

**REALIDADES CAMBIANTES:
LA REFORMULACIