamente (o se le filtra) información que el gobierno quiere que llegue al público. Sabemos que muchos periodistas norteamericanos reciben trato especial de funcionarios públicos de su país. En el exterior, vemos cómo el medio diplomático se convierte en fuente apreciada y cómoda de corresponsales extranjeros. A esto hay que añadir que algunos estudios de la prensa estadounidense dicen que ésta y su gobierno han compartido, al menos por largos períodos, la misma visión del mundo.

⁵ Véase, entre otros Leonard y Mary Silk, *The American Establishment*, Nueva York, Basic Books Inc., 1980 y Fred S. Siebert et al., *Four Theories of the Press*, Urbana University of Illinois Press, 1963.

Ahora bien; ¿cómo veían los estadounidenses el sistema político mexicano en los decenios previos? Comparar esta percepción con la que prevaleció el año pasado puede ayudarnos a explicar la sorpresa, descontento y temor de muchos mexicanos. Para los propósitos de este trabajo creo que es útil tomar como base de comparación un acucioso estudio sobre la cobertura que *The New York Times* (NYT) hizo de la situación mexicana y, en particular, de su sistema político, desde mediados de los años cuarenta hasta 1979.⁶ (Para los años ochenta, acudimos directamente a varios periódicos.)

En la investigación que mencionamos se trató de probar la hipótesis antes señalada de la existencia de una visión general del mundo predominante en los medios gubernamentales, en la academia y en la prensa de los Estados Unidos, tomando como caso la cobertura del NYT sobre la situación mexicana. Las conclusiones de este trabajo para el tema específico que nos interesa es que sí se dio una coincidencia notable en la percepción predominante en el gobierno norteamericano, academia y prensa de ese país sobre el sistema político mexicano en aquel periodo.

Vale precisar que los que mantienen la idea de la existencia de una visión predominante, ni sugieren un monolitismo en Estados Unidos ni niegan la existencia de visiones particulares. Tampoco sostienen que aquellos que comparten una percepción global del mundo y, en el caso específico, de México, coinciden también en las líneas de acción a seguir en materia internacional.

Una comparación como la arriba sugerida, entre la visión predominante durante muchos años, según ese estudio, y la de 1985 tiene riesgos, sobre todo cuando se toma en cuenta un solo periódico, liberal por añadidura.⁷ Pero en nuestro descargo está el hecho de que el NYT es uno de los diarios que más se ocupó de este tema y, además, es notoria su influencia sobre otros.

Entre 1946 y 1959 el NYT, el gobierno y la academia estadounidense vieron al sistema político mexicano como un sistema en tránsito a la democracia o como una democracia imperfecta.⁸ Tenía vicios normales en un país que había atravesado por una larga lucha armada relativamente cercana.⁹ Había corrupción y abusos de poder, pero eran producto de la imposibilidad de llegar de súbito a la democracia. En julio de 1955, un artículo del NYT señalaba que si continuaban las tendencias vigentes en ese momento, en seis o doce años los mexicanos podrían elegir realmente a su presidente.¹⁰ De cuando en cuando se hablaba de fraude electoral, de abstencionismo, de clientelismo y de represión, pero se evaluaba positivamente al PRI.

6 Sergio Aguayo, *An essay on the Evolution of World Views and Ideologies in the United States. Mexico as Reflected in the New York Times, 1946-1979*, tesis para optar por el título de Doctor en Relaciones Internacionales, SAIS, Johns Hopkins University, 1984.

7 No hay estudios similares sobre otros periódicos.

8 El libro de Robert Scott, *Mexican Government in Transition*, Urbana, Ill., University of Illinois, 1959, es el libro por excelencia de esta visión optimista.

9 Sergio Aguayo, *op. cit.*, p. 222.

10 *Ibid.*, p. 223.

Ese periódico dio prioridad a la estabilidad política de México, interés que compartieron otros sectores. El interés del gobierno estadounidense en nuestra estabilidad política lo llevó, poco después, a una relativa contención en su comportamiento, cuando la Revolución cubana provocó fricciones entre los países vecinos. Muestra de este esfuerzo por entender y aceptar las necesidades internas del gobierno mexicano fue la explicación del embajador Thomas Mann sobre la política exterior de México: "las acciones nacionales e internacionales del gobierno mexicano tienen como objetivo central mantener la cohesión del PRI".¹¹ Corroboró ese testimonio Antonio Carrillo Flores, embajador de México en Estados Unidos en esa época. Según Carrillo Flores, el entonces presidente Lyndon Johnson le dijo que entendía que el gobierno mexicano necesitaba manifestar su independencia, y que ésta era ingrediente básico del nacionalismo que legitimaba y servía de apoyo a la estabilidad del sistema político. Y como su gobierno tenía interés en esa estabilidad, le aseguró que ya no presionaría a México para que acatara la decisión de la OEA de romper relaciones diplomáticas con Cuba.¹²

En esos años (decenio 1960) comenzaron a preocupar al gobierno, academia y prensa de Estados Unidos, los efectos negativos del modelo económico mexicano:¹³ la inequitativa distribución del ingreso, el desempleo, la marginalidad (que algunos ligaban con la emigración de los indocumentados a Estados Unidos), porque podían alimentar las actividades subversivas. Con todo, prevaleció la visión optimista sobre México e incluso se le utilizó como modelo alternativo al cubano para los países de América Latina.

A partir de 1965 cesó el relativo aumento del interés en México expresado en los años anteriores. En la escasa información que se publicó se insistió más en sus dificultades, aunque se aceptó la capacidad del régimen político mexicano para canalizar el descontento.

Con relación al movimiento de 1968, la opinión de los periodistas estadounidenses se dividió en análisis y juicio. Los que lo veían como movimiento que reivindicaba demandas democráticas de las clases medias tendieron a verlo con simpatía y a señalar que el PRI debía abrirse a las nuevas generaciones, como canal de sus aspiraciones. Los que consideraban que era producto de agitadores cubanos lo criticaron severamente. Pero la gran mayoría de periodistas afirmaron que los "desórdenes" no perjudicaron la confianza externa. De nuevo hay consistencia entre esta posición y

¹¹ *Ibid.*, pp. 272-273.

¹² Antonio Carrillo Flores, "Divergencias y convergencias en materia de política exterior con Estados Unidos", *Grandes temas de política exterior*, México, PRI-FCE, 1983, p. 268. Esto me fue confirmado y ampliado por el embajador Carrillo Flores en una entrevista del 31 de mayo de 1982.

¹³ Entre los estudios críticos de la época recordemos el de Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development; the Role of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Mass., 1963, el de Oscar Lewis, *Five Families; Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, Nueva York, New American Library, 1959 y años después, Roger Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1971. En este último libro encontramos ya una visión más crítica del sistema político mexicano.

la de algunos funcionarios del gobierno de Washington. Por ejemplo, en un documento interno del Departamento de Estado de esos años se afirmaba que "el PRI continuaría o volvería a ser una fuerza vital para el cambio político y social y para el crecimiento económico".¹⁴

Si la confianza en la estabilidad política se mantuvo, desde fines de los sesenta prensa y academia calificaron de otra forma al sistema político mexicano. No se le consideró ya un sistema de transición hacia la democracia. Los académicos lo calificaron de autoritario, pero procuraron entenderlo más que juzgarlo.¹⁵ Se señalaron sus defectos, pero se le aceptó tácitamente, casi con resignación, por las dificultades, que les parecían insuperables, para una verdadera democracia occidental en países como el nuestro. Conforme avanzaron los años se le vio como una de las pocas "islas" en un mar de dictaduras latinoamericanas.

En la primera mitad de los setenta continuó siendo escasa la información del *New York Times* sobre México (críticas aisladas al sistema político coincidieron con otras más numerosas sobre temas como petróleo, migración, problemas fronterizos). Las dificultades mexicanas se atribuyeron a fallas en la política económica. Se vieron sin gran temor las reformas internas de Luis Echeverría y se mencionó la apertura democrática. Pero Echeverría fue el presidente que quedó sólo atrás de Cárdenas en el número de críticas.¹⁶

Al convertirse México en un productor importante de petróleo, la prensa norteamericana (en adelante no nos referiremos sólo al NYT) descubrió que lo había descuidado. La información aumentó, sobre todo en temas económicos. Aunque esa prensa pensaba aún que un México estable era crucial para los Estados Unidos, no se dio cuenta, aparentemente, que sus informaciones o comentarios sobre asuntos económicos provocaban en nuestro país inestabilidad financiera con consecuencias políticas, porque las clases altas y medias mexicanas veían cada vez más hacia los Estados Unidos.¹⁷

En lo político, se habló de la puesta en marcha de la reforma política de López Portillo. Pero a diferencia de 1985, hubo más una aceptación que un apoyo. Se pensaba que estas reformas estaban destinadas a canalizar el descontento de la izquierda por medio de los partidos, y no se les vio mal; contribuirían, se dijo, a evitar la tentación de las guerrillas.¹⁸ Se otorgó uno que otro espacio a los voceros de esos partidos, pero la cobertura de su acción y programas fue muy reducida. En esos años, la prensa estadounidense dejaba entrever que la izquierda mexicana tenía un peso relativamen-

¹⁴ Sergio Aguayo, *op. cit.*

¹⁵ El modelo de Juan Linz se usó para analizar este sistema. Para una presentación de este modelo véase de este autor, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, *Macropolitical Theory, Handbook of Political Science*, 3, Reading, Mass., Addison-Wesley Publishing Co., pp. 175-411.

¹⁶ Sergio Aguayo, *op. cit.*, p. 570.

¹⁷ Recordemos, por ejemplo, la fuga de capitales y la dolarización interna a raíz de informaciones en Estados Unidos que señalaban una cercana devaluación y que se reprodujeron en la prensa mexicana.

¹⁸ Véase, por ejemplo, *WP*, 5 de noviembre de 1981. Esta interpretación continúa hasta el presente. Por ejemplo, véase *WSJ*, 30 de agosto de 1984. Véase también *NYT*, 29 de junio de 1982.

te importante, pero no se mostró entonces muy entusiasta por el más débil (*underdog*) mexicano y tampoco cubrió acusiosamente lo que podía ser novedad: un cambio sustancial en la votación en su favor. Siguió viendo en el PRI "la maquinaria política más eficiente del mundo" y el pilar de la estabilidad del régimen.

Al iniciarse los años ochenta algunos funcionarios, políticos y periodistas se plantearon la posibilidad de que los vientos revolucionarios centro-americanos se extendieran a México; se dijo que la profunda desigualdad social y los graves desequilibrios regionales favorecían ese tipo de movimientos. Alguien pensó que este país podía convertirse en otro Irán. Pero éstos eran comentarios aislados.

Cuando afloraron, en 1982, los síntomas de la crisis económica, en un artículo del *Wall Street Journal* (*WSJ*) se dijo que el PRI tenía gran fuerza electoral que residía en una coalición de campesinos y sindicatos obreros, lograda en parte, por cooptación. Reconocía la disminución de la lealtad hacia el PRI, pero subrayaba que ésta era aún fuerte. Recogía la visión de analistas mexicanos de que las clases medias nunca habían dado un apoyo ferviente al PRI, pero que era posible interpretar su apatía como apoyo pasivo a esta organización. Esta actitud se debía a la creencia muy generalizada de que ningún otro partido era capaz de gobernar al país, y que la oposición criticaba sin proponer soluciones. Con todo, se advirtió que el descontento de las clases medias constituían la mayor amenaza para el PRI y que, si bien éstas no se organizarían pronto, sí podrían causar agitación política.¹⁹

Algunos artículos publicados cerca de las elecciones presidenciales de 1982 sugerían aun que el enemigo para el partido en el poder estaba a la izquierda del espectro político. Otros reflejaban dudas al subrayar que lo que estaba en juego el primer domingo de julio era la posición de segunda fuerza política del país —que ocupaba, por supuesto, un lejano segundo lugar en relación con el PRI.²⁰ Algunos periodistas recogían el optimismo del PSUM y otros partidos de izquierda, de desplazar al PAN de esa posición. Como se sabe, esto no sucedió.

El final del gobierno de López Portillo desconcertó y provocó temor en sectores estadounidenses. En ellos se advirtió pronto un discreto cuestionamiento de un sistema que daba tantos poderes a un solo hombre, el presidente de la República, que de un golpe podía nacionalizar la banca de su país. La medida se tomó cuando en Estados Unidos avanzaba el neoconservadurismo y a la cabeza de la nueva derecha estaba un indiscutible líder de opinión, Ronald Reagan. Los liberales, incluso muchos académicos, se retrajeron defensivamente.

A partir de entonces encontramos en la prensa, de manera esporádica, discretos comentarios que dejan sentir el temor de que en México exista un sistema político, que otorga poderes tan amplios al presidente, que puede enfrentarlos de un golpe a medidas o situaciones que los perjudiquen directamente; un sistema que no les garantiza la ausencia de sorpresas desagrada-

¹⁹ *WSJ*, 14 de abril de 1982, véase también el artículo del 8 de junio de ese año.

²⁰ *NYT*, 29 de junio de 1982.

bles. De ahí que se sugiera, aunque en forma velada, la conveniencia de poner límites a ese poder.

La medida de Miguel de la Madrid y sus tesis de campaña que apuntaban hacia un mayor liberalismo en todos los ámbitos contribuyeron a una tregua. Sorprendió y calmó a muchos estadounidenses la forma en que manejó la política económica y que, a pesar de la reducción del nivel de vida de amplios sectores —incluso las clases medias—, no hubo manifestaciones violentas de descontento.²¹ Algunos periódicos, unos cuantos académicos, ex funcionarios y algún militar —entre ellos Zbigniew Brzezinski y el general Paul F. Gorman— siguieron hablando de la “teoría del dominó”,²² y que nuestro país podía caer en una ampliación de la crisis centroamericana. Pero esta posición no pareció ser mayoritaria.

Varios especialistas en cuestiones mexicanas intentaron desvanecer esos temores. En 1983, un estudioso de política de México, decía en su artículo, publicado por el *Christian Science Monitor* que muchos factores evitaban que el país se convirtiera en otra Cuba, Nicaragua o Granada. Reconocía las dificultades que enfrentaba México, pero creía que si no había un acontecimiento “catastrófico como el colapso de los precios de petróleo o una inflación incontrolable, podía evitar una revolución”.²³ Puesto que no se cumplieron los presagios de un vuelco a la izquierda, se alabó el “estoicismo” de los trabajadores, la “extraordinaria resignación social” y el sistema político “que asombra por su silencio”.

Dada la conveniencia de apoyar un gobierno que se comprometía a seguir el camino más duro y una sociedad que no se oponía a él, al menos activamente, el gobierno de Estados Unidos consideró útil convertir a México en un ejemplo a seguir, actitud que se reflejó en la prensa de su país, aunque por poco tiempo.

Todavía en el otoño de 1984, *Business Week*²⁴ presentó un artículo titulado “Cómo el partido en el poder mantiene a México, sorprendentemente en calma”, que hablaba del desgaste político, pero subrayaba que México no es una dictadura, que la represión no había aumentado y que, aun cuando existía descontento social, no habría rebelión.²⁵

²¹ *The Christian Science Monitor* consideraba que la apatía había atenuado los efectos políticos de la crisis económica, 13 de julio de 1984. Véase también *Business Week*, 27 de febrero de 1984.

²² Véase *The Christian Science Monitor*, 17 de agosto de 1983 y *WP*, 7 de julio de 1985. Algunos pequeños periódicos continuaron subrayando esa posibilidad. *Salt Lake Tribune*, 23 de febrero de 1985.

²³ Se trata de George Grayson, “Mexico can avoid Revolution”. También el corresponsal de este mismo periódico señalaba por las mismas fechas que el PAN se estaba beneficiando de la situación, pero subrayaba que ante todo había abstencionismo. *The Christian Science Monitor*, 17 de agosto y 16 de septiembre de 1983. Véase también *Business Week*, julio 4, 1983.

²⁴ *Business Week*, 10 de octubre de 1984.

²⁵ La posición pública del Departamento de Estado era, por esos meses muy semejante. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 1984, Report submitted to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate and Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, Washington, U.S. Government Printing Office, 1985.

Pero otros periódicos expresaban en 1984 mayores dudas y preocupaciones sobre la reordenación económica y la estabilidad política mexicana. Advertían la dificultad para conservar, en la crisis, una coalición que descansaba en gran medida en el gasto público.²⁶ También el *WSJ* manifestó su preocupación por el financiamiento del desarrollo y la posibilidad de que, por razones políticas, el Estado decidiera aumentar ese gasto. La cercanía de las elecciones de julio de 1985 les hacía temer que el gobierno permitiera un crecimiento económico más rápido, para evitar una derrota del PRI.²⁷ Con este tipo de análisis, una vez más vieron nuestra sociedad con el cristal estadounidense. Olvidando las peculiaridades del sistema político y la sociedad mexicanos, esperaron que el descontento se manifestara masivamente en las elecciones.

Estas ideas se reforzaron a partir de los sucesos de Piedras Negras, en diciembre de 1984. Con matices sensacionalistas, la prensa estadounidense de la frontera reseñó las protestas de los panistas por la pérdida de las elecciones, que atribuyeron al fraude electoral.²⁸ La gran prensa hizo lo mismo, pero poco después intentó pasar de lo anecdótico a un análisis más profundo de lo que estaba sucediendo.

A partir de entonces, el grueso de los periodistas estadounidenses informó de manera semejante sobre el proceso electoral mexicano de 1985.²⁹ La crítica severa del año anterior por la forma en que México enfrentaba algunos problemas de las relaciones bilaterales se extendió a las elecciones. Hubo indudables aciertos en la cobertura, pero también interpretaciones dudosas y claras omisiones. La prensa de Estados Unidos acostumbra recoger opiniones contrastantes en un mismo artículo. Pero un examen de los artículos deja ver una excesiva abundancia de declaraciones de líderes panistas. También, en múltiples ocasiones, los títulos de los artículos no correspondían a la información, pecado común a la prensa poco profesional.³⁰ Sólo dos o tres periódicos, entre ellos el *NYT*, mantuvieron un tono

²⁶ *WSJ*, 30 de agosto y 19 de noviembre de 1984. Véase también el artículo de Jack Anderson, "Mexican Party Losing its Grip, CIA concludes", *WP*, 17 de agosto de 1984, y "Mexico Reform Efforts Meet with Cynicism", *Dallas Times Herald*, 2 de septiembre de 1984.

²⁷ Véase *WSJ*, 21 de marzo de 1984.

²⁸ Ejemplos del "amarillismo" en la información sobre ese acontecimiento se encuentran en *Houston Post*, enero 10. y 2, 1985 y *Del Rio New Herald*, 15 de enero de 1985. Ahí se publicaron afirmaciones de los panistas de que iba a estallar una revolución.

²⁹ Revisé 225 artículos y editoriales de los cuales 30 fueron publicados entre enero de 1982 y noviembre de 1984; 27 aparecieron en diciembre de 1984, 103 en enero y junio de 1984 y 68 en la primera quincena de julio de 1985. Entre ellos estuvieron 25 del *NYT*, 17 del *WP*, 18 del *WSJ*, 13 de *The Christian Science Monitor*. De los periódicos de estados fronterizos en los que aparecieron la gran mayoría de los artículos restantes sobresalen *The Arizona Daily* que publicó 17 artículos sobre el tema, *The Corpus Christi Caller Times*, 15 artículos, *Houston Post* 16 y *El Paso Herald Post* con 10. La mayoría fueron artículos de corresponsales de los periódicos y de agencias de noticias. Hubo pocas notas editoriales, casi todas después del día de las elecciones.

³⁰ "Mexico's ruling party faces explosive change", *The Washington Times*, 16 de mayo de 1985; "Sonora election could shake up Mexico's politics", *The Sacramen-*

moderado en su crítica y más equilibrio en la inclusión de opiniones contrastantes. Si bien puede válidamente alegarse que no se puede esperar más de cualquier prensa, las omisiones e interpretaciones discutibles pudieron alentar expectativas sin base y fueron percibidas en México como acciones concertadas y carentes de buena fe.

Conforme avanzó el primer semestre de 1985, la prensa subrayó que la crisis económica y el deterioro de la credibilidad del régimen ponían ante un verdadero reto político al sistema mexicano, reto que podría encauzarse en las urnas. Con una especie de alivio se mencionó una y otra vez que, a diferencia de la impresión que se tenía en años previos, la amenaza al PRI venía de la derecha y reflejaba el descontento de las clases medias y empresariales, por los problemas económicos y por el creciente estatismo al que en algunos artículos se le atribuía ser el responsable de aquéllos.³¹

Sin muchas bases se hizo una tajante dicotomía entre los modernizadores (tecnócratas), liberales que querían abrir el sistema, y los viejos políticos que se oponían a los cambios. Entre los primeros incluían al presidente de México y, entre los segundos, a los líderes obreros y a los dirigentes locales del PRI.³² Señalaron con insistencia que estos últimos habían exigido poner un alto al PAN luego de sus triunfos en algunas elecciones municipales de 1983.

Poco a poco, la prensa estadounidense fue atribuyendo al PAN mayor capacidad para aglutinar a los descontentos. Tal vez confundidos por la ausencia de este partido en las elecciones presidenciales de 1976, mencionaban con cierta sorpresa el porcentaje del voto panista en 1982 (13%).³³ Más tarde, se notó la activa participación de empresarios y clero en las campañas políticas del PAN, pero no se emitió opinión sobre las consecuencias que podía tener en el futuro de México. Tampoco se mencionó que al inmiscuirse en política el clero violaba la Constitución,³⁴ o que los empresarios abandonaban la hasta entonces "regla de oro" de no participar abiertamente en política partidista. Se recogieron declaraciones de algunos voceros empresariales en apoyo de una verdadera democracia, sin cuestionar qué tan sincero era su compromiso. Sólo unos pocos incluyeron opiniones de quienes dudaban de las intenciones últimas de esos grupos.

La prensa estadounidense subrayó que los bastiones del PAN estaban en el norte: desarrollado, rico y pronorteamericano, pero no se aclaró que,

to Bee, 17 de julio de 1985, "Mexican politics are a rumbling volcano", *The San Diego Union*, 8 de febrero de 1985.

³¹ *The Brownsville Herald*, 9 de enero; *WSJ*, 16 de enero y 13 de febrero; *The Salt Lake Tribune*, 23 de febrero; *The Arizona Daily Star*, 28 de abril; *The New Republic*, 6 de mayo, *Houston Chronicle*, 7 de julio de 1985.

³² Véase también memorándum del Council For Democracy in the Americas, "Mexico Dominant Party, PRI, fights to hold powers in July 7 election", en que se comparten estas y otras ideas sobre la situación política mexicana.

³³ Como se sabe, este porcentaje a nivel nacional ya había sido obtenido y superado por el PAN en elecciones previas.

³⁴ Sólo encontramos un artículo en que se decía que esa participación causaba controversia en México, pero no precisó si era o no legal, *The Arizona Daily Star*, 26 de abril de 1985.

en todo caso, eso podría darle un carácter de partido regional con todas las implicaciones políticas que esto tiene. Se resaltó su estilo urbano y de clase media, pero sin advertir que su peso en las zonas rurales es escaso. No se tomó mucho en cuenta que ese partido no tiene suficientes elementos para ejercer una vigilancia efectiva en las casillas de todo un estado.

Se puso énfasis en el aumento del apoyo al PAN, pero se dejaron de lado agudas divisiones y deserciones que este partido sufrió en los últimos años. No se advirtió que la materia de su información era en buena medida un neopanismo, producto tal vez de un antipriísmo. Esta corriente busca imponerse, pero no logra aún consolidar su hegemonía nacional dentro del partido. Si lo lograra, posiblemente sería a costa de aumentar la pérdida de antiguos militantes en otras zonas. Si bien sí se mencionó con frecuencia que gran parte de la oposición podía verse más como reacción contra el PRI que como apoyo al PAN, por lo general, se señalaba como fuente de esta opinión a voceros del partido en el poder y, en más de un caso, se añadía que se emitía para restarle importancia a aquel partido político.³⁵

En consecuencia, se clasificó al PAN como un partido conservador y proempresarial, que contaba con el apoyo de empresarios y del clero, pero no se estableció claramente cuál era su programa. Sólo se señaló que Acción Nacional haría un gobierno no corrupto, que adoptaría políticas más liberales, especialmente una menor intervención estatal en la economía. Se dijo que era un partido cuya posición procapitalista atraía a las clases medias,³⁶ y uno que otro periodista sugirió semejanzas entre esta organización y el Partido Republicano.

Conforme pasaron los días, el entusiasmo de algunos periodistas creció. Sus expectativas aumentaron hasta hacerles decir a algunos que estaba en puerta un cambio en la naturaleza o sentido último de las elecciones mexicanas. Hasta ese momento, se dijo, las elecciones mexicanas servían para confirmar el derecho del PRI a gobernar más que ofrecer una opción verdadera al votante. La pérdida de una gubernatura minaría ese supuesto y provocaría, casi con seguridad, una cadena de victorias de la oposición, que iniciaría el bipartidismo en México.³⁷

De las campañas panistas en Sonora y Nuevo León, las mejor cubiertas por la prensa de Estados Unidos, destaca la insistente, aunque errónea, afirmación de que era la primera vez que el PRI enfrentaba una oposición fuerte en elecciones para gobernador.³⁸ Se calificó de carismático al candidato panista, Adalberto Rosas, y del contendiente priísta, Félix Valdés, se dijo que su designación era prueba de la importancia que el PRI daba al reto panista; se habló de su fama de hombre honesto y se subrayó su desarraigo. La prensa puso menor atención en los contendientes del estado de Nuevo León.

La sobrerepresentación de la opinión de los panistas, especialmente de los líderes norteños, aumentó al acercarse el 7 de julio. La información

³⁵ *WSJ*, 13 de febrero de 1985.

³⁶ *WP*, 31 de mayo de 1985.

³⁷ *WP*, 31 de mayo de 1985.

³⁸ Recordemos, por ejemplo, las elecciones para gobernadores de Yucatán en 1969 y Nayarit en 1975.

que dieron pasó casi sin filtración. La prensa difundió repetidamente el anuncio del fraude antes de que sucediera y lo asoció con la posibilidad de violencia. Como se sabe, la relación entre el fraude y violencia fue parte medular de la táctica del PAN. Ya a raíz de los acontecimientos de Piedras Negras uno que otro periódico había recogido, sin matices, el comentario de algún panista sobre la inminencia de una revolución.

Fenómenos más reales, como el abstencionismo, se mencionaron poco y cuando se hizo, no se intentó ahondar en su significado (¿era apoyo o resistencia pasivos al régimen?, ¿resultado de un recuento más acucioso de los votos frente a un padrón inflado?, ¿escaso atractivo para muchos votantes de los partidos existentes?).³⁹ Se dejó así de lado un tema valioso para entender el presente y vislumbrar el futuro del sistema político mexicano. No se alertó al lector sobre la probabilidad de que el abstencionismo fuera el verdadero ganador. Posiblemente, esto se deba a que para un periodista estadounidense es normal un abstencionismo de 50%, cifra cercana a la de su país, pero muy por arriba de la de otros países desarrollados, donde la participación electoral es mayor, sea o no obligatorio el voto.

La cobertura del proceso electoral aumentó en el mes de junio y principios de julio, pero no igualó en número de artículos la correspondiente a temas como los de la deuda, narcóticos, Contadora, etc. La atención se concentró cada vez más en Nuevo León y, sobre todo, Sonora. Llegaron a esos estados numerosos enviados especiales y varios corresponsales con sede en la capital, quienes desdénando las elecciones de diputados en esta ciudad de amplias clases medias, se trasladaron a esas entidades. Conviene, tal vez, recordar que junto a experimentados periodistas llegó a México un grupo de profesionales jóvenes con menor experiencia, menos aptos para ponderar adecuadamente sus fuentes de información y más proclives a exagerar los acontecimientos. Prevenidos y deseosos de escapar de una posible manipulación por parte del PRI,⁴⁰ no parecieron quedar inmunes a los esfuerzos de seducción de los voceros del PAN. Aquí sí funcionó la tesis del "de abajo" (*underdog*), con el que algunos periodistas parecían compartir una misma actitud ideológica.

Al describir el ambiente del día anterior a las elecciones, los periodistas pusieron énfasis, otra vez, en que el PRI enfrentaba por primera vez en su historia una oposición con posibilidades reales de obtener victorias importantes. Para unos, se trataba de las elecciones de medio período más críticas en largo tiempo y, para otros, de elecciones cruciales.⁴¹ El *WSJ*,

39 Éstas son algunas de las hipótesis que ha señalado Rafael Segovia en varios artículos publicados en *Foro Internacional* en los años setenta. Es interesante señalar que uno o dos años atrás la prensa norteamericana con frecuencia mencionaba el problema del abstencionismo.

40 Aquí vale la pena subrayar la torpeza con que algunos dirigentes priístas y uno que otro encargado de la comunicación trataron a los periodistas norteamericanos. Sus excesivas atenciones fueron interpretadas como intentos de cooptación o cohecho, o sea, como muestra de la corrupción que los periodistas venían decididos a probar.

41 *The Journal of Commerce*, 10 de abril; *The Arizona Daily Star*, 23 de junio; *The Sacramento Bee*, 30 de junio de 1985.

incluyó artículos de un conocido vulgarizador de las tesis económicas de la derecha,⁴² en los que afirmaba que era esencial un cambio político para adoptar las medidas necesarias para salir de la crisis. Se puso énfasis en que la violencia era inminente y no faltó alguno que mencionara la posibilidad de una guerra civil. Para subrayar el clima de control, hubo quien exageró la presencia del ejército dando la impresión de que existía en Sonora un verdadero estado de sitio.⁴³ Con frecuencia se mencionó que se habían puesto en marcha mecanismos para el fraude, se dio amplia cabida a las "denuncias preventivas" de panistas y se resaltó la "inflación del padrón electoral" y la existencia de credenciales de elector falsas.⁴⁴

Prevalecía, según informaron, una gran conciencia cívica y, de nuevo, se tendió a magnificar el interés que había en esos dos estados norteros en que se llevaban a cabo elecciones locales y, a generalizarlo al resto del país. Por último, con mayor insistencia que nunca se buscó comprometer el prestigio del presidente de la Madrid en un recuento fiel de los votos.⁴⁵

Dijimos arriba que algunos periodistas y periódicos, entre ellos el *NYT*, manifestaron durante la campaña electoral diferencias considerables con la opinión mayoritaria de la prensa. Algunas de las más sustantivas fue el atribuir consistentemente al PAN un apoyo nacional y aun regional menor del que le dieran otros. Con cautela, no se adhirieron a la corriente de la mayoría que ya cerca del mes de julio veía inminente la cristalización del bipartidismo en México. Algunos también advirtieron que el tipo de candidatos a las gubernaturas y a algunas diputaciones presentados por el PRI le daba a éste posibilidad de neutralizar el apoyo de ciertos sectores descontentos al PAN. Apuntaron la necesidad de tomar en cuenta "el éxito notable del PRI para enfrentar problemas y su flexibilidad", y minimizaron las probabilidades de que estallara la violencia. Alguno subrayó que el abstencionismo era la principal preocupación del régimen.⁴⁶

No faltó quien hablara de la dificultad para suprimir controles del PRI que en el fondo mantienen la cohesión nacional,⁴⁷ o quien opinara que aceptar una derrota sería contrario a la esencia de un partido que pretende expresar a la nación como totalidad.⁴⁸ Por último, algunos sintieron la necesidad de negar expresamente cualquier compromiso o interés en resultados favorables a determinado partido. Muy cerca del 7 de julio también

42 Se trata de Luis Pazos, *WSJ*, 3 de julio de 1985.

43 Por ejemplo, véase el *Daily Dispatch*, 3 de julio de 1985.

44 *The El Paso Times*, 28 de junio; *Austin American Statesman*, 10. de julio; *WSJ*, 6 de julio, 1985.

45 *The Journal of Commerce*, 10 de abril; *Orlando Sentinel*, 7 de julio; *Los Angeles Times*, 10 de julio; *NYT*, 16 de julio, 1985.

46 Uno de los pocos que habló de abstencionismo fue *El Paso Herald Post*, 10. de julio de 1985, en "No Shows Greater Worry in Mexican Elections". En cambio en los años anteriores se había señalado que la apatía y el abstencionismo eran fenómenos importantes, *WSJ*, junio de 1982; *Business Week*, 4 de julio de 1983. Algunos periódicos publicaron artículos de políticos demócratas que criticaban la actitud del gobierno de Reagan, por ejemplo de Bruce Babbitt, gobernador de Arizona, véase "Pushing a goodneighbor to far", *Los Angeles Times*, 28 de mayo de 1985.

47 *Houston Chronicle*, 3 de julio de 1985.

48 *Houston Post*, 9 de julio de 1985.

se difundieron declaraciones de funcionarios del Departamento de Estado quienes negaban que el gobierno de su país quisiera intervenir o tuviera un favorito en la carrera.⁴⁹

Inmediatamente después de las elecciones, la prensa norteamericana reportó irregularidades y recogió numerosas acusaciones panistas, inclusive la afirmación de alguno de sus líderes de que se trataba del "peor fraude electoral en la historia".⁵⁰ Recrudescieron las críticas conforme avanzó el recuento de los votos, sobre todo cuando el PRI anunció su victoria a base de datos preliminares.⁵¹ Hubo cierto acuerdo en que no hubo incidentes graves de violencia durante las elecciones, aunque algunos diarios y revistas veían la posibilidad de actos violentos conforme avanzara el recuento de los votos. Otro periódico recogió la opinión de un académico de que en las elecciones sólo hubo perdedores; que ambos partidos se dañaron mutuamente y que con tantas irregularidades era imposible saber quién había ganado realmente. Se subrayó una vez más la supuesta tensión entre un gobierno modernizador (tecnócratas) y la maquinaria de las elecciones locales y estatales: los viejos políticos que no quieren ceder terreno y se oponen a cualquier democratización.⁵²

Con los resultados oficiales llegó una andanada de críticas al sistema político mexicano, al presidente, al país. Se subrayó que el gobierno no había cumplido su promesa de contener el fraude electoral y que se había puesto en duda resultados que quizá eran favorables al partido en el poder. Algunos reporteros señalaron que el fraude había sido peor que en El Salvador o Nicaragua. Para el *Washington Post*, el proceso electoral puso en tela de juicio la campaña contra la corrupción, por debilidad del presidente. A ojos de su corresponsal, México parecía en peor posición que países con menor tradición democrática, como Bolivia.⁵³ Para el *WSJ*, se había destruido la esperanza de instaurar un sistema bipartidista y sería difícil que México, que tenía el potencial, se convirtiera en líder del Tercer Mundo sin libertad política y económica.⁵⁴ Para otros, De la Madrid no podía ya aspirar a un liderazgo moral.⁵⁵ El *Time* titulaba su artículo "Mean Machine", y el *WSJ*, "El gobierno gana de nuevo; la debacle mexicana". Por su parte el propio *NYT*, también en un editorial titulado "Still one-party Mexico", juzgaba nuestro sistema político como una anomalía antidemocrática equiparable a Chile, Haití, Paraguay, Cuba y Nicaragua.⁵⁶

⁴⁹ Véase, por ejemplo, el *Arizona Daily Star*, 30 de junio de 1985, y *The Journal of Commerce*, 3 de junio de 1985.

⁵⁰ *Austin American Statesman*, 8 de julio; *NYT*, 9 de julio; *WSJ*, 8 de julio; *WP*, 9 de julio de 1985.

⁵¹ *Los Angeles Times*, 8 de julio; *Austin American Statesman*, 8 de julio; *WP*, 9 y 11 de julio; *Journal of Commerce*, 15 de julio de 1985.

⁵² *Los Angeles Times*, 10 de julio de 1985.

⁵³ *WP*, 16 y 20 de julio de 1985.

⁵⁴ *WSJ*, 12 de julio de 1985.

⁵⁵ *Journal of Commerce*, 15 de julio de 1985.

⁵⁶ Añadía que México tenía una sociedad urbana, compleja e industrial que no debería sufrir un gobierno monopólico [de un solo partido]. Hablaba de nuevo de la corrupción que llegaba hasta los más altos niveles y que México pedía y merecía algo más, *NYT*, 13 de julio de 1985, véase también 15 y 16 de julio de 1985.

A decir verdad, la prensa norteamericana pronto empezó su *mea culpa*; se admitieron exageraciones y errores. Para mediados de julio, el *Christian Science Monitor* aceptaba que la prensa norteamericana había creado la imagen de un PAN que no existía, que había sobrestimado su influencia y había sugerido la veracidad de vinculación con sectores norteamericanos que supuestamente apoyaban al PAN.⁵⁷

Es demasiado pronto para saber hasta qué punto compartieron los académicos especialistas en asuntos mexicanos, esta visión del deterioro del sistema político y de las elecciones. Contados son aún sus trabajos sobre el tema,⁵⁸ y en la prensa encontramos menos de una docena de sus opiniones. En estas últimas, prevaleció la idea de que las elecciones de 1985 eran críticas, y daban al PAN alguna posibilidad de ganar una de las dos gubernaturas.⁵⁹ Sólo uno negó abiertamente que el voto panista fuese de protesta y sostuvo que continuaría habiendo un sustancial voto urbano por el PAN.⁶⁰ Otro afirmó que, posiblemente, había un cambio en la imagen positiva que los norteamericanos tenían del país⁶¹ y unos cuantos sugirieron la conveniencia del bipartidismo. Pecaría de ligereza la afirmación de que este puñado de opiniones son representativas de la mayoría de los académicos.

¿Hubo una campaña contra el sistema político mexicano en el primer semestre de 1985? o ¿estamos ante el surgimiento de una visión predominante, a todas luces negativa, del sistema político mexicano en los círculos estadounidenses interesados en el país?

En 1985 fue visible la acción de individuos, grupos y grupúsculos muy conservadores dentro y fuera del gobierno para estimular la crítica negativa de México y de sus estructuras políticas. En esta ocasión encontraron mayor eco en algunos medios, dada la oleada conservadora en Estados Unidos, la retracción de muchos liberales y moderados norteamericanos, las condiciones que señalamos al principio y la simpatía de algunos periodistas por el PAN. Unos cuantos de estos últimos fueron más allá y pensaron que su presencia sería decisiva en un recuento fiel de los votos en las elecciones de ese año.

⁵⁷ *Christian Science Monitor*, 17 de julio de 1985 y *Washington Times*, 9 de julio de 1985.

⁵⁸ Entre los escasos estudios cuidadosos sobre el tema encontramos los de M. Delal Baer, "The Mexican Midterm Elections". Reportes 1-4, Serie de Estudios sobre elecciones del Centro de Estudios Estratégicos, de la Universidad de Georgetown, junio 3, junio 26, julio 31 y noviembre 5 de 1985. Antes de las elecciones, la autora compartía la idea de que existía por primera vez un reto panista al monopolio del PRI; que las elecciones de ese año podían ser el inicio de un periodo de transición del sistema político; que las políticas populistas del régimen, entre ellas la nacionalización, habían enajenado a los sectores más conservadores de la sociedad. Consideraba Sonora como el baluarte del PAN en el norte, e improbable que fuera tan popular en la "meseta central india y las regiones del sur de México". Parecía aceptar la dicotomía entre "tecnócratas liberales" y políticos reacios al cambio.

⁵⁹ En *The Sacramento Bee*, 30 de junio de 1985; *The Journal of Commerce*, 10 de abril de 1985.

⁶⁰ *Houston Chronicle*, 6 de enero de 1985.

⁶¹ *The Arizona Daily Star*, 28 de abril de 1985.

En otras palabras, hay personas y grupos norteamericanos interesados en que en México haya cambios políticos y económicos bien definidos que comenzaron a llevar acciones con ese objetivo aprovechando la difícil situación por la que aquél atraviesa. Otros simplemente manifestaron una preocupación vaga y dispersa sobre el futuro de la estabilidad política que, dijimos, no es enteramente novedosa. Esta preocupación llevó a numerosos norteamericanos interesados en México a desear o sugerir los ajustes necesarios y oportunos para que este país siga siendo tan estable como ellos lo necesitan. Vieron en las elecciones de 1985 posibilidades de cambios rápidos y profundos en el sistema político mexicano, que pudieran traducirse en el establecimiento de un bipartidismo parecido al suyo, que muchos consideran la mejor opción política y la mejor vía para resolver los problemas estructurales de su vecino del sur. En algunos otros podemos percibir el interés más limitado de que exista una oposición conservadora, relativamente fuerte y organizada, que sirva de contención al poder presidencial o de fuerza disuasiva que evite tentaciones populistas del régimen o que éste tome medidas sorpresivas para ellos desagradables.

Sin embargo, no se puede negar que los críticos han aumentado y que existe en Estados Unidos el terreno fértil para el surgimiento —o, tal vez, ya el germen— de una visión predominante negativa sobre nuestro país y, en particular, sobre su sistema político. Ésta podría llegar a consolidarse no sólo por la preocupación de largo plazo sobre la estabilidad política mexicana, sino por la liga que se ha establecido entre el funcionamiento del sistema político y su capacidad para prevenir el tráfico de narcóticos y para manejar la economía en forma tal que sea capaz tanto de hacer frente al pago de la deuda externa como de evitar una oleada de migrantes hacia el país vecino.

Pocos parecen haber pensado que, por el contrario, un interés inusitado y palpable expresado en la forma aquí descrita podría reforzar tendencias opuestas en México; esto es, contribuir a fomentar la inestabilidad que ellos temen, o bien dar armas a los que internamente continúan oponiéndose a una apertura del sistema político mexicano. Si bien pudimos observar un uso limitado del nacionalismo para enfrentar el reto del PAN, al atribuírsele lazos con los estadounidenses,⁶² ese sentimiento pudo haber sido utilizado en un grado mayor si el riesgo para el PRI hubiera sido más grande. Nada conveniente sería para nuestro país que se usara el nacionalismo como recurso para posponer reformas necesarias.

No se trata de impulsar un cambio rápido del sistema político para dar seguridad y confianza a Estados Unidos. Pero sería absurdo que, por evitar que avances necesarios para una mayor democratización del país se interpreten como concesión a presiones externas, se corte de un golpe o disminuya un proceso de apertura, de estímulo a la participación que, aunque

⁶² Por ejemplo, la gran difusión que se le dio a la presencia de representantes del PAN en la convención republicana de Dallas. Algunos titulares de periódicos mexicanos llevaban o parecían llevar también esa intención: "Lanza amenazas A.N. en la prensa extranjera", *El Sol de México*, 15 de julio de 1985; "No detendremos la violencia ante fraudes electorales, señala el PAN en San Diego", *El Universal*, 21 de junio de 1985.

lento, venía dándose en el país. Es urgente caminar con decisión hacia una mayor democracia, que pasa por las elecciones pero no se agota en ellas, porque nuestra sociedad lo necesita y reclama. Si esto, al fortalecer la estabilidad política del país a largo plazo, tranquiliza a los norteamericanos, veámoslo como una ganancia colateral no necesariamente desdeñable.

LA NARCOTIZACIÓN DE LA CULTURA EN ESTADOS UNIDOS Y SU IMPACTO EN MÉXICO

*No debemos predicar lo que no
practicamos*

George Shultz

SAMUEL I. DEL VILLAR
El Colegio de México

Introducción

LA INFLUENCIA EN EXPANSIÓN de los narcóticos en la cultura de Estados Unidos, la ineffectividad de sus gobiernos durante décadas para limitarla, y la angustia y desesperación en su congreso y en su administración por la impotencia para invertir la tendencia han hecho que la marihuana, la heroína y la cocaína hayan dañado gravemente las relaciones entre México y Estados Unidos.¹

Con una demanda conservadoramente estimada en 110 mil millones de dólares anuales de drogas (2.9% del PIB de Estados Unidos) y un cálculo entre 20 o 25 millones de fumadores estadounidenses de marihuana, 25 millones de personas que han probado la cocaína y 6 millones que la consumen regularmente, y medio millón de heroínómanos,² la drogadicción en Estados Unidos es un hecho de dimensiones alarmantes. La reacción de su gobierno ha sido equívoca al tolerar el consumo y la producción internas para evitar los costos de reprimirlos y tratar de encontrar la solución en la represión externa —cuyos costos asumen gobiernos extranjeros— a las desviaciones morales, psicológicas, familiares y de formación que subyacen antes que nada en el proceso. La respuesta gubernamental, por estar fundada en premisas equívocas, ha sido más que ineffectiva, contraproducente.² Por otra parte, el mercado de narcóticos en Estados Unidos, así como la actitud de su gobierno frente al mismo, se ha convertido para México en el factor singular de mayor corrupción, especialmente en el aparato de seguridad del Estado, agravando los obstáculos a la renovación moral que el

1 Véase el artículo de Lorenzo Meyer en este libro.

2 La Comisión Presidencial sobre Delincuencia Organizada de E.U. (*Presidential Commission on Organized Crime*) informó el 3 de marzo de 1986 que el narcotráfico genera actividades ilícitas de 110 mil millones de dólares, lo que aumentaría proporcionalmente el monto del mercado de narcóticos en E.U. Fuente: *Facts on File*, 7 de marzo de 1986. Para la estimación de 25 millones de estadounidenses que han consumido alguna vez cocaína, *ABC News, infra*, nota 6, p. 3.

gobierno mexicano ha tratado de llevar a cabo. También ha contribuido sustancialmente al deterioro de las relaciones entre ambos países.

Las tendencias llevan a la descomposición y deben ser inaceptables para ambos países. Para revertirlas es indispensable un replanteamiento de raíz de la política de los gobiernos de Estados Unidos y de México, y de sus bases de cooperación, que elimine los intereses delincuenciales del mercado de narcóticos; un replanteamiento también de raíz que corte la exposición indiscriminada del sistema de seguridad pública mexicano al flujo de narcodólares; la redefinición conjunta de los gobiernos mexicano y estadounidense de bases efectivas de coordinación de sus políticas; y el establecimiento de un marco de coordinación multilateral efectivo con base en los intereses comunes de países importadores y exportadores.

Ted Galen Carpenter presentó en diciembre de 1985 una evaluación sugerente, *La campaña de E.U. contra el narcotráfico internacional: un remedio peor que la medicina* en el que concluye:

Tanto el pueblo como el gobierno de Estados Unidos deben reconocer, que el uso de drogas en este país es sobre todo una cuestión *interna*. Tratar de encontrar la solución a nuestro problema en otras naciones es fútil y contraproducente. Sólo provoca resentimiento entre los pueblos extranjeros, antagoniza o menoscaba a gobiernos que deberían ser amigos y complica —y compromete— seriamente la política exterior de E.U. La campaña internacional antidrogas de Washington es un fracaso mal concebido, irredimible, que debe ser abolido cuanto antes.³

México con sus 3 mil kilómetros de frontera con Estados Unidos y en medio de la más aguda crisis de sus estructuras económicas, es quien ha resentido más ese fracaso.

La narcotización de la cultura en Estados Unidos

Estados Unidos: "Atrapados por las drogas"

El presidente Reagan llegó al gobierno de Estados Unidos con el compromiso político de invertir la tendencia hacia la drogadicción de la cultura estadounidense. En términos del secretario de Estado, George Shultz, en su texto que estructura el programa internacional de control de narcóticos del gobierno de Estados Unidos:

En septiembre de 1981, el presidente Reagan estableció nuestros objetivos. Reclamó una política exterior que buscara vigorosamente detener y erradicar las drogas ilícitas, donde fuesen cultivadas, procesadas o transportadas. . . Y sabemos (tres años después) que la red interna-

³ Ted Galen Carpenter, *The U.S. Campaign Against International Narcotics Trafficking: A Cure Worse Than the Disease*; The Cato Institute, Policy Analysis Series, Washington, D.C., 9 de diciembre de 1985, p. 19 (mimeografiado).

cional de narcóticos es más grande, más eficiente y más sofisticada que nunca antes.⁴

Prácticamente cinco años después y seis años de gobierno del presidente Reagan, la red es tanto más eficiente y sofisticada. El National Institute on Drug Abuse hizo una gran encuesta nacional que establece los criterios vigentes para medir el avance de los narcóticos en la sociedad estadounidense, que indicó que el porcentaje de adolescentes que alguna vez han consumido marihuana aumentó del 14.0 al 27% entre 1972 y 1982, el de adultos jóvenes de 52.7 a 64.1% y el de adultos de 9.9 a 23%; el porcentaje de adolescentes que alguna vez han consumido cocaína aumentó de 1.5 a 6.5%, el de adultos jóvenes de 3.1 a 6.8% y el de adultos de 9 a 18.5% durante el mismo periodo; y aunque por el impacto creciente de la cocaína el porcentaje de adolescentes que alguna vez han consumido heroína descendió de 0.6 a menos de 0.5% y el de adultos jóvenes de 4.5 a 1.2% el de adultos aumentó de 0.5 a 1.1%.⁵

Las palabras ilustrativas del comentarista del *ABC News*, Ted Koppel que abrieron su programa ("Estados Unidos: atrapado en las drogas") del 12 de marzo pasado pueden servir para evaluar la magnitud del problema en Estados Unidos y la efectividad de la política antinarcóticos:

Quizá palabras como "epidemia" y frases como "crisis nacional" han sido tan usadas que han perdido todo significado. Pero el abuso de las drogas en Estados Unidos constituye ahora una crisis nacional. Hace mucho tiempo alcanzó proporciones epidémicas. Y a pesar de todos los anuncios [antidroga] de servicio al público en televisión, de todas las historias sensacionalistas sobre ataques masivos a la droga sobre niños anónimos y estrellas del espectáculo mundialmente famosas que fueron atrapados, a pesar de todo, el problema sigue empeorando.⁶

El punto de partida de la drogadicción como fenómeno cultural es la decisión individual de consumir drogas que se vuelve colectiva. Esta decisión se vuelve cada vez más masiva en Estados Unidos y ha penetrado en las fuentes de su sostenimiento económico, social, político y espiritual.

En los últimos quince o veinte años la drogadicción ha pasado de ser un fenómeno marginal a uno central en la cultura estadounidense. De una cuestión de "ghetos negros", "hippies", "jetsetters" y liberales "in", el consumo de drogas ha degenerado en un elemento consustancial a su vida universitaria, el gran semillero de la cultura estadounidense, o incluso del medio ambiente en sus secundarias; en un hábito cada vez más generalizado entre profesionales y oficinistas; en un factor significativo en rápido ascenso en la pérdida de productividad laboral en Estados Unidos en gene-

⁴ George Shultz, *The Campaign Against Drugs: The International Dimensions*, discurso del secretario de Estado ante la Cámara de Comercio en Miami, Fla., 14 de diciembre de 1984. *Current Policy*, núm. 611.

⁵ *Statistical Abstract of the United States 1985* (U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, Washington, D.C., 1985), p. 118.

⁶ American Broadcasting Corporation ABC News Nightline, *America: Hooked on Drugs*, núm. 1, 253, 12 de marzo de 1986 (transcripción), p. 1.

ral y de su clase obrera en particular. Se estima que la pérdida en la productividad de la economía de Estados Unidos provocada por la droga en 1983 fue de 60 mil millones de dólares.⁷

Los extranjeros sean turcos, tailandeses, paquistanos, afganos, italianos, colombianos, peruanos o mexicanos, no han tenido ni tienen que ver nada con las decisiones fundamentales individuales y colectivas que están llevando a los estadounidenses a drogarse y a narcotizar su cultura.

La drogadicción parte de una motivación hedonista íntima. Dice un enfermo, adicto, curiosamente un médico rural, entrevistado por Koppel:

Y sentí que merecía drogarme. . .

Era como un regalo de Dios para mí, para hacerme completo. Realmente me sentí bien. . .⁸

El escape a la condición humana que reflejan estas percepciones es lo que está narcotizando la sociedad estadounidense. El medio ambiente que la genera no proviene del extranjero, sino de las guerras, de las familias, de las escuelas, de los medios de esparcimiento, trabajo y comunicación social de Estados Unidos, es decir de las instituciones que integran su cultura. El propio secretario Shultz reconoció en su mensaje la raíz del problema:

El abuso de las drogas es uno de los síntomas persistentes de un fenómeno social y cultural profundo: el debilitamiento de los valores tradicionales de la familia, comunidad, y de la fe religiosa que hemos sufrido desde hace tiempo en la sociedad occidental.⁹

La drogadicción es sólo una reacción frente a lo que los consumidores estadounidenses quieren y deciden hacer con aquello de que disponen. Como disponen de mucho, de la economía más poderosa de la tierra, para pagar por las decisiones que satisfagan lo que buscan, han constituido un mercado tan potente para menoscabar los valores de su cultura que actualmente consumen para efectos prácticos el 3% de su PIB, o casi el equivalente de la mitad de todo el presupuesto bélico de Estados Unidos.¹⁰

El impacto destructivo del mercado ilícito de narcóticos llega lo mismo al Bank of America por el "lavado" de fondos delincuenciales¹¹ que a

⁷ Fuente: Research Triangle Institute, citado por *Time Magazine*, en "Batling the Enemy Within", 11 de marzo de 1986, p. 25.

⁸ *ABC News*, *supra*, nota 6.

⁹ Shultz, *supra*, nota 4.

¹⁰ Cabe observar que las bases para estas estimaciones oficializadas por la Comisión Presidencial sobre Delincuencia Organizada han sido cuestionadas. Comenta un análisis de la *Rand Corporation*: "El mejor estudio sobre gastos totales en drogas ilícitas en este país —E.U.— (Carlson *et al.*, 1983), indica un total de menos de 27 mil millones de dólares (en marihuana, heroína y cocaína)". Peter Reuter, "Eternal Hope: America's International Narcotics Efforts" (*The Rand Paper Series*, febrero de 1985), p. 3.

¹¹ En marzo de 1986, la funcionaria del *Bank of America*, Guillermina Watson fue consignada junto con otras cinco personas por manejar cuentas presumiblemente de narcodólares por 6.5 millones de dólares en dicho banco y 30 millones de dólares

la Asociación Nacional de Basquetbol, al Comisionado Nacional de Beisbol¹² y al campeonato nacional de futbol americano por tener deportistas drogadictos, que a riesgos y accidentes mayores en la industria de la aviación, o incluso al programa espacial o al mismo ejército de Estados Unidos —el mayor empleador del país— donde el uso de las drogas parece ser masivo.¹³

La drogadicción es un fenómeno integral. No sólo ha dañado la moralidad, la sicología, la sociedad y la economía de Estados Unidos, también ha penetrado en su política, es decir en el ejercicio del poder para encontrar protección al mercado ilegal de narcóticos. Ya ha surgido una evidencia apabullante de corrupción del gobierno en Estados Unidos a todos los niveles para proteger las operaciones de narcotraficantes.¹⁴

Un análisis periodístico sobre casos consignados y/o procesados de servidores públicos involucrados en el narcotráfico, entre enero de 1983 y diciembre de 1985 en Estados Unidos arrojó los resultados siguientes: se registraron 127 casos, ocho de funcionarios judiciales, 27 de funcionarios de la administración federal, 11 de representantes elegidos popularmente, tres de funcionarios estatales, 55 de oficiales policiacos y 23 de *sheriffs*, en total 288 servidores públicos que corrompieron su servicio en favor del narcotráfico. Entre los casos se encuentra el de un juez federal del distrito en Mississippi (que fue el tercer caso de un juez federal consignado por complicidad con el narcotráfico), el de un magistrado de un tribunal superior de justicia en Indiana, los de cuatro agentes del Drug Enforcement Administration (DEA); los de tres abogados del Departamento de Justicia, los de nueve inspectores y agentes del Servicio de Aduanas; los de ocho empleados del Congreso, el del más antiguo senador estatal de Michigan; los de dos diputados estatales en Connecticut y Georgia; el de un alcalde allí mismo; los de cinco regidores en Iowa, Miami y Arizona; los de seis jueces estatales en Louisiana, Oklahoma, Missouri, Minnesota, Nueva York y Georgia; e incluso el de un asistente del presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, y el de otro funcio-

en otras instituciones financieras de California. En enero del mismo año el Departamento del Tesoro multó con 4.75 millones de dólares al Bank of America, por 17 mil violaciones a la obligación de reportar las transacciones en efectivo superiores a 10 mil dólares, que lo hizo alcanzar el récord bancario al respecto, *The Washington Post*, 11 de marzo de 1986, p. 5.

¹² La Asociación Nacional de Basquetbol suspendió a un estrella del equipo New Jersey Nets y el Comisionado de Beisbol, Peter Ueberroth, a 21 jugadores en febrero de 1986, *The New York Times*, 4 de marzo de 1986, p. 86.

¹³ Véase el reportaje de *Time Magazine* sobre los efectos de las drogas ilegales en el mercado de trabajo, *supra*, nota 7.

¹⁴ Quizá la información sólida relevante no ha surgido porque los servicios de investigación e inteligencia policiacos en E.U. no han dado a la alta corrupción por el narcotráfico una prioridad equivalente a la que dio el FBI a la corrupción por los intereses de países productores de petróleo en el Congreso de E.U. (con la célebre operación *Abseam*), y porque los gobiernos extranjeros a los que afecta aquélla no cuentan con los servicios de investigación e inteligencia en términos mínimamente equivalentes a los que tiene el gobierno de E.U. sobre la corrupción que ocasiona el narcotráfico en el proceso político de países extranjeros.

nario de la Comisión sobre "Delincuencia Organizada" que preside el vicepresidente Bush.¹⁵

La política de la narcotización

Por otro lado, están las limitaciones del propio proceso político en los Estados Unidos para atacar con efectividad las decisiones individuales ahora colectivas de gran parte de su población en favor de la narcotización de la cultura. La represión externa ha sido por mucho la acción primaria de política que ha tomado el gobierno de Estados Unidos contra el aumento de los narcóticos, lo que por lo demás es explicable en virtud de las limitaciones intrínsecas de su proceso político para conseguir o imponer valores. Por imperfecta que sea, la democracia en los Estados Unidos funciona para estructurar el poder y orientar su ejercicio. Y la realidad es que la democracia estadounidense no parece estar a favor de la represión al consumo de drogas. Este es el verdadero drama de la política represiva antinarcóticos en la cultura de los Estados Unidos.

Dada la masificación de la demanda, la represión efectiva del consumo en los propios Estados Unidos no parecería encontrar sustento en el proceso político. No sólo se trata del enorme potencial corruptor del narcotráfico. Además, están los millones y millones ya muy significativos en la colectividad estadounidense que consumen drogas y que se opondrían con su sufragio a una política efectiva de represión de sus hábitos, cuyos medios, por lo demás, seguramente resultaría incompatibles con el sistema constitucional de protección a los derechos humanos por el uso masivo de la coerción gubernamental contra la población y su patrimonio. Seguramente estas realidades políticas han llevado al establecimiento de premisas evasivas y en consecuencia erróneas en la política antinarcóticos del gobierno de Estados Unidos. Se han tratado de reconciliar las exigencias formales de corte puritano de una agresiva e intolerante política antinarcóticos con las permisivas realidades sociales, políticas, culturales ya tan arraigadas que las antagonizan. El resultado del intento ha sido contraproducente. Por una parte se ha evadido la fuente interna de la enfermedad, por otra parte se ha diagnosticado que su fuente es periférica, que proviene de fuera de Estados Unidos, principalmente de países en una situación económica vulnerable, susceptibles de coerción política, diplomática, comercial, financiera, policiaca y publicitaria. Sobre estas políticas se ha construido lo esencial de la política coercitiva antidroga del gobierno de Estados Unidos.

Su justicia es cuestionable porque responsabiliza a otros de un problema íntimo y por la ineffectividad gubernamental para aliviarlo. Su productividad también es cuestionable porque en vez de aliviar la drogadicción, ésta se ha estimulado por las extraordinarias utilidades ilícitas que obtienen los vendedores de drogas de cada nuevo adicto y que sólo son posibles en un mercado regulado en el que el consumo, la demanda floreciente, se tolera y y los controles a la oferta —básicamente la extranjera— sirven para mantener niveles de precios atractivos para la delincuencia organizada.

¹⁵ *Facts on File*, 17 de mayo de 1985.

Predicar lo que no se practica

El dilema de fondo no resuelto en esta política se reflejó con toda claridad en el referido mensaje del secretario Shultz. De una parte reconoció que:

Debe ser claro que la demanda ayuda a crear la oferta, y no podemos aceptar el afrontar el desafío del abuso de drogas sin hacer todo lo que podamos para reducir la demanda en casa. . . Nuestro éxito en el control de los narcóticos internacionales depende del éxito de nuestro ataque al abuso de drogas en casa. Será difícil convencer. . . a otras naciones que terminen con el cultivo de drogas si creen que no estamos cumpliendo con nuestra propia responsabilidad de controlar el problema de la droga aquí. No podemos predicar lo que no practicamos. . .¹⁶

El problema es que el programa de acción del gobierno de Estados Unidos frente a la drogadicción, de cinco puntos básicos, predica lo que no practica. El quinto punto establece la "cooperación internacional para controlar la producción y el embarque de narcóticos". Aunque los otros cuatro están dirigidos al territorio y población de Estados Unidos, ninguno se refiere no sólo a la represión del consumo sino tampoco a la represión o "control" de la producción interna que impone a sus cooperantes internacionales.¹⁷ No hay éxito en el "ataque al abuso de la droga en casa" porque prácticamente no hay ataque contra la demanda ni contra la producción interna del extremo rico del narcotráfico, el consumidor estadounidense. El extremo débil, el de los campesinos mexicanos, colombianos, peruanos, paquistanos, afganos, etc., que reaccionan ante los 110 mil millones de dólares anuales que Estados Unidos paga por sus drogas para mejorar sus ingresos, que no cuentan en el proceso político de Estados Unidos, está la represión que impone la "cooperación" con Estados Unidos.

En lo que hace a la producción interna la Organización Nacional para la Reforma de las Leyes sobre Marihuana estima que el valor de la producción estadounidense alcanzó 16 mil millones de dólares en 1984 (superior al valor de cualquier otro producto agrícola), que crece a una tasa anual de 20%, que tres cuartas partes de la misma es la de la variedad *sin semilla* que es particularmente cara y potente, que la producción nacional representa el 55% de su demanda nacional, que hay 200 mil productores comerciales y 4 o 5 millones de productores para consumo personal, que la DEA sólo ha

¹⁶ Shultz, *supra*, nota 4.

¹⁷ Los cinco puntos son: "Primero, prevención que incluye educar a nuestra juventud sobre los peligros de las drogas; Segundo, desintoxicación y tratamiento para quienes abusan de las drogas; Tercero, investigación dirigida a entender las causas y consecuencias del abuso de las drogas; Cuarto, cumplimiento de leyes sobre drogas para destruir redes de drogas y cortar los abastecimientos de drogas antes que lleguen a los consumidores; y Quinto, cooperación internacional para controlar la producción y embarques de narcóticos." Véase G. Shultz, *supra*, nota 4; para mayor detalle sobre el planteamiento de estos puntos véase *The White House, Drug Abuse Policy Office, Office of Policy Development, 1984. National Strategy for Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking* (Washington, 1984).

identificado el 10% de la producción en campos y 5% de la producción casera (apoyada técnicamente con la venta pública de 30 mil libros que explican cómo sembrarla y la duplicación en siete años de lámparas para desarrollarla).¹⁸ Con 20 o 30 millones de fumadores y estos hechos está plenamente fundada la conclusión de la Comisión Presidencial sobre Delincuencia Organizada de marzo pasado en el sentido de que la marihuana está "firmemente establecida en la sociedad de Estados Unidos".¹⁹ Y la prevención del secretario Shultz de que "será difícil convencer a otras naciones... de que estemos cumpliendo nuestra propia responsabilidad".

Pudiera pensarse que es cómodo para el gobierno de Estados Unidos eludir los costos económicos y políticos de reprimir el consumo y la producción internas y justificar su repugnancia hacia la drogadicción con la inculpación y represión de extranjeros por este mal interno. En realidad esa comodidad es falsa. La política asimétrica que sustenta, no sólo han llevado a la expansión acelerada de la drogadicción en Estados Unidos y de la corrupción en su gobierno, sino también a la generación de muy graves problemas para los países y gobiernos que han cooperado con ella, a una erosión de su apoyo popular y en última instancia a un estancamiento grave en sus relaciones con Estados Unidos. Por ejemplo en los países andinos donde la masticación de hojas de coca es una tradición ancestral de su cultura campesina y en los que la demanda de los adictos estadounidenses ha elevado extraordinariamente los ingresos rurales por el cultivo de la misma, las regiones productoras muestran un rechazo prácticamente irreductible a los cultivos alternativos legalizados, y las presiones estadounidenses sobre sus gobiernos para que repriman a sus campesinos no ha tenido prácticamente ningún efecto para que reduzcan su propensión a producir cocaína. Pero en el caso del Perú, han tenido un efecto mayúsculo en el fortalecimiento del apoyo rural a la organización guerrillera de "Sendero Luminoso" y en la aparente asociación financiera de esta última con narcotraficantes.²⁰

El balance de esta política contra la drogadicción y el narcotráfico no puede ser más que negativo porque el diseño de su programa y las acciones consecuentes han soslayado la raíz del problema: la demanda de narcóticos en Estados Unidos. Se han concentrado, en cambio, en la oferta internacional.

La exportación del problema a México

México inevitablemente tenía que ser afectado severamente por la expansión del mercado de narcóticos en Estados Unidos, por el fracaso de sus

¹⁸ Véase *Facts on File*, 17 de mayo de 1985, pp. 360-361.

¹⁹ Véase *supra*, nota 1.

²⁰ Este fenómeno no sólo parece afectar a Perú sino también a Colombia y Bolivia. Carpenter concluye que: "no es exageración que las cruzadas internacionales antidrogas de E.U. están creando un ambiente favorable para revoluciones izquierdistas en varias naciones asiáticas y latinoamericanas... Si un agente soviético del gobierno antinarcóticos de E.U., los resultados difícilmente serían más preocupantes". Véase *supra*, nota 3, pp. 15-17.

políticas de control, por la frustración en su congreso y en su administración y por las reacciones compulsivas consecuentes.

La narcotización cultural en Estados Unidos, el flujo financiero ilícito que genera y la actitud equívoca de su gobierno han exportado hacia México, como hacia ningún otro país, un cúmulo de muy graves problemas que van desde gérmenes para narcotizar la cultura mexicana hasta el más grave deterioro en las relaciones gubernamentales con Estados Unidos, pasando por los mayores obstáculos a la renovación moral de la sociedad y un amplio deterioro al sistema de seguridad pública mexicano.

México no podía tener una situación más vulnerable para ser afectado adversamente por la demanda de narcóticos en Estados Unidos superior a la deuda pública externa que asfixia la economía mexicana, con 3 mil kilómetros de frontera de costa a costa con Estados Unidos, con la más intensa imbricación entre dos países por su intercambio demográfico, comercial y cultural, con la aptitud de los ecosistemas mexicanos para producir marihuana y la heroína; con el déficit comercial crónico principalmente frente a Estados Unidos, y la mayor crisis de liquidez internacional consecuente que ha conducido al derrumbe del tipo de cambio del peso frente al dólar.

El efecto demostración

El ejemplo de la narcotización de la cultura estadounidense entre la población mexicana proclive a la influencia cultural de Estados Unidos es significativo.

Hace tiempo que pasó la época en que el problema de la drogadicción en México se restringía a "los mariguanos" marginados en la cultura nacional. La proliferación de la compra-venta de narcóticos en centros estudiantiles, turísticos, de espectáculo y en élites repetidoras de patrones morales estadounidenses constituye una influencia cultural sustantiva. El aumento de la drogadicción en Estados Unidos, dada la amplia y estrecha vecindad en todos los órdenes que mantiene con México, inevitablemente seguirá penetrando la cultura mexicana. No obstante, todavía hay una amplísima brecha cualitativa entre los niveles relativos de drogadicción en México —que se estiman en centenas de miles, menos de medio millón de enfermos— y en Estados Unidos donde se cuentan por decenas de millones. Existe otra diferencia cualitativa derivada del potencial económico distinto entre los dos países. Mientras que la drogadicción en Estados Unidos tiende a ampliarse aceleradamente por el elevado nivel de ingreso disponible para sustentar el consumo, la drogadicción en México tiende a restringirse a minorías urbanas con capacidad económica para pagar precios de exportación de mercancías altamente codiciadas en el mercado estadounidense, particularmente en una situación de crisis que contrae masivamente el ingreso, que establece amplios diferenciales en las tasas de inflación y lleva a la devaluación consecuente del tipo de cambio.

Deterioro en las relaciones bilaterales

El mercado estadounidense de narcóticos ha tenido un impacto negativo en las relaciones bilaterales entre los gobiernos de México y Estados Unidos, dada la evasión de responsabilidades internas y su sustitución por inculpaciones y coerción externa.

Históricamente, el responsable de la participación significativa de México en el narcotráfico internacional fue el propio gobierno de Estados Unidos. En términos del doctor Van Wert: "como resultado de la Segunda Guerra Mundial (1940-1944), con los aliados de Estados Unidos excluidos de otras fuentes legales de abastecimiento de drogas, Estados Unidos se acercó a México como fuente de morfina para el mercado legal. También comenzó el cultivo en gran escala de marihuana, tanto en México como en Estados Unidos, para satisfacer las necesidades militares. Gradualmente el cultivo de la droga se incrementó tanto que para mediados de 1943 la heroína constituía el cultivo comercial más redituable del estado de Sinaloa.²¹

El descontrol sobre el consumo en Estados Unidos que provocó el núcleo de adictos generados por la guerra y el equivoco sistema de regulación asimétrica instituido que abrió las puertas del mercado a la delincuencia organizada, ya desde fines de los cuarenta dieron pie a presiones sobre México por un problema creado por consumidores, reguladores y delinquentes estadounidenses. Para 1969, con el gobierno republicano del presidente Nixon, cuando se consolidaba la marihuana en la sociedad estadounidense y Washington se exasperaba por lo contraproducente de sus propias políticas, la coerción contra México adquiere un nuevo giro cualitativo con la Primera Operación Intercepción que bloqueó temporalmente (tres semanas) el intercambio fronterizo para inducir al gobierno mexicano a que reprimiese masivamente la producción destinada a Estados Unidos. Desde entonces, la coerción se ha venido acentuando a medida que se hace evidente el fracaso global de la política antinarcótica y su impacto en el consumo de Estados Unidos.

Se ha caído en una especie de espiral viciosa por la que al intensificarse la coerción externa se acaba magnificando el problema interno y fortaleciendo los intereses delincuenciales que viven del mismo. El esquema es simple. El gobierno de Estados Unidos ejerce coerción sobre México —entre otros países— para que reprima la oferta de narcóticos con el empleo masivo de la fuerza pública y de recursos gubernamentales, mexicanos (reforzados con equipo aéreo, tecnología y herbicidas estadounidenses). La represión limita efectivamente la oferta durante algún tiempo. El aumento consecuente de los precios, por la restricción de la oferta y la tolerancia del consumo, se traduce en el engrosamiento de las utilidades de los intereses delincuenciales que lo satisfacen, en el reforzamiento de los estímulos a los *pushers* para aumentar su clientela —principalmente entre los jóvenes— y ampliar sus ventas y sus ingresos. Para la fase subsecuente del ciclo, los precios y las utilidades del narcotráfico aumentan la oferta y el gasto en corrupción dentro y fuera de Estados Unidos, los precios tienden a estabi-

21 Véase el artículo del doctor Van Wert, en este libro.

lizarse y el consumo a abarataarse, hasta que de nuevo el gobierno de Estados Unidos presiona para restringir la oferta externa y abrir otro nuevo ciclo de narcotización de la sociedad y de consolidación de la narcodelinuencia.

La "Operación Intercepción" de 1969 mostró un cambio cualitativo en la naturaleza de la coerción del gobierno de Estados Unidos sobre México, que en 1985 vuelve con toda estridencia con una nueva fase del ciclo frente al extraordinario aumento de la drogadicción en Estados Unidos durante estos tres lustros y el fracaso estructural de la política que ilustra, aunque el pretexto haya sido el secuestro del agente estadounidense de narcóticos —encubierto— Enrique Camarena Salazar. Es significativa la evaluación hecha por Carpenter a partir de la reseña del libro de Gordon Liddy, el personaje de Watergate quien participó en el grupo que preparó la operación de 1969 (*Agency of Flair: Opiate and Political Power in America*, N.Y., 1980): "Sus resultados de acuerdo con Liddy, fueron como se buscaban: caos, ... La Operación Intercepción, con su desplazamiento económico y social masivo, podía sostenerse durante mucho más tiempo por Estados Unidos que por México. Fue un ejercicio de extorsión internacional, pura, simple y efectiva, diseñada para doblegar a México a nuestra voluntad. Pensamos que México podía sostenerse un mes; de hecho se doblaron en alrededor de dos semanas y conseguimos lo que queríamos. La descripción de Liddy es considerablemente más honesta que las fabricaciones empleadas por la administración Reagan para explicar su propia aplicación de la táctica. En el corto plazo la Operación Intercepción consiguió los objetivos deseados —se aceptó— el programa de *paraquat* (herbicida) para erradicar la marihuana. ..."

Como consecuencia se institucionalizó la "campana permanente contra el narcotráfico" en consonancia con el esquema de "cooperación internacional" de Estados Unidos. Se montó el más impresionante aparato para esparcir herbicida incluso prohibido en Estados Unidos (*paraquat*) a lo largo y ancho del territorio nacional, se hizo la más espectacular asignación de recursos que deben afectarse a la seguridad pública de los mexicanos, incluyendo los militares, para destruir e interceptar narcóticos dirigidos a Estados Unidos, y se podría encarecer su precio de acuerdo con los objetivos de su gobierno. Su efectividad de acuerdo con dichos objetivos ha sido ampliamente reconocida. De hecho, la acción del gobierno mexicano ha determinado según estadísticas del National Narcotics Intelligence Consumer Committee, una reducción en la participación del mercado estadounidense de heroína de cerca del 90% a mediados de los setenta a cerca del 30% a mediados de los ochenta. Esto llevó al secretario Shultz a declarar con orgullo en septiembre de 1984 que "la producción de heroína en México, que llegó a 7.5 toneladas por año se redujo a 1.4 toneladas en 1984".²² En relación con la marihuana se informa que una reducción ulterior de un nivel de cerca de 5 000 toneladas producidas en México en 1983 a un nivel de entre 2 500 y 3 000 para 1984 y 1985.²³ Sin embargo, el

²² Shultz, *supra*, nota 6.

²³ Bureau of International Narcotics matters, Department of State, *International Narcotics Strategy Report*, 1986 (Washington, 10. de febrero de 1986), p. 12.

consumo en Estados Unidos no sólo no se redujo sino que aumentó, como se vio antes y la política de Estados Unidos fracasó por los extraordinarios excedentes de la producción interna e internacional fuera de México.²⁴

El indicador principal que utiliza el gobierno de Estados Unidos para medir la efectividad de la política antinarcóticos, es el aumento de precios al consumidor estadounidense por efecto de la contracción en la oferta internacional, lo que provoca el ataque a su producción y tránsito. Sin embargo, es un indicador equívoco que tiende a revertirse. La elevación de precios por la efectividad de la política mexicana para limitar la oferta, hizo más lucrativo el narcotráfico en Estados Unidos, perfeccionó las técnicas y la organización de la producción, la distribución y el mercadeo. La fase subsecuente del ciclo lógicamente conduce a un nuevo aumento de la oferta y a la disminución o estabilización del caso en el nivel de precios. La reacción del gobierno de Estados Unidos está imbricada al ciclo económico de los narcóticos. En un primer momento cuando los precios se elevan, la delincuencia más organizada se fortalece por la elevación de sus utilidades y la exacción más intensa a los heroinómanos, Washington elogia y felicita. Pero cuando ese aumento de precios reestimula la producción, y abarata el consumo, Washington censura y coacciona para lograr una nueva alza de precios e iniciar un ciclo más en la espiral viciosa de la regulación asimétrica del narcotráfico.

En el informe anual sobre la Estrategia de Control Internacional de Narcóticos que el Departamento de Estado (oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos) presentó al Congreso de Estados Unidos en febrero de 1986 olvidó los cambios radicales positivos que observaba el secretario Shultz 18 meses antes y estableció que:

Una preocupación crítica se dirigió a México en 1985, una preocupación intensificada por la evidencia de que el programa alguna vez efectivo de erradicación de plantas de opio y de marihuana se hizo menos efectivo, y que los niveles de producción y siembra de narcóticos estaban aumentando. Las indicaciones para fines de año eran que México era quizá otra vez el principal exportador de marihuana a Estados Unidos y la principal fuente singular de heroína. La disminución de la efectividad del programa fue debida en parte al esfuerzo concertado de los traficantes para establecer las fuentes de cultivo en México, y en parte por una aparente proliferación de la corrupción relacionada con la droga que afectaba cada faceta del programa. Problemas y deficiencias severos en el programa mexicano fueron subrayados por evidencia que emergió en la investigación del homicidio del agente del DEA Enrique Camarena. Para el inicio de 1986, México estaba cooperando estrechamente con Estados Unidos en un programa combinado de supervisión y reconocimiento aéreo que incluye verificación de las misiones de erradicación y una planeación más comprensiva de estrategias de erradicación.²⁵

El informe de la Comisión Selecta sobre Abuso y Control de Narcóticos

²⁴ Carpenter, *supra*, nota 3, p. 18.

²⁵ *Bureau of International Narcotics Matters*, *supra*, nota 21, p. 7.

de un viaje de investigación que realizó a Nogales, la ciudad de México y Culiacán en febrero de 1986, amplió las inculpaciones para México por otro gravísimo problema que le ha creado el consumo y la política anti-narcóticos de Estados Unidos:

Adicionalmente con el tremendo aumento de la producción de coca en Sudamérica, el volumen de cocaína que transita por México destinada a Estados Unidos también ha aumentado dramáticamente. A la Comisión Selecta le gustaría ver esfuerzos intensificados para combatir este serio problema.²⁶

En realidad más que fallas en la política mexicana, lo que estos informes reflejan es el fracaso de la estrategia global de Estados Unidos. El repunte de la producción en México no sólo sobrevino por el estímulo general del aumento de precios por la contracción de la oferta, sino también por su cambio de ubicación inducida por la estrategia internacional de Estados Unidos. En el caso de la heroína, la caída de la oferta por razones bélicas (Afganistán), climáticas y por presiones para destruir sembradíos de adormidera trasladó la producción asiática a México, como antes las presiones aquí habían trasladado la producción a Asia, frente a los reclamos constantes de la demanda en Estados Unidos. Lo fútil de esta política puede deducirse de una declaración del administrador del DEA:

En 1984 la producción en Asia sudoccidental declinó agudamente, en gran medida por la interrupción de la cosecha de adormidera en Afganistán. El cultivo en Irán aparentemente continuó en el nivel de los últimos cuatro años, mientras que la producción paquistaná disminuyó ligeramente. A pesar de esta aguda reducción en la cosecha regional de opio, sin embargo, el opio y la heroína de Asia sudoccidental se mantienen fácilmente disponibles en países de origen y consumidores. Más aún, se informa que la cosecha menor de 1984 ha ocasionado que se eleve el precio del opio, estimulando consecuentemente a los granjeros a expandir sus plantaciones de adormidera para la cosecha de primavera.²⁷

En el caso de la marihuana, el repunte puede atribuirse a la reubicación de la producción en México ocasionado por el recién inaugurado programa de herbicidas en Colombia, que por el momento está en la fase de elogio por parte del gobierno de Estados Unidos, como el programa mexicano lo estuvo hace algunos años. Sin embargo, el impacto del programa parece ser

²⁶ *Select Committee on Narcotics Abuse and Control, House of Representatives, Ninety-Ninth Congress, Southwest Border Hearings and Mexico Trip Report*, 12-19 de enero de 1986, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1986, p. 8.

²⁷ John C. Lawn, administrador en funciones del *Drug Enforcement Administration*, declaración preparada ante el *Subcommittee on Alcoholism and Drug Abuse, U.S. Senate, Ninety Ninth Congress, Hearing on Reviewing Ways of Using Diplomacy Against Illegal Narcotics*, 13 de marzo de 1985, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1985, p. 52.

marginal, pues la superficie total de marihuana cultivada en México, ya con el aumento, apenas alcanza alrededor del 20% de la superficie estimada para Colombia de acuerdo con los cálculos del gobierno de Estados Unidos.²⁸

En el caso de la cocaína, se trató de una reubicación de la ruta de acceso a Estados Unidos, los ecosistemas mexicanos son propios a la producción de la hoja de coca que es un cultivo típicamente andino, de Colombia, Bolivia y Perú. El problema para los traficantes es la distancia geográfica del mercado estadounidense y el acceso consecuente al mismo, que se resolvía fundamentalmente por las rutas marítimas y aéreas del Caribe-Golfo para penetrar en Estados Unidos por su costa sudoriental, lo que convirtió a la Florida y a Miami en particular en la capital distribuidora del polvo blanco. La administración del presidente Reagan lanzó en 1982 una operación masiva intergubernamental, "South Florida", encabezada por el vicepresidente George Bush, para cortar el acceso a la producción andina por sus rutas más significativas. Los resultados de esta operación son otro ejemplo de que no sólo se está predicando, sino exigiendo a México lo que no se practica en Estados Unidos "*La South Florida Task Force*", encabezada por el vicepresidente Bush, demuestra lo que se puede lograr cuando las diversas dependencias gubernamentales en Estados Unidos unen fuerzas en el ataque unificado contra el tráfico de drogas", informó la Casa Blanca al presentar la Estrategia Nacional Antidroga.²⁹ "Bueno, hasta ahora, las capturas sólo han sido de alrededor de uno por ciento del monto (de drogas) que entra (por Florida)", atestiguó el representante Claude Pepper sobre la efectividad de dicha operación ante la misma comisión legislativa que exige a México la resolución de problemas de Estados Unidos que su gobierno no puede resolver.³⁰

El resultado de la operación no fue la disminución del consumo en los Estados Unidos, sino, en la medida de su efectividad, montar una presión para que su transporte delincinencial de drogas se desplace hacia el territo-

28 "En diciembre de 1983... el gobierno de Colombia aprobó una prueba limitada de herbicidas sobre marihuana, y esta prueba comenzó en abril de 1984. Enseguida del homicidio del ministro de justicia Lara Bonilla, el gobierno decidió organizar una campaña de aspersión de herbicidas para erradicar la marihuana ilícita en la región costera del norte. Para finales de 1984, 3 400 hectáreas se habían erradicado de una producción estimada en total de 10 000 a 13 000 hectáreas. Sin embargo, la Comisión Selecta ha recibido estimaciones creíbles de cultivo de la marihuana en Colombia tan altas como 44 mil hectáreas. Para principios de agosto de 1985, alrededor de 2 500 hectáreas habían sido esparcidas con glifosfato." *Select Committee on Narcotics Abuse and Control, House of Representatives, Ninety Ninth Congress, Latin American Study Missions Concerning International Narcotics Problems*, 3-19 de agosto de 1985, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1985, p. 10. Por otra parte, la misma comisión legislativa informaba que "9 000 hectáreas de marihuana fueron cultivadas en México en 1985". *Select Committee on Narcotics Abuse and Control, supra*, nota 24, p. 47.

29 *The White House, Drug Abuse Policy Office, supra*, nota 16, p. 52.

30 Claude Papper, representante en el Congreso por el estado de Florida, testimonio ante el *Select Committee on Narcotics Abuse and Control, House of Representatives, Ninety Eight Congress*, 22 de mayo de 1984 (U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1984), p. 9.

rio mexicano, con los efectos del caso para el orden jurídico del país. El significado de la operación puede deducirse de la evaluación de Ted Koppel para marzo de ese año: "En 1979, las autoridades interceptaron 1 400 libras de cocaína. En 1984, confiscaron 27 500 libras, casi 14 toneladas de cocaína. Con la elevación de las capturas, la oferta es menor así que el precio debe elevarse, pero no lo hace. Hay tanta cocaína disponible que lo que costaba 100 dólares en la calle ahora se vende por 30 dólares o menos. Y está por todas partes. . ."³¹

Apoyada por esta demanda desbordada, la efectividad adicional de la acción unilateral del gobierno de Estados Unidos deberá conducir crecientemente a los productores andinos y a los importadores estadounidenses hacia los tres mil kilómetros de frontera con Estados Unidos como vía alternativa de acceso para satisfacer el gran mercado; a que se imbriquen más estrechamente con redes tradicionales de distribución de marihuana y heroína; y a que magnifiquen el desafío que plantea el narcotráfico y la gran corrupción para la vigencia del orden jurídico mexicano, para la renovación moral y para la seguridad nacional.

En resumen, la política antinarcóticos de Estados Unidos no sólo ha fracasado en la prevención del consumo, sino también en la represión de la oferta. "En suma, de todas las drogas ilegales que se manejan en Estados Unidos, sólo el 16% de la marihuana y sólo el 10% de la heroína y otras drogas peligrosas son capturadas" atestiguó el representante Pepper.³²

Este fracaso ha llevado a reacciones simplistas y compulsivas contra el gobierno de México, haciendo cada vez más difíciles las relaciones entre ambos países. De una parte las acusaciones y presiones contra el gobierno mexicano que buscan exhibirlo como responsable principal de la ineffectividad de la propia política de Estados Unidos para prevenir la narcotización de su sociedad. Desde la manipulación política y diplomática del caso del agente encubierto del DEA Enrique Camarena Salazar, hasta los testimonios calumniosos y abiertamente intervencionistas en las audiencias convocadas por el senador Helms a mediados de 1986, pasando por la Operación Intercepción de 1985 y por la más agresiva campaña publicitaria contra México de la que se tenga memoria, la relación entre México y Estados Unidos ha sufrido un deterioro sin precedente que ha llegado a un nivel sumamente riesgoso de desintegración con consecuencias inconmensurablemente adversas para ambos países.

Seguramente un trabajo como el de Camarena Salazar es indispensable para la política unilateral del gobierno estadounidense, pero pone en evidencia los efectos corruptores de la misma sobre el orden jurídico mexicano. El que se hubiese utilizado como punto de partida para magnificar las presiones de su política sobre el gobierno mexicano pudo haber servido para tratar de mostrar que Washington y su embajada están cumpliendo con sus responsabilidades frente al narcotráfico, presentando equívocamente al gobierno mexicano como el chivo expiatorio del fracaso interior, pero eso no reduce la narcotización de la cultura en Estados Unidos y la escalada ha

³¹ *ABC News, supra*, nota 3, p. 3.

³² *Pepper, supra*, nota 28, p. 3.

llevado a la mayor desintegración en las relaciones bilaterales entre los dos países. El gobierno de Estados Unidos empenó su energía en cosas como la obstrucción del flujo fronterizo; en desplantes emocionales y retóricos sobre el caso Camarena, incluso de legisladores estadounidenses que buscaron capitalizarlo para su récord distorsionando audiencias concedidas por el presidente de la República,³³ o en permitir que su embajador en México fabricara, con base en su responsabilidad diplomática, una personalidad política y ulteriormente un medio para su promoción con la tragedia de Camarena y de su familia,³⁴ que por alevoso y cruel que hubiese sido su homicidio, murió de acuerdo con los riesgos propios de su oficio. La explotación política de esta tragedia individual y familiar, a costa de relaciones tan fundamentales entre dos países como México y Estados Unidos, se hizo, en el fondo, para encubrir un gran fracaso interior. La inequidad de la manipulación política y diplomática de este caso queda de manifiesto frente a los atropellos sistemáticos a los derechos humanos de los migrantes mexicanos a Estados Unidos que incluso han llevado tragedias mucho más alevosas como la del niño Humberto Carrillo Estrada de 11 años de edad que fue baleado impunemente por el agente del Servicio de Migración de Estados Unidos Petrick Lonnegan, y que ni remotamente alcanzó la publicidad del Caso Camarena.³⁵

La exportación de corrupción

El impacto mayor de la narcotización de la cultura en Estados Unidos sobre México ha sido la exportación abrumadora de corrupción con base en los pagos de los consumidores de drogas estadounidenses que se ha convertido en serio obstáculo a la campaña de renovación moral del presidente Miguel de la Madrid.

En primer lugar, México se convirtió en uno de los productores importantes de drogas en los años cuarenta por requerimiento oficial de Washington para satisfacer su demanda de morfina y marihuana. En la medida en que el mercado ilegal se desarrolló, fundado en una política asimétrica, México asignó cientos de miles de millones de pesos y el grueso de su aparato de seguridad pública y nacional a erradicar y a interceptar drogas destinadas a Estados Unidos (actualmente cerca de 50 mil personas están involucradas), en detrimento grave de su seguridad interna.

Como se vio antes, la producción de marihuana y heroína y el tráfico de cocaína se movió adicionalmente a México por programas de erradicación concebidos en Estados Unidos para Asia, Colombia y Florida. Ha

³³ *Select Committee on Narcotics Abuse and Control, supra*, nota 24, p. 44.

³⁴ El antecedente público significativo del señor John Gavin en México era como anunciante en televisión de Ron Bacardí. Al dejar la embajada en México pasó a ser cabildero de la empresa petrolera Atlantic Richfield.

³⁵ Véase, Jorge Bustamante, *Excelsior*, 22 de abril de 1985, p. 7. Para un registro cuidadoso de la secuencia del caso Camarena Salazar, véase: Juan David Lindau, "Mexican Perceptions of U.S. Policy: The Camarena Salazar Case", Harvard University, 1986 (mimeografiado).

sufrido la proliferación de narcotraficantes financiados por Estados Unidos que se ven cada vez más en el campo como especie de Robin Hood que desafían un orden legal impuesto por Estados Unidos, que protege a productores y consumidores extranjeros, "ricos", y castiga a campesinos mexicanos "pobres" (decenas de miles son detenidos anualmente); así como el crecimiento sin paralelo de la delincuencia internacional organizada, sostenida por narcodólares, lo que provoca la amenaza más seria a su seguridad nacional.

Históricamente, primero el gobierno de Estados Unidos y después la demanda estadounidense ilícita de marihuana y heroína hicieron de México un oferente extranjero notable. Los efectos corruptores de los pagos multimillonarios en dólares de los consumidores estadounidenses, tan protegidos en sus hábitos y de las grandes utilidades de las organizaciones delincuenciales han sido como gasolina al fuego para el grave problema interno de corrupción, en particular sobre el sistema policiaco y de seguridad. Con este sustento internacional se constituyeron grandes y poderosos feudos de narcotraficantes principalmente en el occidente del país, con una incommensurable capacidad de corrupción no sólo del aparato de seguridad pública sino también sobre la sociedad y la economía de las regiones donde se asientan, mucho antes de que el presidente De la Madrid tomara posesión y en la época en que Washington elogiaba la campaña antinarcóticos mexicana. La imbricación de esos feudos con las redes de tráfico sudamericano que vino a reforzar la operación "South Florida" les abrió otra fuente extraordinaria de fortalecimiento y de corrupción.

Por otra parte, la coerción del gobierno de Estados Unidos sobre el sistema de seguridad mexicano forzó a que éste se expusiera masivamente al narcotráfico internacional en teoría para reprimirlo. Inevitablemente esta exposición tenía que conducir en la práctica a la más fuerte influencia corruptora de sus servicios públicos, como ha sucedido en los propios Estados Unidos. Las consignaciones y órdenes de ~~aprensión~~ giradas en contra de comandantes de lo más destacado del programa de erradicación que tanto aplaudía el gobierno de Estados Unidos durante los setenta es significativo.³⁶

La red de información e infiltración del DEA (el año pasado reconoció públicamente que había 35 agentes encubiertos) con base en los dólares para pagar la información de servidores públicos mexicanos, también ha sido una fuente significativa de exportación de la corrupción a México.

Al mismo tiempo, México se ha convertido en el chivo expiatorio favorito del fracaso interno de la política antidrogas de Estados Unidos. El pago por la cooperación mexicana, extraordinariamente costosa para resolverle su problema interno ha sido decepcionante: dislocación del comercio en su frontera norte, un manipuleo político y diplomático sin precedente con el caso del agente Camarena Salazar, audiencias congresionales, con testimonio calumnioso de altos funcionarios de la administración Reagan.

36 Al menos 4 comandantes de la PJF de esa época han sido consignados por responsabilidades de delitos contra la salud.

Para invertir las tendencias

Las tendencias actuales en el mercado de narcóticos, en las percepciones y políticas del gobierno de Estados Unidos frente al mismo y en su marco de cooperación internacional en general y con México en particular, son inaceptables. Aceleran la drogadicción en la sociedad estadounidense, consolidan financiera y políticamente grandes intereses delincuenciales transnacionales, esparcen la corrupción del orden jurídico-gubernamental en ambos países y extinguen las posibilidades de actuar con efectividad en lo unilateral, en lo bilateral y en lo multilateral. Hay que invertir las tendencias, la tarea implica responsabilidades nacionales en Estados Unidos y en México, responsabilidades bilaterales conjuntas y responsabilidades multilaterales que compartimos con otras naciones a las que también amenaza el narcotráfico.

La responsabilidad de Estados Unidos

La responsabilidad primaria y fundamental está en los Estados Unidos y en su gobierno, puesto que en su territorio, en su economía y en su cultura se origina la gran demanda de narcóticos.

El gran dilema que tiene que resolver el gobierno de Estados Unidos, o mejor dicho su proceso político, para cimentar una política efectiva contra el narcotráfico, es bien abrir un cauce para que la ley — y no la narcodelincuencia— lo regule realmente; o bien reprimir el consumo y la producción interna con efectividad. Seguir soslayando el fondo del problema, como se ha hecho durante décadas, concentrando la represión en la oferta internacional y tolerando el consumo y en gran medida a la producción interna, sólo puede conducir al agravamiento de la espiral viciosa entre la expansión de la demanda; a la represión limitada de la oferta ilegal; a los altos precios del mercado ilícito; a las jugosas utilidades para las organizaciones de delinquentes que la satisfacen; a los fondos ilimitados para corromper el aparato de seguridad del Estado y el proceso político dentro y fuera de Estados Unidos y para inducir a nuevos consumidores (más niños y jóvenes) a la drogadicción; a la renovada expansión de la demanda y así a la degradación *ad infinitum*, o mejor hasta el aniquilamiento por el predominio de la drogadicción y la corrupción.

Consciente del imperativo de resolver el dilema de fondo, la Comisión Presidencial sobre Delincuencia Organizada instituida por el presidente Reagan, en su informe del 3 de marzo de 1986, recomendó perseguir incluso la posesión de pequeñas cantidades de droga y la ampliación de los cuerpos policíacos y las prisiones para tratar a los transgresores.³⁷ Parecería muy difícil que esta opción represiva simétrica prosperase. La primera responsabilidad es ser realista sobre los límites y los efectos de las acciones gubernamentales frente a la fuente primigeniamente histórica, moral, psicológica y familiar del mal.

/ 37 *Presidential Commission on Organized Crime, supra*, nota 1.

En un sistema constitucional que garantiza la libertad del individuo para optar por lo que más le convenga mientras su opción no afecte los derechos de terceros, al mismo tiempo que fundamenta el Estado en el sufragio mayoritario de los ciudadanos, las posibilidades de la acción represiva se mantienen inherentemente limitadas cuando hay una opción colectiva cada vez mayor no sólo por el consumo de narcóticos, sino también por su producción. De aquí su tolerancia y la poca o ninguna efectividad de la represión a la oferta internacional, por el flujo de utilidades que otorga a los mayores intereses delincuenciales que tienden a fortalecerse cada vez más en lo financiero y lo político.³⁸ También está la protección judicial de los derechos individuales. Es difícil imaginar cómo los tribunales permitirían una represión masiva al consumo y a la producción, además de que el sistema carcelario y policiaco en Estados Unidos simplemente no parece tener posibilidades de manejarla.

Antes de pensar en esta opción irreal, hay que plantear las limitaciones para identificar, investigar, procesar y penalizar adecuadamente los niveles superiores de delincuencia organizada y la corrupción asociada con el narcotráfico y que se hicieron evidentes con el célebre caso D'Loreal. El paquete de reformas procesales y penales propuestas por el presidente Reagan parece ser un paso en la dirección correcta. Pero esto es cualitativamente diferente al involucramiento masivo de la fuerza pública en escuelas, universidades, centros de recreación, áreas residenciales, granjas y fábricas, etc., para reprimir el consumo y la producción interna afectando, invadiendo y confiscando las propiedades y libertades de decenas de millones de estadounidenses en campañas de erradicación similares a las que están sujetos los campesinos en México, Colombia, Bolivia, Turquía, etc. Previsiblemente traería consigo un cambio radical en la naturaleza de la democracia de Estados Unidos a un régimen policiaco y carcelario prácticamente inconcebible. De hecho ya ha sido significativa la resistencia que ha provocado la recomendación muy limitada de dicha Comisión en el sentido de obligar a los empleados federales y de contratistas del gobierno federal a que se sometan obligatoriamente a pruebas de consumo de drogas y de despedir a los empleados cuyas pruebas arrojen resultados positivos.³⁹

La alternativa es restringir drásticamente el negocio del narcotráfico para los intereses delincuenciales, combinando la regularización de la tolerancia que de hecho viven los 20 o 30 millones de consumidores y los 4 o 5 millones de productores de marihuana en Estados Unidos, con la apertura

³⁸ Se estima que el mercado ilícito de drogas proporciona el 40% de las utilidades a la delincuencia organizada en E.U., *Presidential Commission on Organized Crime*, *supra*, nota 1.

³⁹ "Está el otro lado del argumento, sin embargo, que tiene que ver con la preocupación sobre la invasión de la privacidad y el relego de otros derechos, como la garantía contra investigaciones y detenciones irrazonables. El punto de vista de que las pruebas de drogas arbitrarias son inconstitucionales es sostenida por los defensores de las libertades civiles y los sindicatos y federaciones de trabajadores", comenta el *Christian Science Monitor*, 8 de mayo de 1986, p. 23. Frente a las reacciones, el presidente de la comisión presidencial que hizo la propuesta tuvo que dar un paso atrás diciendo que las pruebas propuestas serían "selectivas".

de un acceso a los enfermos adictos a la cocaína y heroína a una oferta estatal lícita que excluya a los delincuentes que los extorsionan.

Ya hay una corriente de opinión pública en Estados Unidos consciente de las causas y dimensiones de la narcotización de su cultura y realista sobre las alternativas efectivas para invertirla: El *New York Times* ha editorializado en el sentido de que:

¿Por qué no agudizar las prioridades —contra el narcotráfico— legalizando o al menos despenalizando la marihuana, como lo han hecho algunas jurisdicciones, y montando al mismo tiempo un ataque con todo contra la mucho más peligrosa cocaína y heroína?⁴⁰

El razonamiento que Louis Nizer expuso en las mismas páginas editoriales va más allá:

Estamos perdiendo la guerra contra la drogadicción. Nuestra estrategia está equivocada. Propongo un enfoque diferente.

El gobierno debería de crear clínicas, manejadas por psiquiatras, que proveerían drogas con cargas nominales o incluso gratis a adictos bajo prescripciones reguladas. Una inyección de heroína, por la que los adictos ahora pagan a la mafia más de 100 dólares sólo costaría 20 centavos (de dólar) al gobierno, y hay discrepancia de precios similares en la cocaína, el *crack* (cocaína fumada) y otras sustancias tales.

Un servicio tal... costaría una fracción de lo que la nación gasta ahora para mantener el aparato necesario para interceptar la importación ilegal de drogas en tierra, mar y aire. También se ahorrarían cientos de millones de dólares y la eliminación de los procedimientos persecutoriales que embotan nuestros tribunales y sobrepueblan nuestras prisiones.

Vemos en los periódicos los anuncios de agentes gubernamentales que han interceptado grandes remisiones de cocaína con precios en la calle de decenas de millones de dólares. ¿Debemos estar gratificados? ¿Acaso con esto se logra reducir en uno el número de adictos? Todo ello es para aumentar el costo de su oferta ilegal al adicto...⁴¹

Cambios tales sólo regularizarían una situación encubierta que, en las condiciones actuales, simplemente no puede manejar el orden jurídico-gubernamental en los Estados Unidos con la diferencia de que se cortaría radicalmente el subsidio estimado en 3% de su PIB que el sistema vigente de regulación otorga a los intereses delincuenciales, al mercadeo de narcóticos y a la corrupción no sólo en Estados Unidos sino también en México y en la comunidad internacional. La espiral viciosa se rompería: el acceso al consumo legalizado sacaría del mercado a la oferta delincidencial cortándole de tajo el flujo financiero más significativo del que dispone, entre otras cosas para corromper gobiernos y para drogá a las nuevas generaciones.

⁴⁰ *The New York Times*, editorial "Testing for Drugs; Tested by Drugs", 6 de marzo de 1986, p. IE6.

⁴¹ Louis Nizer, "How About Low-Cost Drugs Adicts?", *The New York Times*, 8 de junio de 1986, p. IE7.

La analogía con la situación que experimentó Estados Unidos, con la prohibición de bebidas alcohólicas es irresistible. Se mantuvo, como ahora se mantienen las prohibiciones asimétricas sobre la droga, en la quimera de que la coerción del Estado puede sustituir la formación axiológica del individuo y su comunidad. De hecho sólo sirvió, igual que las drogas ilegales, para financiar al arraigo de la gran delincuencia organizada —“La Mafia”— en la vida de los Estados Unidos. Al regularizarse su consumo ciertamente no se acabó con el alcoholismo ni con los daños que pueden ocasionar al que opta por beber, pero el Estado pudo sujetar a la ley las infracciones que puede ocasionar a los derechos ajenos; y la delincuencia organizada sufrió un colapso financiero del que no volvió a recuperarse con creces sino hasta la masificación del consumo ilegal de droga a partir de la segunda guerra mundial.

Por lo que toca a la dimensión internacional de la política del gobierno de Estados Unidos, si no puede emplear masivamente la fuerza pública y herbicidas para afectar libertades y propiedades de las decenas de millones de productores y consumidores estadounidense, la única alternativa para sustentar el principio de equidad y credibilidad anunciado por el secretario Shultz, sería abandonar la coerción sobre gobiernos extranjeros para que hagan lo equivalente con las libertades y propiedades de sus nacionales en consonancia con los cambios necesarios frente al consumo y la producción interna. En términos de Carpenter:

Uno puede argumentar fácilmente que la forma más efectiva para disminuir las importaciones de drogas sería la legalización del consumo. Los bajos precios resultantes, estrangularían los márgenes de utilidad, consecuentemente desestimulando a traficantes extranjeros. . .

La campaña de la administración Reagan para interceptar la oferta de drogas es poco más que una catarsis colectiva emocional, un intento desesperado de compensar fracasos previos y presentes para controlar la demanda interna. Es una actitud inherentemente fútil. Aun en la hipótesis improbable de que Washington tenga éxito en reducir significativamente la oferta global de narcóticos, el problema interno de drogas no se aliviaría consecuentemente. Funcionarios de Estados Unidos reconocen que las cosechas de marihuana, opio y hojas de coca exceden la demanda corriente por un margen considerable. En consecuencia los esfuerzos exitosos de erradicación meramente reducirían los excedentes existentes. A lo más una victoria tal podría aumentar temporalmente el precio de las drogas al consumidor, pero no tendría un impacto duradero en el consumo.⁴²

En lo que se refiere al consumo masivo de drogas, no se puede por decreto dar marcha atrás a la historia y al daño que ocasionó la segunda guerra mundial, Corea y Vietnam al arraigar la cultura de los narcóticos en Estados Unidos. Ya es una realidad que no es extirpable por policías como no lo ha sido durante los últimos cuarenta años. Por otra parte, ha habido esfuerzos del gobierno del presidente Reagan para disminuir la proporción del consumo de narcóticos en la sociedad, incluyendo las campañas de la

⁴² Carpenter, *supra*, nota 3, p. 18.

primera dama de Estados Unidos. Sin embargo, las posibilidades de influencia gubernamental son marginales en los hábitos de la población frente a los medios particulares de transmisión de valores formativos del individuo, que es responsabilidad de la familia, de la escuela y de la comunicación social.

Además, el gobierno de Estados Unidos está recortando su gasto en general y los subsidios sociales en particular como uno de los puntos clave que exige la profunda reorganización fiscal-presupuestal para aumentar la productividad de su economía.⁴³ Bajo estas condiciones y bajo las limitaciones inherentes de su forma de gobierno para que el poder público afecte la "soberanía del consumidor", los aspectos formativos-regenerativos de la política para reducir el consumo difícilmente tendrán un peso mayor, especialmente frente al financiamiento de decenas de miles de millones de dólares que el mercado ilícito ofrece a los delincuentes para promover la drogadicción entre niños y jóvenes.

La responsabilidad de México

Así como Estados Unidos y su gobierno tienen una responsabilidad primaria de afrontar y revertir el impacto que el consumo ilegal de narcóticos tiene en la drogadicción de su cultura, México tiene una responsabilidad primaria de afrontar la corrupción resultante especialmente en el aparato de seguridad del Estado. Ciertamente que las circunstancias internacionales creadas por el mercado de narcóticos en Estados Unidos y por la política asimétrica de su gobierno son extraordinariamente adversas para el cumplimiento de dicha responsabilidad. Sin embargo, no puede evadirse culpando a extranjeros de los males propios.

La renovación moral enmarcada en lo político y en lo jurídico por el presidente De la Madrid a partir de la identificación, investigación y procesamiento de corrupción del servicio público fue una respuesta a una exigencia primaria interna del pueblo mexicano. Sin embargo, lo anterior no obsta para considerar muy particularmente la influencia adicional por la importación masiva de corrupción por el aumento del consumo de drogas en Estados Unidos y por sus narcodólares, y el impacto que tiene al respecto la exposición indiscriminada de los cuerpos de seguridad y administración de Justicia a su influencia. Puede ser significativo que el Departamento de Estado informaba que en 1984: "El gobierno de México tiene un sistema judicial y de tribunales bien establecido, con leyes y reglamentos adecuados para tratar asuntos de narcóticos."⁴⁴

43 De acuerdo con la Comisión Presidencial sobre Delincuencia Organizada el gasto en prevención ha decaído en 5%, mientras que en represión (*law enforcement*) ha aumentado 70% desde 1982, *Presidential Commission on Organized Crime*, *supra*, nota 1.

44 Di Carlo Dominick L., Assistant Secretary of State for International Narcotics Matters, declaración preparada ante el *Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Ninety Eighth Congress* en *U.S. Response to Cuban Government*

La desproporción de la colaboración del gobierno mexicano con el gobierno de Estados Unidos para controlar la producción, exportación y tránsito de drogas dirigidos a sus consumidores, así como a las detenciones, investigaciones, procesamiento y reclusión de los delitos consecuentes impone costos directos e indirectos cada vez más insoportables para México. Por una parte, está la asignación presupuestal de recursos humanos materiales directos con una carga financiera para sostener y movilizar a alrededor de 50 mil elementos federales en la cooperación para satisfacer los intereses con Estados Unidos.⁴⁵ Por otra parte, están los costos indirectos, que son todavía más insoportables, en términos de la distracción con los escasos recursos con que cuenta el sistema para atender la seguridad pública interna, y en términos de su corrupción por los narcodólares. Para comenzar a limitar estos costos, resulta indispensable una reconceptualización y un rediseño de la campaña permanente contra el narcotráfico con base en los intereses nacionales de prevenir y reprimir antes que nada la delincuencia y las amenazas contra la seguridad de los mexicanos y de prevenir la corrupción de los servicios que deben garantizarla. México también debe replantearse la sustancia de una política antinarcóticos asimétrica que hace florecer el consumo, la delincuencia organizada y la corrupción gubernamental y está montada sobre el castigo del eslabón más débil de la cadena: los campesinos mexicanos.

Un primer paso podría ser la homologación de la actitud del gobierno mexicano a la del gobierno estadounidense frente a la producción interna. Habría que utilizar en la campaña contra el narcotráfico en México los mismos criterios de selectividad que se utilizan en Estados Unidos, sin el empleo masivo del ejército, flotas aéreas y herbicidas para destruir cultivos particulares por todo el territorio nacional y donde se estima que sólo el 1% de la producción interna de marihuana es erradicada.⁴⁶ Bajo estas condiciones mantener el involucramiento masivo de la fuerza pública mexicana para tratar de erradicar el cultivo de la marihuana, sólo sirve para elevar los precios para los productores de Estados Unidos y para sujetar el aparato de seguridad masiva al influjo de la corrupción de los narcodólares.

Involvement in Narcotics, Situation Hearings, 21 y 23 de febrero de 1984 (U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1984), p. 136.

⁴⁵ La estimación del personal involucrado corresponde a 1986 y es informal. En un informe la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se señala que "únicamente las operaciones Cóndor y Canador durante el periodo comprendido entre el 1o. de diciembre de 1982 al 4 de junio del presente año, han permitido que 26 365 elementos del Ejército mexicano, con un costo total de sesenta mil trescientos cuarenta millones, ciento treinta y dos mil quinientos pesos y una pérdida de 85 vidas y 325 heridos, en nueve años, destruir 9 651 hectáreas de amapola y 6 977 hectáreas de marihuana". Tercera Comisión de Estudio de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, "LIII legislatura, *Dictamen respecto del problema internacional de la producción, consumo y tráfico de drogas y estupefacientes y sustancias psicotrópicas*", 1o. de agosto de 1985 (mimeografiado), pp. 13-14. Para una evaluación de recursos asignados en 1983 y 1984, véase *El Nacional. Campañas Nacionales Contra la Droga*, 24 de febrero de 1985, p. 7.

⁴⁶ Carpenter, *supra*, nota 3, p. 10,

Con posterioridad el gobierno de México, como el de Estados Unidos, y óptimamente en conjunto con él, debe buscar la sujeción efectiva del mercado de narcóticos a la ley a través de un tratamiento simétrico y congruente frente a la demanda y la oferta. El cambio debe ser gradual y selectivo. La mariguana, que incluso se estima menos tóxica que el alcohol, es el terreno lógico para iniciar el cambio.

La mariguana se produce en prácticamente todo el territorio nacional, las decenas de miles de soldados y policías, y las centenas de miles de millones de pesos que el Estado mexicano ha gastado desde hace más de una década para que no se venda en Estados Unidos no sólo no han podido erradicarla. Como se vio antes, su producción se ha expandido con base en la reducción de la de Colombia.

La producción de la heroína mexicana se concentra notablemente en la Sierra Madre Occidental que ocupan Sinaloa, Chihuahua y Durango, y ha sido un objeto mucho más circunscrito territorialmente de la campaña contra el narcotráfico. Ahora las estadísticas del gobierno de Estados Unidos informan que su producción ha vuelto a aumentar por los acontecimientos bélicos y climatológicos en Asia y por la imposibilidad técnica de los helicópteros estadounidenses para hacer frente al desarrollo tecnológico de los narcotraficantes,⁴⁷ y los estragos de la corrupción consecuente son el mayor azote para la vida política y la seguridad pública en Sinaloa.

Dados los efectos tóxicos de la heroína, y los requerimientos de un sistema adecuado para sustraer a los adictos de la clientela del narcotráfico, el lograr una política simétrica efectiva como la que propone Louis Nizer es más delicado y complejo que en el caso de la mariguana. Mientras tanto, el liberar recursos que se emplean fútilmente en la erradicación de esta última, debería aumentar la efectividad contra la narcodelincuencia que vive de la heroína, mientras se establecen las bases para sacarla del mercado ilegal.

La responsabilidad de México es buscar la simetría en todos los órdenes de la política antinarcótica. Y existe una evidente asimetría en la capacidad de investigación y cuestionamiento entre el gobierno mexicano y el de Estados Unidos sobre el impacto del fenómeno y la reacción gubernamental frente al mismo. Es imperativo fortalecer el conocimiento del gobierno mexicano sobre la operación del mercado de narcóticos en Estados Unidos, sobre la naturaleza y efectividad de la política ante el mismo, y sobre su influencia en México. Para ello se requiere una estrategia integral que podría ir desde la apertura de servicios de inteligencia en Estados Unidos —similares a los que el DEA tiene en México— hasta una estructura administrativa y legislativa que equilibre el peso que tiene la de Estados Unidos sobre México.

La responsabilidad bilateral conjunta

A partir del cumplimiento de las responsabilidades nacionales del gobierno mexicano y del estadounidense, será factible establecer bases sólidas para la

47 Van Whert, *supra*.

cooperación bilateral indispensable para actuar con efectividad contra las drogas. Hasta ahora los términos de la "cooperación" han sido a partir de la conceptualización del problema y el diseño de la estrategia consecuente frente al mismo hecho unilateralmente por el gobierno de Estados Unidos y presentado al gobierno mexicano para su adhesión. Este patrón de "cooperación" explica los saldos tan adversos que han producido para México la campaña contra el narcotráfico y el barbecho en el océano que han significado los incuantificables recursos gastados para reducir el fenómeno.

No se puede esperar que una estrategia de cooperación formulada unilateralmente por el gobierno de Estados Unidos para satisfacer sus necesidades políticas pondere los efectos para los intereses nacionales de México, por ejemplo, de involucrar masivamente al aparato de seguridad mexicana en la campaña contra el narcotráfico, de aceptar sin reciprocidad servicios de inteligencia como los de Camarena Salazar, de empujar al territorio mexicano las operaciones de narcotráfico por los programas de Estados Unidos en Florida, Colombia o Paquistán. Para que ellos sean respetados y promovidos, el gobierno mexicano necesariamente debe participar en la conceptualización, diseño y administración de la cooperación bilateral. De otra forma no habría cooperación sino imposición con los efectos contra-productentes que arroja la experiencia.

En la misma forma no se puede hablar de cooperación bilateral cuando el objeto de la misma se circunscribe a las acciones del gobierno mexicano en el territorio mexicano de acuerdo con los intereses de Estados Unidos. Debe incluir acciones del gobierno de Estados Unidos en su territorio de acuerdo con los intereses de México.

El esquema vigente del Programa Internacional del Control de Narcóticos de Estados Unidos no abre posibilidades para una cooperación bilateral real. Está conceptualizado a partir de la fijación de las tareas que deben desempeñar una docena de países, entre los que se incluye México, para reducir la oferta de narcóticos en el mercado estadounidense, y del ejercicio de la coerción para los que no cumplen estas tareas. Esto ha sido reconocido incluso abiertamente en el informe anual de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos del Departamento de Estado en el que se establece que los mecanismos para ejercerla no se difunden, "porque la sensibilidad de mucha de esta información es equivalente a una declaración del grado en que el gobierno de Estados Unidos utiliza su poder [*leverage*] sobre otro gobierno".⁴⁸

El prerrequisito para poder definir una estrategia bilateral efectiva es la comunicación política fluida entre los gobiernos de México y Estados Unidos, incompatible con el ambiente de desconfianza y agresión creciente que prevalecía a mediados de 1986. Una vez restablecida la comunicación adecuada, está la responsabilidad bilateral para redefinir la ayuda para una cooperación efectiva entre los dos gobiernos. Hay puntos que evidentemente debe abordar:

Las acciones del gobierno de Estados Unidos frente al consumo y la producción interna, en correspondencia y proporción a las acciones del

⁴⁸ *Bureau of International Narcotics Matters, supra*, p. 38.

gobierno mexicano frente a la producción y tránsito de narcóticos hacia Estados Unidos.

Los beneficios y/o compensaciones para México por los costos de su participación en programas de erradicación e interceptación del narcotráfico a Estados Unidos.

Los controles jurídico-gubernamentales para el comercio de marihuana y heroína, que saquen del mercado a la delincuencia organizada.

El impacto en el aumento del narcotráfico en México de las acciones del gobierno de Estados Unidos o inducidas por él, para erradicar e interceptar narcóticos fuera del territorio mexicano.

El desarrollo e intercambio de inteligencia sobre la narcodependencia en los dos países y la cooperación para su identificación, investigación, procesamiento y penalización.

La reciprocidad en materia de personal de inteligencia ubicado en México y Estados Unidos.

La reciprocidad en materia de flujo ilegal de mercancías y de capitales entre los dos países.

La responsabilidad multilateral

Dado el impacto que la exportación de cocaína de países andinos a Estados Unidos tiene sobre el territorio mexicano, la posición de Colombia y algunos países caribeños como exportadores de marihuana, y la posición de algunos países asiáticos como exportadores de heroína, la responsabilidad multilateral definida en conjunto con estos países parecería una pieza *sine qua non* para afrontar el mercado internacional de narcóticos, sin menoscabo de la participación en los foros multilaterales establecidos.

Parece indispensable la concertación conjunta de una estrategia de países con posiciones análogas e intereses comunes en el mercado internacional de narcóticos que sustituya con mayor efectividad al contraproducente "programa internacional de control de narcóticos" formulado por los Estados Unidos para que la narcodependencia no siga ganando la partida. México, por ser el país vecino al gran mercado estadounidense de narcóticos, el más afectado por él y por los narcóticos en tránsito hacia él, podría ser el convocante óptimo a una reunión para establecer las bases de dicha estrategia.

EL CONTROL DE LOS NARCÓTICOS EN MÉXICO. UNA DÉCADA DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y UN ASUNTO DIPLOMÁTICO

JAMES VAN WERT
*Oficina Internacional
de Asuntos de Narcóticos,
Departamento de Estado,
Washington, D.C.*

Introducción

AL IGUAL QUE LOS individuos, los gobiernos desarrollan sus actividades de modo que favorezcan lo que consideran su propio interés. A semejanza de aquéllos, los gobiernos también establecen y reordenan sus prioridades de acuerdo con una serie compleja de intereses nacionales, de factores políticos, económicos, sociales y de presiones internas y externas.

Estados Unidos ha hecho del control de los estupefacientes parte integral de su política exterior con los países productores y de tránsito de estupefacientes, porque les conviene reducir el abastecimiento de estupefacientes ilícitos que sus ciudadanos pueden utilizar ilegalmente, disminuir el nivel del crimen organizado y de la anarquía en el país, y ayudar a defender a los países amigos cuya seguridad y estabilidad puede verse afectada por el poder de los traficantes de estupefacientes. Sería conveniente que los programas de control de estupefacientes formaran parte integral de la política exterior del gobierno mexicano por cuatro razones por lo menos: garantizar que el uso indebido de narcóticos no aumente dentro del país; reducir al mínimo el poder y la influencia corruptora de las organizaciones dedicadas al crimen; establecer una buena reputación internacional al cumplir con sus obligaciones en los tratados; y conservar y fomentar las relaciones positivas con los Estados Unidos.

El control de narcóticos en México se puede estudiar de un modo dinámico, casi dialéctico. En los últimos diez años, el gobierno mexicano ha respondido positivamente a las propuestas diplomáticas de Estados Unidos para consolidar e intensificar la labor de erradicación de la adormidera y la marihuana. Los agentes de la ley siguen las directivas de los intereses políticos de alto nivel del gobierno central, actúan audazmente, caen en una rutina y reaccionan a los estímulos o a la falta de ellos de sus órganos directivos principales. La campaña permanente de erradicación de narcóticos es una campaña a largo plazo y exige una estructura e instituciones que le permitan funcionar independientemente de cualquier gobierno.

En muchos aspectos, el marco en el que se da el control de narcóticos en México es único en comparación con el resto de América Latina. Esta singularidad es la causa tanto del éxito de México como de sus fracasos en el control del problema de narcóticos. Cuatro factores, por lo menos, hacen a México diferente de sus vecinos productores de drogas al sur y tienden a crear una atmósfera que hace más difícil para México mantener en un lugar de preminencia el control de los estupeficientes.

Primero, entre los países del hemisferio, México es el único productor de cantidades importantes de opio/heroína donde el consumo ilegal de estas sustancias es escaso. Aunque un gran número de personas utilizan ilegalmente la marihuana y sustancias inhalantes, México es quizá el único país productor de heroína donde la demanda de este producto es mínima. Sin embargo, México comparte una frontera de 1 900 millas con un país que tiene uno de los mercados de narcóticos más lucrativos del mundo.

Segundo, en muchas sociedades latinoamericanas, entre ellas México, los poderosos intereses en el negocio de las drogas han adquirido un verdadero poder e influencia. Sin embargo, a diferencia de sus colegas peruanos y colombianos, los traficantes de drogas mexicanos no parecen tener una relación estrecha con los grupos ideológicos orientados hacia el terrorismo, cuyo objetivo es cambiar el orden político reinante. Es decir, que las organizaciones dedicadas al negocio de narcóticos en México no constituyen una amenaza pública a la seguridad nacional como sucede con las organizaciones delictuosas de Colombia y Perú.

Tercero, en comparación con el origen histórico del cultivo de la coca en los países andinos, el cultivo del opio en México es un fenómeno relativamente reciente en el que participa un número limitado de ciudadanos. Los narcóticos ilícitos se cultivan en tierras nacionales como cultivos comerciales y no de subsistencia. Si se destruyeran todos los cultivos ilícitos de narcóticos, los cultivadores no se morirían de hambre, aunque su nivel de vida sí disminuiría. A diferencia de la siembra de coca que ha existido desde hace siglos en regiones de Bolivia y Perú, el cultivo del opio mexicano no es el centro de la economía agrícola.

Cuarto, México, además de ser un país relativamente rico con vastos recursos naturales y humanos, se distingue también por el marcado control del gobierno central sobre el territorio nacional. A diferencia de gran parte de la región andina, México ha demostrado que puede crear una infraestructura eficaz para organizar con éxito campañas de control de narcóticos.

En realidad, hace diez años, a pesar de las prioridades con las que había que competir y de que la heroína no se usaba ilegalmente en el país, México creó una de las campañas de erradicación de la producción de opio de mayor éxito en el mundo. El objeto de este ensayo es averiguar cómo y por qué se organizó la campaña de erradicación permanente, por qué disminuyó su eficacia desde entonces, qué se puede hacer para mejorarla y cómo responden ahora a este problema los dos gobiernos.

El uso ilegal de los narcóticos es un problema mundial

En un debate celebrado en septiembre de 1985 sobre el uso ilegal de los narcóticos, el señor William F. Buckley, periodista conservador y anfitrión de un programa de televisión llamado *Firing Line*, observó que la producción y el uso ilegal de drogas, constituyen la amenaza más seria a nuestra civilización moderna, aparte de las de carácter político. El uso indebido de narcóticos destruye a las familias y debilita las sociedades con su carga de pérdidas económicas, gastos de salud y aumento del desorden. Engendra la corrupción, socava los procesos e instituciones gubernamentales, amenaza la estabilidad política y tortura a la sociedad con actos de terrorismo y de violencia.

Con excepción de la deuda, los narcóticos y su repercusión en la sociedad son el asunto que más requiere la atención de los órganos directivos latinoamericanos. El uso indebido de los narcóticos y su control son temas que trascienden a las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y América Latina. El U.S. National Narcotics Intelligence Consumer Committee (NNICC) estima que los países latinoamericanos abastecen un tercio de la heroína, quizá un 80% de la marihuana y toda la cocaína que se consume actualmente en Estados Unidos, lo que representa las tres cuartas partes de un mercado nacional de narcóticos que se calcula en más de 100 mil millones de dólares anuales.

El uso indebido de las drogas se ha encontrado en la mayoría de las culturas desde hace siglos; sin embargo, hoy en día, la magnitud de la producción y el consumo de narcóticos ilícitos es un problema enorme y de alcance verdaderamente internacional. El uso indebido de drogas, que en un tiempo se consideró como problema exclusivo de los países donde había una gran demanda, ahora afecta de igual modo a los países productores, consumidores y de tránsito. Ningún país está protegido de la fuerza desestabilizadora de los estupefacientes ilícitos y de las drogas peligrosas. El costo del uso indebido de narcóticos va en aumento y los grandes traficantes ejercen un poder considerable en los sectores económico, social y político de ciertos países.

Hace diez años, los dirigentes latinoamericanos consideraban las drogas principalmente como un problema de demanda estadounidense. Hoy en día, muchas naciones de América ven en los narcóticos una grave amenaza a su estructura social y sus sistemas políticos. En su discurso de apertura este año ante la Asamblea General, Pérez de Cuéllar, secretario general de las Naciones Unidas, dijo que, en la actualidad, los narcóticos constituyen uno de los mayores problemas sociales, económicos y de sanidad a los que se enfrenta el mundo. Las Naciones Unidas proyectan celebrar en 1987 una conferencia mundial sobre el control de narcóticos que reúna a la comunidad internacional para tratar de este creciente problema.

Recientemente, la Organización de los Estados Americanos (OEA) también ha dedicado su atención a la naturaleza hemisférica del problema del uso indebido de drogas, sobre el que ha publicado un informe y planea celebrar una conferencia general. En Estados Unidos, instituciones no gubernamentales tales como el Wilson Center, Inter-American Dialogue,

Carnegie Institute y el Centro para Estudios de las Relaciones de México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, entre otras, están despertando el interés del público en los aspectos internacionales del problema de las drogas y la necesidad de intensificar la revisión de las políticas internacionales, aumentar los recursos y responder con programas más eficaces.

En la creencia de que la destrucción de los narcóticos en sus fuentes agrícolas es la forma más efectiva para detener el tráfico de los mismos, México con el apoyo de Estados Unidos ha creado en los últimos 14 años una infraestructura para fumigar con herbicidas desde aviones la amapola de la adormidera y la planta de marihuana. Las plantas y no las personas han sido el blanco. Sin embargo, a pesar de su éxito inicial entre 1976 y 1980, la campaña permanente del procurador general, en la que han participado alrededor de 85 aeronaves, 700 pilotos, mecánicos y técnicos, ha perdido algo de su eficacia.

Aunque el control de narcóticos ha sido un asunto bilateral importante entre Estados Unidos y México durante los últimos 25 años, el secuestro y asesinato de Enrique Camarena Salazar, agente de la Drug Enforcement Administration (DEA), en febrero de 1985, dio al problema de las drogas una importancia mucho mayor en la agenda bilateral de ambos países. Aunque el control de narcóticos no ha sido nunca una simple cuestión de cumplimiento de las leyes, la reacción decididamente crítica de Estados Unidos frente al asesinato de Camarena y la respuesta subsecuente del gobierno dio lugar a cambios significativos en el asunto del control de narcóticos. Como escribe Richard Craig, profesor de Ciencias Políticas de Kent State University:

Las repercusiones nacionales y extranjeras del caso de Enrique Camarena, a semejanza de las que tuvo el homicidio de Lara Bonilla (en Colombia), son profundas. Su asesinato provocó una confrontación diplomática cuyos efectos se dejarán sentir por muchos años. El asesinato de un agente de la DEA de Estados Unidos en México y el hecho de que los funcionarios mexicanos no trataran ese asunto con la urgencia que Washington consideró necesaria dio lugar a que los portavoces del gobierno de Reagan respondieran públicamente con amargura, ira y amenazas no disimuladas que se publicaron en primera plana.¹

El asesinato de Camarena dirigió de nuevo la atención pública hacia la creciente ineficacia de la campaña de erradicación. Aun antes del asesinato de Camarena, estaba claro que la inercia burocrática, el deterioro de la economía, la administración incompetente de los recursos y la corrupción fueron posibles motivos de la erosión del programa y del consiguiente aumento de la producción de heroína. Después de que Camarena fue asesinado en febrero de 1985, el tema de los narcóticos provocó graves confrontaciones, insólitas por las altas personalidades de ambos gobiernos que las protagonizaron, como el ministro de relaciones exteriores y el procurador general.

¹ Richard B. Craig, "Illicit Drug Traffic and U.S.-Latin America Relations", *The Washington Quarterly*, otoño de 1985, p. 120.

La respuesta mexicana al control de narcóticos

El control internacional de narcóticos de México tiene su origen en la Convención de Shanghai en 1909 y en la Convención del Opio celebrada en La Haya en 1911-1912. Como país signatario, México apoyó las actividades internacionales para imponer un control estricto sobre los usos lícitos e ilícitos del opio, la morfina y otros opiáceos.

En 1923, el presidente de México, Álvaro Obregón, prohibió la producción de opio y condenó la difundida y creciente violencia causada por las drogas. En 1927-1930, el gobierno mexicano prohibió la exportación de heroína y marihuana, y en 1931, durante la Conferencia General de la Convención del Opio en Ginebra, firmó un acuerdo que exigía la limitación de narcóticos en su origen. En 1934, el presidente Lázaro Cárdenas creó la primera oficina administrativa central del gobierno para el control de narcóticos. En 1939, México revisó e hizo más estrictos sus reglamentos sobre control de drogas, en parte como respuesta a los severos comentarios de los medios de información de Estados Unidos, que habían criticado la incapacidad de México para controlar su producción de narcóticos.²

Como resultado de la Segunda Guerra Mundial (1940-1944), cuando los aliados de Estados Unidos perdieron su acceso a las otras fuentes lícitas de drogas, Estados Unidos entró en contacto con México como fuente de morfina para el mercado lícito. También comenzó el cultivo de marihuana en gran escala, tanto en México como en Estados Unidos, para satisfacer la necesidad militar de cáñamo para cordelería.³ En forma gradual, el cultivo de las drogas aumentó en importancia de tal modo que, para mediados de 1943, el opio constituía el cultivo más lucrativo del estado de Sinaloa.

Poco después de la Segunda Guerra Mundial, México inició un programa general para controlar la producción de narcóticos. El programa mexicano actual de erradicación tiene semejanzas sorprendentes con el programa manual de erradicación establecido a finales del decenio de 1940, que utilizaba aeroplanos ligeros para descubrir los cultivos y asignaba pequeñas unidades tácticas del ejército para erradicar los cultivos a mano.

A finales de los años cuarenta, el U.S. Bureau of Narcotics Commissioner (Comisionado de la Oficina de Estupefacientes de Estados Unidos), Harry Anslinger, intervino para que el gobierno de Estados Unidos protestara ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) por lo que consideraba la inactividad de los mexicanos para detener la exportación ilícita de drogas. La respuesta de México fue comprometerse a reanudar su cooperación contra el tráfico y contrabando de drogas, y Estados Unidos retiró su protesta.⁴

Sin embargo, esta preocupación de Estados Unidos por el paso ilícito de los narcóticos por la frontera no era un fenómeno nuevo. Un informe preliminar de la Oficina de Historia y Asuntos Públicos del Departamento

² William O. Walker, "The International Politics of Drug Control", documento inédito que se presentó en la Reunión Anual Latinoamericana celebrada en Bloomington, Indiana, octubre de 1980.

³ *Ibid.*, p. 17.

⁴ *Ibid.*, p. 18.

de Estado de Estados Unidos, para mostrar la preocupación de dicho país por la producción y el contrabando de narcóticos desde México, menciona las iniciativas tomadas por los poderes ejecutivo y judicial ya en 1944:

En 1944, los Estados Unidos enviaron una nota de estímulo a México para que impusiera un control más riguroso de los narcóticos.

En 1952, la Ley de Inmigración y Nacionalidad dispuso la exclusión o deportación de extranjeros que hubieran cometido delitos en violación de las leyes sobre narcóticos.

En enero de 1961, el Informe del Comité Interdepartamental del Presidente declaró que la mayor parte de los narcóticos ilícitos en Estados Unidos provenía de México.

Entre enero de 1960 y el 26 de junio de 1961, Estados Unidos sostuvo varias reuniones informales con México sobre el problema de las drogas y, por primera vez, tomó la iniciativa de proveer asistencia técnica y financiera para localizar y destruir los cultivos de adormidera y marihuana.

En 1962 y 1964, los presidentes Kennedy y Johnson hablaron sobre el problema de los narcóticos con los presidentes mexicanos López Mateos y Díaz Ordaz durante las reuniones sobre relaciones generales.

En 1964, un subcomité del Comité Judicial del Senado declaró que el contrabando de drogas en la frontera con México era más intenso que nunca.

En junio de 1965 y noviembre de 1966, autoridades de Estados Unidos y México sostuvieron reuniones importantes y Estados Unidos prometió enviar más aviones para atacar las fuentes de abastecimiento y las vías de distribución de materias primas.

En 1969, se instituyó la Operación Intercepción para cerrar la frontera provisionalmente con el fin de detener el paso de narcóticos.

En marzo de 1970, el Procurador General de México y el Attorney General de Estados Unidos acordaron que las medidas coercitivas y de erradicación continuasen en forma permanente al terminar la Operación Intercepción.⁵

Con la decisión de Turquía de prohibir el cultivo del opio y las enérgicas medidas adoptadas en contra de la Conexión Francesa a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, México se convirtió rápidamente en el principal abastecedor del mercado de heroína de Estados Unidos. La campaña de ley y orden preconizada por el primer gobierno de Nixon en 1969-1972 y las dimensiones epidémicas del uso indebido de la heroína y la marihuana en Estados Unidos a finales del decenio de 1960 y comienzos del de 1970, instigaron al gobierno de Nixon a "declarar una guerra" contra los narcóticos y presionar a las naciones productoras de drogas.

Como símbolo del malestar de Estados Unidos ante la aparente inactividad mexicana para controlar la producción de heroína y marihuana, el

5 Neil Peterson, "The Role of the Department of State in International Narcotics Control, 1961-1980", Proyecto de Investigación núm. 1256 (borrador), Oficina de Historia, Servicio de Asuntos Públicos, Departamento de Estado, diciembre de 1981, Sección de México.

U.S. Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD) (la Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas de Estados Unidos) y el U.S. Customs Service (Servicio de Aduanas Estadunidense), iniciaron la Operación Intercepción en el otoño de 1969. En virtud de esta operación, que duró tres semanas, se obligaba a todas las personas que cruzaban la frontera en la zona de San Isidro, California, a someterse a una intensiva revisión personal y de equipaje. Posteriormente, las pérdidas económicas que esta operación representó para los negocios y las expresiones de disgusto en ambos lados de la frontera hicieron que se suspendiera la operación, pero no sin antes llamar de nuevo la atención sobre el volumen de narcóticos que entran a Estados Unidos por México.

Después del cierre provisional de la frontera en 1969, el gobierno mexicano acordó establecer un programa más eficaz para contener el paso de las drogas hacia el norte. Los militares mexicanos estaban encargados de destruir a mano los cultivos de adormidera de las principales zonas productoras de Sinaloa, Chihuahua y Durango. Sin embargo, los crecientes esfuerzos de México para erradicar a mano los cultivos, se vieron obstaculizados por la aspereza e inaccesibilidad del terreno donde se cultivaban y elaboraban las drogas, lo que hacía prácticamente imposible el traslado, por superficie o en aviones de ala fija, del personal encargado de la erradicación a las zonas de cultivo.

Descripción de la campaña de erradicación

En un principio, la búsqueda de terrenos sembrados de adormidera se realizó en aviones pequeños que volaban sobre las zonas montañosas, donde se sospechaba que había cultivos en terrenos remotos propiedad del gobierno. Antes de 1975, una vez que se confirmaba la existencia de la adormidera y se registraba en correspondencia oficial su ubicación aproximada, se enviaban patrullas militares, bajo el mando de un teniente y acompañadas de los agentes de la Policía Judicial Federal, a cortar e incinerar las plantas. Con frecuencia, pasaban varios días entre el descubrimiento de aquéllas y su destrucción, lo que permitía a los agricultores, alertados por los aeroplanos de reconocimiento que volaban a poca altura, cortar los bulbos de la adormidera y cosechar el opio. Cuando llegaban las tropas a los terrenos montañosos remotos, muchas veces los agricultores ya habían desaparecido con su valioso producto.

En 1975, los mexicanos comenzaron a utilizar la tecnología y el equipo más modernos para localizar y destruir los campos. Se reemplazó el reconocimiento visual por detección fotográfica mediante un sistema llamado MOPS (Multi-espectral Opium Poppy Sensing) (detección multi-espectral de la adormidera). Dicho sistema utilizaba cámaras multiespectrales a bordo de aviones que viajaban a poca altura para leer e imprimir imágenes del espectro electromagnético que correspondía a una zona determinada. En la naturaleza, toda sustancia emite ondas electromagnéticas que pueden leerse en el espectro de colores utilizando cámaras especiales; así se pueden identificar los campos de adormidera.

Al mismo tiempo, el gobierno de México comenzó a solicitar considerables recursos financieros de Estados Unidos para construir bases de avanzada y adquirir aeronaves de transporte para apoyar las actividades de erradicación a mano. En aquel tiempo, los militares mexicanos estaban encargados de la erradicación a mano y la oficina del Procurador General del apoyo logístico.

Las estadísticas de la oficina del Procurador General de México indican una aplicación creciente del método de destrucción a mano de los campos de adormidera. Por ejemplo, se tiene noticia de que en una de las primeras campañas, que comenzó en 1947, se destruyeron 200 campos y 90 acres. En la que comenzó en 1964, se destruyeron 1 000 acres; en 1968, se erradicaron 7 848 campos con una superficie de 4 500 acres; y según los informes recibidos, en 1973 la campaña destruyó 10 000 campos y 10 000 acres, aproximadamente. En 1963, los mexicanos primero utilizaron helicópteros para distinguir los campos y luego, en 1967, comenzaron los primeros ensayos de defoliación química en parcelas muy pequeñas.⁶ A pesar del aumento gradual de las actividades mexicanas y del creciente interés y asistencia técnica de Estados Unidos, la heroína siguió cultivándose en México y pasando de contrabando a Estados Unidos.

El 9 de noviembre de 1975, después de una conferencia sobre narcóticos que tuvo lugar en Caracas, Venezuela, el embajador Sheldon Vance, asesor ejecutivo del secretario de Estado de Estados Unidos y coordinador de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos, se reunió con Pedro Ojeda Paullada, procurador general de México, en la residencia del embajador de Estados Unidos John Jova en México, D.F. Después de una discusión inicial, Ojeda Paullada informó a sus visitantes estadounidenses que México utilizaría la defoliación química en gran escala en su campaña contra las drogas. El doctor Alejandro Gertz-Manero, asistente ejecutivo de Ojeda Paullada, anunció, en forma optimista, que la fumigación comenzaría el 20 de noviembre de 1975.⁷

El 13 de noviembre de 1975, el Procurador General de México declaró, en una conferencia de prensa, que el nuevo método exigiría el doble de agentes de la policía federal, una gran cantidad de aviones, un número adicional de soldados y el uso de tecnología avanzada en gran escala. A principios de enero de 1976, el doctor Alejandro Gertz-Manero, nombrado para dirigir la campaña, explicó que "sencillamente existen demasiados campos para destruirlos en el terreno. . . esperamos que el herbicida cambie esta situación de manera radical" (*New York Times*, 1976). Más tarde, en medio del creciente debate sobre el asunto de los herbicidas, Gertz-Manero declaró que éstos se estaban usando y que para mediados de año se lograría acabar definitivamente con el cultivo de narcóticos.⁸

6 Entrevistas realizadas el 17 de enero de 1980 con el señor César Bernal, director del programa de estupefacientes de la embajada de Estados Unidos en México, D.F., 1975-1980.

7 *Ibid.*

8 Richard Craig, "Operation Condor: Mexico's Anti-Drug Campaign Enters a New Era", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 22 (1980), pp. 346-347.

Así comenzó la Operación CONDOR, la campaña general contra las drogas en México. Con la ayuda del gobierno de Estados Unidos, los mexicanos emplearon la tecnología más moderna. Se utilizó un equipo de teledetección de tecnología avanzada, así como la fotografía multispectral e infrarroja para comenzar a crear un sistema que pudiera descubrir y localizar la existencia de los campos de opio.⁹ La teledetección, considerada por muchos la respuesta de la tecnología avanzada a la erradicación eficaz se dejó de utilizar en 1981, debido al incremento de los costos y a la falta de éxito en la localización exacta de los campos de adormidera.

Para la mayor eficacia de la campaña, el Procurador General de México dividió al país en 13 zonas y 344 sectores; en cada zona se instaló una oficina coordinadora que se controlaba desde un centro de operaciones en la ciudad de México. Además, el Procurador General también estableció varios sistemas de comunicaciones para integrar la vasta red que se extendía por todo el país. Con la creación de 11 bases de avanzada en las zonas de cultivo intensivo del opio, se hizo necesario disponer de un flujo de información rápido y eficaz para realizar las diversas actividades de la campaña.

Antecedentes políticos de la campaña

Las presiones sociales, políticas y económicas en el decenio de 1970 llevaron al gobierno mexicano a considerar que la organización de una campaña aérea para erradicar con herbicidas las plantas de opio y marihuana por todo el país era algo que redundaba en su propio interés. La producción creciente de heroína estaba perjudicando la reputación internacional de México y cada vez era más alarmante el ambiente de libertinaje en Culiacán, al estilo del legendario oeste y que, también reinaba en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango, donde la anarquía no tenía límites, y donde la producción de la adormidera y de la cannabis estaba, prácticamente, sin control.

El presidente Luis Echeverría anhelaba aparecer como un dirigente del Tercer Mundo. Se cree que su deseo de dar a México un mayor prestigio internacional lo llevó a establecer un programa eficaz contra los narcóticos. La aplicación aérea de los herbicidas producía un beneficio doble: 1) la operación permanecía "antiséptica", es decir, se eliminaba hasta cierto punto el carácter personal de la campaña y se reducía al mínimo las oportunidades de corrupción que amenazaban al personal de tierra, y 2) se transfería la tecnología y se creaba una gran fuerza aérea civil.

El programa dio resultados espectaculares. Tomando como base la hipótesis de que se puede deducir la cantidad de heroína que existe en Estados Unidos de los cambios en el precio al menudeo, su potencia o pureza y ciertas consecuencias sobre la salud, se observa claramente que, entre finales de 1975 (cuando comenzó la fumigación aérea) y 1980, la heroína procedente de México era menos abundante en Estados Unidos.

⁹ *Ibid.*, p. 348.

Aumentó el precio, disminuyó la pureza (es decir, se "cortó" más la heroína), disminuyeron las dosis excesivas y los casos tratados en hospitales y salas de urgencia, lo que indica una reducción de la oferta. Mediante un programa de "firma" de laboratorio, también es posible determinar de dónde procede la heroína. Los resultados fueron los siguientes:

- a) Desde 1973 hasta fines de 1980, el precio medio de un miligramo al menudeo en la calle de la heroína procedente de cualquier fuente aumentó un 130% (o un 66% después de hacerse los ajustes por la inflación).
- b) La pureza promedio al menudeo de la heroína disminuyó un 42% entre 1976 y 1980.
- c) La pureza de toda la heroína mexicana confiscada en Estados Unidos durante el mismo periodo disminuyó un 70%.
- d) Desde mediados de 1976 a mediados de 1979, las muertes por dosis excesivas de heroína disminuyeron un 64%, los casos de emergencia un 52% y la admisión a centros de tratamiento un 44%.

Según los cálculos del National Narcotics Intelligence Consumer Committee, México suministró, aproximadamente, un 87% de toda la heroína consumida en Estados Unidos en 1975, un 30% en 1979 y un 25-30% en 1980, lo que representa una reducción considerable de la contribución de México al abastecimiento total durante un periodo de cinco años. En 1985, se estima que México de nuevo abasteció un 33% de toda la heroína que se consumió en Estados Unidos y se teme que esta cifra aumente en 1986.

En 1975, el gobierno mexicano mostró al mundo su compromiso político al destruir una gran cantidad de sembrados de adormidera y mariguana. Al mismo tiempo, se podía enorgullecer de su infraestructura técnica y de logística que rivalizaba con la mayoría de las fuerzas aéreas de América Latina. La campaña también contribuyó a dar a México una imagen mundial favorable ante las Naciones Unidas y todo el hemisferio. Finalmente, el gobierno pudo restablecer hasta cierto punto la estabilidad, la ley y el orden en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango.

En 1985-1986 el gobierno de México parece estar perdiendo la guerra contra la producción y el contrabando de drogas y se enfrenta a un periodo de crisis y dificultades. Se estima que la contribución de "heroína marrón mexicana" al abastecimiento total de Estados Unidos ha aumentado en un 33% por lo menos. También se estima que cantidades importantes de la cocaína que llega a Estados Unidos pasa por México. La redada de noviembre de 1984 en el estado de Chihuahua, en la que se confiscaron casi 2 400 toneladas de mariguana elaborada, con un valor que oscila entre 10 y 20 millones de dólares en la calle, indica que continúa la producción de cantidades inmensas de mariguana. La existencia de esta plantación nos lleva a concluir que ya no existe un programa eficaz de reconocimiento, fumigación o verificación. En realidad, toda la campaña de erradicación parece haber perdido mucho de su eficacia.

Si el "ataque a las plantas" va muy mal, el "ataque a los traficantes" va peor. Antes del arresto de Caro Quintero y Fonseca Carrillo por el asesi-

nato de Camarena en 1985, no se había arrestado en México a ningún traficante importante de drogas en los últimos siete años. La DEA opina que los traficantes de drogas de Guadalajara han sobornado a muchos agentes de policía del estado de Jalisco y del resto del país. Como escribe el profesor Craig en su artículo de 1985 para el *Washington Quarterly*, "se dice que la campaña de México contra las drogas está en ruinas como resultado, en primer lugar, de la corrupción patente que existe en todos los niveles".¹⁰

El gobierno de De la Madrid ha declarado que, después de la recuperación económica, el ataque a la corrupción es un asunto de la mayor urgencia. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del gobierno, es más fácil atacar estos males con palabras que con hechos. Lo que sorprende no es la corrupción del programa de las drogas, sino hasta qué punto la corrupción ha erosionado la campaña de la erradicación y la sociedad, particularmente su penetración hasta los altos niveles de la Policía Federal Judicial. El enjuiciamiento de los agentes de policía implicados en el caso de la confiscación de marihuana de Chihuahua y el asesinato de Camarena es una medida que da crédito al gobierno de De la Madrid. Otros funcionarios han sido retirados de sus cargos oficiales.

Aunque ningún otro presidente de México ha luchado tan denodadamente como el presidente De la Madrid en contra de la corrupción, en la campaña no han faltado el peculado, la corrupción y los chanchullos. El aumento de valor del dólar (o para decirlo con más exactitud, el valor decreciente del peso), hace a las personas que viven en las zonas productoras de drogas más susceptibles al soborno y al peculado. Según Alan Riding (1984), el tipo de corrupción mexicano es fundamental para el funcionamiento y la supervivencia de la forma compleja y peculiar del gobierno nacional. Para cambiar esta situación, el imperio de la ley tendría que remplazar al ejercicio del poder, los privilegios y favores, así como "los pilares de apoyo de la lealtad, la disciplina, la discreción y el silencio. . . La corrupción continúa suministrando el aceite que hace funcionar la máquina burocrática y el aglutinante que sella las alianzas políticas".¹¹ Cuando el presidente De la Madrid asumió el poder en 1982, "el sistema político que nunca había funcionado bien sin corrupción, ya funcionaba mal debido a la corrupción excesiva".¹² Desgraciadamente, nada fomenta tanto la corrupción a ambos lados de la frontera como los narcóticos.

Varios factores más parecen haber ejercido una influencia negativa en las actividades mexicanas para el control de drogas. Primero, desde 1982, el rápido deterioro de la economía provocado por la baja en los precios mundiales del petróleo ha limitado el poder adquisitivo del gobierno, mientras que el dólar, más fuerte, ofrece el incentivo de un mercado más rico para el campesino que plante cosechas lucrativas y mayores ganancias para los que practican la corrupción. Un gobierno preocupado por la supervi-

10 Richard B. Craig, "Illicit Drug Traffic and U.S.-Latin America Relations", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 22 (1980), pp. 120-121.

11 Alan Riding, "Corruption, Mexican Style", *The New York Times*, 16 de diciembre de 1984.

12 *Ibid.*

vencia económica tiene menos tiempo y dinero para la campaña contra las drogas.

Segundo, la inercia burocrática, la ineficacia técnica y una mala administración han dado como resultado poca supervisión (vigilancia) o la ausencia de la misma, una baja moral y falta de entusiasmo de los trabajadores de la campaña. La inercia, la despreocupación y la corrupción caracterizaron el programa para el control de narcóticos durante el último año del gobierno del presidente López Portillo (1981-1982). Al parecer, el programa de verificación y supervisión era ineficaz. Los herbicidas se estaban aplicando demasiado tarde en el ciclo de crecimiento para ser verdaderamente eficaces. Los salarios de los trabajadores eran inadecuados y el interés del gobierno central, manifestado únicamente en esporádicos viajes a las zonas de erradicación, era escaso.

Tercero, los agricultores contraatacaron mediante la siembra de cultivos más pequeños a una mayor altitud, con más cosechas que las dos tradicionales. Fundamentalmente, el helicóptero de fumigación Bell, el arma principal del arsenal de erradicación de México, no puede llegar a esas altitudes mayores con una carga de herbicidas. Según un estudio, un 40% del cultivo de opio en el estado de Sinaloa se encuentra por encima de los 5 000-6 000 pies, la altitud límite del pequeño helicóptero Bell 206. Además del ingenio del cultivador-trafficante, las condiciones favorables de crecimiento y el régimen meteorológico, que ayudan al crecimiento de la adormidera y dificultan el vuelo de los helicópteros, dieron como resultado la destrucción de un número menor de campos.

Cuarto, la conexión colombiana, cada vez más importante, ha constituido una fuente continua de abastecimiento para las organizaciones contrabandistas al ofrecer grandes incentivos para las actividades ilícitas. Al aumentar los programas de prohibición en la Florida y la costa del Golfo y del Caribe, los contrabandistas han cambiado sus rutas y han establecido conexiones con los poderosos traficantes de México. La DEA opina que el señor Félix Gallardo, el "jefe de los jefes", que todavía es un fugitivo de la justicia al que se busca en relación con la investigación de la muerte de Camarena, está implicado en la importación mensual de cerca de 30 millones de dólares de cocaína a los Estados Unidos.¹³

Posibles mejoras para la campaña de erradicación

Al percatarse de la necesidad política de mejorar el programa de erradicación, el gobierno mexicano ha tomado una serie de iniciativas. Sería conveniente que estas medidas, algunas de las cuales se adoptaron antes del asesinato de Camarena, continúen para perfeccionar el programa y restablecer su antigua eficacia.

1) *Tecnología de fumigación nueva y mejorada*: Es conveniente que la oficina del Procurador General de México continúe utilizando en gran esca-

¹³ Jerry Seper, "U.S. Agent Slain on Order from Mexico Police", *The Washington Times*, 23 de enero de 1986, p. 8A.

la el aeroplano de fumigación de ala fija que, según los informes, cuesta menos mantener, es más eficaz y puede volar a mayores altitudes. Para dar un ejemplo, se tienen noticias de que tres aeroplanos de fumigación Turbo Thrush de ala fija de otro país productor han destruido 13 000 acres de adormidera en tres semanas. Se dice que toda la flota mexicana de helicópteros de fumigación (aproximadamente 36 helicópteros Bell 206), destruyeron 9 000 acres de opio en 1984 y 1985.¹⁴ La nueva tecnología agrícola requiere del cambio en los métodos tradicionales de los fumigadores, de esperar hasta que la adormidera haya florecido para fumigarla y comenzar la erradicación mucho antes en el ciclo de crecimiento. El herbicida 2-4D, que "mata a la planta de tanto hacerla crecer", no da buenos resultados cuando la planta de adormidera ha madurado, es decir, ya ha comenzado a florecer.

2) *Organización de una labor eficaz de vigilancia de producción de cosechas y verificación de la erradicación*: Sería conveniente que la oficina del Procurador General de México persistiera en sus esfuerzos para reactivar la labor de verificación del programa destinado a supervisar la eficacia del mismo y llevar a cabo vuelos de reconocimiento en gran escala para detectar cambios en los cultivos, estimar el alcance de la producción y establecer normas válidas de rendimiento.

3) *Mejoramiento de la administración y eficacia de la campaña*: La centralización del control administrativo de los coordinadores de las zonas mediante el establecimiento de un centro de operaciones e información en México, D.F., que tenga funciones de mando sería conveniente para lograr un uso más eficaz de los recursos y reducir la posibilidad de desperdicio, fraude y uso indebido. El programa también podría mejorar si se eleva la moral de los trabajadores de la campaña mediante buenas condiciones de trabajo y mejores salarios. Quizá, la implantación de un sistema de bonos para los pilotos y mecánicos que desempeñen su cometido de manera sumamente satisfactoria, la contratación de pilotos del sector privado con experiencia en fumigación y la rotación de personal con inclusión de los coordinadores de zonas, podrían aumentar su eficacia y efectividad. Finalmente, para que una campaña triunfe, se necesita la coordinación de la oficina del Procurador General, del Ejército, de la Policía Judicial Federal y de la Contraloría de México.

4) *Reducción al mínimo de la posibilidad de corrupción*: El gobierno mexicano podría limitar la posibilidad de sobornos y chanchullos mediante el establecimiento de vuelos de reconocimiento, el mejoramiento de las actividades de verificación y la rotación del personal clave.

5) *Investigación e inmovilización de los principales traficantes de drogas*: Convendría que Estados Unidos y México intensificaran sus actividades conjuntas para investigar e inmovilizar a los principales traficantes de drogas, como muestra de la decisión mexicana de actuar contra el contra-

¹⁴ Las estadísticas mexicanas para 1984 y 1985 muestran que se fumigaron 8 988 acres de opio (36 374 967 metros cuadrados). También se fumigó una cantidad aproximada de marihuana. Estas cifras no reflejan la cantidad de opio que se destruyó a mano (50 093 772 metros cuadrados).

bando. Aunque recientemente se ha logrado un progreso limitado en la investigación de Caro Quintero, se necesitan medidas coercitivas más eficaces contra los traficantes.

Un asunto diplomático

En el curso normal de las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos, pocos asuntos han sido tan fáciles de introducir y, al mismo tiempo, tan difíciles de aplicar como el control de narcóticos. A diferencia de lo que ocurre con los trabajadores indocumentados, el proteccionismo comercial, Contadora y otros asuntos polémicos, la erradicación de narcóticos ilícitos es una meta sin ninguna ambigüedad. Ambos gobiernos afirman, al menos públicamente, que la persecución enérgica de esta meta es en beneficio de sus mejores intereses.

Hasta hace poco, el control de narcóticos también ha servido de plataforma positiva para otros asuntos bilaterales. Administrado principalmente por especialistas de ambas naciones, alentados por un propósito exclusivo, el programa de erradicación se convirtió en los años setenta, en un modelo para otros países. México, el primero en recurrir a la aplicación aérea de herbicidas, destruyó grandes cantidades de adormidera y marihuana destinadas a Estados Unidos, y con ello consiguió prestigio internacional, mayor estabilidad regional en la zona de los tres estados y recursos técnicos adicionales. El control de estupefacientes estaba dando resultados y por lo general, los expertos en estupefacientes de ambos países se encargaban de las cuestiones de ejecución.

Sin embargo, en parte como resultado del secuestro y asesinato de Camarena, el asunto ya no se trata solamente a "niveles de trabajo". Aunque los funcionarios del programa de ambos gobiernos han estado trabajando "silenciosamente" para mejorar la campaña, el asesinato ha lanzado el asunto a los niveles más altos de ambos gobiernos. Desde febrero de 1985, los dos presidentes, los secretarios de Estado y los procuradores generales se han reunido y han debatido sobre los narcóticos como un asunto de la mayor importancia. Los narcóticos no son simplemente una cuestión de aplicación de las leyes, sino también un asunto diplomático capital entre los dos gobiernos. El marco general de trabajo de las relaciones bilaterales se ha visto afectado por la impresión de deterioro que la campaña ha producido en Estados Unidos. En los últimos 12 meses, altos funcionarios del gobierno de Estados Unidos han tratado el asunto de los narcóticos con sus colegas mexicanos con más intensidad que en cualquier otro momento desde la realización de la Operación Intercepción en 1969.

La corriente de drogas desde América Latina en general, y desde y a través de México en particular, ha enojado a los estadounidenses y el Congreso está firmemente dispuesto a imponer sanciones económicas contra los "países productores de drogas". Aunque las sanciones probablemente no darán mucho resultado, la presión pública sobre el poder ejecutivo de Estados Unidos para que trate este asunto de una manera más eficaz no disminuirá en un futuro previsible.

La industria de narcóticos se ha infiltrado en la economía y en la trama social de muchos países, incluido México, y los poderosos intereses en el negocio de las drogas trabajan activamente para socavar la autoridad del gobierno central. A pesar de las prioridades económicas rivales, tales como la deuda externa y el desempleo y, en algunos casos, la falta de autoridad política sobre las regiones productoras de drogas, los gobiernos de América Latina ahora consideran el control de narcóticos como un asunto interno difícil y un factor importante en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. Los presidentes de Colombia, Ecuador y Perú han declarado que el control de narcóticos es un asunto clave para el interés nacional y cooperan con Estados Unidos y entre sí, para lograr este objetivo. Sería conveniente que México impidiera que los traficantes de drogas acumulen vastas fortunas y ejerzan una desordenada influencia que puede desestabilizar al gobierno y sus procesos políticos y burlarse de la ley. Al mismo tiempo, por supuesto, redundaría en el mayor interés de Estados Unidos reducir la demanda interna de sustancias ilícitas y embargar los bienes materiales de las organizaciones criminales en Estados Unidos. Si se reduce tanto la oferta como la demanda de drogas, estaremos más cerca de alcanzar la meta del control de narcóticos ilícitos.

Conclusión

En un artículo del *Wall Street Journal* publicado el 18 de octubre de 1985 y titulado "México: At a crossroads" (México: En una encrucijada), el señor John Huey advirtió a los lectores contra las predicciones sobre el futuro de México. El autor afirma que "si el centro quiere resistir, las cosas no pueden seguir su curso actual".¹⁵ En este momento, México se enfrenta a graves problemas: a una pobreza masiva (el 40% de la población más pobre de México se reparte sólo el 9% de todo el ingreso); a un desempleo y subempleo en aumento; a una deuda de 96 mil millones de dólares frente a un sistema económico que ha agotado los recursos excedentes. Además, el mercado de petróleo, fuente de gran parte de las divisas extranjeras de México, ha sufrido una baja descomunal. ¿Tiene algo de extraño que el control de narcóticos no se encuentre en el primer lugar en la lista de prioridades del gobierno?

México, una nación de paradojas, sigue siendo un país importante (el undécimo en superficie), con una mano de obra capacitada y con un potencial económico considerable (el tercero en producción de petróleo). El PRI ha dado estabilidad política durante los últimos 56 años y su "mayor logro político ha sido su hábil cooptación de la extrema izquierda, algo que Estados Unidos siempre agradecerá".¹⁶ Cualesquiera que sean sus defectos, el sistema político mexicano ha demostrado su "poder de permanencia". Cuando el gobierno se compromete políticamente, es posible una actuación eficaz.

¹⁵ John Huey, "Mexico: At a Crossroads", *The Wall Street Journal*, 28 de octubre de 1985, p. 28.

¹⁶ *Ibid.*

La campaña de erradicación mexicana comenzó a mediados de los años setenta y fue administrada en gran parte por las organizaciones especializadas de ambos gobiernos, es decir, la oficina del Procurador General de México y el aparato de seguridad pública y su sucesora en el Departamento de Estado de Estados Unidos. En realidad, es posible que su aislamiento relativo de otros asuntos bilaterales contribuyera al triunfo del programa mexicano en el decenio de 1970. El control de las drogas ha servido de plataforma positiva para las conversaciones bilaterales entre los gobiernos desde 1970, aunque con importantes excepciones, tales como la Operación Intercepción en 1969, el aislamiento del personal de la DEA en la campaña de erradicación en 1978 y el asesinato de Camarena en 1985.

A mediados de los años ochenta, aunque se habían llevado a cabo cambios en la campaña sin darles ninguna publicidad, el asesinato de Camarena dio lugar a que el asunto del control de narcóticos se saliera de la estricta esfera de competencia de las agencias especializadas. Se han celebrado reuniones a alto nivel entre los diplomáticos de ambos gobiernos y la prensa a ambos lados de la frontera continúa estudiando el asunto.

En su lucha contra tantos problemas del pasado y del presente, México se enfrenta al futuro con una mezcla de fatalismo y optimismo. La resistencia del sistema político y social y las personas que lo hacen funcionar constituyen el núcleo de la fuerza mexicana. Entre todas las cuestiones sociales y económicas que compiten por la atención del gobierno, el control de narcóticos ilícitos no se considera la más urgente; en un tiempo existió un compromiso político para organizar un programa fructífero y sería conveniente que el inmenso poder y la influencia corruptora de las drogas ilícitas hicieran ver a México el gran interés que el control de narcóticos representa para su seguridad nacional. Con apoyo técnico, financiero y moral, México tiene el poder y la capacidad de atacar el problema una vez más.

EL PROCESO DE CONTADORA EN 1985. ¿HASTA DÓNDE ES POSIBLE INCORPORAR LAS PREOCUPACIONES DE ESTADOS UNIDOS?

CARLOS RICO F.

I. Introducción

DESPUÉS DE PRÁCTICAMENTE tres años de esfuerzos dirigidos a la solución de la crisis centroamericana por la vía del diálogo y la negociación de un documento jurídico que plasmara y garantizara los intereses mínimos de las diversas partes en conflicto, Contadora pareció entrar en una situación particularmente difícil a fines de 1985. El 12 de noviembre el gobierno nicaragüense anunció su decisión de no firmar la más reciente versión del Acta a menos que el gobierno de Estados Unidos firmara simultáneamente un protocolo adicional comprometiéndose a cesar su política de agresión. El 10 de diciembre de ese año, el gobierno sandinista solicitó una suspensión de la negociación por un plazo de cinco meses. En los primeros días de enero un editorial del *New York Times* (uno de los medios de comunicación de masas norteamericano que más había favorecido los esfuerzos emprendidos por Colombia, México, Panamá y Venezuela) daba por sentada la "muerte de Contadora", limitándose a buscar a los responsables de su deceso.¹ Una sensación de pesimismo parecía unificar a observadores y participantes en lo que diversos analistas han considerado uno de los ejemplos de concertación política entre latinoamericanos más importante de los años recientes.

No acababa de secar la tinta de los múltiples comentarios que declaraban como algo "previsible" e "inevitable" la "incapacidad" de Contadora para resolver el conflicto centroamericano, cuando una serie de nuevas iniciativas parecieron insuflar vida al sospechoso cadáver. Los cuatro países de Contadora y los cuatro miembros del grupo de apoyo creado a mediados de 1985 (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), hicieron pública el 12 de enero una declaración suscrita en Caraballeda, Venezuela, en la que señalaban que "frente a las crecientes amenazas para la paz en América Central y ante el riesgo de que se produzca un vacío diplomático que agudice las

¹ "Now that Contadora is Dead", *The New York Times*, 9 de enero de 1986.

tensiones en la región, es urgente y necesario dar un renovado impulso a las negociaciones promovido por el Grupo de Contadora. La negociación debe conducir cuanto antes a la firma del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, *único medio* de contar con un entendimiento político general que permita la convivencia respetuosa, pacífica y productiva entre todos los países de la región" (cursivas del autor).² El nuevo gobierno guatemalteco, presidido por el demócrata-cristiano Vinicio Cerezo, desarrolló también una intensa actividad en los días inmediatamente previos a la toma de posesión que culminó el 14 de enero de 1986 con la firma por parte de todos los gobiernos centroamericanos de una declaración que, a su vez, apoyaba la declaración de Caraballeda y manifestaba el acuerdo de las partes centroamericanas del conflicto de continuar con la negociación.³ En menos de un mes, Contadora parecía pasar de la tumba al candelero.

En unas cuantas semanas más, sin embargo, volvería a ser patente que la sola voluntad política aun de *todos* los signatarios de los documentos de Caraballeda y Guatemala no era suficiente para remover los obstáculos que impedían e impiden aún una conclusión definitiva de la negociación. El 10 de febrero de 1986, los ocho de Contadora y el Grupo de Apoyo se entrevistaron con el secretario de Estado Shultz para transmitirle directamente el mensaje contenido en ambos documentos. Dos eran las demandas básicas. Por una parte, la definición clara y precisa de un apoyo de Estados Unidos a la negociación. Por la otra, la suspensión de una serie de actividades, en particular la campaña de hostigamiento al gobierno sandinista, que se estimaba contraria al espíritu de diálogo y negociación promovido por Contadora y necesario para llevar a buen término las gestiones emprendidas.

La reunión con Shultz se programó en un momento en el que su impacto en el debate político interno de Estados Unidos fue muy limitado. El Congreso estadounidense, al cual el presidente Reagan había ya solicitado el aumento de la ayuda a la contrarrevolución nicaragüense tanto en sus montos (100 millones de dólares), como en su naturaleza (para incluir asistencia militar y no solamente "humanitaria"), estaba precisamente en receso en el momento en que se llevó a cabo la entrevista. El creciente consenso interno a las medidas antinicaragüenses de la Administración, parecía difícilmente afectable en tales condiciones.

La respuesta de Shultz ejemplificó las dificultades que las gestiones pacificadoras han enfrentado por parte del gobierno estadounidense. La primera demanda fue respondida positivamente: Estados Unidos, se reiteró, apoya a Contadora. La segunda, sin embargo, fue negada con lo que la expresión formal de apoyo se vaciaba de contenido: Estados Unidos, afirmó el secretario de Estado, no sólo continuaría con la "presión" sobre Nicaragua, sino que insistiría en que la misma es no sólo funcional sino necesaria para la negociación emprendida por los países latinoamericanos.

² Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central (mimeo.).

³ Declaración de Guatemala (mimeo.).

Las piezas clave del juego se habían identificado claramente una vez más. Contadora parecía seguir en la montaña rusa a la que la conducía, por una parte, la negativa estadounidense a aceptar una solución a la crisis centroamericana que al menos garantiza la existencia del gobierno sandinista, y por la otra, la renuencia de las otras partes afectadas a aceptar el fracaso definitivo de las gestiones.

Para entender la dinámica interna que ha llevado a Contadora a su más reciente ronda de súbitos y prácticamente permanentes vaivenes es imprescindible identificar, por una parte, las principales características que la crisis centroamericana ha asumido durante el último año y, por la otra, ubicar los intereses divergentes que las distintas partes en el convenio parecen tener ante ellas. Son éstas las cuestiones desarrolladas en las dos partes en que se divide este ensayo, a partir de las cuales trataré de evaluar el estado en que se encuentra la negociación, presentando algunas interrogantes que parece necesario abordar para aclarar sus perspectivas.

II. Evolución de la crisis centroamericana en 1985

El periodo que va de la presentación y el rechazo por Costa Rica, El Salvador y Honduras de la primera Acta de Contadora de septiembre de 1984 a la solicitud de suspensión de las negociaciones hechas por el gobierno sandinista a fines de 1985, marca un periodo particularmente crítico en la evolución del conflicto centroamericano.

Después de haber seguido una política de dos vías (una de las cuales estaba constituida por la negociación bilateral con Nicaragua y las expresiones de apoyo a los esfuerzos pacificadores de Contadora) durante los primeros meses de 1984, el gobierno de Estados Unidos aclaró en los meses siguientes a su reelección, su posición ante los desarrollos centroamericanos. El cambio de tono fue claramente perceptible desde el momento mismo de la jornada electoral del 6 de noviembre, cuando se levantaron por parte de diversos voceros gubernamentales estadounidenses acusaciones en el sentido de que el gobierno sandinista estaba a punto de recibir, por la vía marítima, un embarque de aviones MIG soviéticos. En enero de 1985 los estadounidenses suspendieron unilateralmente las pláticas que llevaban a cabo en Manzanillo, México, con el gobierno nicaragüense y unas cuantas semanas después, el 21 de febrero, el propio presidente de Estados Unidos señaló en el curso de una conferencia de prensa, que el objetivo de su gobierno era remover al gobierno sandinista (entendido como "su forma actual de organización"). La Administración Reagan definía así un objetivo de política difícilmente compatible con la naturaleza misma de las negociaciones que, a menos de pretender el "suicidio" de una de las partes, contemplan la supervivencia de todas ellas como uno de sus supuestos básicos.

Como en toda negociación, el prerequisite mínimo era aceptar que lo único realmente al alcance para *todas* las partes afectadas eran soluciones de "segunda alternativa" y el consiguiente abandono de cualquier pretensión maximalista por ninguna de ellas. Estados Unidos sin embargo, parecía

claramente decidido a alcanzar todos sus objetivos y a "triunfar" definitivamente, con lo que no parecía contemplar ninguna necesidad de hacer concesiones a su contraparte.

Pero si el gobierno de Estados Unidos reiteró sus objetivos de política, modificó significativamente la estrategia para alcanzarlos. El elemento más importante a este respecto fue el paso a una política de plazo más amplio dirigida a asfixiar al régimen sandinista. El embargo económico, la intensa campaña de desinformación lanzada ante las elecciones nicaragüenses de noviembre de 1984, la reiteración del apoyo a la contrarrevolución nicaragüense y la instrumentación de diversos programas de guerra psicológica, constituyeron algunos de los elementos que fueron identificados por diversos autores como una estrategia de "veinte flechas en lugar de un cañonazo" o de "guerra contrarrevolucionaria prolongada". En la nueva estrategia, la posibilidad de una intervención militar directa y masiva de Estados Unidos parecía alejarse al menos en el futuro inmediato. En tanto la estrategia de ahorcamiento no lograra debilitar a tal grado al gobierno sandinista que pudiera pensarse que los costos (de política interna estadounidense, diplomáticos, militares, etc.) de una alternativa como ésa hubieran bajado drásticamente, haciéndola por tanto contemplable, 1985 parecía abrir un espacio en el que la principal fuente potencial de un conflicto militar de alcance regional (centroamericano) con potencial duración de al menos algunos meses parecía alejarse.

Los países de Contadora, por otra parte, en tanto países de la "línea del frente" en este caso, habían siempre tenido en tal posibilidad uno de sus mayores elementos de cohesión y uno de los principales motores de su activismo diplomático. La nueva situación creada por el cambio de estrategia de Estados Unidos parecía señalar, por una parte, un nivel de urgencia menor para cada uno de ellos en sus esfuerzos pacificadores y, por la otra, una relativa disolución de un componente crucial de la "goma" que los había mantenido unidos. Esta situación se sumaba a la intensificación de los problemas económicos y políticos internos que los cuatro de Contadora enfrentaban para definir un momento de relativo repliegue de aquellos países que habían constituido los motores centrales de la iniciativa, México en particular. El propio presidente mexicano señaló que el papel de Contadora en la solución de la crisis centroamericana no podía suplir a la voluntad política de los propios países del istmo, señalando claramente que la responsabilidad última de la solución del conflicto la tenían estos últimos.⁴ En el caso de Colombia, la propia evolución de la política interna colombiana y en particular las dificultades crecientes que en el curso de 1985 enfrentó la política de "tregua" y reconciliación interna emprendida por el presidente Belisario Betancourt, contribuyeron a bajar el perfil de este otro socio crucial.

La expresión más directa de este repliegue relativo se dio en un campo que había hasta entonces constituido un elemento crucial de las políticas de los países de Contadora ante el conflicto: dar a Managua opciones de relación (fundamentalmente económicas), que le permitiesen no orientarse

⁴ Miguel de la Madrid, *Mensaje presidencial*, 10. de septiembre de 1985.

de manera predominante hacia la Unión Soviética. En particular la disminución significativa de envíos de petróleo mexicanos a ese país (aquellos provenientes de Venezuela habían sido suspendidos un par de años antes), constituyó un punto crucial que fue llevando al gobierno sandinista, en el curso de 1985, a depender de manera creciente del apoyo de la Unión Soviética y otros países del campo socialista. La profecía de la Administración Reagan se autocumplía y al hacerlo se reforzaba significativamente.

El alejamiento relativo de la posibilidad de una intervención militar directa de Estados Unidos también tuvo un efecto sobre otras de las partes en el conflicto que vieron disminuir el peso de uno de los pocos elementos que creaban consenso entre ellas. Los conflictos que dividen una buena parte de estos actores fueron reforzados en la nueva situación creada y, en consecuencia, la complejidad representada simplemente por el número de intereses en juego se incrementó sustancialmente. Tal vez el ejemplo más gráfico de esto lo da la actitud del gobierno de Costa Rica ante su contraparte nicaragüense.

Para poder llevar a cabo una evaluación seria de las dificultades que enfrenta Contadora es necesario asumir a este respecto un dato crucial: no es el gobierno de Estados Unidos el único interesado en la desaparición del régimen sandinista. Por *sus propias* razones el gobierno costarricense seguramente vería con muy buenos ojos un desenlace del conflicto como ése pero, por más que quiera alcanzarlo, *de nueva cuenta por sus propias razones* encuentra difícil aceptar una intervención militar directa estadounidense como la única vía por la que éste puede lograrse. Aun una lectura superficial del destino que han corrido las economías y estructuras políticas de los países "vecinos" en otras áreas en las que se han presentado esta clase de situación, lleva a no pocos observadores costarricenses a considerar que el costo de "desembarazarse" del gobierno sandinista por esa vía puede estar representado por la existencia misma de su propio régimen político. En este sentido, ambos países encuentran una de sus muy limitadas esferas potenciales de coincidencia en evitar tal intervención. En la medida en que la misma se aleja, o se pospone, como parte del cambio de estrategia de Estados Unidos, las coincidencias desaparecen y las divergencias (mucho mayores en número) se reactivan.

Antes de pretender resumir las implicaciones de todos estos desarrollos para la coyuntura que enfrentan las negociaciones de Contadora debe, por otra parte, señalarse que la estrategia de desgaste en Nicaragua (y el esfuerzo redoblado en el plano militar en El Salvador que la acompaña)⁵ han tenido un éxito limitado. En el primero de estos países la diversificación comercial, previa al embargo estadounidense, contribuyó a moderar el impacto de una medida particularmente difícil de afrontar; en el plano militar la contrarrevolución no solamente no avanzó, sino que en los últimos meses del año fue combatida con creciente eficiencia por el gobierno nicaragüense y en el plano político los signos de debilitamiento interno eran aún muy limitados. En El Salvador la guerrilla cambió sus tácticas, la

5 Véase el ensayo de José Miguel Insulza en CERC: *Anuario de Política Exterior Comparada de América Latina*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

guerra, en lugar de "humanizarse" de acuerdo a las expectativas levantadas en la reunión de La Palma entre el FDR/FMLN y el gobierno de Duarte, alcanzó niveles de afectación a la población civil sin precedentes y el movimiento revolucionario logró mantener un relativo "equilibrio dinámico" en el plano militar. La nueva propuesta de Estados Unidos en suma, tampoco parecía poder "resolver" el conflicto del Istmo.

El año de 1985 marca un periodo de creciente complejidad en la crisis centroamericana y de creciente claridad de los objetivos de la política de Estados Unidos. Ante ello Contadora no solamente ve complicada significativamente su gestión, sino que se encuentra con el obstáculo creciente de la tensión entre sus objetivos y aquellos que persigue un actor que, quiérase o no, controla no pocas de las fichas que se juegan.

¿Qué función podría cumplir Contadora en el contexto de desarrollo de la crisis centroamericana recién descrito? En mi opinión sólo puede darse una respuesta adecuada si se asume el papel crucial que la posición de Estados Unidos ha tenido a lo largo del proceso. Este papel, por otra parte, no es difícil de ejemplificar. Así, por ejemplo, la dinámica que indudablemente adquirió el mismo durante los meses previos a la elección presidencial estadounidense no puede entenderse si no se asumen las restricciones que el mismo proceso electoral ponía a la acción del ejecutivo de Estados Unidos. En el contexto así creado, durante prácticamente medio año Contadora debió correr cada vez más rápido para mantenerse en el mismo lugar. Cuando la carrera culminó con la presentación de un documento antes del desenlace electoral de Estados Unidos, el gobierno de ese país contribuyó también sustancialmente a llevar a Contadora a un difícil impasse.⁶

Después de esto resultaba muy difícil pensar que se podría llegar a un resultado concreto ante la oposición de Estados Unidos y surgían las preguntas cruciales de 1985: ¿hasta dónde podría cambiarse el documento de septiembre de 1984 para hacerlo aceptable ante un gobierno estadounidense que no parecía dispuesto a reducir sus demandas sobre la desaparición de uno de sus gobiernos implicados? ¿Hasta dónde llegar sin que Contadora se "parase de cabeza" convirtiéndose en una pieza adicional de la guerra contrarrevolucionaria propaganda dirigida contra el gobierno sandinista? Éstas son las preguntas ante las cuales se originarían niveles de desacuerdo indudables al interior mismo de los países de Contadora que tenían definiciones distintas de lo que era o no aceptable. Liderazgos y alianzas se verían afectados. Elementos poco realistas unos cuantos meses antes, tales como la entrada de nuevos países latinoamericanos en el proceso se concretaron en unos pocos meses con la creación del Grupo de Apoyo a Contadora que cumplía la doble función de, por una parte, dar un impulso renovado a las negociaciones y, por la otra, constituirse en un "segundo círculo testigo" que podría limitar cualquier tentación de "voltereta".

En el curso de las negociaciones emprendidas en este nuevo contexto los puntos de acuerdo y desacuerdo entre las distintas partes se concentraron y aclararon. A su descripción dedicamos el siguiente apartado de este ensayo.

6 Véase mi "México, Estados Unidos y la Impasse de Contadora", *América Latina Internacional*, FLACSO, Programa Buenos Aires, 2 (1985), núm. 3.

III. De la primera a la segunda actas: los principales puntos de debate y desacuerdo

Tres son los temas cruciales de desacuerdo en que se centraron las negociaciones durante 1985, que fueron la base de las objeciones presentadas por parte de Costa Rica, Honduras y El Salvador a la propuesta de Acta de septiembre de 1984.

Alrededor de ellos se unieron los principales elementos de discusión para la negociación de la nueva versión del Acta de Contadora, que se presentaría un año después del documento rechazado por estos países. Estos principales puntos de desacuerdo fueron la fecha en que el Acta entraría en vigor, el control y la reducción de armas y personal militar y las maniobras militares. Una revisión, así sea somera, de las principales posiciones alrededor de estos temas, nos revela una buena parte de los conflictos de fondo y de las divergencias de percepción presentes entre las distintas cancillerías centroamericanas no solamente alrededor del documento mismo, sino de manera más general, en relación con el desarrollo básico del conflicto centroamericano. En el curso de 1985 Costa Rica desempeñó, en el contexto de la negociación del Acta, una posición menos precisa que la de Honduras y El Salvador, por lo que nos centraremos en los puntos de vista de las cancillerías de estos dos últimos países por una parte, y del gobierno sandinista, por la otra.

Por lo que hace al momento de vigencia del Acta, Honduras y El Salvador demandaron que la misma, antes de entrar en vigor, fuese ratificada por los gobiernos respectivos, después "probada" por un periodo de seis meses y, por último, entrase en vigor de manera permanente. Nicaragua, por su parte, proponía que el Acta entrase en vigor de manera inmediata por un periodo de cinco años, después del cual sería revisada por los gobiernos centroamericanos. No es difícil observar en las propuestas hondureño-salvadoreñas una interesante mezcla de elementos dilatorios (la ratificación) con posiciones dirigidas a presentar una imagen de compromiso con el proceso (la permanencia del documento que emanaría de él). En todo caso, no fue ésta la razón central que llevó al estancamiento, producto más bien de los desacuerdos expresados en los otros dos temas.

Ante la cuestión de la regulación y limitación de las armas y el personal militar, se dio un cambio importante entre las versiones 1984 y 1985 del Acta de Contadora. La primera aceptaba el concepto de un "equilibrio razonable de fuerzas" como la base a partir de la cual se podría emprender un control de armamentos en la región. Es ésta la posición defendida por Nicaragua, que basa su propuesta en la necesidad de tomar en cuenta la situación y circunstancias particulares de cada país. En esta óptica, cada país tiene diferentes problemas de seguridad y, por tanto, diferentes necesidades en este campo. Para el caso de Nicaragua es imprescindible, según lo han reiterado diversos voceros del gobierno sandinista, adoptar una posición realista que tome en cuenta el hecho de que este país puede potencialmente enfrentarse a cuatro ejércitos distintos: El Salvador, Honduras, la "contra" y, por último, el propio ejército de Estados Unidos. Es este último el elemento crucial que, como analizaremos más adelante, define la posición nicaragüense alrededor de este tema.

Honduras y El Salvador, por su parte, se han opuesto al punto de vista nicaragüense, logrando introducir en la versión 1985 del documento la noción de "paridad" entre todas las partes involucradas. De aceptar esta conceptualización, el gobierno nicaragüense vería substancialmente limitada la capacidad militar que ha pretendido desarrollar como una forma de "levantar los costos" de una potencial intervención militar directa estadounidense. Ello con objeto de dificultar la adopción de esta clase de opciones de política por parte de un gobierno que encuentra todavía límites muy importantes en el estado de la opinión pública de su propio país en este campo.

En la cuestión de las maniobras militares, también hubo un cambio significativo entre ambos documentos. Honduras y El Salvador rechazaron la *eliminación* de tales maniobras con participación extranjera, incluida explícitamente en el Acta de septiembre de 1984. Dos fueron los razonamientos centrales presentados, principalmente por Honduras, para fundamentar este rechazo. En primer término, el argumento un tanto formal de que el tema de las maniobras no había sido incluido en el documento de 21 objetivos acordado a principios de 1984 y que había servido como la base de toda la negociación. En segundo término, el señalamiento de que el objetivo de las maniobras no es la intimidación de los países vecinos, sino la preparación de las propias fuerzas armadas.

Sobre esta base se señalaba que debiera buscarse no tanto la prohibición cuanto la *regulación* de tales maniobras. El documento de 1985 incluye tanto el concepto de regulación como el objetivo de la eventual eliminación de tales maniobras. Esta fórmula de compromiso no logró satisfacer plenamente las demandas hondureñas, cuyo gobierno señaló que consideraba contradictorio primero regular las maniobras para luego prohibirlas. Con ello, el gobierno de Honduras parecía confirmar las preocupaciones de quienes han estimado que si se acepta de una manera u otra la continuidad de las maniobras militares con participación extranjera en el área, se estaría también permitiendo la entrada "por la puerta de atrás" de otro tema que constituye un elemento crucial de la agenda centroamericana en el campo de la seguridad: la presencia *de facto* de instalaciones militares extranjeras con un alto grado de permanencia.

Alrededor de este tema específico (las bases militares extranjeras), el documento de 1985 es bastante explícito, estipulando la proscripción de que sean instaladas. Sin embargo, la experiencia de las maniobras militares permanentes del gobierno de Estados Unidos en territorio hondureño y la creación a partir de ellas de importantes instalaciones militares controladas directamente por los norteamericanos en ese país, hace pensar que tal prohibición formal podría ser "superada" si se garantizase no el derecho de una potencia extranjera (Estados Unidos) a contar con bases, sino el de un país centroamericano (en este caso Honduras), a llevar a cabo maniobras militares con potencias aliadas.

Nicaragua, por su parte, considera imperativa la eliminación de las maniobras militares que, desde su punto de vista, han sido, durante los últimos tres años, un elemento permanente de hostigamiento a su soberanía.

Las modificaciones que en este tema y en el del control de armamentos sufrió el documento negociado en 1985, constituyen la base del anuncio que el 12 de noviembre de ese año hizo el presidente nicaragüense Daniel Ortega, en el sentido de que su país no firmaría la nueva versión del documento a menos que se incluyese en el mismo un protocolo adicional en el que el gobierno estadounidense prometería cesar sus agresiones contra Nicaragua, al que hicimos referencia al inicio de este ensayo.

En la carta que el presidente Ortega envió a los presidentes del grupo de los países de Contadora y a los de los países del Grupo de Apoyo a Contadora se definen las razones que llevan a Nicaragua a adoptar esta decisión. El núcleo de las mismas gira, no alrededor de las relaciones de Nicaragua con sus vecinos, sino de las de aquel país con Estados Unidos: la propuesta de Acta más reciente impone controles de armamento inmediatos a Nicaragua sin restringir ni las maniobras de Estados Unidos en Honduras ni la ayuda a los "contras". El gobierno nicaragüense considera que esto debilita de tal manera su capacidad defensiva, que solamente podría aceptarlo si de manera simultánea a tal aceptación se diese un compromiso formal por la parte estadounidense de no seguir utilizando ambos elementos como una parte esencial de su guerra prolongada contra el régimen sandinista.

Honduras y El Salvador rechazaron la inclusión de cualquier discusión de la agresión estadounidense contra Nicaragua y consideraron que la demanda nicaragüense de garantía de seguridad con respecto a la política de Estados Unidos no formaba parte de una solución regional.

La pregunta que nos hacíamos al término de nuestro apartado anterior y en el título mismo de este ensayo: "¿hasta dónde es posible incorporar las preocupaciones norteamericanas?" era respondida por los nicaragüenses con una serie de decisiones que parecían señalar que en su opinión el nuevo documento parecía ir demasiado lejos en este sentido. El resumir la percepción más global por la parte nicaragüense de la coyuntura por la que pasa el conflicto centroamericano más allá de Contadora misma, resulta esencial para entender esta reacción. Los elementos centrales de tal evaluación son claros si se recuerda el resumen presentado en las primeras páginas de este ensayo: el gobierno de Estados Unidos ha decidido confirmar la "remoción" del gobierno sandinista del poder como el objetivo de su política, posponiendo el uso de la intervención militar directa hasta que las condiciones nicaragüenses no hayan sido "preparadas" mediante el debilitamiento diplomático, militar, económico y político interno del régimen sandinista; la creación de aquellas condiciones que pudieran transformar a Nicaragua en una "aventura de bajo costo" al estilo Granada constituyen un elemento central en la estrategia de Estados Unidos ante Centroamérica; esta nueva estrategia ha sido por una parte confirmada en diversas ocasiones por voceros oficiales de la Administración Reagan y al mismo tiempo ha logrado desarrollar un mayor grado de acuerdo dentro de Estados Unidos; ante la posposición de la alternativa de la intervención militar directa (uno de los canales por los que podría detonarse la explosión de un conflicto de alcance regional y duración considerable que la creación misma de Contadora pretendió contribuir a evitar) los países miembros del grupo, que por otra parte enfrentan condiciones económicas y políticas internas cada vez

más estrechas, pueden terminar decidiendo que el costo potencial de la misma se ha incrementado al tiempo que han disminuido sus beneficios potenciales, retirando en la práctica, tanto fuentes de apoyo como alternativas de relación para Nicaragua; ante esto parece inevitable para el gobierno sandinista tener que recurrir de manera más clara a la asistencia del bloque socialista, con lo que de hecho la situación que Contadora también pretendió evitar (el involucramiento de un conflicto entre latinoamericanos con el conflicto Este-Oeste) parece claramente acercarse; etcétera.

El impacto que todo esto ha tenido en la percepción nicaragüense se resume en el creciente convencimiento de que es imprescindible estar preparados para depender básicamente de las fuerzas propias al defenderse de quien se sigue considerando como el declarado enemigo principal: la agresión de Estados Unidos. Y ante esta urgencia, las concesiones que en el plano de la seguridad incorporaría el Acta de 1985 resultan difícilmente aceptables.

Todo un conjunto adicional de temas y, en la óptica nicaragüense, de potenciales nuevas concesiones a los estadounidenses, se abre al entrar en el campo de los problemas de política interna centroamericana que ha debido tocar la negociación de Contadora. Ésta, que se sustenta en viejos principios del derecho internacional americano entre los cuales la autodeterminación de los pueblos ocupa un lugar central, ha decidido, sin embargo, declarar clara y precisamente la preferencia de todas las partes involucradas por una forma de organización política: la democracia representativa. Es éste un punto ya aceptado por las partes que intervienen en la negociación. Sin embargo, la traducción concreta de las necesidades políticas internas de una instrumentación de estos objetivos ha encontrado dificultades. Ésta se centra en la identificación precisa de lo que constituye un proceso de "reconciliación nacional", objetivo recomendado para todos aquellos países centroamericanos que han sufrido una aguda división interna.

Al respecto, es difícil evitar la impresión de que muchas veces el logro de un objetivo aceptado por todos puede, de hecho, tener significados de menor consenso cuando las palabras adquieren el tono de códigos más o menos cifrados. El caso de Nicaragua es, de nueva cuenta, ilustrativo. En él, "reconciliación nacional", tal como ésta es definida por los estadounidenses y aun por los vecinos inmediatos de este país, incluye no sólo el diálogo sino eventualmente el "compartir el poder" con la contrarrevolución armada. Para los sandinistas, quienes consideran que tal contrarrevolución es no sólo la creación de una potencia extranjera, sino que solamente se mantiene viva gracias al apoyo que de ella recibe es muy difícil considerarla como una fuerza "representativa", de cualquier grupo social o político interno. Para ellos, la "contra" representa más bien una faceta más de la agresión estadounidense, y acceder a compartir el poder con ella sería un franco suicidio político. Estados Unidos alcanzaría por la vía de la negociación el objetivo máximo y extremo que busca: la transformación profunda del régimen político nicaragüense.

Los países de Contadora y del Grupo de Apoyo tienen sus propias traducciones del significado de los procesos de "reconciliación nacional" y por ello insisten en este tema, a pesar de la oposición sandinista a la fórmu-

la concreta promovida por Estados Unidos. También aquí, sin embargo, se puede apreciar diferencias significativas de posición, que van desde quienes, como Venezuela, convierten esta cuestión en un tema crucial de su propia política exterior hasta quienes, como México, le otorgan aún un lugar secundario.

Son estas las cuestiones que han llevado a Contadora a un difícil momento en el desarrollo de propuestas formales de solución a la crisis centroamericana. ¿Qué perspectivas pueden preverse ante una coyuntura en la que se han aclarado las posiciones y éstas responden no a malos entendidos, sino a profundos desacuerdos de percepción e interés?

IV. Perspectivas

El punto de partida de mi evaluación del futuro inmediato y las posibilidades de Contadora, se funda en dos supuestos. El primero es que el curso de las negociaciones y de la crisis centroamericana misma ha demostrado abundantemente que el gobierno estadounidense tiene a su disposición suficientes elementos para al menos obstaculizar aquellas políticas que considera no acordes con sus propios intereses. El segundo es que hasta el momento los objetivos perseguidos por la Administración Reagan en Centroamérica han sido fundamentalmente incompatibles con aquellos otros propuestos por los países de Contadora.

De aquí puede partirse para una primera conclusión: no es realista esperar la conclusión exitosa de las negociaciones en tanto (a) Estados Unidos no cambie sus objetivos de política y/o (b) no sufra Contadora una transformación radical que la pueda convertir en una pieza adicional de la estrategia de estrangulamiento progresivo de la revolución nicaragüense. Como ha quedado abundantemente demostrado en este ensayo, no parece aún estar en una situación en la que cualquiera de estas dos modificaciones pueda considerarse como inminente.

Sin embargo, resulta necesario señalar que si es muy difícil que Contadora culmine sus gestiones, también lo es que desaparezca totalmente. Los estadounidenses mismos no parecen considerar como necesario el proponerle un golpe final y definitivo. Miembros cruciales del grupo han transformado las negociaciones en uno de los componentes centrales de sus políticas exteriores, con lo que aceptar un eventual fracaso tendría para ello implicaciones que rebasarían el ámbito estrecho de la propia crisis centroamericana. Contadora no ha triunfado, pero ¿quién piensa hoy que es mejor no contar con ella?

Esto me lleva a una pregunta relacionada: ¿no sería posible, si fracasan tanto el esfuerzo de firma del Acta como la nueva estrategia de Estados Unidos, que pudiese eventualmente llegarse a *otra* negociación que se nutriese de los importantes avances alcanzados por Contadora en sus hasta hoy tortuosos tres años? Es ésta una pregunta abierta cuya respuesta depende de al menos dos tipos de consideraciones. En primer término ¿qué otros países que no fuesen los países limítrofes al área tendrían el suficiente interés, por razones de su propia seguridad nacional, para pagar los cos-

tos asociados con el lanzamiento de una iniciativa como ésta? En segundo lugar ¿sería posible negar que la Unión Soviética tiene ya hoy una presencia tal en el sostenimiento del régimen nicaragüense, que puede terminar siendo necesario incluirla en una nueva negociación?

Si esto es así, podríamos encontrarnos con que un esfuerzo estrictamente regional por superar la crisis entre latinoamericanos tal vez no sería suficiente. Estados Unidos, incapaz por una parte de resolver "a su manera" el conflicto centroamericano habría matado la opción "estrictamente latinoamericana" y tendría que negociar, ahora sí, con los soviéticos, que seguramente exigirían algo a cambio. De hecho, en los últimos meses se han dado ya claras indicaciones de que éste puede terminar siendo el caso. En caso de concretarse esta posibilidad, América Latina podría terminar limitada a un papel de observadora, atenta pero no influyente, de las formas en las que el futuro de un grupo de nuestros países sería discutido y potencialmente decidido no por la participación y los buenos oficios de otros países del área, sino por la negociación entre las dos superpotencias.

EL ENTENDIMIENTO SOBRE SUBSIDIOS E IMPUESTOS COMPENSATORIOS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

IMPLICACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS
El Colegio de México

Introducción

NO CABE DUDA QUE dentro de la estrategia de recuperación económica diseñada por el actual gobierno mexicano, el comercio exterior debe cumplir un papel fundamental. Frente a la crisis financiera mexicana y en general frente a la falta de capital extranjero, ya sea a través del financiamiento o como inversión directa en actividades productivas, el comercio exterior constituye posiblemente la única salida viable para la crisis. No se puede pensar con realismo en pagar la deuda externa de México y, posiblemente ni siquiera los intereses, si no se incrementa la producción nacional y se intensifica el comercio exterior, en especial las exportaciones que constituyen fuentes insustituibles de divisas.

En este sentido, todas las acciones que tiendan a interferir negativamente con el comercio exterior de México y particularmente con su capacidad de exportar en el corto y mediano plazo tienen, en la actualidad, una importancia vital y su estudio una relevancia mayor de la que aparentan.

Desde esta perspectiva, el presente ensayo analiza un hecho ocurrido en las relaciones económicas entre México y Estados Unidos en 1985, que muestra claramente las limitaciones internacionales que ha encontrado y posiblemente encuentre en el futuro próximo la estrategia de promoción de exportaciones del gobierno mexicano. Nos referimos a la firma del acuerdo comercial sobre subsidios e impuestos compensatorios concluido entre los gobiernos de México y Estados Unidos en abril de 1985.

[La tesis central que se intentará probar en este trabajo es que el mencionado acuerdo comercial, aunque se planteó como una fórmula de solución a las profundas diferencias que habían separado a ambos gobiernos desde principios de los años setenta en cuestión de subsidios, en realidad ha impuesto al gobierno de México un obstáculo más a los ya de por sí serios desafíos que tiene para superar un modelo de desarrollo que, por más de 40 años se ha orientado a la producción para el mercado interno y que ha mostrado un profundo y acendrado sesgo antiexportador.]

Este artículo se divide en tres partes. En la primera, se identifican los factores que explican el surgimiento del tema de los subsidios e impuestos compensatorios como una de las cuestiones más problemáticas en las relaciones económicas internacionales desde principios de la década de los años setenta. En particular, se discuten las negociaciones entabladas entre los países industrializados y los países en desarrollo en la Ronda Tokio del GATT, relativas a subsidios e impuestos compensatorios y se analizan los términos del Código de Subsidios resultado de dichas negociaciones.

En la segunda parte, luego de identificar los factores que llevaron al gobierno de México a participar en las negociaciones relativas a subsidios e impuestos compensatorios en la Ronda Tokio y a la decisión de no firmar el Código de Subsidios, se analizan las principales consecuencias que, el no haber firmado el código, trajo para las relaciones comerciales de México con Estados Unidos, principal socio comercial de nuestro país en el periodo de 1980 a 1985.

En la parte final, se analizan los términos del acuerdo comercial sobre subsidios e impuestos compensatorios, firmado en abril de 1985, destacándose las que considero son las principales repercusiones económicas y políticas del mismo para nuestro país.

Antecedentes

La cuestión de los subsidios e impuestos compensatorios surge como uno de los temas de mayor relevancia en las relaciones económicas internacionales durante la última Ronda de Negociaciones Multilaterales (NCM) del GATT, la denominada Ronda Tokio.

La diferencia de las anteriores NCM cuyos propósitos centrales habían sido la liberación de las transacciones comerciales, fundamentalmente a través de las restricciones cuantitativas y la reducción de aranceles a las importaciones, la Ronda Tokio pretendió sobre todo la eliminación o al menos la atenuación de las barreras no arancelarias con el objeto de impulsar el comercio internacional.)

Estados Unidos planteó en ese entonces fundamentalmente que las barreras arancelarias habían dejado de ser el principal instrumento para obstaculizar el libre comercio, porque muchos países miembros del GATT negociaban reducciones de aranceles que inmediatamente neutralizaban mediante el uso de barreras no arancelarias, como las restricciones cuantitativas, las técnicas de valoración de las mercancías en aduanas, los subsidios a la exportación, la utilización de las compras de gobierno para discriminar en favor de los proveedores nacionales, las barreras técnicas y sanitarias, etc., que a final de cuentas erosionaban las concesiones arancelarias, en el GATT.

A la par de esta situación, los países desarrollados sufrieron a finales de los años sesenta y principios de los setenta una competencia sustancial en sus mercados de parte de algunos países en desarrollo, al comenzar una parte de éstos a promover en forma agresiva y sostenida la penetración de sus exportaciones en los mercados internacionales, especialmente en ciertos

productos que requieren gran empleo de mano de obra, en los que los países en desarrollo poseen ventajas comparativas.¹

En el fondo, esta nueva ronda del GATT obedecía al deseo de los países industrializados de aminorar la creciente competencia entre ellos y resolver los graves conflictos que habían surgido entre Estados Unidos por una parte y los países europeos y Japón por la otra a finales de la década de los años sesenta. En esos años, el apoyo incondicional que Estados Unidos había presentado a los aliados de la Alianza Atlántica y a Japón desde finales de la segunda guerra mundial, en el ámbito comercial, se convirtió gradualmente en insatisfacción y en abierta oposición particularmente frente a la preferencia europea por una política de discriminación, expresada en el desarrollo de acuerdos sectoriales y bilaterales que, en opinión de diversos sectores de Estados Unidos, habían servido como mecanismos de discriminación sectorial y de desviación de los flujos internacionales de comercio.²

Asimismo, una de las políticas de la CEE que mayor oposición despertó en Estados Unidos era la famosa Política Agrícola Común (PAC), que Estados Unidos veía como responsable de un régimen de protección de la agricultura de los países miembros de la CEE, a través de un sistema de precios basados en los costos de los productores menos eficientes. La PAC había favorecido también un exceso de producción, que se exportaba después a través de un amplio sistema de subsidios gubernamentales cuyo resultado era que, aunque la comunidad había sido a mediados de los años sesenta un importador neto de granos, azúcar, productos lácteos y carne de res, a principios de la década de los sesenta se había convertido en exportadora agresiva de dichos productos al vasto y abierto mercado estadounidense, mientras sus propios mercados permanecían cerrados para los productores de Estados Unidos.³

Según la perspectiva estadounidense, Japón se había aprovechado desde finales de la segunda guerra mundial de una política de apertura y del apoyo de Estados Unidos para conseguir nuevos mercados, lo que había propiciado el famoso "milagro" japonés. Sin embargo, para finales de los años sesenta, Japón se había convertido en un paraíso del proteccionismo no tarifario y no participaba de su responsabilidad en el mantenimiento de un sistema comercial abierto.⁴

1 Si se considera tan sólo a Hong Kong, Singapur, Corea del Sur, Taiwán, Brasil y México su participación dentro del comercio mundial creció de 5.1% en 1970 a 8.6% en 1977. Balassa, Bela, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Elmsford, N.Y., Pergamon, 1981, Essay 1.

2 Un claro ejemplo de la política discriminatoria de la Comunidad Económica Europea (CEE) que se destacaba en esos años era el sistema de preferencias comerciales que otorgaba a sus antiguas colonias de África bajo la Convención de Yaoundé, en 1963, claramente discriminatoria hacia otros países, por ejemplo, los de Latinoamérica. Véase Gardner Peterson, "The European Community as a Threat to the System", en William Cline (ed.), *Trade Policy in the 1980's*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1983.

3 *Ibid.*

4 Hideo, Sato, "U.S. Japan Textile Issues in the Changing Postwar International System" (mimeo.).

Estas diferencias entre Estados Unidos y sus aliados europeos y Japón habían llevado a Estados Unidos a imponer en 1971 el famoso Shock o lo que se denominó la Nueva Política Económica (NEP) por medio de la cual el presidente Nixon devaluó unilateralmente el dólar, suspendiendo su convertibilidad en oro, impuso una sobretasa de 10% a casi todas las importaciones estadounidenses y exigió la liberación de las barreras comerciales acumuladas por la CEE y Japón.⁵

Tras la confusión creada en el sistema de comercio internacional por el Shock de Nixon y luego de diversas rondas de negociaciones entre las naciones industrializadas en foros como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el propio GATT, se acordaría iniciar una nueva ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales dentro del GATT que se reuniría en Tokio en 1973.⁶

La Ronda Tokio pretendió en primera instancia, eliminar gradualmente las barreras comerciales arancelarias y, como ya sugerimos antes, la eliminación o atenuación de las barreras no arancelarias a través de un nuevo marco normativo ligado fundamentalmente a las relaciones Norte-Norte. En segundo término se intentó integrar, bajo este mismo esquema a los países en desarrollo (particularmente a los denominados NICS), asignándoles un papel limitado bajo una base jurídica permanente. Sin lugar a duda, el principal resultado de la Ronda Tokio fue el de establecer diversos códigos de conducta para regular o atenuar la utilización de algunas barreras no arancelarias. Con estos códigos de conducta, los países industrializados intentan regular los obstáculos no arancelarios al comercio y lograr la inserción de países en desarrollo de mayor avance relativo a esta serie de códigos y reglas, con el fin de asegurar la estabilización de la participación relativa del comercio mundial de los países industriales.

Los códigos de conducta y las nuevas reglas que se establecieron en la Ronda Tokio representan una nueva dimensión en el ámbito de la regulación del comercio internacional, ya que implican normas de observancia

⁵ Otra medida adicional de la NEP fue la exigencia norteamericana de un control voluntario de las exportaciones de textiles a Estados Unidos de parte de Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur. Como ya señalamos antes, algunos países en desarrollo —para los cuales se acuña un término con el cual se les conoce desde entonces a saber NICS o países de industrialización reciente—, habían adquirido ventajas competitivas en un número de productos industriales y habían extendido su influencia en las economías de los países avanzados particularmente Estados Unidos. Desafortunadamente, los sectores en que los NICS habían extendido su influencia coincidía con los que estaban sufriendo un proceso agudo de ajuste estructural dentro de Estados Unidos, como los textiles y esto aumentó las presiones por un nivel mayor de proteccionismo. Véase Fred y William Cline, "Trade Policy in the 1980's: An overview", en William Cline (ed.), *Trade Policy in...*, op. cit., pp. 59-65.

⁶ Véase Gustavo Vega Cánovas, "Comercio y política en EUA: Libremercado versus proteccionismo desde la Segunda Guerra Mundial", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega, *México-Estados Unidos, 1984*, Centro de Estudios Internacionales, 25 aniversario, El Colegio de México, 1985, pp. 123-128. Asimismo Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), *Las negociaciones comerciales multilaterales en la Ronda Tokio*, Informe del Director General del GATT, 20 de abril de 1979.

universal orientadas al desmantelamiento de las barreras no arancelarias en el comercio internacional y a mantener la participación de los países industrializados en los mercados internacionales de bienes.*

Desde esta perspectiva, tienen razón aquellos analistas que hablan de un nuevo GATT (a partir de la terminación de la Ronda Tokio) que mantiene bajo un mismo marco normativo la producción, exportación e importación de los productos de los principales socios comerciales y a un grupo de países en desarrollo altamente competitivos en cierto tipo de manufacturas.⁷

El Código de Subsidios

En este apartado nos interesa destacar las razones que hicieron que el tema de los subsidios e impuestos compensatorios se constituyera en uno de los puntos capitales y de mayor controversia durante la Ronda Tokio. En particular, presentaremos un análisis de las negociaciones entabladas entre los miembros participantes en el grupo de trabajo establecido en el GATT para alcanzar el Código de Subsidios.

Mencionamos antes que la Ronda Tokio obedeció al deseo de los países industrializados de resolver los crecientes conflictos que habían surgido entre ellos a finales de la década de los años sesenta. Estados Unidos en particular, veía las políticas restrictivas y discriminatorias de la CEE y Japón y el creciente uso de barreras no arancelarias por parte de ellos y los NICS como factores centrales que determinaban el déficit comercial creciente de Estados Unidos que se había iniciado desde 1971.

Entre las barreras no arancelarias más criticadas en Estados Unidos se encontraban precisamente los subsidios, los cuales, en opinión de importantes miembros del congreso de Estados Unidos, por ejemplo, eran una de las "medidas más perniciosas que distorsionaban el comercio internacional en detrimento de Estados Unidos".⁸ Lo pernicioso de esas medidas surgía de que los subsidios eran considerados "subvenciones o concesiones otorgadas usualmente por los gobiernos a una manufactura, producción o exporta-

* Los códigos resultantes son el Código de Subsidios y Derechos compensatorios, que prohíbe los subsidios a la exportación de manufacturas; el Código de Valoración Aduanera que impone que el precio pagado o por pagar por las mercancías sea la base de aplicación de los gravámenes *ad valorem*; el Código de Normas Técnicas, que desalienta el manejo discriminatorio de las normas de los productos, de los procesos de prueba y de los métodos de cuantificación y finalmente el Código de Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación que reduce los impedimentos administrativos para obtener licencia de importación.

⁷ Esta noción de un nuevo GATT a partir de la Ronda Tokio es discutida entre otros por René Villarreal y Rocío de Villarreal en "El comercio exterior y la industrialización de México a la luz del nuevo GATT", *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, México, febrero de 1980, pp. 147-155.

⁸ Congreso de Estados Unidos, *Reporte del Comité de Finanzas del Senado* núm. 96-249. Para acompañar a HR 4537, *Ley de Acuerdos Comerciales de 1979*, 96avo. Congreso, 1ª sesión, 1979.

ción de productos, cuyo efecto es proporcionar, a menudo, una ventaja competitiva en relación con los productos de otro país".⁹ La competencia provocada por los subsidios se veía como causante de graves perjuicios a los productores estadounidenses en el propio mercado de Estados Unidos y en los mercados extranjeros a las exportaciones estadounidenses.

Esta visión estadounidense de los subsidios explica la postura que adoptaría el gobierno de Estados Unidos durante las negociaciones. En éstas el objetivo principal estadounidense fue establecer un nuevo marco normativo que proscribiera las prácticas gubernamentales de subsidio sin que en la propuesta de Estados Unidos se estableciera ninguna diferencia entre los subsidios a la exportación y los destinos para la consecución de objetivos económicos o sociales. Asimismo Estados Unidos buscaría imponer una nueva disciplina en el uso de subsidios respecto de productos primarios. El objetivo estadounidense era forzar a la CEE a dismantelar la Política Agrícola Común (PAC).

Para que sus principales socios comerciales aceptaran un endurecimiento en las normas relativas a los subsidios, Estados Unidos amenazó con usar las facultades que le concedía la cláusula del Abuelo del GATT por medio de la cual no tenía que conceder el beneficio de la prueba del daño material antes de aplicar impuestos compensatorios o medidas *antidumping* a las importaciones.¹⁰

En efecto, fue durante la Ronda Kennedy que se acordó que las medidas *antidumping* sólo se aplicarían luego de la comprobación de un perjuicio o daño material al país importador. La cláusula del Abuelo, sin embargo, eximía de estas obligaciones al país cuya legislación no impusiera expresamente el requisito de la comprobación del daño desde la creación del GATT en 1948.

Tanto la ley de subsidios e impuestos compensatorios como la de *Antidumping* de Estados Unidos habían sido promulgadas antes de la creación del GATT en 1930 y en ellas no se establecía la necesidad de comprobar un daño material previamente a la imposición de derechos compensatorios y medidas *antidumping*. Estados Unidos no estaba por tanto obligado a cumplir el acuerdo obtenido durante la Ronda Kennedy.¹¹

Esta posición estadounidense, sin embargo, recibió un rechazo inmediato de la mayoría de los países participantes en las negociaciones, particularmente de la CEE y de algunos países en desarrollo (incluido México). La CEE defendió particularmente las disposiciones tradicionales del GATT y centró su atención en la utilización de derechos compensatorios y en la elaboración de un posible código que regulase su aplicación. Obviamente se pensaba sobre todo en la legislación vigente en Estados Unidos.

La postura europea era que, para imponer derechos compensatorios, todos los países debían observar el criterio de perjuicio importante, previsto en el artículo VI; es decir, que antes de la aplicación de un impuesto com-

⁹ *Ibid.*

¹⁰ D P. Fhrenhaft, "What the Antidumping and Countervailing Duty Provisions (Can) (Will) (Should) Mean for U.S. Trade Policy en *Law and Policy in International Business*, núm. 4, vol. II, 1979.

¹¹ *Ibid.*, también GATT, *Las negociaciones comerciales. . . , op. cit.*

pensatorio debía probarse la existencia de un perjuicio suficientemente importante y establecer un vínculo causa a efecto entre el perjuicio y el subsidio de que se tratase. Asimismo la CEE, en una primera instancia, rechazó la propuesta de Estados Unidos de incluir en las negociaciones otros subsidios que no fueran aquellos que sirven para promover exportaciones. Para la CEE y otros países en desarrollo los subsidios internos debían considerarse como prácticas normales y adecuadas para el logro de objetivos de desarrollo económico y social, y parte integrante del derecho soberano de cada país.¹²

Por su parte, los países en desarrollo promoverían la postura tradicional que habían venido defendiendo en UNCTAD, a saber, la cuestión del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Encabezados por Brasil, México e India los países en desarrollo insistieron en que los subsidios debían considerarse parte integrante de sus programas de desarrollo económico y propugnaron porque en las negociaciones se enmarcara con más claridad su derecho de continuar subsidiando las exportaciones de productos tanto primarios como no primarios.

Los países en desarrollo también sostenían que los países desarrollados debían abstenerse de conceder subsidios cuando éstos fueran en detrimento de las exportaciones efectuadas por países en desarrollo a sus mercados o a los de terceros países. Además, deseaban que se limitase el derecho de los países desarrollados a adoptar medidas con respecto a las exportaciones subsidiadas procedentes de países en desarrollo.¹³

No debe resultar una sorpresa ahora entender el porqué estas posiciones tan encontradas hicieron de estas negociaciones las más espinosas y controvertidas durante la Ronda Tokio. No obstante, el interés europeo y japonés, y de algunos países en desarrollo de comprometer a Estados Unidos a conceder el beneficio de la comprobación de un daño previamente a la imposición de derechos compensatorios, les llevaría a hacer algunas concesiones. Igualmente, Estados Unidos, ante el rechazo generalizado a su postura original, se vería obligado a transigir y modificar su posición original en las negociaciones.

Al final de cuentas, las negociaciones condujeron a un código de conducta en materia de subsidios e impuestos compensatorios, que resultó ser una transacción entre la posición estadounidense, la de la CEE y la de los países en desarrollo. Estados Unidos, obtuvo de los otros países el compromiso de evitar los subsidios a las exportaciones y un reconocimiento de que los subsidios distintos de los concedidos a la exportación podrían causar graves perjuicios, especialmente cuando afectaban las condiciones normales de la competencia. De ahí se deducía el compromiso de tratar de no causar tales efectos.

La CEE obtuvo de Estados Unidos el reconocimiento de que sólo impondría impuestos compensatorios después de comprobar la existencia de un perjuicio a los productos nacionales, y también el reconocimiento de la legitimidad de la utilización de subsidios distintos a los concedidos a las

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

exportaciones para conseguir importantes objetivos de política social y económica, aun con las limitaciones que ya se han señalado. Asimismo, la CEE logró frenar la pretensión estadounidense de incluir en el Código una lista exhaustiva de los subsidios gubernamentales que quedaban prohibidos, aceptando únicamente la inclusión de una lista ilustrativa de subsidios que podían ser gravados con impuestos compensatorios.

Los países en desarrollo, por su parte, obtuvieron el reconocimiento de que los subsidios eran parte integral de sus programas de desarrollo y de que los subsidios a la exportación podían ser útiles para sus programas económicos y sociales. Sin embargo, los países en desarrollo convinieron también en no utilizar los subsidios a la exportación de manera tal que causaran serios perjuicios al comercio o la producción de otro signatario y en que si llegaban a ser incompatibles con sus necesidades de competencia y desarrollo tenían que reducirlos o suprimirlos. Tácitamente, los países en desarrollo firmantes del Código reconocían la validez del principio que se ha denominado de Graduación.

Una materia de gran trascendencia donde Estados Unidos vio frenadas sus pretensiones, fue en el tema de los subsidios a los productos primarios. La CEE nunca estuvo dispuesta a poner en la mesa de discusiones a la PAC, por lo cual únicamente se lograría confirmar la validez de la denominada Declaración de 1960.¹⁴

Hemos hecho una síntesis interpretativa del contenido del Código y de las posiciones de los países o bloques de países principales que participaron en las negociaciones del grupo de trabajo que lo estableció. A continuación nos proponemos identificar los factores que explican la participación de México en la Ronda Tokio del GATT y el carácter de dicha participación. Asimismo, identificaremos la posición negociadora de México en el grupo de trabajo sobre subsidios e impuestos compensatorios, destacando las razones en que fundamentó el gobierno mexicano su negativa a firmar el código resultante.

La participación de México en la Ronda Tokio del GATT

La declaración por parte de Estados Unidos, la CEE y Japón de su intención de iniciar una nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) en el GATT para eliminar obstáculos al comercio, suscitó el interés de los países en desarrollo en general y México en particular por participar en forma activa en las mismas, ya que se tenía conciencia de que sus intereses comerciales se verían directamente afectados por los acuerdos a que pudieran llegar las naciones industrializadas.

En el caso particular de México, al tiempo de hacerse la declaración de Tokio, el gobierno del presidente Echeverría se hallaba embarcado en la búsqueda de fórmulas que permitieran superar la que se percibía como una grave crisis de la economía mexicana desde 1970. Tras una década de estabilidad de precios, una cada vez menor participación de las importaciones

¹⁴ *Ibid.*

de bienes de consumo en la oferta global y de un crecimiento del 6% del PNB anual para finales de los años sesenta una serie de restricciones internas y externas amenazaron la continuidad del crecimiento económico.

A partir de los años cuarenta, la agricultura y el turismo habían sido las principales fuentes generadoras de divisas para la economía mexicana, pero a mediados de los años sesenta la agricultura empezó a sufrir las consecuencias de una política que durante más de dos décadas favoreció a la industrialización y a los sectores urbanos. A finales de la década de los sesenta, la agricultura entró en un estancamiento que al combinarse con una creciente demanda de divisas, provocó un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que se convirtió en motivo de gran preocupación para las élites políticas y económicas. El déficit en cuenta corriente de más de mil millones de dólares en 1970 representaba un incremento del 50% respecto de 1969 y el triple del de 1966.¹⁵

Esta crisis del sector externo junto con el fracaso de las negociaciones entabladas por el gobierno mexicano ante el de Estados Unidos para obtener una dispensa de la sobretasa del 10% a todas las importaciones dictadas por la nueva política económica del gobierno del presidente Nixon* en 1971, llevaría al gobierno mexicano a la conclusión de que era necesario iniciar una política de promoción y diversificación de nuestras exportaciones. Esta nueva política se expresaría de dos maneras: por un lado, el gobierno mexicano adoptaría toda una serie de políticas financieras y fiscales para estimular las exportaciones, particularmente las de manufacturas; por otro, se promovería la concertación de alianzas con otros países en desarrollo, en particular con las demás repúblicas latinoamericanas, a fin de obtener un cambio profundo en la estructura del comercio internacional y en sus corrientes tradicionales, de modo que dejara de constituir el principal obstáculo al progreso económico y social de los países de desarrollo insuficiente.

En consecuencia, con la convocatoria a la reunión ministerial de Tokio las autoridades mexicanas encontrarían una magnífica oportunidad para alcanzar beneficios significativos del proceso de liberación que se pretendía realizar y para adecuar las nuevas disposiciones del GATT a las necesidades de los países en desarrollo.

Estos objetivos empero, requerían lograr la participación de México en la Ronda Tokio en una posición que permitiera ejercer la influencia necesaria, es decir, como un miembro efectivo pero sin que al mismo tiempo tuviera que hacerse el ingreso formal antes de la conclusión de la Ronda. Se trataba de evaluar las ventajas y desventajas del ingreso una vez que concluyeran las negociaciones y no con anterioridad.

A fin de alcanzar lo anterior, México presentaría una propuesta en la III UNCTAD (Santiago de Chile, 1972), cuyo principal objetivo fue lograr que se invitara a todos los países en desarrollo a participar en las negociaciones comerciales multilaterales independientemente de que fueran o no

* Conjunto de políticas a las que también se les denominó el Shock de Nixon.

15 Mario Ojeda Gómez, *México: El surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, Foro 2000, 1986, pp. 47 y 55.

miembros del GATT. La propuesta fue aprobada en la Conferencia y a resultas de ello los países en desarrollo no miembros del GATT, entre ellos México, fueron invitados a participar en la Ronda.

Fue esta situación la que propició que, durante el curso de las negociaciones de la Ronda Tokio, México tuviera una participación activa en los diversos grupos de trabajo que se establecieron para discutir sobre todo las barreras no arancelarias. Pero, ¿cuáles fueron los principios y criterios que guiarían la posición negociadora de México ante la Nueva Ronda?

Ya dijimos anteriormente que el gobierno de Echeverría señalaría la necesidad de formar un frente común con las demás repúblicas latinoamericanas, dirigido a obtener un cambio profundo en la estructura del comercio internacional y en sus corrientes tradicionales. Una vez lograda la invitación a participar activamente como un miembro en la Ronda Tokio, México propuso en CECLA en 1972 la formación de una posición negociadora común por parte de todos los países latinoamericanos. En ésta y subsecuentes reuniones de CECLA se prepararían estudios técnicos y se establecería una postura básica que los países latinoamericanos acordaron defender en la Ronda Tokio.

Esta postura básica se sustentaba en la creencia común que, la mayoría de los países latinoamericanos, incluido México, había mostrado compartir desde la convocatoria de las Naciones Unidas en 1962 para la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo. Esta creencia sostenía que la causa del atraso de las economías latinoamericanas* se encontraba fundamentalmente en el sector externo que no les proporcionaba los ingresos necesarios para cubrir las indispensables importaciones que exigía su crecimiento ni les retribuía adecuadamente sus exportaciones.

Frente a estas carencias de los países en desarrollo, los países latinoamericanos acordarían en CECLA señalar en la nueva Ronda la urgencia de cambiar totalmente los conceptos tradicionales de política comercial que en el pasado pretendieron ser universales, en particular los principios de reciprocidad y de no discriminación. Respecto al primero, los países latinoamericanos deberían insistir en que el alto costo de los esfuerzos que los países en desarrollo realizan para lograr su desarrollo económico no les permitiría otorgar a los países industrializados reciprocidad en las condiciones de acceso que éstos a su vez les otorgaran. En cuanto al principio de no discriminación, Latinoamérica tendría que defender la idea de que una verdadera y efectiva colaboración internacional en el comercio requería la implantación inmediata de un sistema de preferencias incondicionalmente válidas para todos los países en desarrollo. Estas propuestas se sintetizaron en la idea de defender la noción de un tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo.¹⁶

* Este atraso se sintetizaba en la falta de técnica, en la carencia de capital para movilizar los medios de producción, en las deficiencias de organización, en la reducida tasa de ahorro o en la mediocre capacidad de consumo prevalecientes en los países latinoamericanos.

¹⁶ Programa CECLA, proyecto CEPAL/UNCTAD/PNUD-RLA-72/098, doc. 4, *Objetivos y metas de las negociaciones comerciales multilaterales*, 30 de mayo de 1973 y Programa CECLA, proyecto CEPAL/UNCTAD/PNUD-RLA-72/098, *Nota*

En consecuencia, México, en los diferentes grupos de trabajo que se formaron en el GATT y en los que participó, buscaría defender y llevar a cabo este principio que, aunque aparentemente resultaba de gran vaguedad, en el fondo suponía toda una visión acerca de las fallas y limitaciones que habían caracterizado al orden de comercio internacional de posguerra.

Esta posición fue enunciada claramente desde un principio por el entonces secretario de Hacienda José López Portillo, quien en su calidad de presidente de la primera delegación mexicana en la Ronda Tokio, subrayó la importancia de conceder un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.¹⁷

México en las negociaciones del Código de Subsidios durante la Ronda Tokio

Es importante señalar de entrada que México durante las negociaciones que culminaron con el Código de Subsidios, es decir, entre 1973 y 1979 mantuvo un gran interés y una consistencia en su posición, aun cuando durante ese periodo concluyó el sexenio del presidente Echeverría y se inició el del presidente López Portillo. La permanencia en la posición del gobierno de México ante la negociación para lograr el código se explica porque ambos gobiernos se propusieron, Echeverría en la segunda parte de su periodo y López Portillo en la primera del suyo, una política de promoción de exportaciones cuyo común denominador fue la reorientación de la política financiera para dar a las exportaciones estímulos iguales o superiores que los que se ofrecían en favor de la producción para sustituir importaciones. Esta reorientación se expresó fundamentalmente por medio del establecimiento de diversos sistemas de incentivos a la exportación o del fortalecimiento de esquemas preexistentes.

Así, Echeverría estableció, en 1971, los certificados de devolución de impuestos (CEDIS) para promover exportaciones, y tanto él como el presidente López Portillo fortalecieron esquemas preexistentes como el Fondo para el Fomento de las exportaciones (FOMEX) o los establecidos por el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT). Adicionalmente, en el periodo del presidente López Portillo se adoptaron un conjunto de sistemas y esquemas de estímulos fiscales a los insumos de la producción, subsidios directos a la exportación en forma de exenciones fiscales dirigidas a industrias específicas como las de bienes de capital, la industria automotriz y de autopartes, la de cemento y la industria petroquímica secundaria, amén de una serie de apoyos (subsidios internos) a empresas para llevar a cabo

informativa del Programa CECLA previa a la Tercera Reunión del Comité Preparatorio para la reunión especial de expertos de alto nivel convocada por el Programa CECLA, 22 de junio de 1973, pp. 13 y 55, "Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercial de México", Cuadernos del Senado-55, México, Senado de la República, octubre de 1985.

¹⁷ Grupo Interno GATT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Evaluación de la eventual adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio*, enero de 1980.

nuevas instalaciones industriales y apoyos para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales.¹⁸

Con estos antecedentes de trasfondo, podemos entrar a la discusión de la posición de México en las negociaciones para el Código de Subsídios.

Uno de los temas más importantes y delicados de los abordados en la Ronda Tokio fue el de los subsidios e impuestos compensatorios. En el fondo este Código tuvo su origen en los problemas existentes entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea debido a que Estados Unidos amenazaba con aplicar impuestos compensatorios sin que mediara prueba de daño, a menos de que los países del GATT se sujetaran a una nueva disciplina en el manejo de subsidios, tanto a la exportación como subsidios internos o nacionales. Esta posición estadounidense y europea llevaría a México y a los demás países en desarrollo participantes en las negociaciones, en particular a Brasil y a India, a presentar fuerte oposición a la forma en que se planteaba la agenda de las negociaciones. México insistiría desde el principio de las negociaciones en que uno de los problemas principales, compartido por los países en desarrollo, era no contar con suficientes instrumentos de política económica para alcanzar la diversidad de objetivos de desarrollo y era dentro de este contexto donde cobraban importancia fundamental los subsidios o incentivos fiscales, financieros y de precios de bienes y servicios públicos (por ejemplo, energéticos), como instrumentos de política económica. En esta línea de pensamiento México fundamentaría su demanda de que los subsidios debían considerarse parte integrante de los programas de desarrollo económico de los países en desarrollo, propugnando porque en las negociaciones se tratara con más claridad su derecho a continuar subsidiando las exportaciones de productos tanto primarios como no primarios. En otras palabras, debía reconocerse un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

A pesar de la fuerte oposición de México y otros países en desarrollo en cuanto a la forma en que se planteó el tratamiento especial y diferenciado para estas naciones, finalmente las negociaciones relativas al Código culminaron a principios del mes de abril de 1979 con el documento a que ya hemos hecho referencia. En el Código, aunque los países en desarrollo obtuvieron el reconocimiento de que los subsidios eran parte integral de sus programas de desarrollo, también se estableció que deberían comprometerse a no utilizarlos de manera tal, que causaran serios perjuicios y que si llegaban a ser incompatibles con sus necesidades de competencia y desarrollo tenían que reducirlos o suprimirlos.

Aunque la oposición de México en las negociaciones había sido como un país no miembro del GATT, cuando en 1979 decidió iniciar el proceso de negociación de un protocolo de adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, tuvo que considerar las ventajas y desventajas de firmar el Código de Subsídios.

¹⁸ Ventana Associates Inc., *Mexican Industrial Development Plans: Implications for United States Policy*. Study prepared for the Departments of State and Commerce and the Office of the United States Trade Representative, Washington, D.C., April 1, 1981; véase también, Grupo Interno GATT, *Evaluación*. . . , *op. cit.*

Para tal propósito, México sostendría diferentes reuniones a diversos niveles a fin de aclarar las dudas respecto a la interpretación de algunos de los artículos del Código. En lo que respecta a Estados Unidos, se tendrían reuniones bilaterales México-Estados Unidos tanto en Ginebra, Suiza como en la ciudad de México. En éstas las conversaciones cubrirían los siguientes temas: las deudas que tenía el gobierno mexicano sobre la redacción del Código, en particular sobre cómo se entendería el principio de *graduación*; asimismo, México manifestaría su preocupación por el programa de apoyos fiscales del Plan de Desarrollo Industrial y por el uso de apoyos financieros a las empresas exportadoras y productoras de bienes de capital.¹⁹

Según algunos participantes en las reuniones referidas entrevistados por el autor de este trabajo, la delegación estadounidense manifestó durante estas reuniones una actitud optimista en torno a la situación mexicana frente al Código y mostró un gran interés en que el país los suscribiera. Asimismo, señaló el peligro que representaría para las relaciones comerciales entre ambos países, que México se situase al margen del marco contractual que regiría el 90% del volumen del comercio mundial. En particular, se advirtió a México que Estados Unidos introduciría cambios en su política comercial y éstos podrían representar un serio problema para México, ya que se daría trato *discriminatorio* a los países que no suscribieran el Código y esto obviamente entorpecería las relaciones comerciales e internacionales entre ambos países. En torno a los temas de principal interés para México discutidos durante las reuniones de Ginebra y México, las opiniones de la delegación estadounidense serían las siguientes.

En lo que respecta al tratamiento especial y diferenciado, el Código poseía la suficiente flexibilidad para dar cabida a la situación de México.

En general, tanto los apoyos fiscales existentes en ese momento, como los que se habían instrumentado para apoyar el Plan Nacional de Desarrollo Industrial no representarían serios problemas en el contexto de la visión estadounidense en materia de subsidios.

El protocolo de acceso permitiría incorporar las condiciones de México para suscribir el Código. Los problemas de concesión de créditos para la exportación y el establecimiento de precios diferenciales en electricidad, gas y petróleo para la industria podrían quedar contemplados en el protocolo.

Los programas de fomento a la sustitución de importaciones y el programa de la industria fronteriza no representarían dificultades. Asimismo, se veía poco probable que los incentivos futuros ocasionaran graves problemas, aunque mantuvo reservas en torno a la extensión del régimen de exigencia de contenido nacional a la industria que contemplaba el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.²⁰

En las reuniones, México reiteraría su desacuerdo con la redacción final del Código, especialmente en lo que respecta al tratamiento especial y diferenciado a los países en desarrollo. Asimismo señalaría que las condi-

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

ciones en esta materia fueran establecidas en forma tal que *de facto*, no existía dicho trato especial y diferenciado.²¹

Finalmente, la delegación de Estados Unidos expresaría a la de México que la interpretación de dicho trato estaría sujeta a una explicación bilateral y reiteraría que no consideraba a México como un país que otorgaba subsidios y por tanto no enfrentaría problemas al suscribir el Código.²²

Paralelamente a esta serie de reuniones bilaterales y en el mismo GATT, el gobierno de México evaluaría internamente el posible impacto que tenía la firma del Código en el manejo de la Política Económica. En uno de los estudios realizados por un grupo de trabajo gubernamental, que tuvo una gran influencia en la decisión final de no firmar el Código,* se evaluarían detalladamente las ventajas y desventajas de la firma del Código. Según algunos de los participantes en dicho grupo de estudio, la premisa central de la que se partió para hacer la evaluación de firmar el Código, era que éste imponía restricciones en materia de política comercial e industrial y de ahí se derivaba la importancia de conocer las repercusiones que dichas restricciones tendrían sobre la política económica mexicana de largo plazo. El interés particular de la evaluación se concentraba en el impacto de las restricciones sobre los sistemas y esquemas vigentes de estímulos fiscales y crediticios a las exportaciones y a la producción interna.²³

Las conclusiones principales de dicha evaluación eran que México, de firmar el Código de Subsidios, se comprometería a cuatro cuestiones básicamente:

1ª) No establecer en el futuro nuevos esquemas de fomento a las exportaciones basados en el uso de subsidios.

2ª) Eliminar de manera gradual, pero permanente todo subsidio a las exportaciones.

3ª) Aceptar impuestos compensatorios de otros países, cuando subsidios a la producción interna, que persiguieran otros objetivos diferentes al de exportaciones, desplazaran o redujeran las importaciones de fracciones que previamente hubieran sido concesionadas a los miembros del GATT sea en el país o en terceros países. Esto significaba que México no podría acelerar, por medio de incentivos fiscales financieros o de precios diferenciales de energéticos, la sustitución de importaciones en aquellos renglones que hubiere concesionado (eliminando el permiso y/o reduciendo aranceles) a los países miembros del GATT.

4ª) Aceptar a petición de cualquier miembro signatario de dicho Código en el seno del GATT, que el comité respectivo realizase exámenes de la política de subsidios a las exportaciones de México, salvo que a la firma del Código, el país aceptase eliminar o reducir dichos subsidios.

Todo lo anterior implicaba, según el grupo de estudio, que la firma del Código de Subsidios limitaría al país para establecer una política agresiva de incentivos a las exportaciones, limitación que sería cercana al 100% por

* El grupo interno GATT de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

una razón básica, la riqueza petrolera. México al contar con suficientes divisas no podría argumentar, como otros países en desarrollo, problemas de balanza de pagos para subsidiar exportaciones, lo cual en síntesis significaba que la firma del Código obstaculizaría a México para crear una base industrial pluriexportadora.²⁴

En resumen, de acuerdo con el grupo interno GATT de la Secretaría de Hacienda, los costos que pagaría el país resultarían demasiado altos en caso de firmar el Código. Con todo, estos costos tendrían que evaluarse en comparación con los que podría contraer el país al quedarse sin la prueba del daño. Los países avanzados, en particular Estados Unidos, amenazaban con imponer medidas compensatorias por la mera existencia de subsidios a aquellos países que no firmaran el Código. Esta situación hacía que el grupo de Hacienda recomendara aplazar la decisión de la firma y esperar a observar el funcionamiento del nuevo GATT.²⁵

Desafortunadamente, pocos meses más tarde el gobierno de México anunciaría su decisión de aplazar su ingreso al nuevo GATT e implícitamente se negaría a firmar el Código. Con su decisión el gobierno manifestaba que consideraba el acceso al Código de más graves consecuencias que la amenaza de verse privado de la prueba del daño. ¿Cuáles eran las principales consecuencias para México de esta decisión? O, dado que el intercambio comercial con Estados Unidos siempre ha tenido gran trascendencia para México, pues representa aproximadamente el 65% de nuestro comercio exterior, la pregunta más bien debería ser: ¿Cuáles eran las principales consecuencias de la decisión para las relaciones comerciales con nuestro vecino del norte? Para responder esta pregunta es necesario describir, aunque sea de manera breve, la reacción en Estados Unidos ante los resultados obtenidos en la Ronda Tokio del GATT.

Las NCM del GATT, la Ley de Acuerdos Comerciales Estadunidense de 1979 y las Relaciones Comerciales México-Estados Unidos

Normalmente, los especialistas coinciden en reconocer que el principio rector que guía la política de comercio internacional de Estados Unidos es el de liberación. Desde esta perspectiva, las NCM de la Ronda Tokio dieron sin duda un nuevo ímpetu a la liberación comercial, en particular en una serie de rubros de interés especial para las Empresas Transnacionales (ET) y las industrias de punta. Sin embargo, una visión más realista de los fundamentos de la política de comercio internacional estadounidense tiene que reconocer que el tradicional apoyo de Estados Unidos a la filosofía de libre comercio ha sufrido en los últimos 15 años, modificaciones en favor del proteccionismo, de enorme y profunda relevancia para la comprensión del manejo actual de aquélla. Esas modificaciones favorables al proteccionismo tienen relación con las presiones que enfrenta el comercio exterior de Estados Unidos, derivadas de una combinación de tendencias de largo plazo que apuntan hacia el ajuste estructural de su economía y de dificult-

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

tades coyunturales asociadas con las recesiones internacionales de mediados y finales de la década de los años setenta.

Ningún otro indicador expresa de manera más patente las presiones que ha enfrentado el comercio exterior de Estados Unidos en los últimos años, que el progresivo deterioro de la balanza comercial estadounidense en los últimos 30 años.

Las estadísticas de las Naciones Unidas en 1949 muestran claramente cómo Estados Unidos gozó de balanzas comerciales positivas en todos los principales productos.²⁶ Sin embargo, estas balanzas comerciales positivas generalizadas, pronto comenzaron a modificarse frente a la presión del resurgimiento de las economías de Europa y Japón y ulteriormente de algunos países en desarrollo.

Experimentada en un primer momento por las viejas industrias, v. gr., las de textiles y zapatos, las cuales comenzaron a sufrir déficits comerciales desde la década de los años cincuenta, la presión del extranjero se difundió a ciertas industrias estadounidenses de alta tecnología como las del acero y del hierro. A principios de los años sesenta se presentaron en estas ramas, déficit comerciales y para 1970 la debilidad frente a la competencia del exterior se manifestó incluso en las categorías de manufacturas básicas. En 1971 tuvo lugar el primer déficit comercial absoluto en la historia reciente de Estados Unidos. Estos factores, aunados a las crecientes importaciones de petróleo que siguieron a la formación de la OPEP y el aumento de los precios de los hidrocarburos, produjeron en Estados Unidos fuertes presiones proteccionistas.²⁷

Fueron las presiones proteccionistas las que habían llevado al gobierno del presidente Nixon a imponer el famoso Shock y en el fondo también se hallaron detrás de la convocatoria estadounidense a una Ronda de NCM en 1973.

En efecto, dijimos que la Ronda Tokio pretendió sobre todo eliminar o al menos atenuar las barreras no arancelarias. Adicionalmente también se propuso dar un nuevo ímpetu a la liberación comercial.

Esta doble preocupación de Estados Unidos por suprimir las barreras al comercio y, por otro lado, por asegurar que los demás países se sujetaran a una nueva disciplina en el uso de políticas como los subsidios, explica por qué los objetivos de las NCM de la Ronda Tokio fueron, para los negociadores de Estados Unidos, la búsqueda de un comercio más libre y justo. La supresión de las barreras al comercio permitiría a Estados Unidos ampliar los mercados de sus exportaciones. La estructuración de un nuevo marco normativo, que asegurara que los demás países se sujetaran a sus pautas de justicia, es decir, que suspendieran las políticas que concedían ventajas desleales a las exportaciones, facilitaría aliviar la situación de las industrias y sectores internos estadounidenses altamente sensibles a las exportaciones.

Contra este telón de fondo podemos ahora sí discutir cuál fue la reacción en Estados Unidos ante los resultados obtenidos por su gobierno en la Ronda Tokio.

²⁶ Véase Gustavo Vega Cánovas, "Comercio y política. . .", *op. cit.*

²⁷ *Ibid.*

En nuestra discusión inicial de la Ronda Tokio dijimos que Estados Unidos había obtenido en ella importantes logros en la reducción de aranceles de una serie de rubros de particular interés para Estados Unidos y en la conformación de una serie de códigos de conducta que regulan la utilización de un buen número de barreras no arancelarias. Sin embargo, también señalamos que Estados Unidos había sufrido fracasos importantes como la imposibilidad de conseguir la modificación de la Política Agrícola Común de la CEE; Japón también se había negado a incluir ciertas industrias de especial interés para Estados Unidos en la política de trato no discriminatorio que estableció el Código de Compras no gubernamentales. Estos fracasos habían provocado un buen número de críticas en Estados Unidos.

Con todo, lo que más se criticó en Estados Unidos fue lo que se consideró como la "gran" concesión de la prueba del daño en el Código de Subsidios, a cambio de reglas no suficientemente estrictas en materia de subsidios. Estas críticas surgieron luego de una campaña en el Congreso estadounidense, durante 1978, en la cual el déficit comercial norteamericano, que en ese año se incrementó a 12 mil millones de dólares con Japón y a tres mil millones de dólares con Alemania Occidental, había servido de bandera para la denuncia de las ventajas desleales que los gobiernos extranjeros proporcionaban a sus industrias.²⁸

Como ejemplos de esas ventajas, se aludía a la creciente incidencia de los gobiernos extranjeros en la propiedad de las empresas, la mayor y cada vez más frecuente ayuda gubernamental a algunas industrias del exterior, la extensión de créditos a la exportación a una tasa más favorable que la existente en Estados Unidos y el uso creciente de subsidios internos y subsidios a las exportaciones.²⁹

A los ojos de estos sectores, el beneficio de la prueba del daño y las concesiones hechas por el gobierno estadounidense en el Código de Subsidios (el reconocimiento de la legitimidad de los subsidios internos y el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo), eran concesiones insostenibles que no debían promulgarse como derecho vinculatorio dentro de Estados Unidos.³⁰

Ahora bien, como en virtud de una peculiaridad de la tradición constitucional estadounidense, los acuerdos alcanzados por Estados Unidos en las NCM del GATT debían adaptarse a la legislación comercial interna, los sectores proteccionistas pudieron obstaculizar la promulgación de algunas cláusulas contrarias a sus intereses.³¹

²⁸ House of Representatives, Committee of Foreign Affairs, *Congress and Foreign Policy* 1979, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1980, pp. 125-148.

²⁹ *Ibid.*, también véase D.P. Ehrenhaft, "What the Antidumping...", *op. cit.*; J.J. Marks, "Recent Changes in American Law on Regulatory Trade Measures", en *The World Economy*, vol. 21, núm. 4 (febrero de 1980).

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979

Normalmente, la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 es analizada como el principal instrumento jurídico para incorporar a la legislación vigente los diversos compromisos concluidos en las NCM de la Ronda Tokio, uno de cuyos propósitos centrales había sido, como ya dijimos precisamente, eliminar las barreras comerciales no arancelarias.³² En nuestra opinión, sin embargo, resulta de mayor utilidad reconocer que esta ley fue el resultado de la convergencia de dos imperativos contradictorios. Esos imperativos eran, por un lado, la necesidad de armonizar los acuerdos alcanzados en las NCM con las leyes estadounidenses preexistentes y por otro lado, la necesidad de reconocer las presiones de diversos sectores en Estados Unidos, interesados en cerrar la frontera a las importaciones de otros países.

De la combinación de esos dos imperativos resultó una ley que por un lado cumplió algunos compromisos adquiridos en las NCM, y por otro lado, satisfizo las demandas de los sectores preocupados por mantener su participación en un mercado amenazado crecientemente por las importaciones del exterior.

Ley de Subsidios e Impuestos Compensatorios

Una prueba palpable del éxito de los sectores proteccionistas en el proceso de incorporación a la legislación vigente de los compromisos de las NCM fue la nueva Ley de Subsidios e Impuestos Compensatorios incluida en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979.

En primer lugar, esa ley estadounidense considera como prácticas desleales a cualquier clase de subsidios que afecten la manufactura, la producción o la exportación de productos importados a Estados Unidos. Con ello desconoce claramente la diferencia establecida por el Código de Subsidios, entre los subsidios a la exportación y los internos, los cuales de acuerdo con el Código, son prácticas legítimas para el logro de objetivos de desarrollo económico y social.³³

En segundo lugar, la ley estadounidense no sólo incluye en su lista de subsidios prohibidos a las prácticas gubernamentales contenidas en la lista ilustrativa del Código, sino también a otras como: a) las concesiones de capital, préstamos o garantías en condiciones incompatibles con las prácticas comerciales; b) el abastecimiento de bienes y servicios con arreglo a tarifas preferenciales, y c) las concesiones de fondos o remisiones de deudas con el fin de cubrir las pérdidas en las operaciones de alguna industria específica.³⁴

³² Congreso de Estados Unidos, *Reporte del Comité de Finanzas*, para acompañar a HR 4537, *Ley de Acuerdos Comerciales*. . . , *op. cit.*, *supra*, nota 8.

³³ Gustavo Vega Cánovas, "Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano", en Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1982*, México, El Colegio de México, 1982, también J.J. Marks, "Recent Changes in. . .", *op. cit.*

³⁴ *Ibid.*

Otra disposición del Código, no incluida en la legislación norteamericana, es la referida al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. La legislación no sólo no hace referencia alguna a elementos de trato especial y diferenciado para países en desarrollo, sino que el Congreso estableció además que el beneficio de la prueba del daño, como condición previa a la imposición de impuestos compensatorios, sólo fuera aplicable a los países partes del "acuerdo" o sea a los países: a) signatarios del Código de Subsidios o que asuman las obligaciones del Código; b) a los que hayan asumido hacia Estados Unidos obligaciones sustancialmente equivalentes a las obligaciones estipuladas en el Código; c) a los que sin ser miembros del GATT tuvieran un convenio comercial en vigor con Estados Unidos hasta el 19 de junio de 1979, y en el que se estableciera un trato incondicional de nación más favorecida. Es sólo a estos países que la legislación estadounidense concede el beneficio de la prueba del daño acordado en el GATT.

En el caso de los países no comprendidos en el acuerdo, las disposiciones aplicables de Estados Unidos no conceden el beneficio de la prueba del daño material, porque el impuesto compensatorio se aplica automáticamente cuando se determina la existencia de un subsidio y se estima su monto.³⁵

Contra este telón de fondo, es posible ahora analizar las principales implicaciones que tendría la decisión del gobierno de México de mantenerse alejado del Código de Subsidios para sus relaciones comerciales con Estados Unidos.

Las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, 1980-1985

Ya dijimos antes que el gobierno mexicano al evaluar internamente las ventajas y desventajas de ser un país firmante del Código de Subsidios, contempló entre los posibles costos de una decisión negativa la necesidad de enfrentar un trato discriminatorio por parte de Estados Unidos en el otorgamiento de la prueba del daño. Sin embargo, a diferencia de la certeza con que se interpretaron las consecuencias que traería aparejadas la firma del Código de Subsidios para la política industrial y comercial, en el caso del posible trato discriminatorio por parte de Estados Unidos no parece haberse percibido la seriedad que dicha amenaza representaba.³⁶

En efecto, un análisis de los distintos argumentos presentados por los sectores opositores al ingreso al GATT y a la firma del Código de Subsidios, revelan una convicción de que el posible enfrentamiento con Estados Unidos era un mal menor que la firma del Código, sea porque no se pensaba que Estados Unidos fuera a negarle a México la tan discutida prueba del daño o porque se sentía que las necesidades estadounidenses de contar con un abasto seguro de petróleo y gas mexicanos permitirían alcanzar un

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Grupo Interno GATT, Secretaría de Hacienda, *Evaluación de la eventual...*, op. cit.

acuerdo comercial con Estados Unidos, en el que México sí recibiría un tratamiento especial y diferenciado.³⁷ En cualquier escenario, siempre se percibió al gobierno de Estados Unidos como un actor unificado con un proyecto muy claro en el ámbito comercial y en su relación con México y con la capacidad de frenar a los sectores que presionaban por una mayor disciplina en el manejo de los subsidios.

¿Cuál sería la reacción estadounidense ante la negativa mexicana a firmar el código? En mi opinión, que fundamento en toda una serie de entrevistas que realicé en el año de 1980 en Washington, D.C., México pasaría a ocupar un lugar prominente en el debate político interno de Estados Unidos acerca de las ventajas y desventajas que había tenido la Ronda Tokio del GATT y las negociaciones comerciales bilaterales relacionadas con aquella. En efecto, aquellos sectores interesados en un mayor proteccionismo y una línea dura hacia los países denominados NICS empezarían a utilizar el ejemplo de México como el de un país que se proponía utilizar su enorme riqueza petrolera para inundar el mercado estadounidense de productos subsidiados y poco dispuesto a asumir las obligaciones que su nuevo papel en el ámbito internacional le otorgaba. La conclusión que se sacaba era que había que adoptar una línea dura hacia México.

Aquellos sectores interesados en defender una filosofía de libre comercio (incluyendo a la propia administración del presidente Carter), percibirían la decisión mexicana como una muestra clara de que México no había entendido las intenciones del gobierno estadounidense y de hecho que no entendía bien sus propios intereses en sus relaciones con Estados Unidos. La conclusión que se sacaba era que México confrontaría una época muy difícil en su relación comercial con Estados Unidos y de hecho recibiría una lección muy dura si realmente creía que podía obtener un mejor arreglo en el plano bilateral con Estados Unidos que el que había obtenido en el GATT.³⁸

Los acontecimientos subsecuentes mostrarían el realismo de algunas de estas predicciones. En efecto, la principal repercusión que la decisión mexicana tenía era que los exportadores mexicanos a Estados Unidos quedaban en un estado prácticamente de indefensión ante las posibles demandas de impuestos compensatorios que cualquier empresa interesada en frenar las importaciones mexicanas pudiera presentar. La ausencia de la prueba del daño, que en los términos de la legislación estadounidense no podía concederse a México, implicaba que el Departamento de Comercio debía aplicar automáticamente los impuestos compensatorios por el solo hecho de la presentación de una demanda y la comprobación de la existencia de un subsidio.

En términos de la relación bilateral, lo anterior equivalía a aceptar el costo político que resultara de la amenaza de una continuada presentación de demandas y la eventual imposición de derechos compensatorios a un

³⁷ *Ibid.* Véase también René Villarreal y Rocío Villarreal, *op. cit.*; El Colegio Nacional de Economistas, "El caso contra el GATT", marzo 9 de 1980.

³⁸ Entrevistas con diversos funcionarios de la Secretaría de Comercio, Tesoro, del Departamento de Estado y de la Oficina del Representante Comercial del Gobierno de Estados Unidos en los meses de junio, julio y agosto de 1980.

número indefinido, pero con toda probabilidad creciente, de productos mexicanos que se exportaban a Estados Unidos.

Como era de esperarse, la situación de indefensión de los productos mexicanos propició un notable incremento del número de investigaciones sobre subsidios desarrolladas por el Departamento de Comercio a partir de 1980. En todas ellas se revelaba una aplicación muy rigurosa de la norma que impedía el otorgamiento de la prueba del daño y en un caso se reveló claramente que los sectores que exigían una línea dura hacia México estaban muy atentos al tratamiento que se les venía dando a los productos mexicanos y que exigirían un trato inflexible hacia México.

En efecto, en mayo de 1981 se entabló una acción de impuestos compensatorios en contra de las exportaciones mexicanas de globos y productos látex. Esta acción resultó muy significativa porque se empezó a reclamar como subsidios toda una gama de estímulos a las exportaciones, inversión y empleo que se incluían en el Plan de Desarrollo Industrial, además de otros instrumentos de su política industrial.

En este caso los productores estadounidenses, como en otros casos anteriores, fundamentaban su petición señalando que era irrelevante determinar si estaban siendo dañados o no por las exportaciones mexicanas, pues México no era un país dentro de acuerdo.³⁹ En virtud de que estos productos entraban a Estados Unidos libres de arancel por gozar de los beneficios que concede el Sistema General de Preferencias (SGP) estadounidense y por un tecnicismo de la Ley Arancelaria de 1930 que concede el beneficio de la prueba del daño a los productos que entren a Estados Unidos libres de arancel, el Departamento de Comercio decidiría evaluar si los productos mexicanos estaban ocasionando algún daño. Al comprobar que no producían ninguno, el Departamento de Comercio decidió rechazar la acción de los productores estadounidenses.⁴⁰

Esta justificación no bastaría para impedir que la decisión ocasionara un gran revuelo en el Congreso de Estados Unidos, en donde incluso se presentaría una iniciativa de ley con objeto de superar la contradicción e imponer requisitos más estrictos en la aplicación de la Ley de Subsidios. El senador John Heinz, quien fue uno de los principales impulsores de toda la nueva gama de disposiciones en materia de subsidios y *antidumping* que se incluyeron en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, presentó una denuncia ante la Comisión Internacional de Comercio en que tachaba a la decisión en relación a los productos mexicanos en cuestión, como: "el más grave desconocimiento de la Ley de Acuerdos Comerciales que había presenciado en su periodo de senador".⁴¹ El mismo fue quien presentó la iniciativa de ley a que antes hicimos referencia.

Para principios de 1982, había varios productos mexicanos sujetos a investigación y para las autoridades mexicanas empezó a ser cada vez más claro que, aunque el efecto de la situación imperante en términos del valor de los productos afectados era ínfimo, una de las principales consecuencias

39 Gustavo Vega Cánovas, *Las exportaciones mexicanas. . . , op. cit.*

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

negativas de la prolongación del *statu quo* era la gran incertidumbre a que daba lugar en cuanto a las posibilidades de exportación a nuestro principal mercado. Esta situación era particularmente seria en momentos en que la economía mexicana requería elevar al máximo sus exportaciones no petroleras, para contar con fuentes autónomas adicionales de ingresos de divisas.⁴²

Ante esta situación las autoridades mexicanas decidieron negociar algún tipo de convenio a fin de obtener de Estados Unidos la garantía de la prueba del daño. Después de lo que un funcionario del gobierno de México describió como un proceso prolongado y en ocasiones difícil, que incluyó la celebración de una reunión en la embajada de México en Washington de las más altas autoridades comerciales de los dos países se formuló un proyecto de convenio por el que México obtenía la prueba del daño a cambio de ciertos compromisos en relación a su política de comercio exterior y en particular, en materia de subsidios.⁴³

De acuerdo con este proyecto de convenio, México debía comprometerse a: a) continuar la suspensión en el otorgamiento de los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS); b) no utilizar para promover exportaciones el programa de precios preferenciales en productos petroquímicos básicos; c) hacer consistente el Plan Global de Desarrollo y sus planes sectoriales con el artículo 9 del Código de Subsidios; d) aceptar los derechos y obligaciones del citado Código; e) elevar la tasa anual de interés a financiamientos a la exportación de FOMEX hasta de dos años de 6 a 10%; f) aplicar las tasas de interés que fijaran en la OCDE los miembros del Acuerdo sobre Lineamientos para los Créditos Oficiales de Exportación a los créditos de FOMEX a plazos de dos a diez años; g) mantener los financiamientos de FOMEX por lo menos a un diferencial inferior en cuatro puntos porcentuales a la tasa libor de Londres cuando ésta subiera por encima de 14% (por ejemplo, si la libor alcanzaba 20% la de FOMEX ascendería a 16%); h) por su parte Estados Unidos aceptaba que cualquier efecto adverso en su mercado por productos mexicanos tendría que ser demostrado mediante evidencia positiva; i) el convenio estaría en vigor durante tres años y antes de su conclusión México consideraría "objetivamente" su adhesión al reiterado Código.⁴⁴

Según algunos participantes, el proyecto de convenio mencionado arriba fue examinado en la reunión del Gabinete de Comercio Exterior mexicano el 11 de noviembre de 1982, considerándose que el proyecto no salvaguardaba en medida suficiente los intereses de México en su relación comercial con Estados Unidos. Adicionalmente, el presidente López Portillo consideró inconveniente asumir compromisos de esa naturaleza en los últimos días de su mandato presidencial. Se acordó, por lo tanto, que no se formalizaría el convenio, aunque tampoco se comunicaría a la parte

⁴² Héctor Hernández Cervantes, "Principales problemas comerciales México-Estados Unidos", ponencia presentada ante la Comisión de Asuntos Internacionales del PRI el 25 de octubre de 1982.

⁴³ Entrevista con un alto funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores en marzo de 1986.

⁴⁴ *Ibid.*

estadunidense el rechazo formal del proyecto, sino que se aparentaría que el tema continuaba bajo estudio.⁴⁵

¿Cuáles eran las principales objeciones que encontró el Gabinete de Comercio Exterior al proyecto de convenio? En primer lugar, se sintió que el proyecto convalidaba la noción de que era México el que tenía la capacidad de dañar a la economía de Estados Unidos con sus exportaciones. En segundo lugar, se consideró que resultaba excesivo, en los términos del proyecto de convenio, el costo que México debería pagar para obtener la prueba del daño prevista por la legislación comercial estadounidense, subráyándose entre los costos más importantes, los compromisos de mantener la suspensión de los CEDIS, de elevar las tasas de interés de FOMEX, de no utilizar para fomento de exportaciones el mecanismo de CEPROFIS como el esquema de precios diferenciales en el sector petroquímico y, sobre todo, el de aplicar el conjunto de las disposiciones del Código al comercio entre México y Estados Unidos, así como el de prácticamente asumir la obligación de suscribir el Código al término del periodo de vigencia del convenio.

Finalmente, se consideró que en Estados Unidos continuarían manifestándose las presiones y acciones proteccionistas que habían venido presentándose en el ámbito internacional, lo cual restaba validez a todo convenio en materia de acceso al mercado estadounidense. Además, en un ambiente internacional dominado por las tendencias proteccionistas y en las circunstancias que en ese momento prevalecían en la economía de nuestro país, resultaba inconveniente que México renunciara a su esquema nacional de estímulos a la exportación.⁴⁶

La decisión de México de no concluir el convenio bilateral significaba que una vez más se mantenía el *statu quo* en la cuestión, con el consiguiente costo político que resultaba del creciente número de demandas petitorias de impuestos compensatorios. A principios de diciembre de 1982 había varios productos sujetos a investigación en Estados Unidos a los cuales probablemente podrían aplicarse a corto plazo los siguientes impuestos compensatorios en términos *ad valorem*: litargirio 3.38 %, polipropileno 94 %, pectina 8.35 %, globos y pelotas de látex 9.4 % y 15.9 %, ciertos hilados de fibras artificiales 20.84 %, algunas fundiciones de metal 60 %, amoniaco anhidro 356 %, espárragos y negro de humo estaban pendientes de determinarse.⁴⁷

El nuevo gobierno de De la Madrid tendría, pues que enfrentar esta situación. Una de las primeras acciones que llevaría a cabo el nuevo gobierno sería examinar las distintas opciones de política, disponibles para resolver el problema derivado de los subsidios. En un estudio preparado al respecto se resaltaría que, aunque el efecto del problema bajo estudio sobre la relación bilateral, había sido desproporcionado en relación con la importancia cuantitativa de las exportaciones afectadas, debería tenerse en

⁴⁵ Entrevistas con ex funcionarios del Gabinete de Comercio Exterior del sexenio pasado, marzo de 1986.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Estudio preparado por la Secretaría de Comercio (mimeo.).

cuenta que el número de demandas presentadas había venido creciendo rápidamente. Al respecto se señalaba que en julio de 1982 el valor de las exportaciones mexicanas contra las que se habían presentado demandas o se había decidido aplicar impuestos compensatorios, se elevaba a 40 millones de dólares. Para enero de 1983, la cifra comparable había ascendido a 133 millones de dólares. Si bien el monto afectado seguía siendo mínimo con relación a la exportación total de México a Estados Unidos, era impresionante el aumento de la cifra, que se había triplicado en un semestre.⁴⁸

Asimismo, en otro estudio se destacaban los principales programas de estímulo a las exportaciones mexicanas que habían sido objeto de demandas. Siendo éstos, los CEDIS, los CEPROFIS y los créditos de FOMEX, a los cuales más recientemente se habían agregado los precios diferenciales de energéticos y petroquímicos, el tipo de cambio dual, la participación gubernamental en la producción de bienes de exportación, así como los apoyos de FOGAIN, FOMIN e IMCE, entre otros, destacándose que los impuestos compensatorios aplicados habían ido desde 3.7% en la determinación más baja, hasta 40.5% en la más alta, si bien en este último caso, por falta de información del exportador mexicano, se había aplicado la totalidad del "subsidio" demandado por la parte estadounidense.⁴⁹

La conclusión era que la prolongación del *statu quo* sin duda estaba impidiendo la planeación y los compromisos de inversión a largo plazo en actividades orientadas a la exportación y que el creciente número de demandas en contra de las exportaciones mexicanas había introducido un elemento de fricción que estaba afectando al conjunto de la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

Ante esta situación, el gobierno mexicano se plantearía diversas opciones para confrontar este problema. Por primera vez desde 1980, se analizaba una vez más la opción multilateral, es decir, una posible firma del Código de Subsidios del GATT, pero se volverían a encontrar diversas objeciones, entre las cuales se resaltaron su difícil manejo político en México y el hecho de que los beneficios de la firma serían marginales, pues hasta ese momento no se habían suscitado problemas en materia de derechos compensatorios con ningún otro país. Una desventaja adicional era que la inserción en el marco multilateral fragmentaría la capacidad de negociación de México frente a Estados Unidos, pues impediría adoptar un enfoque conjunto que permitiese englobar los diversos aspectos de la relación económica bilateral.⁵⁰

También se analizaron otras dos alternativas posibles: la opción unilateral y la opción bilateral. Para algunos sectores la opción unilateral que se definía como un reajuste al sistema de estímulos a la exportación de acuerdo a los intereses fijados por México, tenía mayores ventajas que la bilateral, pues significaba que una vez hechos los reajustes se podría lograr un acuerdo menos estricto y oneroso con Estados Unidos.⁵¹

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.* Estos hechos también se destacan en un estudio interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores (mimeo.).

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.* Entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Comercio, Hacienda, Energía y Minas y Relaciones Exteriores en marzo de 1986.

Para otros sectores gubernamentales, la opción bilateral entendida como la búsqueda de un entendimiento informal con Estados Unidos, limitado al problema de los derechos compensatorios, era la mejor opción pues, por un lado, era el enfoque que más se había trabajado y el que Estados Unidos esperaba que se continuase y, por el otro, en el que mejor permitiría obtener concesiones equilibradas.⁵² Otras ventajas importantes que se le concedían a este enfoque eran la menor resistencia política que encontraría tanto en México como en Estados Unidos y que facilitaría un mayor margen de negociación para un replanteamiento sustantivo del problema.⁵³ Conviene señalar que en la discusión de las ventajas de la opción bilateral se llegó a llamar la atención acerca de la necesidad de reiniciar las negociaciones en breve plazo, pues se sentía que en el ambiente proteccionista prevalente en Estados Unidos el paso del tiempo haría que se tornara más difícil la aceptación del replanteamiento del proyecto para las autoridades estadounidenses.⁵⁴

Como sabemos, una vez más se escogería la opción bilateral. Desafortunadamente, sin embargo, el tiempo parecía ya haber pasado para alcanzar un replanteamiento menos oneroso para nuestro país; además, no es una exageración afirmar que el tiempo se convirtió en la variable clave que explica la posición tan inflexible y dura que adoptaría el gobierno estadounidense hacia nuestro país de aquí en adelante.

En efecto, durante los siguientes dos años, México no sólo encontraría una resistencia férrea por parte de Estados Unidos a discutir un nuevo proyecto de convenio en el cual se suprimieran algunas de las disposiciones que se habían considerado inaceptables en noviembre de 1982, sino que aunado a lo anterior, Estados Unidos utilizaría el poder que le daba la posible aplicación automática de impuestos compensatorios y el creciente interés del gobierno de México por conseguir el acuerdo, como un arma para obtener concesiones del gobierno mexicano en materia de regulación de inversión extranjera.

Así, en 1984 después de que se habían intensificado las negociaciones y casi se había arribado a un proyecto de convenio, los representantes estadounidenses introdujeron en la mesa de negociaciones un nuevo elemento que no tenía relación con el tema de los subsidios, a saber, el Decreto sobre Regulación y Fomento de la Industria Farmacéutica que había emitido el gobierno de México en febrero de 1984 y que, según las empresas transnacionales del ramo, imponía un trato discriminatorio, desfavorable hacia ellas y violaba sus derechos de propiedad intelectual. La posición estadounidense en las negociaciones fue la de condicionar la firma del convenio a la modificación del Reglamento del Decreto relativo a la industria farmacéutica.

En este marco y luego de que los secretarios de Salud y Fomento Industrial anunciaron una serie de cambios hechos al Decreto sobre la industria farmacéutica, que las empresas del ramo consideraron aceptables, se llega-

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*

ría a la firma de un convenio comercial sobre subsidios e impuestos compensatorios el 22 de abril de 1985.

El acuerdo ratificaría esencialmente los términos principales del proyecto de entendimiento de 1982, en el cual México obtenía la prueba del daño a cambio de una obligación explícita de reducir y suprimir subsidios a la exportación. Adicionalmente se añaden algunas modalidades y obligaciones todavía más gravosas para nuestro país. Veamos a qué nos referimos.

El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios del 23 de abril de 1985: términos principales

El texto del entendimiento compuesto de 14 apartados cada uno acompañado por notas aclaratorias, incluye además una introducción en la que se reconoce el carácter de país en desarrollo a México y que como tal, el entendimiento no impediría a nuestro país la adopción de medidas y políticas para apoyar a los sectores productivos incluyendo a los del sector exportador. En el apartado siguiente, sin embargo, se establece que Estados Unidos es un miembro del GATT, del Código de Subsidios, así como de los lineamientos para los créditos oficiales a la exportación de la OCDE, y en este carácter, México reconoce que los subsidios pueden causar efectos adversos a los intereses de Estados Unidos, comprometiéndose, en consecuencia, a reducirlos o eliminarlos si no son necesarios para su competencia o desarrollo, o si son dañinos para la industria interna de Estados Unidos.⁵⁵

Dentro de estos lineamientos generales, el gobierno de México se compromete, en el apartado 2 del texto, a no utilizar subsidios a la exportación sobre sus productos en forma tal que causen perjuicio grave al comercio o producción de los Estados Unidos, enumerándose compromisos concretos para:

- 1) Eliminar los elementos de subsidio de los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDI) y no reintroducirlos en el futuro.
- 2) No establecer prácticas de precios que constituyan un subsidio a la exportación, que tengan el propósito o efecto de promover exportaciones en el sector de energía o de productos petroquímicos.
- 3) No proporcionar subsidios a la preexportación y exportación con plazos de dos años o menos, a través de programas de financiamiento preferencial. Para adecuar las políticas vigentes en ese momento, México se comprometió a reducir el subsidio en ese renglón de la siguiente forma: en septiembre 1, de 1985: 33 1/3 % del elemento subsidio; en diciembre 31, de 1985: 50 % del elemento subsidio restante y en diciembre 31, de 1986, 100 % del elemento subsidio restante. En lo que se refiere a preexportación y exportación a plazos mayores de dos años, el compromiso es aplicar las tasas de interés del Acuerdo sobre Lineamientos para los Créditos Oficiales de Exportación de la OCDE.⁵⁶ La redacción de estas obligaciones en el

⁵⁵ Entendimiento entre México y Estados Unidos en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios, Washington, D.C., 23 de abril de 1985.

⁵⁶ *Ibid.*

texto, muestran las nuevas concesiones otorgadas por nuestro país a Estados Unidos. Esto resulta más evidente cuando tenemos en cuenta las notas aclaratorias que acompañan a cada uno de los párrafos del texto.

En efecto, anteriormente la nota que acompañaba al párrafo relativo a los subsidios prohibidos, señalaba como subsidio el otorgamiento a un productor de financiamiento a la preexportación o a la exportación con plazos de dos años o menos, a una *tasa inferior a las disponibles para ventas en el mercado nacional* y la tasa de referencia era el costo porcentual promedio (CPP), de fondeo de FOMEX ajustado para reflejar la tasa real de captación de la banca. En el nuevo texto vigente se define como subsidio el "otorgamiento de financiamiento a la preexportación y a la exportación con plazos de dos años o menos a una tasa inferior que la del rendimiento de la venta más reciente de bonos de Tesorería (CETES)". Esta definición más restringida de subsidio a financiamiento a preexportación y exportación en plazos menores de dos años, reduce drásticamente la capacidad de FOMEX para estimular las exportaciones y plantearía en los subsecuentes meses un intento de renegociación para modificar esta tasa de referencia, pues se considera que no refleja los verdaderos costos de fondeo de FOMEX; dando lugar a una situación que el gobierno mexicano parece no estar dispuesto a aceptar. Sobre este punto regresaré más adelante.⁵⁷

En el apartado tercero del entendimiento se establecen algunas disposiciones en relación a los subsidios internos. Estados Unidos reconoce que este tipo de subsidios son instrumentos legítimos para promover el desarrollo y que no se pretende restringir el derecho de México a utilizarlos. México a su vez reconoce que los subsidios internos pueden causar un daño a la industria interna o a los intereses económicos de los Estados Unidos. Esta última frase había sido motivo de gran oposición por parte de los negociadores mexicanos en años anteriores; sin embargo, Estados Unidos insistiría en condicionar el otorgamiento de la prueba del daño a este reconocimiento.⁵⁸

En el apartado cuatro, que lleva por título *Statu quo*, el gobierno de México se compromete a no mantener ni establecer ningún nuevo programa que constituya un subsidio a la exportación. Asimismo, se plantea que en caso de que México infrinja esta cláusula, se suspenderá la prueba del daño 60 días después de tales acciones. Esta prueba del daño se concede a México en el apartado cinco, donde se establece que no habrá presunciones de daño o efectos adversos causados por incentivos otorgados por México a menos que se demuestre con pruebas positivas, conforme a los procedimientos contemplados en la legislación comercial estadounidense.⁵⁹

En el apartado sexto, el gobierno de Estados Unidos insistió en incluir una disposición que servía para reiterar cómo debía interpretarse la concesión de la prueba del daño.

En efecto, en este apartado sexto ("Procedimientos nacionales y ley"), Estados Unidos señaló claramente que ninguna disposición del entendi-

⁵⁷ Entrevistas con funcionarios, *supra*, nota 51.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Entendimiento, *op. cit.*

miento será interpretada de tal forma que impida a Estados Unidos la aplicación definitiva de impuestos compensatorios, de conformidad con su ley nacional, a productos mexicanos que reciban cualquier subsidio, sea a la exportación o de cualquier otro tipo, siempre y cuando se hubiere demostrado el daño al comercio o a la producción de Estados Unidos de acuerdo a lo establecido en el párrafo cinco.⁶⁰

En los siguientes apartados del entendimiento, se contemplan protecciones contra anulaciones o menoscabo de beneficios y se prevén mecanismos de notificación, consulta y solución de controversias. Se establece que cualquiera de las dos partes puede exigir en un plano de igualdad de condiciones el cumplimiento de lo estipulado, o la denuncia del mismo, en caso de fallar el procedimiento de consultas. En caso de que se quiera poner fin antes de los tres años de vigencia que se establecen para el entendimiento la parte que lo pretenda tendrá que notificarlo por escrito con 60 días de anticipación a la fecha en que tenga la intención de hacerlo.

Este plano de igualdad que se encuentra en las disposiciones sobre la operatividad del entendimiento, sin embargo, no es posible encontrarlo en lo que se refiere a las obligaciones sustantivas. Por el contrario, un análisis e interpretación cuidadosa revelan una patente asimetría en las obligaciones y compromisos contraídos por México y Estados Unidos claramente desfavorables a nuestro país. ¿A qué nos referimos?

El acuerdo se encuentra permeado por una serie de contradicciones y excepciones, que sin duda hacen nugatorias todas las aparentes ventajas que recibe México, con excepción de la prueba del daño. En efecto, México en apariencia recibe un reconocimiento a su carácter de país en desarrollo y tácitamente a su derecho de otorgar todo tipo de subsidios necesarios para su desarrollo, incluyendo los subsidios a las exportaciones, si bien acotado por el compromiso de que estos últimos deberá irlos reduciendo.

Sin embargo, en los apartados siguientes del entendimiento, se estipula claramente la prohibición de aplicar determinados subsidios, y la forma y tiempo en que deben ser eliminados, todo esto bajo la amenaza de incumplimiento de las estipulaciones del entendimiento y por tanto de la suspensión de la prueba del daño. De hecho, no sólo existe el compromiso de no aplicar determinados subsidios, es decir, no conceder precios preferenciales en el sector petrolero y de petroquímica básica, préstamos preferenciales, etc., sino que México, en los apartados *Statu quo* y *Subsidios internos*, se compromete a no mantener ni establecer ningún nuevo programa que constituya un subsidio a la exportación y a reconocer que los subsidios distintos a los de exportación pueden ocasionar efectos adversos a los intereses de Estados Unidos.

Estos compromisos, sin lugar a duda contravienen las disposiciones generales del entendimiento que reconocen el carácter de país en desarrollo a México y se constituyen en obligaciones de México hacia Estados Unidos que superan incluso las obligaciones que México tendría en caso de acceder al Código de Subsidios del GATT, ya que en éste (artículo 14), México sólo debería procurar entrar en el compromiso de reducir o eliminar subsidios a

la exportación cuando el uso de los mismos fuera inconsistente con sus necesidades de competencia y desarrollo. ¿Qué ocurrirá, por ejemplo en caso de que un subsidio a la exportación sea compatible con las necesidades en materia de competencia y desarrollo de México, que pueda ocasionar efectos adversos a los intereses de Estados Unidos?

En otras palabras, las contradicciones entre la introducción y los restantes apartados del entendimiento nos permiten llegar a la conclusión de que el reconocimiento de país en desarrollo que se otorga a México no representa una obligación concreta de Estados Unidos; es más bien una fórmula hueca y vacía. Por el contrario, México tiene la obligación de eliminar los subsidios existentes y para el futuro, pese a que se establece que no "habrá presunción de que los incentivos a la exportaciones mexicanas tienen efectos adversos para Estados Unidos".⁶¹

Esta interpretación se confirma recordando que durante las negociaciones, México insistió en que el compromiso de eliminar subsidios debía basarse en el artículo 14 del Código de Subsidios del GATT, que es el que se refiere a países en desarrollo. A la luz de este artículo hubiera sido posible contraer compromisos en lo que respecta a CEDIS, precios preferenciales a petroquímicos y FOMEX, y procurar asumir el compromiso de reducir o suprimir aquellos subsidios incompatibles con las necesidades de competencia y desarrollo.⁶²

En el curso de las negociaciones, Estados Unidos, sin embargo, rechazó categóricamente que la redacción del apartado segundo del entendimiento se fundara en el artículo 14, e insistió en que se basara en el artículo 8 referente a países industrializados.⁶³ México aceptó basar la redacción en el artículo 8, lo que automáticamente significó dejar sin efecto real el reconocimiento a México de su condición de país en desarrollo en la introducción.

En suma, la negociación del apartado 2 del entendimiento a base del artículo 8 del Código de Subsidios, tiene la grave implicación de que México contrae, de hecho, un compromiso mayor con este convenio que si hubiera firmado el propio código.

Por otra parte, las obligaciones de México no se encuentran contrarrestadas por ninguna concesión similar de Estados Unidos. Este país en ningún lado se compromete a no subsidiar sus exportaciones a México, ni a suspender los subsidios inconsistentes con el entendimiento con lo cual claramente se muestra el desequilibrio y asimetría existentes en la relación.

Podría argumentarse que aunque los costos para México son altos, a final de cuentas se logró el objetivo central de la negociación que era obtener la prueba del daño, con lo cual se ha superado la incertidumbre que afectaba el comercio bilateral por la amenaza de aplicación de impuestos compensatorios sin dicha prueba.

En otras palabras, la prueba del daño que se otorga a cualquier exportación mexicana en el apartado 5 del entendimiento significa que no habrá

61 *Ibid.*

62 Entrevistas con funcionarios, *supra*, nota 51.

63 *Ibid.*

presunciones de daño o efectos adversos causados por incentivos otorgados por México a menos que se demuestre con pruebas positivas, conforme a los procedimientos contemplados en la legislación comercial de Estados Unidos.

Respecto a los procedimientos en la legislación comercial estadounidense se conviene destacar que recientemente ocurrieron ciertos cambios en los mismos que ponen en entredicho los supuestos beneficios de la prueba del daño.

En efecto, la prueba del daño se codificó en la sección 703 de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979. En dicho título se establecen los procedimientos para determinar si existe indicio razonable de que una industria de los Estados Unidos ha sufrido o está bajo la amenaza de sufrir daño material o si se retarda la implantación de una industria en razón de las importaciones subsidiadas. Dicha prueba se lleva a cabo en función de la inconsistencia del subsidio con el código de subsidios del GATT y la existencia de importaciones masivas del producto bajo investigación.

La reciente entrada en vigencia de la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos en 1984, sin embargo, replantea de manera fundamental el beneficio que significa contar con la prueba del daño. En efecto, debido a una gran presión por parte de los grupos, industria y sectores estadounidenses interesados en detener las importaciones en la ley de 1984 se incluyó la sección 612, título VI que dispone explícitamente que la autoridad al evaluar el daño que se le ocasione a la industria interna por importaciones subsidiadas o que utilicen modalidades de *dumping* deberá considerar el *efecto acumulado* de las importaciones procedentes de varios países. En otras palabras, en el caso de que un producto de dos o más países esté bajo una investigación simultánea, la autoridad competente debe acumular el volumen de exportaciones del producto de ambos países para determinar el impacto en la industria estadounidense. La sección 612 establece textualmente: "La Comisión debe evaluar en forma acumulada el volumen y efecto de las importaciones de dos o más países del producto sujeto a investigación si tales importaciones compiten entre sí y con productos similares de la industria interna en el mercado de Estados Unidos."⁶⁴

Desde esta perspectiva, no resulta exagerado asumir que un país que represente sólo el 0.3 % de las importaciones totales de un producto que estuviera bajo investigación con otro país que represente el 55 % de las importaciones, compartirá, en su caso, la misma determinación de daño que el exportador mayor.

En estas condiciones, por consiguiente, no parece ser tan claro que el beneficio de la prueba del daño compense los compromisos tan onerosos que adquiere México en el entendimiento. Además habría que mencionar que las disparidades y los costos para México superan las fronteras de las políticas de financiamiento a la exportación comercial en general, pues la negociación para llegar al acuerdo involucró algunos aspectos de la política económica internacional mexicana de mayor alcance, como son la modificación de ciertas disposiciones de la política de inversión extranjera

⁶⁴ Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos, título VI, sección 612.

en el ámbito farmacéutico o el compromiso adquirido, por parte de México en el párrafo 13 del entendimiento de iniciar negociaciones sobre un acuerdo más amplio sobre comercio e inversión.

En otras palabras y resumiendo, el entendimiento comercial sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos firmado en abril de 1985 no sólo resulta favorable a Estados Unidos, que no contrae obligaciones internacionales y equivalentes frente a México, sino que el principal beneficio para México, la famosa "prueba del daño" ha perdido su valor relativo por la nueva interpretación que otorga la Ley de Comercio y Aranceles de 1984. Ahora bien, tanto los altos costos que la celebración del entendimiento significan para México y lo incierto de los beneficios que recibe nos llevan a indicar algunas de las principales implicaciones económicas y políticas que tiene este acuerdo para nuestro país.

Implicaciones económicas y políticas para México del entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios de abril de 1985

Es indudable que una de las principales razones que llevó al gobierno mexicano a firmar este entendimiento fue el deseo de superar el clima de incertidumbre y de fricción que la ausencia de la prueba del daño había producido en el ámbito comercial bilateral entre ambos países. En este sentido, el entendimiento en el corto plazo limita las posibilidades de los productores estadounidenses de frenar nuestras exportaciones con la amenaza de la aplicación de impuestos compensatorios, los que si bien no habían resultado una carga demasiado gravosa, sí eran una muestra de las profundas desavenencias entre los dos gobiernos en materia comercial y al mismo tiempo de las dificultades que debían superar los exportadores mexicanos en la realización de los propósitos de exportación que intenta fomentar el presente gobierno.*

Sin embargo, es de destacarse que la búsqueda de superación de un clima de incertidumbre se ha hecho a costa de poner en entredicho el propósito principal que debía guiar toda la negociación que era el de asegurar la viabilidad de una estrategia de promoción de exportaciones no sólo a corto sino a mediano y largo plazo. México, y en esto reconozco mi pesimismo, ha aceptado un compromiso que en el futuro cercano probablemente llegue a convertirse en un freno a la promoción de exportaciones hacia nuestro mercado más importante.

En vista de que en la mayor parte de los países exportadores desarrollados y en vías de desarrollo, existen subsidios a tasas preferenciales de interés para promover la competitividad de sus productos de exportación, es injustificado que en un país como México con un aparato exportador incipiente se reduzcan estos subsidios. Por el contrario, es innegable que México se encuentra en una situación como la que se señala al indicar

* Según los periódicos *La Jornada* y el *Uno más Uno*, en 1984, el 6.1% de las exportaciones no petroleras a Estados Unidos estuvo sujeto a investigaciones, lo que representó un total de 510 millones de dólares, de un total de exportaciones al mercado norteamericano de 16 700 millones de dólares.

que el "entendimiento no impedirá al gobierno de los Estados Unidos Mexicanos la adopción de medidas y políticas para apoyar a sus sectores productivos incluidos los del sector exportador".

En efecto, México no se encuentra en una situación en la que deba procurar reducir o suprimir subsidios, ya que tales acciones están previstas en el entendimiento para el caso en que la utilización de los subsidios a la exportación sea incompatible con las necesidades de México en materia de competencia y desarrollo. Es indudable que México no se encuentra en ese caso. México necesita de tales subsidios para lograr que sus productos sean competitivos en el mercado internacional. De igual manera, la existencia de tales subsidios no es incompatible con sus necesidades de desarrollo, puesto que el ingreso de divisas que se producen con las actuales exportaciones es indispensable para importar los bienes de capital y alimentos que requiere el país para su crecimiento y desarrollo.

Por otra parte, conviene destacar que los subsidios a la exportación existen no sólo en países como Brasil y Corea, sino también en otros países desarrollados como el Reino Unido o el propio Estados Unidos. Aunque es cierto que estos países han reducido estos subsidios, lo han hecho en plazos más largos y siguen manteniendo un margen importante de subsidios directos o combinados. Desde esta perspectiva las tasas de referencia para reducir o suprimir los subsidios, así como los plazos y la intensidad de los ajustes contemplados en el entendimiento, no resultan compatibles con los objetivos de cambios estructurales graduales establecidos por el presente gobierno mexicano.

En efecto, la forma de reducir los subsidios financieros conforme a lo establecido en el entendimiento probablemente provoque un brusco incremento en los costos financieros de las empresas, afectando desfavorablemente sus programas financieros. Dada la aún difícil posición de un buen número de empresas exportadoras, la eliminación de subsidios no permitirá reducir sus costos financieros en corto tiempo, por lo que tendrían que disminuir sus tasas de rentabilidad. Esta situación probablemente dé lugar a una disminución en la producción para exportación.

Todo lo anterior, sin duda, tendrá un impacto desfavorable sobre las exportaciones mexicanas en el corto plazo y sobre el potencial de exportación en el mediano y largo plazo. En el corto plazo, un menor volumen de exportaciones de productos manufacturados aunado a las perspectivas desfavorables de las exportaciones petroleras y, a la necesidad de mantener un volumen adecuado de importaciones ocasionará que el actual saldo comercial de superávit se torne en déficit.

En el mediano y largo plazos, la disminución en la rentabilidad de las empresas exportadoras probablemente se exprese en una reducción de los planes de inversión para mantener o aumentar su capacidad de exportación. Este fenómeno, por tanto, podría derivar, en caso de que el impacto sobre la rentabilidad sea significativo, en una reorientación de la producción exportable hacia el mercado interno, todo lo cual, en última instancia provocará un menor ingreso de divisas que el que se espera alcanzar a fin de cumplir con el pago de capital de la deuda externa que se reiniciará en 1988.

De todo lo anterior se desprende que México antes de eliminar sus subsidios a las exportaciones debería darle continuidad a sus políticas de apoyo al comercio exterior. De no ser así, cambios bruscos en los costos de las empresas provocarían cambios en sus precios e inventarios tornándose difícil la permanencia en el mercado extranjero. Es cierto, y no debe olvidarse, que el presente gobierno ya contemplaba la adopción de medidas de reducción de subsidios financieros y de hecho en 1984 las autoridades financieras decidieron adoptar un nuevo esquema de tasas de interés que contemplaba el inicio de la reducción de los subsidios financieros a la exportación de productos manufacturados. Así en ese año la tasa preferencial de FOMEX para financiamiento en moneda nacional se incrementó en 17 puntos porcentuales y la tasa en moneda extranjera en 2.1 porcentuales.⁶⁵

Sin embargo, los cambios tan bruscos previstos en el entendimiento no resultan compatibles con la política planteada por el gobierno en ese año. En otras palabras, resulta tan nocivo perpetuar los subsidios de tipo financiero, como pretender eliminarlos en corto tiempo. En el primer caso el aparato exportador mantendría un nivel de ineficiencia, mientras que en el segundo sería poco realista esperar que países como México, con un aparato exportador incipiente, pudieran en el corto plazo absorber mayores costos financieros.

Un ejemplo claro de que el aparato exportador de México no está preparado para aprovechar adecuadamente las posibilidades que ofrece el comercio internacional, es la evolución reciente de las exportaciones de productos manufacturados. A pesar de la mayor competitividad alcanzada por la adopción de una política cambiaria realista a partir de 1982, fue necesario que transcurriera más de un año para que las exportaciones alcanzaran mayores niveles, situación que no pudo mantenerse más que por un periodo de aproximadamente un año. Lo anterior refleja la ausencia de un aparato productivo capaz de hacer frente a una eventual mayor demanda del exterior. De ahí que sea necesario que persista cierto apoyo financiero preferencial que se vaya reduciendo en la medida que se avance en realizar el cambio estructural deseado.

Conviene señalar que a todo lo anterior no se encuentran ajenas las autoridades financieras de nuestro país, y de hecho se ha venido negociando con las autoridades estadounidenses la rectificación de la tasa de referencia fijada en el entendimiento.⁶⁶

La negociación de la tasa de referencia se iniciaba inmediatamente después de que las autoridades financieras de nuestro país se enteraron de que la Secretaría de Comercio había decidido a último momento aceptar la definición más restringida de subsidios en financiamiento a preexportación y exportación, es decir, la tasa del rendimiento de la venta más reciente de bonos de tesorería (CETES), lo cual reducía drásticamente la capacidad de FOMEX para estimular las exportaciones.⁶⁷

65 Miguel Álvarez Uriarte, *Financiamiento al comercio exterior de México*, México, El Colegio de México, 1985.

66 Entrevistas con funcionarios, *supra*, nota 51.

67 *Ibid.*

La posición de las autoridades de la Secretaría de Hacienda es que el gobierno de Estados Unidos debe aceptar como tasas de referencia los verdaderos costos de fondeo de FOMEX en moneda nacional, y en dólares las tasas de aceptaciones bancarias en Nueva York más de 5%.⁶⁸

En otras palabras, la existencia de esta renegociación revela que aún no existe un acuerdo definitivo entre ambos gobiernos en materia de subsidios financieros, lo cual podría de alguna manera determinar el futuro inmediato del entendimiento, dada la importancia que este tipo de subsidios tienen en el texto.

Otra importante consecuencia de la firma del entendimiento es que ha dado lugar a una secuela de redefiniciones y acomodados en la acción económica internacional de México y en particular en las relaciones económicas con Estados Unidos.

Como hemos visto, hasta antes de la firma del entendimiento la conducta de México en materia de política comercial y su posición ante los problemas del comercio y desarrollo se había caracterizado por su afán de presentar un frente común con otros países en desarrollo, en particular países de América Latina, dirigido a obtener un cambio en la estructura del comercio mundial, de modo que dejara de constituir un obstáculo importante al progreso económico y social de los países en desarrollo insuficiente. Esto se expresaba en la defensa del principio de tratamiento diferencial para los países en desarrollo, cuya falta de expresión concreta en la última Ronda de Negociaciones Multilaterales del GATT llevó a México a decidir no ingresar a dicha organización. Aunado a lo anterior, desde la década de los años setenta, México se había propuesto una necesaria diversificación de sus relaciones económicas internacionales a otros países industriales y al mercado latinoamericano.

Pues bien, la firma del entendimiento claramente desvirtúa esos propósitos de defensa del tratamiento diferencial a los países en desarrollo y de diversificación a otros países como Japón, Canadá, Europa y Latinoamérica. De hecho, con el entendimiento triunfaba una corriente dentro del Estado y el sector privado que favorece una mayor integración a la economía estadounidense, y se crea un precedente para iniciar negociaciones en torno a un acuerdo más ambicioso en comercio e inversión, cuestión que se reconoce en el párrafo 13 del entendimiento.⁶⁹

Dada la asimétrica relación y capacidad de negociación, un instrumento bilateral más amplio tiene un valor muy dudoso para México por varias razones, relacionadas con la entrada en vigencia de la Nueva Ley de Comercio y Aranceles de 1984. En ella se privilegian los conceptos de reciprocidad y bilateralidad como dos criterios clave de la política comercial estadounidense, y transforma la regulación de la inversión extranjera directa por terceros países en un punto de negociación estrechamente asociado con las cuestiones del comercio internacional. En otras palabras, la política comercial de Estados Unidos no estará respondiendo exclusivamente a criterios comerciales, sino de manera muy importante a criterios políticos que

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Entendimiento. . . , op. cit.*

buscan modificar lineamientos en otros ámbitos, como fue el caso del decreto que regula la inversión extranjera en el sector farmacéutico.⁷⁰

En suma, México ha abierto un flanco en su relación con Estados Unidos que facilita que este país ejerza una posición de fuerza, basándose en el concepto de reciprocidad y capitalice cualquier apertura de su mercado a exportaciones mexicanas exigiendo concesiones recíprocas no sólo en el campo comercial, sino también en el campo de la inversión extranjera y el de patentes y marcas.

De hecho, ya las autoridades estadounidenses han planteado algunas inquietudes al gobierno de México relacionadas con la realización del programa de fomento integral a las exportaciones y la relación que puede llegar a tener con el entendimiento.⁷¹

Todo lo anterior revela el alto costo que la firma del entendimiento significó y lo incierto de los beneficios que otorga, lo cual nos conduce a preguntarnos si no hubiera resultado más congruente con la posición que se había venido defendiendo en los últimos años el acceder al Código de Subsidios del GATT. ¿Cuáles son algunas de las ventajas de esta opción?

En primer lugar, se obtendría la prueba del daño con las posibles ventajas de la misma. En segundo lugar la negociación de cualquier controversia en el GATT, al no ser a nivel bilateral, evitaría la generalización de posibles conflictos en otros ámbitos de la relación bilateral con Estados Unidos. En tercer lugar, el GATT serviría como un foro donde forzar a Estados Unidos a observar las normas del Código de Subsidios y en especial a reconocer de manera objetiva un tratamiento de nación en desarrollo a México. Finalmente, la suscripción del Código frente a Estados Unidos y el GATT, significaría la contratación de obligaciones mutuas que van más allá de la legislación interna de los países contratantes, con lo cual se rompería con el desequilibrio en las obligaciones sustantivas que ambos países adquirieron con la firma del entendimiento, desequilibrio que, como ya vimos, es sumamente desfavorable a México.

No quisiéramos concluir este ensayo sin mencionar algo sobre el efecto político que provocó este entendimiento en México.

Uno de los aspectos más sorprendentes del proceso de adopción de decisiones que condujo a la firma del entendimiento sobre subsidios fue la forma en que se procedió a finiquitar la negociación. Según un buen número de funcionarios entrevistados por el autor de este trabajo, ninguna Secretaría miembro del gabinete de Comercio Exterior, ni la propia Secretaría Ejecutiva del Gabinete fueron consultados o informados de que se llevaría a cabo la firma del documento. La definición más restringida de subsidio en financiamiento a preexportación y exportación en plazos menores de dos años no fue consultada a la Secretaría de Hacienda ni al Banco de Comercio Exterior.⁷²

⁷⁰ Gustavo Vega Cánovas, "Comercio y política. . .", *op. cit.* Consúltese también, Sistema Económico Latinoamericano Secretaría Permanente, "América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos", documento Sp/AL-EU/LCA/DT.

⁷¹ Entrevistas a funcionarios, *supra*, nota 51.

⁷² *Ibid.*

Dadas las implicaciones tan nocivas que la definición más restringida de subsidio traía aparejadas, provocó que las dependencias afectadas del sector financiero manifestaran reacciones muy negativas e insistieran en la negociación de una tasa de referencia que capte los costos reales de fondeo de FOMEX y que ya hemos discutido arriba. En pocas palabras, las autoridades financieras mexicanas han hecho saber a su contraparte estadounidense que no es posible utilizar como tasa de referencia los CETES, pues tendría graves costos para la política de financiamiento del gobierno federal. Es decir, aún no existe un acuerdo definitivo entre ambos gobiernos en materia de subsidios financieros.⁷³

Por otra parte, la firma del entendimiento en las condiciones mencionadas provocó la iniciación de consultas intersecretariales que llevarían a la conclusión de que era necesario reexaminar las necesidades primordiales de la política económica internacional en términos de un mayor equilibrio geográfico y de insertarse en un contexto jurídico multilateral.

Como sabemos, antes de terminar el año, México anunció su disposición a iniciar nuevas negociaciones en el GATT. Con esto México tiene la oportunidad de reconsiderar el acceso al Código de Subsidios, lo cual en nuestra opinión resultaría lo más conveniente para nuestro país en la actual coyuntura internacional.

Es evidente que el entendimiento sobre subsidios que hemos analizado en este artículo resulta sumamente oneroso para nuestro país y se constituye en un precedente muy negativo para negociaciones comerciales ulteriores de nuestro país. Es de desear que en el contexto del conjunto de problemas que enfrenta nuestro país, el gobierno mexicano tenga la capacidad de asumir dentro del GATT un compromiso sobre subsidios menos gravoso y más consistente con su nivel de desarrollo en el cual se evite la virtual supervisión, e incluso condicionamiento, por parte de Estados Unidos de asuntos que son de competencia exclusivamente nacional como son las políticas industrial y de comercio exterior.

⁷³ *Ibid.*

TENDENCIAS DE LARGO PLAZO

LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE ESTADOS UNIDOS Y POSIBLES IMPLICACIONES PARA MÉXICO

KURT UNGER
El Colegio de México

Introducción

LA POLÍTICA INDUSTRIAL estadounidense y sus implicaciones para su propia política comercial son aspectos de primordial importancia para México. No sólo hemos visto reafirmarse con el tiempo la concentración de dos terceras partes de nuestros flujos de comercio con ese país, sino también la importancia que para nuestro desarrollo industrial desempeñan la inversión extranjera directa (IED) y la transferencia de tecnología proveniente predominantemente de Estados Unidos. Asimismo, es notable que durante los últimos años se ha manifestado una creciente competencia por controlar los mercados industriales internacionales, en donde el predominio de Estados Unidos ha sufrido el embate exitoso de Japón y otros países, incluyendo algunos de los de reciente industrialización.

Estas tendencias nos obligan a intentar anticipar el futuro de las políticas industrial y comercial de los Estados Unidos. Cabe resaltar que a pesar de la visión simplistamente liberal con que suele asociarse el mandato del presidente Reagan, es claro que subsisten áreas de política que en la práctica no se ajustan del todo al liberalismo a ultranza: una de éstas es la política industrial, la cual a menudo toma tintes proteccionistas.

La revisión de la literatura reciente y de las medidas de política norteamericana, permite obtener claras pautas de la diversidad de posiciones y de acciones que se han adoptado. Ciertamente nos deja la impresión de carecer, en su conjunto, de una dirección coherente, armónica o estratégica de largo plazo, como varios autores lo han señalado.¹ No obstante, más que pretender sumarnos al debate de los últimos años sobre la orientación o

¹ Véanse, por ejemplo, D. Roessner, "Prospects for a National Innovation Policy in USA", *Futures*, 17 (1985), núm. 3; S. Merrill, "The Politics of Micropolicy: Innovation and Industrial Policy in the United States", *Policy Studies Review*, 3 (1984), núm. 3-4; P. Evans., "The Changing International Position of U.S. Manufacturing and U.S. Industrial Policy: Implications for Latin American Industrialization (a Summary)", UNIDO, 15.431, 2 (1983).

rumbo que habría de darse a la política industrial de aquel país, la intención es esclarecer las distintas modalidades o políticas "parciales-sectoriales" que se van tomando sobre la marcha.² Este enfoque permite descubrir, al mismo tiempo, la coexistencia de diversos grados de prioridad otorgados a distintos objetivos macroeconómicos, la presencia de distintos actores políticos, y el surgimiento de implicaciones diferentes (a menudo contradictorias) de la política industrial con respecto a la política comercial y a la de desarrollo tecnológico en los Estados Unidos.

Rasgos sobresalientes de la política industrial

En el sentido más general, en el debate reciente respecto a la política industrial de Estados Unidos se expresa un consenso generalizado en cuanto a que tal política ha carecido de coherencia y de un sentido estratégico de largo alcance.³ Hay quienes han llegado hasta el extremo de sugerir que una política industrial explícita es innecesaria, esgrimiendo un apego estricto al liberalismo más puro que deposita en las propias fuerzas de los mercados la resolución de los problemas derivados de ajustes económicos profundos y estructurales como los actuales. No obstante, en este trabajo interesa destacar principalmente las evidencias contradictorias que se desprenden de acciones de política muy concretas adoptadas en la práctica. Veremos que se toman decisiones muy diversas en situaciones que parecerían ser similares, siendo estas acciones una respuesta a demandas cuyos orígenes se localizan en diversos grupos de influencia a niveles sectoriales, geográficos o sociopolíticos muy específicos.⁴

² Una caracterización simplificada del debate puede verse en Fajnzylber, "El debate sobre política industrial en los Estados Unidos y su relevancia para América Latina", octubre 1984, (mimeo.). Otro interesante resumen del debate desde la óptica del reacomodo de los intereses de las clases socioeconómicas, en R. Hinojosa, "Políticas industriales de México y Estados Unidos: el problema de un consenso hegemónico", 1985 (mimeo.), próxima publicación de CEI de El Colegio de México. En cuanto al enfoque sectorial, también ha sido previamente adoptado, aunque la selección de sectores usualmente se justifica por razones intuitivas o de conocimiento del sector por el autor. Ejemplos de éstos son Evans, *op. cit.*, Hart (1983) y la compilación en J. Zysman y L. Tyson, *American Industry in International Competition*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1983.

³ Una discusión paralela e íntimamente relacionada es la referida al grado de intervención y dirección estatal que ha caracterizado el desarrollo industrial de Estados Unidos. La tendencia de la mayoría de los observadores, y particularmente los que comparten la posición de la actual administración, consiste en juzgar que la intervención estatal es excesiva, sin que por otra parte se reconozca que tal intervención se reafirma en la práctica mediante la importancia creciente que asume, p. ej., la industria militar en el sector industrial de Estados Unidos. Entre la minoría "liberal" que considera insuficiente la intervención hasta ahora practicada, véase Roessner, *art. cit.*

⁴ Algunos autores estiman que la tradición descentralizadora en la toma de decisiones, fundada en el poder electoral y el lobbying de las políticas muy locales con intereses municipales es un freno insalvable para políticas nacionales como la que nos ocupa (Merrill, *art. cit.*).

distinguir dos grupos de industrias: sectores internacionalizados y sectores esencialmente domésticos.⁷ Los sectores internacionalizados se caracterizan por su importancia en los flujos comerciales. Durante los últimos años, se observa que cinco sectores concentran el grueso tanto de las exportaciones como de las importaciones: químicos industriales, maquinaria de eléctrica, maquinaria no eléctrica, vehículos de motor y alimentos, los cuales responden por cerca de 70% de las exportaciones manufactureras estadounidenses y por alrededor del 55% de las importaciones durante 1980. Si a estos cinco sectores se suman las industrias de hierro y acero, ropa y textiles y metales no ferrosos, la participación en las importaciones totales llega a 70% (cuadro 1). Aun cuando la importancia de estos últimos en las importaciones es menor al compararse con los anteriores, son tal vez los más destacados ejemplos en el uso de los argumentos de desplazamiento de empleos en el diseño de políticas proteccionistas en Estados Unidos. Son estos sectores internacionalizados los que han ocupado la atención de la mayoría de las medidas recientes de política industrial, aunque con diferentes matices en cada caso, que conviene precisar.

Las industrias internacionalizadas

Los enfoques sectoriales usualmente destacan la importancia de las industrias respectivas atendiendo a cierto tipo de consideraciones subjetivas y justificativas.⁸ En este trabajo, por el contrario, se intenta seleccionar sectores representativos del proceso de internacionalización de la producción mediante el análisis preliminar, que ayude a identificar aquellos en los cuales dicho proceso ha provocado un impacto significativo en la industria de Estados Unidos. De este modo, se reduce el grado de arbitrariedad en la selección de determinados sectores y los resultados son, por tanto, de aplicación más general.

Los ocho sectores internacionalizados representan tres tipos de industrias con características distintas entre sí. Un primer grupo lo integran las industrias de maquinaria y los vehículos de motor, industrias líderes por excelencia durante el ciclo industrial y tecnológico de la posguerra, y que sufren las presiones de una creciente competitividad por parte de los países industrializados y algunos de los de rápida industrialización. Un segundo grupo, hierro y acero, ropa y textiles, incluye industrias que en Estados Unidos sufren el claro deterioro de su posición competitiva frente a algu-

⁷ Para el examen empírico detallado, y la explicación de los principales criterios que conducen a esta clasificación, véase K. Unger y S. Kishida, *La estructura industrial y comercial de los Estados Unidos: reflexiones para el estudio de la internacionalización de la producción*, texto para Discussão 58 del IEI/UFRJ, Río de Janeiro, Brasil, 1984.

⁸ Aun en el caso de estudios comparativos, tal como el de Peter Evans sobre el acero, petroquímicos y la electrónica, la determinación de sectores se hace subjetivamente, atendiendo a consideraciones válidas pero insuficientes, tales como el que "together they illustrate a range of sectorial problems to which U.S. policy must respond" (Evans, *art. cit.*, p. 455).

Cuadro 1

Los sectores internacionalizados. Participación en importaciones y exportaciones de Estados Unidos

	Importaciones		Exportaciones	
	tasa de crecimiento		tasa de crecimiento	
	%	%	%	%
<i>Industrias internacionalizadas</i>	1980	1966-1980	1980	1966-1980
388 Maquinaria eléctrica	9.6	9.5	9.4	9.2
382 Maquinaria no eléctrica	10.7	6.9	22.6	7.4
3843 Vehículos de motor	17.8	8.7	9.9	7.5
311/2 Alimentos	10.5	1.2	15.3	8.1
351 Químicos industriales	5.5	8.3	11.1	8.6
372 Metales no ferrosos	4.9	1.5	2.9	4.3
321/2 Textiles y ropa	6.0	3.9	3.0	6.7
321 Textiles	1.6	-2.6	2.0	7.9
322 Ropa	4.4	7.8	1.0	6.4
371 Hierro y acero	5.2	3.9	1.7	4.4
	70.2		75.9	
<i>Industrias no internacionalizadas</i>	29.8		24.1	
<i>Industria de manufacturas (total)</i>	100.0	5.1	100.0	7.4

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank.

nos países industrializados y otros de reciente industrialización, pero donde se pone resistencia a someterlos al libre intercambio comercial en atención a los efectos que esto acarrearía sobre el empleo y la situación económica de ciertas regiones de los Estados Unidos. Y el tercer grupo de las industrias químicas, alimentos y de metales no ferrosos, que representan industrias cuya ventaja comparativa en el comercio se basa principalmente en la disponibilidad de recursos naturales. El resto del trabajo se destina al análisis más detallado de cada uno de estos grupos.

1. Los bienes de capital y la industria automotriz

El primer grupo, las industrias de bienes de capital (maquinaria eléctrica y no eléctrica) y los vehículos de motor, representa las actividades industriales donde la creciente penetración de importaciones se atribuye a una pérdida gradual de la competitividad de los productores de Estados Unidos principalmente frente a otros países industrializados. Estas actividades,

además de su importancia económica propia, han sido tradicionalmente importantes generadores de encadenamientos hacia otras industrias y, en especial en el caso de los bienes de capital, se les identifica como agentes portadores y transmisores del progreso técnico. Por ejemplo, del total de los recursos propios que la industria de Estados Unidos destinó en 1975 a investigación y desarrollo (sin incluir los contratos de investigaciones financiadas por el Gobierno Federal), el 52% lo aportaron las empresas de la construcción de maquinaria y equipos.⁹ Son tal vez este tipo de connotaciones, vinculadas a su posición de líderes del progreso industrial, así como a su calidad de depositarias de la capacidad de innovación tecnológica, la principal fuente de preocupación que suelen comunicar los que observan la creciente participación de las importaciones en el mercado estadounidense.¹⁰

La industria de máquinas y equipos no eléctricos es todavía más importante como exportadora que en el renglón de las importaciones. En 1980 contribuía con 22.6% de las exportaciones y 10.7% de las importaciones; asimismo, la tasa de crecimiento de las exportaciones durante los años setenta (7.4% anual, cuadro 1), excede la de las importaciones, por lo que el balance comercial continuaba ampliándose favorablemente a los Estados Unidos durante esos años. No obstante, en 1983 el saldo favorable se contrajo a un nivel similar al de 1975 (ambos en precios corrientes). Aunque debe reconocerse la heterogeneidad de la industria, creo que tales tendencias denotan tanto un descenso en las compras desde el exterior para expansión y reposición de equipos, debida sin duda a la caída de la inversión en la mayoría de los países compradores, como una mayor importación estadounidense de equipos de tecnología difundida en los que se aprovechan fuentes más económicas que las alternativas domésticas.

Los rubros en que dichas tendencias se manifiestan más intensamente en los primeros años de la década actual, según consta en el cuadro 2, son

⁹ Asimismo, el esfuerzo relativo de investigación y desarrollo respecto a las ventas generalmente excede del 3%, con algunas diferencias entre industrias que conviene señalar: equipos de oficina y computadoras (5.6%), instrumentos de medición y control (5.4%), aeronáutica (3.2%), electrotécnica y electrónica (3.0%), automotriz (2.7%), maquinaria especial (2.4%), y un tanto más rezagados, maquinaria en general (1.7%) y los bienes duraderos de uso doméstico. Véase M. Figueras, "Situación mundial de las ramas de construcción de maquinaria", *Comercio Exterior*, 33 (1983), núm. 9, pp. 857-862.

¹⁰ Esto no significa que no se esgriman razones de otra naturaleza para justificar la salvaguarda de la industria local. Por ejemplo, a la industria automotriz se le considera de importancia estratégica para la seguridad nacional, debido a su habilidad para convertirse, dado el caso, en productor de equipo militar. W. Abernathy, K. Clark y A. Kantrow, *Industrial Renaissance. Producing a Competitive Future for America*, Basic Books Inc., New York, 1983, citado en Fajnzylber, *art. cit.*, p. 15). En otro orden de ideas, es muy contradictoria la actitud de ciertos economistas liberales que critican el afán de los países subdesarrollados por integrar su propia industria de bienes de capital, argumentando que tal proyecto los aparta del desarrollo de sus ventajas comparativas naturales, mientras en casa apoyan la protección a esas mismas industrias por las razones estratégicas mencionadas.

Cuadro 2

Balanza comercial de los sectores de maquinaria no eléctrica, 1983
(miles de millones de dólares)

<i>Maquinaria no eléctrica</i>	<i>1983</i>	<i>X-M (83-79)</i>	<i>%X 1983</i>	<i>%M 1983</i>
(71) Maquinaria y equipo de generación de fuerza	3.4	0.9	22.8	20.5
(72) Maquinaria especializada	4.0	-0.6	23.8	21.7
(73) Maquinaria para metales	-0.4	-0.1	2.9	6.4
(74) Maquinaria de uso común	3.0	-2.7	20.5	20.5
(75) Maquinaria de oficina	4.7	0.6	29.9	28.9
	14.8	-1.8	100.	100.

X: Exportaciones

M: Importaciones

(X-M): Saldo comercial

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank.

maquinaria y equipo de uso común¹¹ (aun cuando mantiene un saldo comercial positivo para 1983, su nivel se redujo a casi la mitad respecto del de 1979), la maquinaria especializada para industrias específicas¹² (con tendencia similar a la anterior pero de menor reducción), y las máquinas herramientas para trabajar metales. Los subgrupos de equipos de uso común y para industrias específicas en que se observa una pérdida de competitividad estadounidense, concentran una gran proporción de la producción en empresas medianas con capacidad para producir bajo pedido con especificaciones diferentes de acuerdo a las exigencias del comprador, y con versatilidad para producir una variada gama de productos (equipos).¹³ Estas condiciones atentan en contra de las economías de escala, y confieren una ventaja competitiva a quien tiene las condiciones tecnológicas y laborales que permitan organizar las actividades de producción con flexi-

11 Comprenden: calentadores y enfriadores, bombas y centrífugas, equipo para maniobras y otros (anexo I).

12 En 1979, se observan rubros con gran superávit comercial a favor de los Estados Unidos, tales como tractores agrícolas y maquinaria para la construcción y la minería que se caracterizan por producciones seriadas y de gran escala, a la vez que otros ya han pasado a ser deficitarios, como es la maquinaria para la industria textil, máquinas de coser y máquinas para la industria del papel (véase anexo I).

13 Estas características pudieron comprobarse en el mercado mexicano para equipos de las industrias alimentaria, de bebidas y farmacéutica (K. Unger, "Los bienes de capital para la producción de alimentos", *Comercio Exterior*, 30 (1980), núm. 1, pp. 3-10). También se observan en equipos de refrigeración industrial, calentadores, etcétera.

Cuadro 3

Balanza comercial de los sectores de maquinaria eléctrica, 1970-1983
(millones de dólares)

Maquinaria eléctrica	X-M			%X	%M
	1983	1979	1970	1979	1979
(722) Maquinaria para energía eléctrica (incluye resistores e interruptores)		218.6	364.0	15.0	13.0
(723) Equipo para distribuir electricidad		131.2	-53.6	4.2	3.0
(724) Equipo de telecomunicación y sonido	-7 849.6	-3 099.3	-442.2	15.9	39.1
(725) Electrodomésticos		-180.9	-23.9	4.9	6.1
(726) Aparatos médicos		409.8	19.3	5.8	2.2
(727) Otra maquinaria eléctrica	-1 168.1	2 053.3	864.4	54.2	36.5
	-9 017.7	-467.2	728.0	100.0	100.0

X: Exportaciones

M: Importaciones

X-M: Saldo comercial

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank.

bilidad, condiciones que por lo general benefician a países de más reciente industrialización.

Las máquinas herramientas para trabajar metales sufren desde inicios de la década de los setenta la intensa penetración de importaciones muy competitivas provenientes del sureste asiático, Japón y Europa.¹⁴ Esta industria concentra la mayor parte de su actividad en producción estandarizada, distinguiéndose los mercados según el grado de especialización y precisión requerido de la máquina. En el mercado de mayor sofisticación, los japoneses han aumentado sus exportaciones a los Estados Unidos muy significativamente.¹⁵ El caso de las exportaciones de Taiwan, por otra parte, es ilustrativo de las características de los mercados de equipos menos

¹⁴ Para 1982, aproximadamente 42% de las máquinas herramientas vendidas en Estados Unidos provienen del extranjero, cuando diez años atrás la proporción importada era 15%. De ahí que la National Machine Tool Builder's Association esté exigiendo que se limite la importación de esos productos en la oferta total a 17.5%, o sea 24.5% menos que en la actualidad ("Japón, el superávit corriente, las fricciones comerciales y el futuro inmediato", *Comercio Exterior* (Sección Internacional 35) (1985), núm. 7, p. 706).

¹⁵ La participación japonesa en el mercado total de máquinas herramientas de Estados Unidos se elevó de 1.2% en 1972 a 11.7% en 1980 (*Comercio Exterior*, art. cit., p. 706).

sofisticados. En un lapso corto durante los años setenta, la industria taiwanesa de máquinas herramientas comenzó a exportar hasta llegar a destinar al mercado exterior el 40% de su producción, contando para ello con la dinámica participación de las exportaciones a Japón, Estados Unidos y Australia que llegaron a representar el 30% de las exportaciones en 1973. Las exportaciones a estos países consisten en máquinas herramientas para usos generales que no requieren ser especializadas ni de gran precisión, y que usualmente las compran talleres mecánicos de pequeña escala o talleres de mantenimiento de fábricas de cierto tamaño.¹⁶ Otros tipos de maquinaria no eléctrica muestran a los productores estadounidenses aún muy competitivos. La maquinaria para generación de fuerza y energía y las máquinas de oficina, por ejemplo, mantienen un ritmo creciente del excedente de exportaciones sobre importaciones.¹⁷

La industria de maquinaria eléctrica presenta un panorama aún más alarmante desde la perspectiva de Estados Unidos. El deterioro del déficit comercial es impresionante, sobre todo en los equipos de telecomunicación y sonido (receptores de televisión, radio y otros), que en 1979 reflejaban un déficit de 3 099.3 millones de dólares y en 1983 se dispararon hasta 7 849.6 millones.¹⁸ Otros rubros importantes en el comercio de la industria, según se aprecia en el cuadro 3, son la maquinaria para energía eléctrica y los aparatos para generar, cortar o proteger circuitos eléctricos (representan cerca del 15% de exportaciones e importaciones de la industria en 1979); y el rubro residual de otras maquinarias y equipos eléctricos (que acumulan el 54.2% de las exportaciones y el 36.5% de las importaciones de la industria).¹⁹

La industria automotriz constituye un caso de naturaleza diferente. Originalmente una industria superavitaria (584.1 millones de dólares en 1966), pasó a ser deficitaria en los primeros años de la década de los setenta (déficit de 1 930.8 millones de dólares en 1970), hasta registrar déficit desorbitados en los años ochenta (10 203.9 millones de dólares en 1980 y 23 210.9 millones en 1983). Aquí se conjugan dos tendencias independientes para producir un mismo efecto de deterioro del déficit comercial estadounidense: por una parte, la industria japonesa supera en eficiencia a las otras y compite muy exitosamente en los mercados internacionales,

16 A. Amsden, "The Division of Labour is Limited by the Type of Market: the Case of the Taiwanese Machine Tool Industry", *World Development*, 5 (1977), núm. 3, pp. 217-233.

17 La tendencia del grupo en conjunto prevalece, aunque productos más específicos como máquinas de escribir, calculadoras y sumadoras, etc., han pasado a tener saldos deficitarios (anexo I).

18 El efecto se debe principalmente a la expansión de las importaciones. Tanto las exportaciones como las importaciones se duplicaron de un año al otro, manteniéndose la relación entre ellas por la cual las importaciones casi triplican a las exportaciones.

19 Se destacan al interior de otros equipos eléctricos: instrumentos y aparatos de medición y control (22.8% de las exportaciones de la industria en 1979), válvulas y tubos termiónicos y transistores (14% de las exportaciones y 21.2% de las importaciones), y otra maquinaria y aparatos (10.5% de las exportaciones).

incluyendo el de Estados Unidos; y por otra, las mismas empresas transnacionales estadounidenses responden a las presiones competitivas trasladando la producción de partes y componentes a plantas fuera de los Estados Unidos, en un intento por disminuir costos.

En lo que respecta a la penetración japonesa en el mercado de Estados Unidos, basta referirla a que los autos japoneses sumaron el 18.3% de la oferta total del mercado estadounidense durante 1984, a pesar de estar aún en vigencia el "convenio de restricción voluntaria" que fijaba cuotas máximas al envío de autos japoneses a Estados Unidos.²⁰ Al anunciarse el fin del "convenio" original en marzo de 1985, los fabricantes japoneses decidieron aumentar 24% sus exportaciones durante 1985.²¹ La expresión más concreta de dicha penetración tal vez se encuentra en la relación de unidades importadas al total de unidades consumidas internamente (índice de penetración de importaciones); éste se triplicó desde alrededor del 10%, a finales de la década de los sesenta, hasta niveles entre 28.2 y 29.6% en los primeros años de la década de los ochenta.²² El salto más fuerte se dio después del ajuste en el precio del petróleo de 1979, el cual provocó un cambio masivo en la demanda hacia carros pequeños y de mayor eficiencia en el consumo de combustible, disparándose el índice de penetración de importaciones de 17.8% en 1978, a 28.2% en 1980.²³

En lo que se refiere a las pautas futuras de reestructuración de la industria automotriz estadounidense, no pueden anticiparse exclusivamente por la dinámica propia de la industria en ese país, ni aún por simple referencia a la amenaza de penetración japonesa. Ésta es sin duda importante, pero habría que incorporar una visión más amplia de las perspectivas de la industria, tomando en cuenta su evolución pasada. Dos características fundamentales que habrán de prevalecer en el futuro más inmediato son destacadas por Jones y Womack: el surgimiento de una cuarta transformación técnico-administrativa en la organización de la industria, transformación que viene a rebasar a la anterior identificada con el sistema de producción japonés del "just in time"; y la consolidación de los oligopolios nacionales e internacionales mediante convenios y arreglos de coinversión entre empresas.

La nueva transformación de la industria automotriz supone un cambio de rumbo de lo que antes parecía consolidarse como el proyecto del auto mundial ("the world car"), y con ello de lo que era común asociar a ese proyecto en términos de una reestructuración internacional de la producción con miras a reducir los costos de producción. Las nuevas condiciones que ahora se subrayan atañen tanto a aspectos de demanda como de oferta.

20 Este convenio se extendió, desde 1981, durante cuatro años. Su propósito fue evitar el colapso financiero de las grandes transnacionales estadounidenses a la vez que fijar un periodo máximo pero razonable de protección, que les permitiera definir prioridades y realizar esfuerzos de reestructuración buscando aumentar su eficiencia.

21 A. Pinc, citado en *Comercio Exterior*, art. cit., p. 706.

22 J. Hart, "Interdependence and increased competition among the industrialized countries: steel, automobiles and microelectronics", *Paper to the Conference of Europeanists of the council for European Studies*, Washington, D.C., octubre 13-15, 1983.

23 *Ibid.*, p. 10.

Contrariamente a lo que se extrapolaba como una tendencia a la estandarización de modelos, y consiguientemente al predominio de las ventajas de economías de escala de grandes volúmenes de producción, ahora se estima que hay potencial para diferenciar productos atendiendo a tamaños, eficiencia en el uso de combustible, lujo, etc. Tal posibilidad de diferenciación la apuntalan las nuevas tecnologías de producción, particularmente la microelectrónica y los sistemas flexibles de producción (flexible manufacturing systems), los cuales hacen la producción menos dependiente de grandes escalas.

Las implicaciones de estas tendencias para la ubicación de la industria en países de menor desarrollo como México no serían, en principio, prometedoras. Las nuevas condiciones técnicas permiten otra vez centralizar la producción en los países industrializados. Y por otra parte, se observan pautas de comportamiento similares entre las grandes empresas automotrices, incluyendo el reconocimiento mutuo entre las empresas estadounidenses y japonesas de los beneficios de aprender unas de las otras, antes de intentar intensificar la competencia entre ellas. No es casual ni accidental que al convenio entre General Motors y Toyota para establecerse en la planta de Fremont (California), haya seguido el de Ford y Mazda en Hermosillo.²⁴ Ahora bien, no obstante las semejanzas aparentes entre ambos proyectos, es de apreciarse la ubicación del segundo en el norte de México, en una zona que ni siquiera cuenta con tradición industrial. Dilucidar las ventajas relativas de esa ubicación será un propósito importante en fases posteriores de investigación; entre tanto, resulta importante expresar ciertas reservas con respecto a las explicaciones simplistas ofrecidas hasta ahora.²⁵

Por otro lado, los esfuerzos de reestructuración de la industria automotriz por parte de los propios productores estadounidenses, consistentes en trasladar tramos del proceso productivo a sitios de menores costos, han revertido también en contra de la balanza comercial de Estados Unidos. La implantación del esquema de internacionalización del "automóvil mundial" que se pretendió consolidar durante la década de los setenta, ha conducido a un aumento de importaciones de partes y componentes sustantivamente mayor al que observan las exportaciones desde Estados Unidos. Hasta 1975, por ejemplo, las importaciones de partes y otros vehículos distintos de los autos de pasajeros, correspondían sólo a poco más de la mitad de las exportaciones de los mismos productos; en 1979, la proporción aumentó

24 El proyecto conjunto entre General Motors y Toyota se justifica así: "Toyota wants to gain experience in manufacturing under American conditions while gaining a broader access to the U.S. market, while GM wants a demonstration plant for new manufacturing techniques and manning levels and new products in small market segments while it works on new small car designs of its own for the late 1980s". (D. Jones y J. Womack, "Developing Countries and the Future of Automobile Industry", 1985, (mimeo.), (por aparecer en *World Development*).

25 Por ejemplo, Jones y Womack atribuyen la decisión a las presiones del gobierno mexicano para que Ford compense su balanza comercial (*art. cit.*, p. 28). Dado que estas presiones datan de muy atrás, y que habría otras formas de enfrentarlas, parece simplista atribuir el proyecto a ellas.

Cuadro 4

Exportaciones e importaciones de la industria automotriz, 1970-1979
(miles de dólares)

	1970	1975	1979
Autos de pasajeros (7321 SITC)			
X	837.2	2 892.2	4 743.3
M	3 914.3	7 548.4	16 016.1
M/X	467.6%	261.0%	337.6%
Autopartes y camiones (732-7321)			
X	2 712.5	7 144.4	10 075.6
M	1 566.2	3 868.5	8 897.6
M/X	57.7%	54.1%	88.3%

X: Exportaciones

M: Importaciones

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank.

hasta 88% (cuadro 4). Esas tendencias datan ya de varios años atrás, pero se han agudizado aún más en lo que va de la presente década.²⁶ La internacionalización de esta industria por la vía de la producción doméstica, en lugar de surtir los autos y sus partes mediante la exportación desde Estados Unidos, se refleja en que las ventas locales fuera de Estados Unidos por filiales de empresas transnacionales equivalen aproximadamente al triple de las exportaciones de Estados Unidos.²⁷ En el mismo sentido, las importaciones a Estados Unidos provenientes de filiales en el exterior son cerca de la mitad de las exportaciones totales de la industria (42.6% en 1977).²⁸

2. Las industrias del hierro-acero y la de ropa-textiles

Un segundo grupo de industrias internacionalizadas predominantemente a través de la penetración de importaciones, lo constituyen las industrias del hierro y acero, y la de ropa y textiles. Puesto que estas industrias no dan muestras de cambios sustanciales en la base técnica de producción, ha surgido la amenaza de empresas ubicadas en otros países, incluyendo los de reciente industrialización, que alcanzan condiciones competitivas.

²⁶ Las tasas de crecimiento de exportaciones e importaciones en el periodo 1966-1980 son 7.5% y 8.7% respectivamente (Unger y Kushida, *op. cit.*, cuadros 1 y 2).

²⁷ S. Kushida, *Tendencias recientes del comercio y de la inversión extranjera directa de los Estados Unidos en el contexto de la reestructuración tecnológica industrial* (documento de trabajo del proyecto "Reestructuración Industrial y Tecnológica", PROCIENTEC-CEE), El Colegio de México, mayo 1986, 54 pp.

En el caso del acero, durante la década de los setenta la planta norteamericana se quedó rezagada técnicamente y, si no se hubiera protegido, se asegura que podría haber sido desplazada por importaciones japonesas, europeas y latinoamericanas.²⁹ En 1984, la participación de las importaciones de acero en el mercado estadounidense fue de 26.7%.³⁰

Aun cuando se reconoce un alto costo directo e indirecto de tal protección para la economía de Estados Unidos, se lleva a cabo con el propósito explícito de salvar empleos en el país, máxime que hay comunidades enteras en el Noroeste y en Ohio que dependen casi íntegramente de la industria del acero.³¹

La industria textil y del vestido, por otra parte, se distingue tanto por su importancia en términos de empleo como por su creciente peso en el déficit comercial estadounidense. En 1980, representaba el 11.1% del empleo total en manufacturas de Estados Unidos, aun cuando venía en descenso comparado con el 12.5% correspondiente a 1971.³² Su mayor intensidad de uso de mano de obra con relación a otras manufacturas se infiere al considerar su participación en la producción que es tan sólo del 6.3% del total de manufacturas en 1980, por lo que es común asociar a la penetración de importaciones con un desplazamiento significativo en el empleo doméstico.

La penetración de importaciones, por otra parte, ha mantenido un ritmo ascendente tal que en los últimos años su déficit comercial es equivalente al 33% del déficit comercial total de las manufacturas, sólo superado individualmente por la industria automotriz.³³

29 La capacidad hipotética de los países latinoamericanos no se verifica en la realidad, pues las importaciones latinoamericanas de acero de los Estados Unidos alcanzan tres veces el monto de las exportaciones de la región a Estados Unidos (Evans, 1983, p. 459). En una perspectiva de largo alcance, Brasil es el país más afectado por la política proteccionista de Estados Unidos, dado que sus vastas reservas de mineral de hierro de alta calidad le conceden ventajas comparativas para convertirse en exportador importante en el largo plazo (*ibid.*). La capacidad competitiva en el acero de Japón se atribuye a que la reconstrucción de su planta productiva desde los cincuenta, se basó en lo que era entonces una nueva tecnología de procesos de oxigenación (basic oxygen process), opuesta a los altos hornos (open heart furnaces) en que descansa la industria estadounidense; la nueva tecnología probó ser más eficiente (Hart, *art. cit.*, p. 6).

30 *Comercio Exterior*, 1985, p. 706.

31 El costo indirecto más importante es tal vez el impacto en costos que se traslada a otras industrias fabricantes de productos metálicos. Se estima, por ejemplo, que las empresas automotrices de Estados Unidos pagan de 25% a 30% más por el acero que lo gastado por sus competidores japoneses (Evans, *art. cit.*, p. 458).

32 La proporción y tendencia del empleo de la industria en el total de manufacturas es muy similar en otros países industrializados. En el Reino Unido pasa de 12.6% a 11.2% de 1970 a 1980, en Japón de 15.0% a 12.7%, y en Alemania de 10.0% a 7.4% (I. Yamazawa, "Renewal of the Textile Industry in Developed Countries and World Textile trade", *Hitotsubashi Journal of Economics*, 24 [1983], pp. 25-41).

33 El déficit de la industria textil y del vestido es de 10 443 millones de dólares en 1983, 90% del cual corresponde al vestido. El del total de manufacturas es de 31 695 millones de dólares (anexo II).

No obstante la aparente asociación entre el crecimiento de importaciones y el desplazamiento de empleos que usualmente se invoca para justificar las recientes demandas de protección, es necesario profundizar en tres aspectos que oscurecen la linealidad de tal relación.³⁴ Uno es el incremento en la productividad de la industria, merced a la introducción de nuevas tecnologías; otro, es la relación entre las importaciones de ropa y las exportaciones de los textiles que se usan para hacer la misma ropa que importa el propio Estados Unidos. Un tercer aspecto, derivado de los dos anteriores, es la conformación de una dualidad industrial en la que las grandes empresas líderes en la incorporación de avances tecnológicos implantan esquemas de internacionalización de la producción que terminan por desplazar la actividad doméstica de firmas estadounidenses de menor tamaño.

El desarrollo de nuevas tecnologías aplicables a la industria textil y a la confección sin duda ha significado el desplazamiento de un número considerable de empleos. La industria textil, de muy alta intensidad de capital y concentrada en un puñado de grandes empresas, mantiene un ritmo constante de innovaciones que han representado aumentos en la productividad laboral del 5% durante los últimos diez años.³⁵ El incremento en la eficiencia entre 1980 y 1984 resultó de la combinación del aumento de la producción, a la vez que se dejó sin empleo a 100 mil trabajadores.³⁶ Y la misma tendencia modernizante, aunque de resultados menos exitosos hasta ahora, es válida para ciertos sectores del vestido, tales como camisas y blusas.

Hoffman y Rush concluyen que todos los estudios recientes acerca de las causas del desplazamiento de empleos en la industria del vestido, tanto en Estados Unidos como en Europa, identifican los aumentos en la productividad laboral como la más importante, superando a la penetración de importaciones y a otros efectos de tipo comercial. Aunque se haya demostrado la influencia prioritaria de los aumentos en la productividad, ello no significa que otros factores pierdan relevancia para esta industria. Históricamente la productividad laboral en los países industrializados ha crecido significativamente, pero no a tal grado que se compense el diferencial de salarios con respecto a productores de países en desarrollo.³⁷ Ello ha dado

34 Recientemente se dio gran divulgación al conflicto surgido entre el Congreso de los Estados Unidos y el presidente Reagan ante la solicitud de la industria textil frente al primero, para que se restrinjan las importaciones por la vía legal (*Business International*, 1985, p. 225). El Congreso aprobó la solicitud que reduciría hasta en 30% las importaciones de textiles provenientes del Tercer Mundo el pasado 4 de diciembre, para encontrarse con el esperado veto de Reagan el 18 del mismo mes de 1985.

35 "US Textiles and Apparel-Is Protection a Solution?", Overseas Development Council (ODC), *Policy Focus*, 1985, núm. 6.

36 Esta tendencia ha sido particularmente evidente en la fabricación de tejidos de punto grueso, donde se perdieron 74 mil empleos en los últimos diez años, a pesar de que la producción se mantuvo creciendo en casi 7% anualmente (ODC, *op. cit.*, p. 2).

37 K. Hoffman y H. Rush, *Microelectronics and the Clothing Industry*, Paper for the OECD meeting of June, 1984.

pie a estrategias de internacionalización de la producción dirigidas por grandes consorcios, entre los que destacan los estadounidenses.

La industria de la ropa y el vestido ha sido una de las pioneras en el impulso de la internacionalización a través del esquema de maquila o subcontratación internacional. Desde inicios de la década de los setenta ha concentrado una proporción considerable de las importaciones que hacen uso de las franquicias fiscales otorgadas por las fracciones 806.30/807.00 del código aduanero de Estados Unidos.³⁸ Dichas fracciones permiten el reingreso de productos o partes que han sufrido ulterior procesamiento fuera del país, gravándose con derecho de importación únicamente el valor añadido en el extranjero.³⁹ Pero más allá del impresionante crecimiento atestiguado en este tipo de importaciones, subsisten las condiciones objetivas que son su razón de ser: el suministro de las materias primas (textiles) continúa siendo estadounidense, por un lado; y por otra parte, son las grandes cadenas de distribución mayorista y minorista las que dirigen tal proceso de internacionalización.⁴⁰ Dicho de otra manera, hay ganadores lo mismo que perdedores en el propio contexto de Estados Unidos, por lo que puede entenderse en atención al poder de unos sobre otros la aparente contradicción de estas medidas de política.

La nueva realidad tecnológica y competitiva de las industrias textil y del vestido de los Estados Unidos apunta hacia una mayor concentración de la producción en las grandes empresas. La renovación de la industria textil se caracterizó por un doble proceso en el que la respuesta muy activa de las grandes compañías de textiles que se dedicaron a modernizar sus plantas y a promover exportaciones, se vio acompañada de un movimiento

³⁸ En 1969, los productos textiles (particularmente ropa interior, de mujer y niños), representaron 6% de las importaciones de países subdesarrollados a través de la fracción 807.00 (G. Helleiner, "Manufactured Exports from Less-developed Countries and multinational firms", *The Economic Journal*, 83 (1973), pp. 21-47; véase cuadro II, p. 41).

³⁹ Las fracciones 806.30 y 807.00 se aplican a casos distintos. La fracción 806.30 se emplea para artículos de metal que reciben procesamiento adicional fuera de los Estados Unidos antes de reingresar a este país para otra fase de procesamiento. En cambio, la fracción 807.00 opera para artículos que son ensamblados en el extranjero a partir de componentes fabricados en Estados Unidos, sin que requieran procesamiento adicional posterior. En este último caso es necesario que los componentes estadounidenses no hayan perdido su identidad física, lo que conlleva ciertos problemas de interpretación en la práctica. Desde los inicios de la operación de este sistema, México se encuentra a la cabeza de los países en desarrollo que hacen uso de esas fracciones. En 1970, México aportó 42% de las importaciones estadounidenses a través de la fracción 807.00, con mucho la más importante del esquema (Helleiner, *op. cit.*, pp. 38 y 44); y entre 1970 y 1974, México participó con 42.8% en promedio de las importaciones originadas en países en desarrollo, a través de las fracciones 807.00 y 806.30 (D. Nayyar, "Transnational Corporations and Manufactured Exports from poor Countries", *The Economic Journal*, 88 [1978], pp. 59-84; véase p. 67). Para 1978, se estima que correspondió a nuestro país casi la tercera parte del total de importaciones estadounidenses por esas fracciones (M. Martínez del Campo, "Ventajas e inconvenientes de la actividad maquiladora en México", *Comercio Exterior*, 33 [1983], núm. 2, pp. 146-151; véase p. 148).

⁴⁰ Yamazawa, *art. cit.*

contrario en empresas pequeñas y medianas ineficientes, que fueron desplazadas del mercado por las presiones competitivas, teniendo como consecuencia el cese de 130 mil trabajadores entre 1973 y 1980.⁴¹ Las nuevas tecnologías en la industria del vestido basadas en el uso de la microelectrónica requieren altos montos de inversión y producción en gran escala. En forma paralela, aparece un proceso de reconcentración que intenta ubicar las unidades de producción cerca de los mercados de consumo.

Es el caso, por ejemplo, de algunos de los grandes productores de camisas que han invertido en sistemas computarizados de diseño (CAD) y corte automatizado, los cuales están ubicando las plantas de ensamblaje de las partes cerca del resto para facilitar la aceleración del ciclo de producción.⁴² Los grandes productores estadounidenses con potencial para invertir en las nuevas tecnologías automatizadoras, confían en dominar la industria de ese país antes de que principie la década próxima.⁴³

Ahora bien, la política industrial respecto a este sector ha tenido expresiones proteccionistas y otras de fomento a la modernización y a las exportaciones. Entre las últimas han sido destacadas las acciones del Departamento de Comercio y del Consejo de la Industria del Vestido.⁴⁴ El sentido contradictorio de unas y otras debe entenderse en tanto que hay grupos económicos que requieren determinada protección, y otros que están en posibilidad de emprender con éxito acciones de largo alcance, como hemos ilustrado antes. El resultado final de estas acciones está aún por verse, puesto que el dinamismo del mercado estadounidense (y de ahí sus importaciones) no es compartido por otros (potencial de exportaciones moderado). Es probable que, en el mediano plazo, se observe la reestructuración interna de la industria profundizándose las tendencias modernizadoras y de mayor concentración.

3. Los sectores de químicos, alimentos y metales no ferrosos

Las industrias que hacen uso intensivo de recursos naturales, sean químicos, metales no ferrosos o alimentos, no han sido objeto de políticas proteccionistas tan celosas como en algunos de los casos antes vistos, sino de medidas concretas y parciales dirigidas a ciertos productos en los que las

⁴¹ *Ibid.*, p. 25.

⁴² Aunque las nuevas tecnologías CAD (Computer Aided Design) y CAM (Computer Aided Manufacturing), son ahorradoras de mano de obra, son sus efectos de ahorro en materiales y en capital (por la flexibilidad de uso de los equipos) los determinantes para quienes los adquieren (Hoffman y Rush, *op. cit.*, p. 36).

⁴³ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁴ La expansión exitosa de exportaciones de textiles y ropa entre 1979 y 1981 se ha atribuido a la promoción del Depto. de Comercio ('Textile-apparel export drive'), aunado al desarrollo de nuevos textiles (denim y corduroy). El Consejo se formó en 1979 para servir de vínculo entre el gobierno federal y la industria del vestido. Ambas iniciativas se interpretan como un cambio radical en la tradición estadounidense de no ofrecer promoción oficial a las exportaciones (Yamazawa, *art. cit.*, p. 32).

importaciones llegan a causar un impacto preciso a ciertos productores de Estados Unidos. Los flujos comerciales tienden a ser entre empresas independientes entre sí en mayor grado que lo observado en otras industrias, tal como es el caso en aquellas cuya internacionalización ha procedido por la vía del comercio intrafirmas de partes, componentes o líneas de productos por asignación estratégica. No es mera coincidencia el que casi el 80% de los casos en que se fijó la pena de derechos compensatorios contra exportadores mexicanos corresponda a estas industrias, siendo ello reflejo del conflicto entre exportadores mexicanos y productores domésticos realmente independientes.⁴⁵

Los Estados Unidos se mantienen muy competitivos en estas industrias. De hecho, las industrias de químicos y metales han sido tradicionalmente superavitarias, como se muestra en los cuadros del anexo I. El sector de alimentos también ha arrojado grandes superávits a partir de la expansión de las exportaciones de cereales en los últimos años (anexo I), a pesar de que la estimación respecto a los alimentos procesados es deficitaria; no obstante, es esta industria tal vez la que presenta mayores dificultades para delimitar entre la producción y el comercio de alimentos primarios y los procesados, delimitación que en este caso deja de tener sentido al tomar en cuenta el amplio superávit señalado.

La industria de sustancias químicas industriales ha sido considerablemente más importante como exportadora que en su calidad de importadora. Desde finales de la década de los cuarenta contribuye sustancial y positivamente a la balanza comercial estadounidense, situación que también se observa individualmente para cada uno de los siete grupos de industrias químicas que se muestran en el anexo I. Los más importantes en esta contribución son los materiales plásticos, celulosa y resinas,⁴⁶ y los elementos y compuestos químicos orgánicos e inorgánicos,⁴⁷ pues representan alrededor del 70% de los flujos comerciales de químicos industriales. Aunque las importaciones de estos productos van en aumento, tanto la capacidad productiva instalada como la abundante existencia de los recursos naturales, le confieren ventajas comparativas a la industria de Estados Unidos para continuar respondiendo con mayores exportaciones. Es ésta una

⁴⁵ De 1980 a finales de 1984, se dieron 21 casos afirmativos contra los que se dictaminó el cobro de derechos compensatorios a las importaciones mexicanas, de los cuales correspondieron a industrias exportadoras de productos químicos (6 casos), metales no ferrosos (10), y los otros a textiles, ropa, productos de acero y de papel (J. Nogues, "Note on United States Countervailing Duty Cases Against Mexico", *Estudios Económicos*, El Colegio de México, 1986, núm. 2 (próxima publicación; véase cuadro 1).

⁴⁶ Dentro de este grupo, los productos de condensación y poliadición (5811 SITC) y los productos de polimerización y copolimerización (5812), dan cuenta de casi 75% de las exportaciones y las importaciones (anexo I).

⁴⁷ Los químicos orgánicos son con mucho más importantes. En 1979 representaron 58% de las exportaciones y 43% de las importaciones de la industria química, su saldo favorable se acerca al de la industria en conjunto (anexo I). Los hidrocarburos, ácidos y derivados, y compuestos de nitrógeno contribuyen con dos terceras partes del total de orgánicos.

industria en la que la internacionalización convencional a través del intercambio comercial de productos, se ve en forma propicia desde la perspectiva de Estados Unidos, lo que también supone expectativas favorables de exportación para algunas industrias mexicanas.⁴⁸

Los metales no ferrosos presentan un cuadro comercial de manera similar favorable a los Estados Unidos. Por una parte, el saldo de exportaciones menos importaciones es positivo y creciente para el sector en conjunto, y lo mismo para todos los grupos que conforman la industria, con la importante salvedad de derivados y aleaciones de cobre (anexo I).

Éstos significan el 25 % de las exportaciones y el 47 % de las importaciones en 1979, y contrastan con derivados y aleaciones de aluminio, que representan 58 % y 40 % de exportaciones e importaciones respectivamente.⁴⁹ El otro grupo de importancia es el níquel, que contribuyó con alrededor del 12 % de cada flujo en ese año. La expresión más sintética de la conveniencia para Estados Unidos de mantener la apertura comercial, estriba en que sus exportaciones de metales procesados o manufacturados van en aumento con respecto a los de metales primarios, alcanzando el 43 % del total de las exportaciones de metales en 1979; las importaciones de procesados, por el contrario, se han mantenido a niveles modestos de alrededor del 15 %.⁵⁰ No obstante la tendencia general a no impedir el comercio de estos productos, surgen con cierta frecuencia demandas de protección contra prácticas "desleales" de exportadores que afectan a empresas o regiones estadounidenses específicas muy sensibles a la competencia de países con menores costos de procesamiento.⁵¹

La industria alimentaria contribuye significativamente a la balanza comercial de Estados Unidos y constituye con la maquinaria no eléctrica, químicos industriales básicos y otro equipo de transporte (aeronaves, buques y equipo de ferrocarril), las industrias que continuaban presentando un superávit comercial considerable en 1983 (anexo II). Como ya se señaló, esto se debe principalmente a la exitosa expansión de las exportaciones de cereales, que en los últimos años dan cuenta de alrededor de dos terceras partes de las exportaciones del sector. Son los cereales, junto con

48 Entre las principales empresas exportadoras mexicanas se cuentan Fertimex, Terftalatos, Azufrera Panamericana, y otras tres grandes empresas de propiedad extranjera y de clara orientación exportadora (Química Fluor, Química Mexama y Química Sumex; para más detalles, K. Unger, *Competencia monopolística y tecnología en la industria mexicana*, El Colegio de México, 1985, véase cap. 2.

49 Las exportaciones de cobre y alambre de cobre son muy importantes para México. En 1975 constituían, junto con la automotriz, las industrias más importantes en exportaciones a través de empresas extranjeras. Industrial Minera Mexicana concentra casi la totalidad de esas exportaciones en ese año (Unger, 1985, *op. cit.*, pp. 39-40).

50 Los porcentajes respectivos en 1970 eran 27 % y 14 %. Aunque en 1980 las importaciones en el consumo aparente dieron un brinco hasta el 15 % (de alrededor del 10 % durante los sesenta y setenta), la composición de primarios a procesados todavía motiva poca preocupación.

51 Entre los casos de derechos compensatorios contra exportadores mexicanos de los últimos años mencionados antes, destacan los de productos de metales no ferrosos.

alimentos para animales, los dos únicos subsectores alimentarios con exportaciones superiores a las importaciones respectivas; los otros subsectores son deficitarios, como puede verse en el anexo I. Por el lado de las importaciones, se concentran cerca del 70 % en tres subsectores: pescados y mariscos, frutas y verduras, y café, té, cocoa y especias. Estos productos dependen en mayor grado de condiciones naturales y climáticas y poco de una política industrial para promoverlos, por lo que son poco relevantes a los propósitos de este trabajo. No obstante, en ellos se ejemplifica con claridad una política comercial controlada que en nada se asemeja al libre intercambio.

Implicaciones para México

Las pautas posibles de la reestructuración industrial y comercial de los sectores internacionalizados que he analizado, acarrearán diferentes consecuencias para los proyectos de desarrollo industrial e integración comercial de México con los Estados Unidos. En algunos casos hay cabida a la participación de México como oferente de ciertos productos cuya ventaja comparativa principal es la abundancia de recursos naturales, prospectos que son más viables en tanto que haya cierta complementariedad entre los productos mexicanos y los estadounidenses. Este potencial se observa en el comercio de productos químicos industriales, metales no ferrosos y alimentos procesados.

Otras condiciones menores convencionales habrán de prevalecer en otras industrias. La industria automotriz, líder del proceso de integración industrial y comercial de México con Estados Unidos durante los últimos años, ha visto alteradas las condiciones técnicas y económicas que auguraban expectativas favorables a tal integración. El reto manifiesto de la supremacía japonesa, alcanzada con base en una nueva organización social de la producción y que también permite la incorporación eficiente de los avances técnicos de la microelectrónica, ha modificado la noción del "auto mundial" que suponía perspectivas favorables a la participación de países como México en la producción especializada de ciertos componentes con menores costos de mano de obra, energía, control de contaminación, etc. El nuevo sistema de producción descansa en una tendencia contraria que consiste en reconcentrar las fases del proceso para ahorrar tiempo e inventarios y permitir estándares de calidad más estrictos. El interés mutuo de cooperación entre las grandes empresas estadounidenses y japonesas permite suponer que primeramente se organizarán entre ellas para facilitar su transición al nuevo sistema, postergando para el futuro la incorporación de otros países.

En otras industrias de maquinaria eléctrica-electrónica y equipo no eléctrico también se ha dejado sentir el impacto de la competitividad japonesa y de otros países del sureste asiático. El esquema de subcontratación (maquila) que incorporaba a México en el ensamble de semiconductores, está siendo radicalmente desplazado por la producción automatizada de circuitos integrados. La propia industria electrónica estadounidense ha per-

dido competitividad hasta en el mercado doméstico. Por otra parte, el creciente uso de componentes o aditamentos electrónicos en equipos no eléctricos de uso común o para industrias específicas (textil, alimentaria, etc.) hace ahora menos viable la participación de las exportaciones mexicanas en esos productos, a pesar de la evidencia que, aunque incipiente, venía presentándose desde finales de la década pasada.

Finalmente, las expectativas tampoco son halagüeñas con respecto a industrias tradicionales y decadentes (ejemplificadas con hierro-acero y ropa-textiles). La capacidad excedente de producción de hierro y acero a nivel mundial augura poco potencial exportador a la mayoría de los países. Las limitadas cuotas de importación que permitan los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, CEE, serán ocupadas, en todo caso, por países con industrias más modernas y eficientes como son Brasil y algunos países del sureste asiático; para México las posibilidades de competir en esos mercados son ínfimas. En ropa y textiles, al igual que en los productos de la electrónica que habían liderado el desarrollo de los esquemas de subcontratación internacional que alcanzaron a beneficiar a México, los avances tecnológicos en fibras y en procesos automatizados auguran un doble proceso de reconcentración tanto geográfica (cerca de los mercados de consumo), como económica en los grandes conglomerados de los países industrializados.

Anexo 1. Cuadro 1
 Balanza comercial de alimentos
 (millones de dólares corrientes)

	<i>X</i>		<i>M</i>		<i>X-M</i>	
	1979	1983	1979	1983	1979	1983
<i>Alimentos</i>	21 963.482	23 694.598	15 907.602	16 138.122	6 055.880	7 556.476
01 carne y sus preparados	1 134.046	1 191.402	2 776.648	2 242.018	-1 642.602	-1 050.616
02 lácteos y huevos	151.813	350.361	339.411	438.778	-187.598	-88.417
03 pescado y sus preparados	1 025.745	915.064	2 769.230	3 763.682	-1 743.485	-2 848.618
04 cereales y sus preparados	14 438.000	15 126.399	196.834	340.117	14 241.166	14 786.282
05 frutas y vegetales preparados	2 122.585	2 438.024	2 377.083	3 357.555	-254.498	-919.531
06 azúcar, miel y preparados	147.159	137.988	1 369.101	1 446.870	-1 221.942	-1 308.882
07 café, té, cocoa, especias y preparados	219.994	191.910	5 853.003	4 142.390	-5 633.009	-3 950.480
08 alimentos para animales	2 325.446	2 805.061	122.736	165.087	2 202.710	2 639.974
09 preparados de alimentos (residual)	398.694	538.389	103.556	241.625	295.138	296.764

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*.
 Data Bank.

Anexo 1. Cuadro 1a
Exportaciones e importaciones de alimentos, 1979

176

KURT UNGER

Alimentos	X (1979)		M (1979)	
	millones de dólares	participación (%)	millones de dólares	participación (%)
	21 963.482	100.0	15 907.602	100.0
01 Carne	1 134.046	5.16	2 776.648	17.45
011 carne fresca o congelada	1 057.049	4.81	2 092.553	13.15
012 carne seca, salada o ahumada	42.856	0.20	5.511	0.03
013 carne enlatada y manufacturada	34.141	0.15	678.584	4.26
02 Lácteos y huevos	151.813	0.69	339.411	2.13
022 leche y crema	nd	nd	7.074	0.04
023 mantequilla	1.058	0.005	2.820	0.02
024 queso y requesón	16.999	0.08	324.080	2.04
025 huevos	64.779	0.29	5.437	0.03
03 Pescado	1 025.745	4.67	2 769.230	17.41
031 pescado fresco o conservado en forma sencilla	nd	nd	nd	nd
032 pescado enlatado y preparados de pescados y mariscos	127.677	0.58	278.337	1.75
04 Cereales y sus preparados	14 438.000	65.74	196.834	1.24
041 trigo y meslina, sin moler	5 264.053	23.97	1.003	0.006
042 arroz	850.230	3.87	0.938	0.006
043 cebada, sin moler	91.207	0.42	21.026	0.13
044 maíz, sin moler	7 021.841	32.97	9.738	0.06
045 otros cereales, sin moler	707.273	3.22	5.163	0.03
046 harina y alimentos de trigo	227.357	1.04	0.398	0.003
047 harina y alimentos de otros cereales	50.721	0.23	1.063	0.006
048 preparados de cereal y de harina de frutas y vegetales	225.317	1.02	157.505	0.99

05 Frutas y vegetales	2 122.585	9.66	2 377.083	14.93
051 fruta fresca y nueces, frescas o secas	960.876	4.37	1 037.661	6.52
052 fruta seca	152.740	0.7	30.601	0.19
053 fruta en conserva y preparados	411.442	1.87	539.969	3.39
054 verduras frescas, congeladas o conservadas en forma sencilla	464.526	2.11	434.068	2.73
055 verduras, raíces y tuberosas preservados o preparados (enlatados o no)	133.001	0.60	334.784	2.10
06 Azúcar, miel y sus preparados	147.159	0.67	1 369.101	8.61
061 azúcar y miel	nd	nd	1 264.707	7.95
062 repostería de azúcar y otras preparaciones de azúcar	48.085	0.22	104.394	0.66
07 Café, té, cocoa, especias y manufacturas	219.994	1.0	5 853.003	36.79
071 café	145.522	0.66	4 308.821	27.09
072 cocoa	nd	nd	978.475	6.15
073 chocolate y otras preparaciones	41.584	0.19	272.456	1.71
074 té y mate	nd	nd	143.901	0.90
075 especias	4.307	0.02	149.350	0.94
08 Alimentos para animales (excepto cereales sin moler)	2 325.446	10.59	122.736	0.77
081 heno y forraje, fresco o seco	2 325.446	10.59	122.736	0.77
09 Otros alimentos preparados	398.693	1.82	103.556	0.65
091 margarina y manteca	60.460	0.28	.016	0.0001
099 otros alimentos preparados	338.233	1.54	103.540	0.65

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*.
Data Bank.

Anexo 1. Cuadro 2

Balanza comercial de químicos industriales
(millones de dólares corrientes)

	<i>X</i>		<i>M</i>		<i>M-X</i>	
	1979	1983	1979	1983	1979	1983
<i>Químicos</i>	16 287.246	16 315.860	7 443.103	9 589.907	8 844.143	6 725.953
51 (rev 1) elementos y compuestos químicos	7 136.545		4 840.809		2 295.736	
51 (rev 2) químicos orgánicos		4 541.129		3 516.045		1 025.084
52 (rev 1) alquitrán, mineral y químicos brutos de carbón, petróleo y gas	24.208		20.094		4.114	
52 (rev 2) químicos inorgánicos		3 051.337		2 530.134		521.203
53 tintes y colorantes	461.561	504.952	291.235	475.562	170.326	29.390
56 fertilizantes	1 403.839	1 266.519	985.324	1 055.787	418.515	210.732
57 explosivos y pirotécnicos	87.748	86.747	62.995	69.451	24.753	17.296
58 plásticos, celulosa y resina	3 229.445	3 694.050	625.824	1 124.202	2 603.621	2 569.848
59 materiales y productos químicos (residual)	3 943.900	3 171.126	616.822	818.726	3 327.078	2 352.400

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*.
Data Bank.

Anexo 1. Cuadro 2a

Exportaciones e importaciones de químicos industriales

	<i>X (1979)</i>		<i>M (1979)</i>	
	<i>millones de dólares</i>	<i>participación (%)</i>	<i>millones de dólares</i>	<i>participación (%)</i>
<i>Químicos industriales</i>	<i>16 287.246</i>	<i>100.0</i>	<i>7 443.103</i>	<i>100.0</i>
51 Elementos y compuestos químicos	7 136.545	43.82	4 840.809	65.04
512 químicos orgánicos	4 161.182	25.55	2 107.223	28.31
513 químicos inorgánicos, elementos, óxidos y sales de halógeno	1 019.480	6.26	1 401.779	18.83
514 otros químicos inorgánicos	819.172	5.03	310.835	4.18
515 materiales radioactivos y asociados	937.213	5.75	970.590	13.04
residual (no incluido en las anteriores)	199.489	1.22	50.382	0.68
52 Alquitrán mineral y químicos brutos de carbón, petróleo y gas natural	24.208	0.15	20.094	0.27
521 alquitrán mineral y químicos brutos de carbón, petróleo y gas natural	24.208	0.15	20.094	0.27

Anexo 1. Cuadro 2a (Continuación)

	X (1979)		M (1979)	
	millones de dólares	participación (%)	millones de dólares	participación (%)
<i>Químicos industriales</i>	16 287.246	100.0	7 443.103	100.0
53 Tintes y colorantes	461.561	2.83	291.235	3.91
531 tinturas orgánicas sintéticas, índigo natural y lacas	168.870	1.04	179.003	2.40
532 extractos de tintes y materiales sintéticos para curtir	nd	nd	17.575	0.24
533 pigmentos, pinturas, barnices y materiales relacionados	284.439	1.75	94.657	1.27
56 Fertilizantes manufacturados	1 403.839	8.62	985.324	13.24
561 fertilizantes manufacturados	1 403.839	8.62	985.324	13.24
571 explosivos y pirotécnicos	87.748	0.54	62.995	0.85
58 Materiales plásticos, celulosa regenerada y resinas artificiales	3 229.445	19.83	625.824	8.41
581 materiales plásticos, celulosa regenerada y resinas artificiales	3 229.445	19.83	625.824	8.41
59 Otros materiales y productos químicos	3 943.900	24.21	616.822	8.29
599 otros materiales y productos químicos	3 943.900	24.21	616.822	8.29

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*,
Data Bank.

Anexo 1. Cuadro 3

Balanza comercial de maquinaria no eléctrica
(millones de dólares corrientes)

	<i>X</i>		<i>M</i>		<i>X-M</i>	
	1979	1983	1979	1983	1979	1983
<i>Maquinaria no eléctrica</i>	31 388.484	38 833.213	14 752.214	24 069.698	16 636.270	14 763.515
71 maquinaria y equipo generadores de fuerza	5 784.434	8 850.973	3 236.395	5 413.720	2 548.039	3 437.253
72 maquinaria especializada	8 517.140	9 249.529	3 887.322	5 211.371	4 629.818	4 038.158
73 maquinaria para metales	909.451	1 146.034	1 194.914	1 542.476	-285.463	-396.442
74 maquinaria de uso común	10 427.493	7 961.789	4 736.733	4 937.977	5 690.760	3 023.812
75 maquinaria de oficina y equipo de procesamiento	5 749.966	11 624.888	1 696.850	6 964.154	4 053.116	4 660.734

Nota: Clasificación correspondiente a SITC rev. 2.

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*.
Data Bank.

Anexo 1. Cuadro 3a

Exportaciones e importaciones de maquinaria no eléctrica, 1979

	X (1979)		M (1979)	
	millones de dólares	participación (%)	millones de dólares	participación (%)
Maquinaria no eléctrica	31 388.484	100.0	14 752.214	100.0
71* Maquinaria y equipo generadores de fuerza	nd**	nd**	nd**	nd**
711 maquinaria y equipo generadores de fuerza	(5 784.434)	(18.12)	(3 236.395)	(21.19)
7111 calderas generadoras de vapor	227.002	0.71	25.451	0.17
7112 instalaciones de calderas residenciales. C. Ind., economizadores, condensadores, calentadores y similares	41.074	0.13	8.730	0.06
7113 motores y turbinas de vapor	nd	nd	200.697	1.31
7114 motores de avión	1 038.653	3.25	548.106	3.59
7115 máquinas de combustión interna (excepto de avión)	3 111.989	9.75	2 310.473	15.13
7116 turbinas de gas (excepto de avión)	1 071.609	3.36	65.741	0.43
7117 reactores nucleares	196.701	0.62	nd	nd
7118 máquinas, residual (de aire, aire caliente, molinos de agua, turbinas de agua)	97.406	0.30	77.197	0.50
72* Maquinaria especializada	8 517.140	26.68	3 887.322	25.45
712 maquinaria e implementos agrícolas	2 672.679	8.37	1 574.555	10.31
7121 maquinaria e implementos agrícolas para preparar y cultivar suelos	261.578	0.82	160.335	1.05

7122	maquinaria e implementos agrícolas para cosechar, desgranar y separar	645.253	2.02	523.129	3.42
7123	máquinas ordeñadoras, separadoras de crema y otro equipo para granjas de lácteos	82.101	0.26	37.815	0.25
7125	tractores (excepto combinaciones tractor trailer)	1 547.333	4.85	746.981	4.89
7129	maquinaria e implementos agrícolas (residual)	136.414	0.43	106.295	0.7
717	maquinaria para textiles y cuero	650.936	2.04	876.321	5.74
7171	maquinaria textil	500.823	1.57	600.602	3.93
7172	máquinas (excepto de coser) para preparar, curtir y trabajar cuero	21.476	0.07	10.764	0.07
7173	máquinas de coser	128.637	0.40	264.955	1.73
718	máquinas para industrias especiales	5 193.525	16.27	1 436.446	9.40
7181	maquinaria para moler papel, pulpa, para cortar papel y para manufactura de papel	226.190	0.71	245.588	1.61
7182	maquinaria para imprenta y encuademación	557.195	1.74	270.972	1.77
7183	máquinas procesadoras de alimentos	261.677	0.82	96.497	0.63
7184	máquinas para construcción y minería, residual	3 756.455	11.77	714.692	4.68
7185	maquinaria para moler, separar y moldear minerales, maquinaria para vidrio	392.008	1.23	108.697	0.71
73*	maquinaria para metales				
715	maquinaria para metales	909.451	2.85	1 194.914	7.82
7151	máquinas herramienta para metales	671.717	2.10	1 096.679	7.18

Anexo 1. Cuadro 3a (Continuación)

	X (1979)		M (1979)	
	millones de dólares	participación (%)	millones de dólares	participación (%)
Maquinaria no eléctrica	31 388.481	100.0	14 752.214	100.0
7152 otra maquinaria para metales	397.734	0.74	98.235	0.64
74* Maquinaria de uso común				
719 maquinaria, instrumentos y partes no eléctricas	10 427.493	32.67	4 736.733	31.02
7191 equipo de calefacción y enfriamiento	1 821.240	5.70	309.809	2.03
7192 bombas y centrífugas	2 356.341	7.38	940.298	6.16
7193 equipo mecánico para maniobras	1 995.472	6.25	601.376	3.94
7194 aparatos domésticos, no eléctricos	8 356	0.03	10.728	0.07
7195 maquinaria de fuerza, residual	846.826	2.65	615.234	4.03
7196 otra maquinaria no eléctrica	795.852	2.49	279.008	1.83
7197 bolas, cilindros o soportes de cilindros de aguja	290.806	0.91	472.447	3.09
7198 maquinaria e instrumentos mecánicos, residual	1 198.984	3.76	727.947	4.77
7199 partes y accesorios de maquinaria, residual	1 113.616	3.49	779.886	5.11
75* máquinas de oficina y equipo de procesamiento de datos				
714 máquinas de oficina	5 749.966	18.01	nd** (1 696.850)	nd** (11.11)

7141 máquinas de escribir y para escribir cheques	111.669	0.35	386.225	2.53
7142 calculadoras, sumadoras y similares (incl. computadoras electrónicas)	90.719	0.28	410.508	2.69
7143 máquinas para estadística (de tarjetas o cintas)	3 062.297	9.59	nd	nd
7149 máquinas de oficina, residual	2 485.281	7.78	900.117	5.89

Notas: * La numeración a 2 dígitos corresponde al SITC rev. 2. Su equivalente en el SITC rev. 1 es la calificación a 3 y 4 dígitos que se especifica en los renglones siguientes.

** Entre paréntesis, la suma de las cifras disponibles.

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank.

Anexo 1. Cuadro 4

Balanza comercial de maquinaria eléctrica
(millones de dólares corrientes)

	X		M		X-M	
	1979	1983	1979	1983	1979	1983
<i>Maquinaria eléctrica</i>	12 567.346	15 548.553	13 034.586	24 566.259	-467.240	-9 017.706
76 Maquinaria y equipo de comunicación y de grabación y reproducción de sonido	1 998.156	3 769.475	5 097.444	11 619.065	-3 099.288	-7 849.590
77 Maquinaria, aparatos, herramientas y partes eléctricas, residual	10 569.190	11 779.078	7 937.142	12 947.194	2 632.048	-1 168.116

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank.

Anexo 1. Cuadro 4a

Exportaciones e importaciones de maquinaria eléctrica, 1979

	X (1979)		M (1979)	
	millones de dólares	participación (%)	millones de dólares	participación (%)
<i>Maquinaria no eléctrica</i>	12 567.346	100.0	13 034.586	100.0
76* Aparatos y equipo de comunicación, grabación y reproducción de sonido	1 998.156	15.90	5 097.444	39.11
724 Aparatos de telecomunicación				
7241 receptores de TV, incluidas los combinados con gramófono o radio	0	0	702.188	5.39
7242 receptores de radio con o sin gramófono	0	0	1 755.248	13.47
7249 equipo de telecomunicaciones	1 998.156	15.9	2 640.008	20.25
77* Otra maquinaria eléctrica	10 569.190	84.1	7 937.142	60.89
722 Maquinaria de energía eléctrica e interruptores	1 913.348	15.22	1 694.710	13.0
7221 máquinas de energía eléctrica	472.447	3.76	706.953	5.41
7222 máquinas para encender, interrumpir o proteger circuitos eléctricos	1 440.901	11.47	987.757	7.58
723 Equipo para distribuir electricidad	527.829	4.20	396.661	3.04

7231	alambres y cables aislantes	392.216	3.12	366.352	2.81
7232	equipo de aislamiento eléctrico	135.613	1.07	30.309	0.23
725	Electrodomésticos	617.890	4.92	798.787	6.13
7250	electrodomésticos	617.890	4.92	798.787	6.13
726	Aparatos eléctricos y radiológicos	698.742	5.56	288.918	2.22
7261	electromédicos	442.393	3.52	68.218	0.52
7262	aparatos de rayos X	256.349	2.04	220.700	1.69
729	Otra maquinaria y aparatos eléctricos	6 811.381	54.2	4 758.066	36.50
7291	baterías y acumuladores	237.517	1.89	148.638	1.14
7292	lámparas eléctricas	148.493	1.18	150.169	1.15
7293	válvulas y tubos termiónicas, células fotoeléctricas, transistores, etc.	1 722.218	13.7	2 760.068	21.17
7294	equipo eléctrico automotriz	348.315	2.77	281.236	2.16
7295	equipo y aparatos de medición y control eléctrico	2 870.420	22.84	501.021	3.84
7296	herramientas manuales electromecánicas	128.647	1.02	72.437	0.56
7297	aceleradores de electrones y protones	18.334	0.14	0	0
7299	maquinaria y aparatos eléctricos, residual	1 337.437	10.64	844.500	6.48

* La numeración a 2 dígitos corresponde al SITC rev. 2. Su equivalente en el SITC rev. 1 es la clasificación a 3 y 4 dígitos que se especifica en los renglones siguientes.

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank.

Anexo 1. Cuadro 5

Exportaciones e importaciones de hierro y acero, 1979

	<i>X (1979)</i>		<i>M (1979)</i>		<i>X-M</i>
	<i>millones de dólares</i>	<i>participación (%)</i>	<i>millones de dólares</i>	<i>participación (%)</i>	<i>millones de dólares</i>
<i>67 Hierro y acero</i>	<i>1 775.460</i>	<i>100.0</i>	<i>8 215.748</i>	<i>100.0</i>	<i>-6 440.288</i>
671 hierro en lingotes	115.594	4.94	736.799	8.97	-621.205
672 hierro y acero en barras y otras formas primarias	93.695	4.01	248.627	3.03	-154.932
673 varillas, ángulos, moldes y secciones de hierro y acero	244.293	10.45	1 669.758	20.32	-1 425.465
674 planchas y láminas de hierro y acero	nd	nd	3 258.505	39.66	-3 258.505
675 aros y tiras de hierro y acero	80.439	3.44	96.678	1.18	-16.239
676 materiales para vías de FFCC	37.511	1.60	80.435	0.98	-42.924
677 alambre (excepto varilla) de hierro y acero	54.952	2.35	389.469	4.74	-334.517
678 tubos, pipas e instalaciones de hierro y acero	1 076.579	46.04	1 705.336	20.76	-628.757
679 hierro y acero forjado o fundido sin elaborar (residual)	72.397	3.10	30.141	0.37	42.256

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank.

Anexo 1. Cuadro 6

Exportaciones e importaciones de metales no ferrosos manufacturados, 1979

	<i>X (1979)</i>		<i>M (1979)</i>		<i>X-M (1979)</i>
	<i>millones de dólares</i>	<i>participación (%)</i>	<i>millones de dólares</i>	<i>participación (%)</i>	<i>millones de dólares</i>
<i>Metales no ferrosos manufacturados</i>	<i>1 061.754</i>	<i>100.0</i>	<i>1 006.886</i>	<i>100.0</i>	<i>54.868</i>
6822 cobre y aleaciones, manufacturado	274.328	25.84	470.397	46.72	-196.069
6832 níquel y aleaciones, manufacturado	147.676	13.91	118.047	11.72	29.629
6842 aluminio y aleaciones, manufacturado	617.596	58.17	404.325	40.16	213.271
6852 plomo y aleaciones, manufacturado	4.079	0.38	1.925	0.19	2.154
6862 zinc y aleaciones, manufacturado	6.674	0.63	4.093	0.41	2.581
6872 estaño y aleaciones, manufacturado	11.401	1.08	8.099	0.80	3.302
<i>Metales no ferrosos (total)</i>	<i>2 471.763</i>		<i>6 450.637</i>		<i>-3 978.874</i>

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank

Anexo 1. Cuadro 7
Exportaciones e importaciones de textiles, 1979

	<i>X (1979)</i>		<i>M (1979)</i>		<i>X-M</i>
	<i>millones de dólares</i>	<i>participación (%)</i>	<i>millones de dólares</i>	<i>participación (%)</i>	<i>millones de dólares</i>
65 Textiles	3 181.632	100.0	2 291.375	100.0	889.987
651 Hilos e hilados textiles	nd	nd	nd	nd	nd
6511 hilos e hilados de seda	10.368	0.32	5.336	0.23	5.032
6512 hilados de lana y pelo de animales	1.489	0.05	19.938	0.87	-18.449
6513 hilos e hilados de algodón (sin blanquear)	34.131	1.07	20.358	0.89	13.773
6514 hilos e hilados de algodón (blanqueado, teñido, mercerizado)	15.638	0.49	nd	nd	nd
6515 hilos e hilados de lino, ramino y cáñamo	nd	nd	7.227	0.32	nd
6516 hilos e hilados de fibras sintéticas	453.177	14.24	57.929	2.53	395.248
6517 hilos e hilados de fibras artificiales regeneradas	31.793	1.0	.001	0	31.792
6518 hilados de fibras de vidrio	38.867	1.22	6.802	0.30	32.065
6519 hilados de fibras textiles (residual)	6.624	0.21	2.430	0.11	4.194
652 Telas de algodón (excepto telas especiales y estrechas)	nd	nd	401.872	17.54	nd
6521 telas de algodón sin blanquear	43.037	1.35	249.155	10.87	-206.118
6522 telas de algodón, blanqueados	nd	nd	152.717	6.66	nd
653 Telas de otros materiales	nd	nd	nd	nd	nd

6531	telas de seda	nd	nd	60.035	2.62	nd
6532	telas de lana	nd	nd	82.957	3.62	nd
6533	telas de lino, cáñamo y ramino	nd	nd	nd	nd	nd
6534	telas de yute	nd	nd	188.265	8.22	nd
6535	telas de fibra sintética	53.368	1.68	367.530	16.04	-314.162
6536	telas de fibras artificiales y regeneradas	15.782	0.50	37.975	1.66	-22.193
6537	telas de punto	55.239	1.74	24.943	1.09	30.296
6538	telas de fibra de vidrio	nd	nd	5.221	0.23	nd
6539	otras telas	15.576	0.49	34.072	1.49	-18.496
654	Listones, encajes y otras telas estrechas	64.391	2.02	44.412	1.94	19.979
6541	listones, encajes y otras telas estrechas	64.391	2.02	44.412	1.94	19.979
655	Textiles especiales y productos relacionados	nd	nd	314.282	13.72	nd
6551	fieltro y sus productos	15.462	0.48	4.518	0.20	10.944
6554	telas revestidas o impregnadas y sus productos	393.817	12.38	142.851	6.23	250.966
6555	telas y ribetes de elástico	23.613	7.42	3.391	0.15	20.222
6556	cuerdas, cables y sus productos	15.750	4.95	125.837	5.49	-110.087
6557	sombreros	nd	nd	11.748	0.51	nd
6558	entretelas, mechas y otros textiles para máquinas	87.086	2.74	21.954	0.96	65.132
6559	productos especiales de textiles y otros materiales	10.553	0.33	3.983	0.17	6.570
656	Productos elaborados con textiles, residual	327.778	10.30	241.743	10.55	86.035
6561	bolsas de tela	10.656	0.33	2.869	0.12	7.787

Anexo 1. Cuadro 7 (Continuación)

	X (1979)		M (1979)		X-M
	millones de dólares	participación (%)	millones de dólares	participación (%)	millones de dólares
65 Textiles	3 181.632	100.0	2 291.375	100.0	889.987
6562 lienzos, toldos, velas y otros productos de lona	13.176	0.41	4.904	0.21	8.272
6566 cobertores y cubiertas	4.645	0.15	12.775	0.56	-8.130
6569 otros productos de textiles	299.301	9.41	221.195	9.65	78.106
657 Tapetes y cubiertas para piso	nd	nd	316.217	13.80	nd
6574 linóleos y similares	50.023	1.57	15.181	0.66	34.842
6575 alfombras y tapetes anudados	nd	nd	155.646	6.79	nd
6576 otras alfombras y tapetes	nd	nd	119.363	5.21	nd
6577 tapices	3.937	0.12	1.401	0.06	2.536
6578 rejillas, pantallas y otros artículos de tejidos vegetales	nd	nd	24.636	1.07	nd

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank.

Anexo 1. Cuadro 8

Exportaciones e importaciones de ropa, 1979

	X (1979)		M (1979)		X-M
	millones de dólares	participación (%)	millones de dólares	participación (%)	millones de dólares
84 Ropa	957.991	100.0	6 356.742	100.0	-5 398.751
841 Ropa, excepto de pieles	832.038	86.85	6 269.926	98.63	-5 437.888
8411 ropa de textiles (no tejidas)	377.773	39.43	3 246.273	51.07	-2 868.500
8412 accesorios de vestir (no tejidas)	69.473	7.25	238.850	3.76	-169.377
8413 ropa de cuero	11.728	1.22	512.318	8.06	-500.590
8414 ropa y accesorios de punto	313.678	32.74	1 963.063	30.88	-1 649.385
8415 prendas para la cabeza	21.135	2.21	89.330	1.40	-68.195
8416 ropa y accesorios de hule	38.251	3.99	220.092	3.46	-181.841
842 Prendas de pieles (naturales y sintéticas)	79.305	8.28	86.816	1.37	-7.511
8420 prendas de pieles naturales y sintéticas	79.305	8.28	86.816	1.37	-7.511
residual	46.648	4.87	0	0	46.648

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank.

Anexo 1. Cuadro 9
Exportaciones e importaciones de vehículos de motor, 1979

	<i>X (1979)</i>		<i>M (1979)</i>		<i>X-M</i>
	<i>millones de dólares</i>	<i>participación (%)</i>	<i>millones de dólares</i>	<i>participación (%)</i>	<i>millones de dólares</i>
<i>Vehículos de motor</i>	<i>14 818.947</i>	<i>100.0</i>	<i>24 913.737</i>	<i>100.0</i>	<i>-10 094.790</i>
7321 autos de pasajeros (ensamblados o no)	4 743.301	26.69	16 016.046	57.25	-11 272.745
7322 autobuses (ensamblados o no)	83.970	0.47	112.900	0.40	-28.930
7323 camiones (ensamblados o no)	1 701.922	9.58	1 738.665	6.22	-36.743
7324 camiones especiales (ensamblados o no)	529.576	2.98	30.673	0.11	498.903
7325 tractores	357.216	2.01	138.875	0.50	218.341
7326 chasis con motores (para autos de pasajeros)	673.671	3.79	1 516.191	5.42	-842.520
7327 otros chasis con motor	nd	nd	nd	nd	nd
7328 carrocerías, chasis, autos y partes para vehículos de motor	6 693.755	37.67	4 404.614	15.74	2 289.141
7329 motocicletas y partes	35.536	0.20	955.773	3.42	-920.237

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank.

Anexo II

Balanza comercial de manufacturas, 1975-1983

(millones de dólares)

	1975	1980	1983
313 Bebidas	-980.732	-2 230.700	-2 782.592
314 Tabaco	871.890	1 866.711	1 885.874
321 Textiles	391.011	1 083.678	-908.407
323 Productos de piel	-120.264	-637.934	-1 243.216
324 Calzado	-1 267.104	-2 859.548	-4 189.111
331 Productos de madera	-95.715	-376.933	-992.052
332 Muebles	-230.748	-697.943	-1 450.560
352 Otros químicos	842.648	1 664.786	1 752.111
355 Productos de hule	-47.540	-1 820.687	-1 314.623
3849 Otro equipo de transporte	6 366.257	8 242.585	10 846.293
<i>Subtotal</i>	5 729.703	4 234.015	1 603.717
322 Ropa	-2 129.446	-5 726.290	-9 535.373
341 Productos de papel	-216.044	-2 650.877	-1 605.113
36 Productos de minerales no metálicos	-673.622	-2 669.308	-3 759.025
372 Metales no ferrosos	-1 268.850	-2 579.447	-5 449.145

Anexo II (Continuación)

	1975	1980	1983
381 Productos metálicos	51.570	-252.484	-1 541.757
385 Instrumentos y equipo profesional	1 169.774	250.580	2 637.344
<i>Subtotal</i>	-3 066.618	-13 627.826	-19 263.069
311 Alimentos	6 980.866	10 942.408	7 556.476
351 Químicos industriales	4 155.788	11 236.535	6 725.953
371 Hierro y acero	-2 238.303	-5 036.842	-5 933.618
382 Maquinaria no eléctrica	13 863.679	23 515.008	14 763.515
383 Maquinaria eléctrica	2 614.951	1 627.573	-9 017.706
384 Vehículos de motor	-1 380.265	-10 203.918	-23 210.868
390 Otras industrias	-1 019.394	-3 277.936	-4 929.716
<i>Subtotal</i>	22 977.322	28 802.828	-14 045.764
Industria de manufacturas	25 640.407	19 409.017	-31 695.116

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank.

Anexo III

Participación de las importaciones en el consumo aparente
(porcentajes)

	1966	1970	1975	1980
313 Bebidas	6.31	6.13	5.46	7.73
314 Tabaco	3.33	2.68	5.29	5.57
321 Textiles	3.89	4.11	3.36	4.56
323 Productos de piel	11.48	11.55	12.87	24.36
324 Calzado	5.79	15.74	27.74	35.35
331 Productos de madera	3.10	3.48	3.10	3.88
332 Muebles	1.38	3.16	3.82	6.16
352 Otros químicos	0.65	0.65	1.06	1.97
355 Productos de hule	0.91	2.51	4.75	14.06
3849 Otro equipo de transporte	1.49	1.59	2.11	3.15
<i>Subtotal</i>	2.68	3.31	3.78	5.72
322 Ropa	3.51	6.22	9.27	15.99
341 Productos de piel	4.71	4.29	3.97	7.21
369 Productos no metálicos	4.79	5.53	5.87	10.01
372 Metales no ferrosos	9.67	8.84	9.98	14.96

Anexo III (Continuación)

	1966	1970	1975	1980
381 Productos metálicos	1.3	2.04	2.98	3.67
385 Instrumentos y equipo profesional	4.22	5.07	6.60	9.69
<i>Subtotal</i>	4.16	4.72	5.66	8.95
311 Alimentos	5.34	5.9	5.7	7.64
351 Químicos industriales	3.61	4.96	6.57	9.59
371 Hierro y acero	4.15	6.4	8.41	9.87
382 Maquinaria no eléctrica	3.60	5.31	8.21	10.14
383 Maquinaria eléctrica	2.53	4.64	7.81	11.3
3843 Vehículos de motor	3.96	11.5	14.97	22.76
390 Otras industrias	2.80	4.47	4.98	7.65
<i>Subtotal</i>	3.91	6.2	7.89	10.97
Industrias de manufacturas (total)	3.71	5.25	6.58	9.47

FUENTE: Data Resources Inc., *OECD Trade Series A*, Data Bank; y ONU, *Year book of Industrial Statistics*, varios números.

JAPÓN: UN NUEVO FACTOR EN LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

GABRIEL SZÉKELY

El Colegio de México

DONALD WYMAN

Universidad de California, San Diego

EN LA LITERATURA sobre la probable evolución de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos se encuentran escasas referencias al importante papel que pudieran desempeñar terceros actores como Japón. Esto es fácil de explicar debido a la abrumadora concentración de las relaciones económicas de México con su vecino del norte. A los analistas mexicanos les preocupa generalmente la excesiva dependencia del país frente a la economía estadounidense; y, en particular, la vulnerabilidad nacional respecto a variaciones bruscas en la política económica de Washington. Ésta, aún sin proponérselo, afecta la capacidad de planeación del gobierno así como el desempeño de la economía mexicana. Se reconoce en México que es poco lo que se puede hacer para influir sobre políticas y decisiones tomadas en el exterior, y se insiste en que esta situación contribuye al deterioro de las relaciones políticas bilaterales de México con Estados Unidos.

La importancia de Japón es más fácil de percibir cuando al análisis de las políticas gubernamentales incorporamos el estudio del papel que juegan actores privados, o "las fuerzas del mercado", en la cambiante economía internacional de nuestros días. En el artículo anterior Kurt Unger analiza algunos de los cambios en la estructura productiva estadounidense, así como sus probables repercusiones para México en los próximos años. Reciben especial atención temas como el de las ventajas comparativas y la división internacional del trabajo, que afectarán los patrones tradicionales de migración de capital y mano de obra. Nosotros nos proponemos ir más lejos en nuestro análisis. La hipótesis central de este trabajo postula que el futuro de las relaciones México-Estados Unidos se verá afectado de manera importante por la creciente interacción entre las economías de México y Japón. Al mismo tiempo, dicha interacción deberá estudiarse dentro del marco más amplio y complejo representado por las relaciones económicas entre Estados Unidos y Japón. La característica central de estas relaciones la constituye una marcada competencia entre estos dos países por ocupar el liderazgo mundial en las áreas de la innovación, el cambio tecnológico y la

productividad. Coinciden en esta competencia otras naciones industrializadas, pero el objeto de este trabajo nos impide analizar este fenómeno de manera exhaustiva.

El enfoque que proponemos es poco común en el estudio de las relaciones de México con el mundo exterior. Es justificable en tanto se recuperan y organizan sistemáticamente una serie de datos empíricos relevantes que han pasado desapercibidos durante esta etapa difícil de transición de la economía internacional. Sin embargo, nuestro objetivo no es solamente organizar y describir la evidencia disponible, sino ofrecer además una interpretación que contribuya al debate académico. Para apoyar nuestro argumento central en el sentido de que las relaciones México-Estados Unidos se verán afectadas por las relaciones de México con Japón, y que éstas a su vez estarán sujetas a la evolución de las relaciones de Estados Unidos con Japón, nos concentramos aquí en el estudio de dos áreas importantes. La primera, el *petróleo*, nos permite ilustrar la manera tradicional en que se analizan las relaciones mexicano-japonesas en nuestros días. Utilizamos también el caso de las *inversiones* japonesas en México para contrastar la perspectiva tradicional con aquella que adoptamos en este trabajo. Estas dos áreas no agotan de ninguna manera los elementos disponibles de información y análisis —las finanzas serían otra área relevante. Pero las áreas que escogimos son suficientes para desarrollar nuestro argumento principal. Después de analizar el petróleo y las inversiones brevemente, el estudio termina con la discusión de los impactos previsibles en la evolución de las relaciones de México con Estados Unidos.

El petróleo y las relaciones México-Japón

A partir de 1980, México se ha convertido paulatinamente en un proveedor de petróleo relativamente importante para Japón. Las exportaciones mexicanas crecieron de 35 mil barriles diarios, mbd, en 1980, hasta alcanzar la cifra de 159 mbd en 1984 (11% de las exportaciones petroleras totales de México). El promedio de 148 mbd obtenido en 1985 refleja los problemas que enfrentó Petróleos Mexicanos durante el año para colocar el crudo con varios de sus clientes. Esto se debió a que las decisiones para reducir los precios de exportación con objeto de que éstos se ajustaran a las condiciones desfavorables del mercado, se tomaron con mucho rezago.¹

Las exportaciones mexicanas representan hoy en día cerca de 5% del total de las importaciones de petróleo crudo de Japón (3.6 millones de barriles diarios, mmbd). Si bien Japón ocupa el tercer lugar mundial en cuanto al consumo de petróleo se refiere, lo que lo diferencia sustancialmente de los dos consumidores más grandes es que aquellos producen

¹ Tan sólo en el mes de junio, las exportaciones petroleras totales cayeron estrechamente de cerca de 1.5 mmbd a 800 mbd, es decir, casi la mitad. Al ajustarse los precios a partir de julio, México logró recuperar un nivel de exportaciones cercano a su meta de 1.5 mmbd. Véase Gabriel Székely, "México y el petróleo, 1981-1985. Crónica de amargas lecciones", *La Jornada Semanal* (suplemento), 1 de septiembre de 1985.

internamente la mayor parte de sus necesidades. Estados Unidos produce 9 mmbd, importa 3 mmbd más de crudo y entre 1.5 y 1.8 mmbd de productos refinados. El 25% del crudo importado proviene de México, país que ocupa desde mayo de 1982 el primer puesto como abastecedor externo del mercado estadounidense. La Unión Soviética, por su parte, consume casi 10 de los 12 mmbd que produce, exportando el resto a sus vecinos europeos.

En contraste, prácticamente todo el petróleo consumido en Japón proviene del exterior. Por lo tanto, no deben sorprender los enormes esfuerzos de ese país por diversificar sus fuentes de abastecimiento energético en favor del gas natural y la energía nuclear; por disminuir su consumo y sus importaciones de petróleo; y por reducir su vulnerabilidad respecto de los productores del Medio Oriente que aún hoy suministran el 65% de la demanda petrolera total de Japón. En los dos primeros casos Japón ha obtenido logros importantes. Hace una década la contribución del gas y la energía nuclear para abastecer la demanda interna era casi nula, mientras que hoy representan más de 1 mmbd de petróleo equivalente del total de energía primaria consumida en el país. Las importaciones de petróleo crudo y de productos refinados se han reducido de 5.5 a 4.5 mmbd durante el mismo periodo. Esta reducción del consumo petrolero en Japón representa uno de los éxitos más resonantes entre las naciones industrializadas. En particular, si bien otras de esas naciones disminuyeron su consumo en una proporción similar a Japón, ninguna otra ha logrado a la vez mantener un ritmo acelerado y prácticamente ininterrumpido de crecimiento económico. Por ejemplo, en los cuatro años posteriores a la segunda explosión de los precios del petróleo en 1979, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, obtuvieron un crecimiento promedio de menos de 1%. En contraste, Japón creció durante el mismo periodo en un promedio de 3.6% anual.²

Sin embargo, los esfuerzos de Japón por diversificar sus fuentes de suministro de petróleo crudo no han tenido el éxito observado en Estados Unidos o Europa. En 1978, Estados Unidos importó 7 mmbd de petróleo crudo, de los cuales 5.7 mmbd provenían de la OPEP (y dentro de esta categoría, 2.7 mmbd representaron envíos de productores del Medio Oriente). Para 1984 esa situación había cambiado radicalmente: Estados Unidos importó sólo 3.4 mmbd, de los que la mitad provenían de la OPEP (y menos de medio millón de barriles diarios del Medio Oriente). Las cifras en el caso de Europa son también contundentes. Importó 12 mmbd en 1978, de los que 10 mmbd provenían de la OPEP (y 8 de éstos fueron suministrados por el Medio Oriente). Para 1984, las cifras se habían reducido drásticamente a 9, 5 y 3 mmbd, respectivamente.³ La excesiva dependen-

² *Energy Balances of OECD Countries, 1970-1982*, París, International Energy Agency, 1984. Nasto Sagawa, "Inter-Energy Competition in Japan, the United States and Europe", en *Energy in Japan*, Tokio, Institute of Energy Economics, noviembre de 1983.

³ *International Energy Agency, Annual Oil and Gas Statistics. 1978-1979*, París, 1981, pp. 74-75, *International Energy Agency, Oil and Gas Statistics*, París, segundo trimestre, 1985.

cia de Estados Unidos y de Europa respecto de la OPEP, y en especial del Medio Oriente, había dejado de ser una pesadilla. No así para Japón, pues ya se ha apuntado que las dos terceras partes de sus necesidades de consumo de petróleo aún provienen del Medio Oriente.

Es en este contexto que la participación de México en el mercado japonés, si bien parece modesta, no por ello es menos importante. Ningún otro país petrolero fuera de Asia ha logrado incursionar en el mercado japonés con tanto éxito. Una pregunta que resulta interesante considerar en el marco de este ensayo, se refiere a las motivaciones y objetivos de México y Japón que se han traducido en el establecimiento de una sólida relación bilateral en el área petrolera.

Para México, la abundancia de sus recursos petroleros ha significado el surgimiento de nuevas condiciones que, de aprovecharse, permitirían cristalizar un viejo anhelo: *el de diversificar sustancialmente las relaciones económicas del país con el mundo exterior*. Si bien es cierto que Estados Unidos continuará siendo el principal cliente y abastecedor de México en los ámbitos comercial y financiero, también lo es que existen, en la mitad de la década de los ochenta, oportunidades que apenas hace unos años parecían irrealizables. México podría adquirir mayor flexibilidad y una posición negociadora más fuerte respecto a Estados Unidos. Si nos remontamos al año de 1975, cuando México reinició sus ventas de petróleo al exterior (94 mbd), observamos que el país recibió un ingreso aproximado de 412 millones de dólares por ese concepto. El efecto de esta cifra en el volumen global de las transacciones comerciales de México con el resto del mundo fue casi imperceptible. En ese año, dicho volumen (la suma de las exportaciones más el total de las importaciones) fue de 9.7 mil millones de dólares, y Estados Unidos respondió por 5.7 mil millones de dólares. La expansión de la industria petrolera a partir de entonces introdujo cambios dramáticos en las distintas esferas de la actividad nacional. Uno de los más evidentes fue que el país contó, a partir de 1981, con un ingreso por concepto de exportaciones de petróleo crudo, productos refinados y petroquímicos, de 13 a 15 mil millones de dólares anuales. Esto tuvo un efecto fundamental en el volumen y composición de las relaciones económicas de México con el resto del mundo. Por ejemplo, el volumen global de las transacciones comerciales en 1981 alcanzó la cifra de 43.3 mil millones de dólares, cuatro veces mayor que la de 1975. Si bien Estados Unidos continuaba siendo el principal socio comercial de México (las exportaciones más las importaciones de México con el mercado estadounidense sumaron 26.5 mil millones de dólares en 1981), las cifras en términos de algunos países europeos y de Japón adquirieron una nueva dimensión.

El interés de los dirigentes mexicanos por impulsar una creciente relación económica con Japón se remonta al principio de los años sesenta. Tokio fue una de las escalas principales en el itinerario del presidente Adolfo López Mateos, cuyo viaje por varias capitales del mundo simbolizó el interés de México por diversificar sus relaciones económicas internacionales. Sin embargo, hasta 1975 las relaciones comerciales con Japón tenían aún mínima importancia. México exportó en ese año a Japón bienes por un valor de 109 millones de dólares, y realizó compras en ese país por 298

millones de dólares. Para 1981, Japón se había convertido ya en el segundo socio comercial más importante de México. Las exportaciones y las importaciones alcanzaron un nivel de 1.20 y 1.25 mil millones de dólares, respectivamente. Las inversiones japonesas y los créditos otorgados a entidades públicas y privadas de México crecieron, y luego de 1981 se multiplicaron con rapidez.⁴

Los contactos económicos con Japón ya no representaban un ideal por alcanzar, sino que ese país se había convertido en una de las opciones más atractivas para México en términos de lograr el objetivo de la diversificación. Japón cuenta con enormes recursos financieros y de inversión, así como con un sofisticado desarrollo tecnológico, que podrían aprovecharse ampliamente en México. Si se crearan las condiciones adecuadas, los empresarios mexicanos se beneficiarían de la experiencia japonesa en los ejercicios de planeación de largo plazo; la organización de las empresas; las relaciones adecuadas entre los sectores empresarial, gubernamental y académico; aquellas entre los procesos tecnológico, productivo y de comercialización; las políticas de capacitación de personal que redundan en una mayor productividad y calidad de los productos; y la adquisición de una fuerte orientación en favor de la conquista de mercados del exterior. Todo esto resulta aún más urgente al haber decidido México insertarse con mayor fuerza y a un ritmo acelerado dentro de la economía internacional durante los próximos años.

Desde la perspectiva de Japón, la creciente interacción económica con México ha sido atractiva y continúa siendo un objetivo prioritario en base a las siguientes consideraciones. Primera, ante las reacciones proteccionistas de algunas naciones industrializadas frente al éxito económico de Japón, una de las metas de la política exterior japonesa para los próximos años es jugar un papel internacional más activo, sobre todo en aquellas regiones donde su presencia es aún débil. En América Latina, Brasil y México representan las opciones más prometedoras por los recursos naturales que poseen, el potencial crecimiento de sus mercados nacionales y las ventajas que ofrecen para promover desde ahí las exportaciones a terceros países. Otra consideración para Japón es que dada su ubicación geográfica y su escasez de recursos naturales, la seguridad global es una preocupación vital. Entiéndase por ésta la protección de la libre navegación marítima, así como el libre acceso a las fuentes mismas de las materias primas. De esto depende el buen funcionamiento de la economía japonesa y, por tanto, su estabilidad política. Es aquí que cobra especial importancia el suministro de petróleo mexicano al mercado japonés. El gobierno de ese país ha expresado repetidamente su interés vital en importar hasta 350 a 450 mbd de petróleo crudo procedente de México. Dado que la demanda de energía y de petróleo crudo de Japón ha alcanzado un punto de equilibrio (los

⁴ Segundo informe de gobierno. Anexo sector comercio y fomento industrial, México, SPP, 1984, pp. 200-204, 214. Las inversiones japonesas en México, 100 millones acumulados hasta 1975, crecieron hasta 700 millones de dólares en 1981 y 780 millones en 1983. Los préstamos a México crecieron aceleradamente desde principios de los ochenta, y hoy día los acreedores japoneses reclaman cerca de 16 mil millones de dólares del total de la deuda externa de los sectores público y privado de México.

expertos no prevén una modificación significativa de su consumo durante los próximos cinco años), si aumentasen las exportaciones mexicanas hasta ese nivel, su participación en el mercado japonés se situaría entre 10 y 12%. Esto daría a Japón un margen de flexibilidad imprescindible para enfrentar emergencias derivadas de un inesperado conflicto en el Medio Oriente. Es decir, México podría ofrecer una contribución apreciable para la protección de la seguridad nacional de Japón. Esto es cierto aun cuando en 1985 (y 1986), se ha hecho patente el debilitamiento de la OPEP en el mercado petrolero internacional, y existe una sobreoferta que ha deprimido los precios. Esta situación podría cambiar en cualquier momento. Una de las lecciones de la última década ha sido que las condiciones en dicho mercado pueden variar abruptamente, afectando los intereses de los países más dependientes como Japón. De hecho, no es mera coincidencia que Japón redoblara sus esfuerzos, a partir de 1980, para incrementar sus compras de petróleo mexicano. Fue en ese año que Irán, uno de sus principales proveedores, se vio involucrado en un conflicto bélico con Iraq que dura hasta estas fechas y que redujo su capacidad exportadora.

Cabe señalar que la consolidación de la relación petrolera entre México y Japón ha sido un proceso lento y difícil, y que esto explica además que no se haya desarrollado más allá de lo hasta ahora logrado. El Ministerio de Industria y Comercio Internacional, MITI, que da una importante orientación a las actividades de la industria privada en Japón, ha sido quien más ha influido en las compras de petróleo mexicano con base en el argumento político de la seguridad nacional. Sus esfuerzos, sin embargo, se han visto obstaculizados por la resistencia de la industria petrolera japonesa que aduce la existencia de problemas técnicos en su relación con México.⁵ Por ejemplo, la infraestructura portuaria disponible para recibir a los barcos japoneses ha sido insuficiente; las refinerías japonesas requieren de una mezcla donde la participación del petróleo ligero (Istmo), sea mucho mayor que la del pesado (Maya); y, hasta la decisión mexicana de julio de 1985, Japón resentía que no existieran precios diferenciales para los clientes de México de acuerdo a su ubicación. Si bien México y el Medio Oriente se ubican a una distancia similar de Japón, Japón compensaba en parte los costos del transporte desde el Medio Oriente porque ahí podía beneficiarse de menores precios (no oficiales), que resultan de la competencia de varios países exportadores localizados en la misma región, lo que no ocurre en el caso de México.

Otro obstáculo para el incremento de las exportaciones de petróleo mexicano a Japón ha sido que cuando este último ha estado dispuesto a firmar un contrato, como en 1980, México no ha tenido el petróleo disponible. Y cuando lo tuvo un año después, las condiciones en el mercado internacional habían cambiado, por lo que resultó más difícil que el MITI presionara con éxito a las empresas petroleras para que establecieran un compromiso con Petróleos Mexicanos. De nueva cuenta, el presidente Miguel de la Madrid suspendió su visita a Tokio, programada para octubre

5 G. Székely, "Oil and Japan's Relations with Mexico", en *The Japan Program*, 1983, Tokio, Institute for International Studies and Training, 1984, pp. 32-48.

de 1985, luego de los sismos ocurridos en México. Se planeaba discutir un incremento en las exportaciones petroleras que serían posibles al ampliarse las instalaciones portuarias de México en el Pacífico. Sin embargo, las apremiantes condiciones financieras de México, deterioradas aún más debido a los recursos necesarios para atender los esfuerzos de reconstrucción, impiden que esa ampliación se ponga en práctica y con ello la capacidad de aumentar considerablemente las exportaciones petroleras mexicanas al Lejano Oriente (Japón y Corea).⁶ Al principio de 1986 se firmó un acuerdo que prevé un incremento moderado de las ventas de crudo a Japón, hasta 180 mil barriles diarios (mbd), siempre y cuando México ajuste sus precios oportunamente en relación con las condiciones prevalentes en el mercado internacional. Dichas condiciones han variado abruptamente en los primeros meses de 1986, afectando los flujos normales de ventas de todos los autores participantes en el mercado.

Las inversiones de Japón en México

Hasta hace algunos años, las relaciones económicas de estos dos países no se habían desarrollado al punto de atraer la atención de gobernantes y analistas del mundo académico. En particular, la gran mayoría de la inversión extranjera directa en México durante el periodo de la posguerra no ha provenido de Japón, sino del mismo país que ha dominado las transacciones comerciales de México, Estados Unidos. Desde 1945, la inversión estadounidense nunca ha representado menos del 66.3 % (en 1983), del total de la inversión extranjera en México; y al principio de la década de los años sesenta, incluso llegó a representar cerca del 85 %. El segundo inversionista en importancia ha sido Alemania Federal, y no Japón. De hecho, hasta 1976, la inversión japonesa era mínima, tan sólo el 2 % del total, y la relación económica bilateral era en verdad insignificante. Sin embargo, esta situación ha ido cambiando de tal manera que el estudio de las relaciones económicas de México con Japón es ahora un tema relevante en el análisis del desarrollo de las relaciones de México con Estados Unidos.

Históricamente, Japón no ha sido uno de los grandes exportadores de capital en el mundo en el área de las inversiones extranjeras directas. Sin embargo, su peso como inversionista ha crecido de manera espectacular durante las últimas décadas. Entre los países industrializados, Japón registra las tasas de crecimiento más altas en el área de las inversiones en el exterior. Su inversión acumulada llegó al nivel de mil millones de dólares

6 El director de PEMEX presentó a la prensa el proyecto de expansión de la infraestructura portuaria en el Pacífico en febrero de 1985. Se construiría un nuevo ducto de 265 kilómetros desde el Golfo de México hasta Salina Cruz, y se ampliarían el puerto y la capacidad de almacenaje de crudo. Véase "PEMEX Strengthens Relations with Japan", en *PEMEX Information Bulletin*, Washington, D.C., marzo de 1985, pp. 3 y 4. Posteriormente, se informó de la decisión de posponer el proyecto que originalmente hubiera entrado en operación durante 1986. Véase "Economic Woes Shelve Huge PEMEX Oil Complex", en *The News*, México, 8 de octubre de 1985.

apenas en 1966, pero en 1973 era ya de 9.5 mil millones de dólares; y durante los años ochenta creció de manera vertiginosa, de 31.8 mil millones en marzo de 1980, a 71.4 mil millones de dólares en marzo de 1985.⁷ Entre 1967 y 1972, la tasa de crecimiento de 36% fue mucho más elevada que en el caso de Alemania Federal (22.3%), el de Estados Unidos (9.6%), o el de Gran Bretaña (7.8%).⁸ Y durante la década pasada, Japón mantuvo su posición de liderazgo entre los países industrializados registrando una tasa de crecimiento de la inversión en el exterior de 20% anual en promedio.⁹

Aun cuando el total acumulado de la inversión japonesa en el exterior representa hoy en día sólo el 20% de la inversión estadounidense, esos dos países y la Gran Bretaña forman parte del pequeño grupo de inversionistas más destacados en todo el orbe. Cabe señalar también que en relación con el producto nacional bruto, la proporción de la inversión directa en el exterior de Estados Unidos y de Japón se ha mantenido estable desde los años setenta. En 1972, la participación fue de 2.3% en Japón y 8.1% en Estados Unidos; para 1980, fue de 1.9% en Japón y aún de 8.1% en Estados Unidos.¹⁰

El surgimiento de Japón como inversionista importante tiene un origen reciente. Hasta el final de los sesenta, el gobierno japonés no favorecía la inversión directa en el exterior, excepto en aquellos casos donde se dirigía a la explotación de materias primas.¹¹ Las inversiones japonesas comienzan a ser más relevantes al final de los sesenta y principios de los setenta, cuando el desarrollo económico alcanzado en Japón, así como una serie de factores externos, estimularon la expansión de las actividades económicas de ese país en la economía internacional. El motivo inicial de la expansión de sus inversiones fue la disminución del nivel de competitividad de las primeras manufacturas japonesas de exportación, debida a cambios en la estructura de la industria doméstica. Japón comenzaba a perder su ventaja competitiva en la industria de bienes de consumo no duradero, de uso intensivo de mano de obra, debido a factores relacionados con el mismo éxito alcanzado en el proceso de industrialización. Es decir, como consecuencia de los aumentos en los salarios, la menor disponibilidad de la mano de obra requerida, los mayores costos de los terrenos para estable-

⁷ *Japan Economic Survey*, septiembre de 1985, p. 12; John E. Roemer, *U.S.-Japanese Competition in International Markets: A Study of the Trade-Investment Cycle in Modern Capitalism*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1975, p. 170.

⁸ Japan Export Trade Organization, JETRO, *Japan's Industrial Structure-A Long Range Vision*, Tokio, junio de 1975, p. 126.

⁹ *Japan Economic Survey*, septiembre de 1985, p. 12.

¹⁰ JETRO, *Japan's Industrial Structure*, p. 126; Terutomo Ozawa, "Japanese Overseas Investment in Its Third Phase. What it Means to Mexico?", trabajo presentado en la Conferencia sobre Relaciones en el Area de las Inversiones de México y Estados Unidos, Stanford University, enero 24-26 de 1985, cuadro 1.

¹¹ T.J. Pempel, "Japanese Foreign Economic Policy: The Domestic Bases for International Behavior", en *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Peter Katzenstein, comp., Madison, The University of Wisconsin Press, 1978, pp. 161-167.

cer nuevas zonas industriales y, sobre todo, debido a la sobrevaluación del yen japonés.¹²

Otros estímulos a la inversión japonesa en el exterior incluyeron las protestas sociales por la contaminación ambiental dentro de su territorio y, a principios de los setenta, el auge en los precios de las materias primas y la crisis petrolera de 1973 y 1974. Como resultado de los incrementos en los costos de importación de las materias primas, el gobierno japonés empezó a promover la transferencia de grandes industrias consumidoras de energía y productoras de materiales básicos a otros países, y promovió las inversiones que aseguraran el acceso a las materias primas. Este desarrollo de las inversiones estaba directamente vinculado con la nueva política de ayuda a los países en desarrollo, que era la respuesta gubernamental a las necesidades financieras de las empresas japonesas que buscaban establecer inversiones de gran escala en el área de la explotación de recursos básicos en el extranjero.¹³

Por lo tanto, se puede considerar que las inversiones japonesas en el exterior fueron la respuesta a problemas económicos internos y a la creciente escasez y costos de las materias primas, en especial los energéticos. No es de sorprender que tanto la inversión japonesa como la ayuda gubernamental, fueron canalizadas a los países en desarrollo que podían colaborar en la resolución de estos problemas, es decir, a los países del este y del sudeste de Asia. En respuesta a los problemas económicos internos en esos países, las inversiones japonesas en la industria manufacturera tendieron a ser variadas, en pequeña escala, y se concentraron principalmente en Corea del Sur y Taiwán. Estos dos países ofrecían la ventaja de la proximidad geográfica así como incentivos a la inversión extranjera misma.¹⁴ América Latina, en comparación, desempeñó un papel minúsculo en la expansión de la inversión japonesa hasta los años setenta. Algunas inversiones en Brasil durante los cincuenta, con objeto de sustituir importaciones, constituyen el único caso interesante para destacar.

Asia continúa representando la región del mundo en desarrollo de mayor interés para la inversión japonesa en el exterior. Sin embargo, el interés japonés por sus inversiones en México se ha incrementado debido a los cambios que han ocurrido en los patrones de producción mundiales, por las presiones competitivas en algunas industrias específicas, y por el curso que han seguido las relaciones de Japón con los países industrializados, especialmente Estados Unidos. Una expresión de la transformación ocurrida en la interacción de las economías de México y Japón ha sido la expansión del comercio bilateral, basada en el incremento de las ventas de petróleo mexicano ya analizadas. Otro elemento de interés ha sido la

¹² El papel que desempeñan estos factores al facilitar la inversión directa de Japón, es analizado por Terutomo Ozawa, *Multinationalism, Japanese Style: The Political Economy of Outward Dependency*, Princeton, Princeton University Press, 1979, p. 9.

¹³ Ozawa, "Japanese Overseas Investment. . .", pp. 7-8.

¹⁴ Kiyoshi Kojima, *Japanese Direct Foreign Investment, A Model of Multinational Business Operations*, Tokio, Charles E. Tuttle Co., 1978, pp. 154-159; Ozawa, *Multinationalism, Japanese Style. . .*, pp. 76-103.

expansión de las inversiones japonesas en México. Hasta 1974, Japón había invertido un total acumulado de 70.8 millones de dólares en México; hasta 1977, 237 millones y, en 1983, el total ya había alcanzado 780 millones de dólares.¹⁵ En el proceso, la participación de Japón en el total de la inversión extranjera en México creció de 1.5 %, en 1974, a casi 7 % en 1983. La explicación de este incremento debe basarse en la relación económica triangular que viene desarrollándose entre Japón, México y Estados Unidos.

Parte de las inversiones mencionadas estuvieron dedicadas a la sustitución de importaciones, y representaron un esfuerzo por escapar a las restricciones impuestas por las políticas proteccionistas de México. La estrategia económica de ese país durante el periodo de la posguerra ha estado basada en la industrialización vía la sustitución de importaciones, ISI. Inicialmente, dicha estrategia promovió la producción doméstica de bienes de consumo no duraderos que eran importados previamente. Durante la década de los cincuenta, esta estrategia comenzó a acentuar la producción de manufacturas que requerían mayores inversiones de capital, tecnología y experiencia administrativa. Estos son los casos, por ejemplo, de los petroquímicos, el acero y los automóviles. Para México, la adopción de esta nueva etapa de la ISI significó que continuarían las políticas proteccionistas características de fases anteriores. De la misma manera, significó un aumento de la dependencia de empresas extranjeras que suministraron los nuevos recursos de capital y la tecnología para producción de bienes de consumo duraderos e intermedios.¹⁶

Sin dejar de tomar en consideración el incentivo de las inversiones para sustituir importaciones, las inversiones japonesas más recientes han buscado tomar ventaja de los menores costos de mano de obra y energía en México, además de la proximidad de este país con Estados Unidos. Japón intenta producir no tanto para el mercado interno, sino para el estadounidense. Este desarrollo forma parte de una estrategia para fortalecer aún más su posición en dicho mercado. También, México ha podido atraer las inversiones japonesas debido a que ese país busca responder eficientemente a cambios globales en los patrones mundiales de comercio y de producción.

En los últimos años, Estados Unidos y otros países industrializados han experimentado una transformación en su posición competitiva relativa. Hasta principios de los setenta, Estados Unidos había ocupado un papel preponderante en la arena económica internacional. Durante el final de la década de los cincuenta, las exportaciones de Estados Unidos llegaron a representar el 20 % del total mundial, y ese país mantuvo un superávit en la

15 *Segundo informe de gobierno. Anexo sector comercio y fomento industrial*, México, SPP, septiembre de 1984, p. 214. Tan sólo en 1979, las firmas japonesas invirtieron 180 millones de dólares en México, cifra equivalente al total acumulado hasta ese año; *Las relaciones económicas entre México y Japón. Influencia del desarrollo petrolero mexicano*, Miguel Wionczek y Miyokei Shinohara, comps., México, El Colegio de México, 1982, p. 90.

16 La experiencia de México durante la etapa de la industrialización vía la sustitución de importaciones es el tema del libro de René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México, 1929-1975. Un enfoque estructuralista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

balanza de mercancías y la de servicios. El déficit de la balanza comercial en 1971 fue el primero desde el siglo XIX. En la mitad de la década de los ochenta, esos déficit han crecido de manera alarmante hasta cerca de 200 mil millones de dólares anuales. Es por ello que hay una creciente preocupación sobre la competitividad de la economía estadounidense, y han surgido propuestas para proteger a las industrias afectadas dentro del país.¹⁷

Los países industrializados, como respuesta a los déficit experimentados con Japón y otros países, exigen con mayor ímpetu que se produzcan internamente muchos de los insumos que se importaban con anterioridad. Esto explica el que una parte apreciable de la inversión japonesa en el exterior, en especial en el área de las manufacturas, se haya trasladado a algunos países industrializados. En 1984, por ejemplo, Japón colocó en Estados Unidos inversiones por 3.4 mil millones de dólares, una cifra récord; la posición de Estados Unidos y Canadá como receptores principales de las inversiones japonesas en el exterior, se vio fortalecida como consecuencia.¹⁸ Por ejemplo, las ocho firmas del área electrónica japonesas ahora fabrican televisiones a colores y otros productos en Estados Unidos, aunque todavía importan partes y componentes de las plantas ubicadas en Japón. Los nuevos reglamentos sobre la producción y las presiones del mercado han estimulado el establecimiento, por los japoneses, de plantas de ensamble o "maquiladoras" en los propios Estados Unidos.¹⁹

El aspecto más sobresaliente de las relaciones mexicano-japonesas en cuanto a las inversiones se refiere, ha estado ligado a los cambios observados en los patrones mundiales de producción. La producción de partes en México está destinada a apoyar las actividades productivas de empresas japonesas en Estados Unidos. Este tipo de inversión corresponde al esfuerzo de Japón por penetrar aún más en el mercado estadounidense donde, como ya se ha dicho, Japón trata de aprovecharse de los menores costos de mano de obra y energéticos de México, así como de su ubicación geográfica junto a Estados Unidos. En este contexto, el programa mexicano de aliento a las maquiladoras ha sido muy significativo; de hecho, la mayor parte de las inversiones japonesas en dicho programa, se ha concentrado en la industria electrónica que suministra partes a las plantas que operan del otro lado de la frontera.

La industria automotriz es aquella donde el patrón descrito se ha desarrollado de manera más plena. Al principio, como en otros países, las inversiones en México tenían el objetivo de sustituir importaciones, la industria

17 *Japan Economic Survey*, enero de 1986, p. 16. Hoy en día existe una literatura muy vasta donde se analiza la disminución de la competitividad de Estados Unidos, y se sugiere qué hacer al respecto. Robert Z. Lawrence, *Can America Compete?*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1984; *American Industry in International Competition: Government Policies and Corporate Strategies*, John Zysman y Laura Tyson, comps., Ithaca, Cornell University Press, 1983.

18 Asia había sido el lugar preferido por los inversionistas japoneses hasta marzo de 1983, pero ahora ocupa el segundo lugar con 18 mil millones de dólares acumulados; América Latina le sigue con 13 mil millones, y Europa con 9 mil millones de dólares, *Japan Economic Survey*, septiembre de 1985, p. 12.

19 Ozawa, "Japanese Overseas Investment. . .", pp. 9-10.

local se dedicaba a ensamblar partes importadas. Pero la producción de partes en México comenzó a crecer, a partir del decreto de 1962, que exigía que una proporción del producto final fuera el resultado de las operaciones de empresas establecidas en el país. Durante un periodo largo, la industria automotriz representó uno de los sectores más dinámicos dentro del proceso de industrialización, y creció a tasas más altas que el resto de la industria manufacturera. Al final de los sesenta, los principales países de América Latina, incluido México, se encontraron con una industria ineficiente que dependía de la importación de partes, que afectaba la balanza comercial en general. Las alternativas incluían el exigir un contenido aún mayor de producción local de insumos para el producto final, y la promoción de las exportaciones de una proporción importante de la producción misma de estas empresas. En 1969, México se convirtió en el primer país latinoamericano que insistió agresivamente en poner en práctica la segunda opción, y éste se ha convertido en un rasgo permanente de su política desde entonces.²⁰

Los esfuerzos del gobierno mexicano en este sentido se han visto favorecidos por ciertos hechos, tanto en el mercado estadounidense como en la industria automotriz. Los autos japoneses han logrado conquistar una parte importante del mercado estadounidense, resultado de cambios en el patrón de la demanda luego de la crisis petrolera de los setenta, así como de la mayor competitividad que han logrado en términos de costo y calidad frente a los productores estadounidenses. En abril de 1981, en respuesta a las presiones del gobierno de Estados Unidos, el gobierno japonés se comprometió a restringir voluntariamente el número de unidades exportadas a Estados Unidos. Dado que la industria automotriz constituye una de las más dependientes de los mercados externos, pues la mitad de la producción se exporta, y que Estados Unidos es el mercado principal de Japón en esta área, las restricciones señaladas hicieron atractivas las inversiones japonesas dentro del propio Estados Unidos.²¹ En 1982, ni un solo automóvil japonés fue ensamblado en Estados Unidos, pero en agosto de 1985 las cinco compañías japonesas habían comenzado o estaban por empezar la producción de automóviles en ese país. Estas firmas habrán invertido cerca de 2.5 mil millones de dólares en Estados Unidos hacia 1988, fecha en que se espera estén produciendo ya 1.4 millones de vehículos al año.²²

20 Douglas C. Bennett y Kenneth Sharpe, "The World Automobile Industry and Its Implications", *Profits, Progress and Poverty: Case Studies of International Industries in Latin America*, R.C. Newfarmer, comp., Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1985, p. 209. Kurt Unger, "The Automotive Industry. Technological Change and Sourcing from Mexico", diciembre de 1985, pp. 8-11 (mimeo.).

21 *Japan Economic Survey*, agosto de 1985, p. 16; véase también la entrevista que aparece en ese número con Kenichi Yamamoto, presidente de Mazda Motor Corporation. Una discusión interesante de eventos semejantes en otros países industrializados se encuentra en Sueo Sekiguchi, "Japanese Direct Investment in Europe", en *Japan and Western Europe: Conflict and Cooperation*, Loukas Tsoukalis y Maureen White, comps., Londres, Frances Pinter, 1982, pp. 173-175.

22 *Japan Economic Survey*, agosto de 1985, p. 6. Actualmente, Honda tiene una planta en operación en Ohio, Toyota en California (en una operación de riesgo

Al aumentar los japoneses sus inversiones considerablemente dentro de su principal mercado, Estados Unidos; México adquiere una relevancia sin precedentes en su estrategia. Es un sitio ideal para producir partes y abastecer de manera masiva las plantas que se ubican en Estados Unidos. Los menores costos de producción y la vecindad de México constituyen atractivos ineludibles.

Una firma consultora ha estimado que el motor de un automóvil puede fabricarse en México, y enviarse a Estados Unidos, ahorrando 53 dólares con respecto al costo de producción en ese país; y también cuesta 27 dólares menos que importarlo desde Japón. El ahorro que representa una caja de transmisión hecha en México es de 38 dólares en comparación con las producidas en Estados Unidos, y de 16 dólares con relación a Japón. El sistema de cables eléctricos, cuyo costo es mucho más elevado si se importa desde Brasil, Japón o Corea, cuesta 53 centavos menos en México que en Estados Unidos aun tomando en cuenta los costos de transportación. Dichas ventajas han mejorado aún más debido a la depreciación continua del peso con respecto al dólar.²³

En resumen, la mayor parte de la inversión japonesa en el exterior ha sido orientada a apoyar a las empresas exportadoras y, por tanto, ha servido como un instrumento más para el ajuste constante de la economía japonesa frente a cambios en las ventajas comparativas. Una proporción muy importante se ha asignado al desarrollo y explotación de materias primas, pues es ésta un área donde la economía japonesa sufre una desventaja relativa. Hasta hace algún tiempo, la inversión en el sector de manufacturas se concentró en aquellas industrias tradicionales en las cuales Japón estaba perdiendo, por diversas razones, su ventaja comparativa. También se concentró en industrias tales como la de vehículos motorizados y la electrónica, donde las compañías japonesas se aprovecharon de los menores costos de la mano de obra en otros países con el objeto de continuar expandiendo sus exportaciones.

En años más recientes, la inversión japonesa ha crecido particularmente en los países industrializados, en respuesta al proteccionismo y las tensiones que surgieron como resultado del éxito japonés al capturar una parte significativa del mercado en aquéllos. Este tipo de inversión lo han desarrollado en gran escala empresas muy grandes y complejas que operan en mercados oligopólicos. Además, los japoneses han invertido más en los países en desarrollo ubicados fuera de Asia, incluyendo a América Latina, tanto

compartido con la General Motors), Nissan en Tennessee, y la Mazda en Michigan, que incluye la construcción de una planta de ensamblaje de la Ford con capacidad ociosa. Además, la Chrysler y Mitsubishi Motors han concluido sus planes para invertir a partes iguales en una pequeña planta manufacturera en Estados Unidos; también siguen discutiendo la posibilidad de abrir una planta de ensamblaje en el estado de Illinois. *Japan Economic Survey*, noviembre de 1985, p. 5. La Toyota anunció planes recientemente para construir una planta de ensamblaje altamente automatizada en Kentucky. *Japan Economic Survey*, enero de 1986, p. 5.

²³ Estas cifras provienen de un reporte del *The Economist Intelligence Unit*, citado en Drew Winter, "Still cheap but no longer third-rate, Mexico nears automotive bigtime", *WARD'S Auto World*, agosto de 1984, p. 24.

para escapar a las políticas proteccionistas de los mercados locales, como para apoyar sus nuevas operaciones en los países industrializados. Es decir, se producen partes y componentes a menor costo en los países en desarrollo, y éstas son enviadas para ser ensambladas en plantas ubicadas en los países industrializados.

Las tendencias y desarrollos anteriores han influido el patrón de las inversiones japonesas en México, de tal manera que podrían coincidir con los intereses económicos y estratégicos de México en el ámbito de sus relaciones internacionales. Las implicaciones de las relaciones mexicano-japonesas en el área petrolera, así como respecto a las inversiones, para el desarrollo de las relaciones de México y Estados Unidos, serán objeto de nuestra atención en la sección final de este ensayo.

Implicaciones para las relaciones México-Estados Unidos

Es posible identificar cuatro perspectivas convencionales para el estudio de las relaciones de México con Japón. Es necesario referirse a ellas brevemente con objeto de contrastarlas desde la perspectiva que aquí proponemos, la cual es, a la vez, relevante para el tema central de este volumen que es el de las relaciones de México con Estados Unidos.

Para algunos analistas es poco probable que México y Japón puedan desarrollar una relación independiente puesto que los intereses centrales de este último se supeditan a su relación con Estados Unidos. Japón y Estados Unidos son piezas clave en la alianza de las naciones industrializadas capitalistas del Norte, que garantiza un orden político y económico internacional del que ambos se benefician. La capacidad negociadora de México sólo podría mejorar en tanto actúe con las naciones del Sur como un bloque unido. El corolario de este argumento postula que buscar la diversificación de las relaciones económicas de México vía Japón constituye una estrategia equivocada, pues por contar con limitados recursos y una capacidad de maniobra limitada, México acabará reforzando en vez de atenuar su posición dependiente.²⁴ La contraparte de este argumento sería que Japón y México experimentan problemas y vulnerabilidades similares en su relación con Estados Unidos, por lo que resultaría aconsejable que exploraran algunas soluciones de manera conjunta. En especial, ambos países dependen en un alto grado de lo que ocurre en el ambiente económico externo, y sufren cuando surgen tendencias proteccionistas que inhiben su acceso al mercado estadounidense (su principal mercado).

Una tercera perspectiva, que ha predominado en los últimos años, señala que México y Japón pueden desarrollar una relación sólida a partir de la presencia de un catalizador: el petróleo. Este último ha establecido las bases y ha creado el interés para que continúen creciendo el comercio

²⁴ Esta posición se encuentra en los ensayos de Alfredo Romero y José Thiago Cintra en el reciente volumen compilado por Omar Martínez Legorreta y Akio Hosono, *Relaciones México-Japón. Nuevas dimensiones y perspectivas*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 31-50 y 269-284.

bilateral así como algunas transacciones financieras.²⁵ Finalmente, algunos autores advierten sobre el peligro que representa enfocar los esfuerzos para establecer la cooperación bilateral de largo plazo con base en un solo factor coyuntural como ha sido el petróleo. En este caso, el éxito o fracaso de dicho esfuerzo depende de la duración de una determinada "moda".²⁶

La alternativa analítica adoptada en este ensayo sostiene que México es una potencia media que se ha convertido en un sujeto de cooperación, así como en objeto de competencia, en la compleja interacción que tiene lugar entre dos potencias industriales, Japón y Estados Unidos. Para México, los beneficios y las desventajas que se deriven de esta situación dependerán de su habilidad para negociar con dichas potencias. En relación con la cooperación, nos hemos referido a la decisión mexicana en 1980 de diversificar la cartera de clientes de PEMEX. Esta decisión favoreció a Estados Unidos de manera palpable además de que le representó algunos beneficios indirectos. Por un lado, el embargo petrolero de 1973 y la revolución en Irán en 1978-1979, hicieron patente los riesgos que implica la excesiva dependencia de las importaciones petroleras provenientes de un solo país. Esto explica el debate que se suscitó en Estados Unidos, donde algunos actores expresaban su preocupación porque las importaciones de petróleo desde México crecieran sin límites. Por lo tanto, la decisión mexicana de diversificar sus mercados de exportación de petróleo fue bien recibida. Uno de los beneficios indirectos para Estados Unidos producto de la decisión mexicana, fue el hecho de que una proporción creciente del petróleo mexicano se canalizara al mercado japonés, contribuyendo a proteger la seguridad de ese importante aliado de Estados Unidos.²⁷ El gobierno estadounidense se había visto imposibilitado de responder favorablemente al interés japonés de comprarle petróleo de Alaska, pues el Congreso había prohibido, por razones de seguridad nacional, que las compañías estadounidenses exportaran petróleo. Otro beneficio para Estados Unidos, producto de la expansión de las relaciones económicas entre México y Japón fue que al crecer a ritmo acelerado la economía mexicana, durante el periodo del auge petrolero de 1978 a 1981, las necesidades de recursos financieros provenientes del exterior se multiplicaron vertiginosamente. Al adquirir Japón un interés vital en su relación con México, y proporcionar algunos de esos recursos, la carga para Estados Unidos se hizo más ligera. Lo mismo puede decirse en relación con la importante expansión de las relaciones económicas de México con Europa.

También discutimos en la sección anterior la posibilidad de que Japón incremente sustancialmente sus inversiones en México para exportar desde ahí a Estados Unidos, y aun a América Latina. Éste no sería un nuevo

²⁵ Éste es el argumento del libro *Las relaciones económicas entre México y Japón. Influencia del desarrollo petrolero mexicano*, Miguel Wionczek y Miyokei Shinohara, comps., México, El Colegio de México, 1982.

²⁶ Omar Martínez Legorreta y Akio Hosono sostienen este argumento en el volumen que compilaron, pp. 15-19.

²⁷ Incluso de mayor relevancia para Estados Unidos fue el acuerdo firmado por México con Israel, suministrando a ese país cerca de las dos terceras partes de sus importaciones totales de petróleo crudo.

fenómeno en la estrategia japonesa sino que, por el contrario, se basaría en la experiencia adquirida en su asociación exitosa con los países asiáticos de industrialización reciente (Corea y Taiwán, principalmente). La reciente decisión del gobierno mexicano de hacer menos rigurosos los mecanismos burocráticos para autorizar la expansión de la inversión extranjera, podría contribuir a acelerar el crecimiento de la inversión japonesa.²⁸

El patrón cambiante de las inversiones japonesas en el exterior podría ser congruente con los intereses estratégicos de México. En particular, cabe señalar que las formas más avanzadas de la industrialización vía la sustitución de las importaciones se han apoyado siempre de manera crucial en las empresas extranjeras. Estas últimas han proporcionado el capital, la tecnología y la experiencia administrativa requerida para producir bienes de consumo durables, intermedios y de capital. Dicha dependencia se mantiene aun cuando ahora se exija la exportación de una parte de su producción con objeto de aliviar el problema de la escasez de divisas que ha caracterizado a dicha estrategia. En tanto que la producción para el mercado estadounidense estimule la expansión de la inversión japonesa en México, ésta podría también aprovecharse para hacer más difusa la excesiva dependencia de México con respecto a las empresas multinacionales de Estados Unidos. El gobierno mexicano quizá pudiera negociar mejores condiciones para la operación de esas empresas en el país, pues las japonesas representarían un elemento de competencia potencialmente importante. Esto no significa, por supuesto, que la inversión japonesa llegará a crecer a tales magnitudes que desplazará a la estadounidense. Más bien, si México logra obtener ventajas respecto a los términos de funcionamiento de las empresas extranjeras en su territorio, es probable que éstas serían el resultado de negociaciones específicas sobre proyectos individuales más que de políticas oficiales definidas por los gobiernos.

Otro elemento relevante lo constituye la apremiante necesidad mexicana de atraer mayor capital del exterior, no sólo para cumplir con los pagos para el servicio de su deuda externa sino, en especial, para financiar la recuperación de su economía. Las estimaciones sobre los recursos frescos en divisas que requerirá México durante 1986 varían, entre 6 y 9 mil millones de dólares. Es poco probable que dichas cantidades sean proporcionadas por agencias multilaterales como el Banco Mundial, o por los acreedores privados internacionales de México. Y aun cuando las propuestas del Departamento del Tesoro de Estados Unidos para lidiar con la crisis internacional de la deuda representan un paso adecuado, los expertos señalan que aún queda mucho por hacer para que éstas se traduzcan en un flujo efectivo y suficiente de capital hacia México. Otros señalan también que, en el mejor de los casos, se proporcionará a México tan sólo una parte de los nuevos fondos que requiere. En estas circunstancias, la inversión extranjera directa cobra especial relevancia. En tanto las actividades manufactureras de Japón en Estados Unidos estimulen mayores inversiones de aquel país en México, Japón podría proporcionar algunos de los recursos que

²⁸ Edith Jiménez, "Júbilo en la IP por la modificación a la ley de inversiones extranjeras", en *Excelsior*, 7 de diciembre de 1985, p. 5.

necesita México. Además, entre más importante sea el papel de México en la estrategia japonesa respecto al mercado estadounidense, y entre más inviertan las empresas japonesas en México, también será mayor la preocupación de Japón por la estabilidad económica y política mexicana. Japón tendría por tanto un interés especial en colaborar para preservar dicha estabilidad, otorgando asistencia económica o concesiones en cuanto al servicio de la deuda se refiere.

Finalmente, una de las razones del éxito japonés en su competencia con Estados Unidos se refiere a la incorporación de técnicas administrativas efectivas, así como de tecnologías avanzadas, en la organización de la producción. En el pasado, las empresas japonesas se han resistido a transferir tecnología a países donde no se les permite ejercer un control mayoritario en proyectos de inversión. En tanto México se convierta en un elemento crítico de la estrategia japonesa para el mercado estadounidense, el gobierno mexicano se podría encontrar en mejor posición para negociar las condiciones bajo las cuales se efectuaría la transferencia de tecnología japonesa a México.

En suma, militan en favor de México el interés estratégico de Japón por su petróleo, así como por establecer proyectos de inversión que contribuyan a seguir expandiendo sus mercados en el exterior. Paradójicamente, el distinguido académico Michio Nagai escribió recientemente que Japón está consciente de que su estabilidad, en el futuro, dependerá en gran medida de su habilidad para adaptarse a una era de crecimiento económico más lento.²⁹ Mientras tiene lugar esa difícil transición, México tiene para Japón una importancia especial. Desde la perspectiva mexicana, esta situación ofrece oportunidades para seguir fortaleciendo el proceso de diversificación de sus relaciones económicas internacionales. Del éxito de esta estrategia dependerá también la posición negociadora de México frente a Estados Unidos en los años por venir.

29 Michio Nagai, "Encuentro del Pacífico: el futuro de las sociedades industriales", *Foro Internacional*, 25 (1985), núm. 4, pp. 382-388.

México-Estados Unidos, 1985
se terminó de imprimir en diciembre de 1986
en los talleres de Programas Educativos, S.A. de C.V.,
Chabacano 65-A, 06850 México, D.F.
La composición y la formación
se hicieron en Praxis, gráfica editorial.
Se tiraron 2 000 ejemplares,
más sobrantes para reposición.
Diseñó la portada Mónica Díez Martínez.
Cuidó la edición el Departamento
de Publicaciones de El Colegio de México.



En unos años, al volver la vista atrás, los historiadores señalarán a 1985 como un año difícil en la vida nacional de México. Los esfuerzos por superar los graves problemas económicos del país y sus consecuencias, no han rendido los frutos esperados. Los sismos de septiembre y la caída continua de los precios internacionales del petróleo nos encontraron faltos de recursos y de políticas para hacerles frente, lo cual confirmó a la llamada "crisis" una fuerza superior a la prevista.

En el ámbito de las relaciones internacionales, 1985 dejó también una honda huella en las relaciones de México con Estados Unidos. Estos ensayos de autores mexicanos y estadounidenses nos muestran su evolución. En este año las relaciones se caracterizaron por la persistencia y, en algunas áreas, la profundización de las diferencias en la visión que cada país tiene de sus intereses y en sus políticas. El fenómeno no es nuevo; tampoco el carácter cada vez más complejo de la agenda de discusiones y negociaciones entre los dos países. De esta agenda se analizan, después de dos ensayos sobre el panorama general de las relaciones bilaterales y uno sobre las elecciones mexicanas vistas por la prensa norteamericana, temas tan diversos como el del tráfico de narcóticos —punto neurálgico de la actualidad—, el de América Central —sobre el cual la cooperación parece tan difícil de obtener— y el del comercio bilateral. El Anuario concluye con un ensayo sobre las tendencias a largo plazo de la política industrial norteamericana y otro sobre las posibles consecuencias de la interacción entre las economías de México y Japón para las relaciones México-Estados Unidos. Nuevos retos, nuevos problemas y oportunidades son los que sugiere la lectura del presente libro.

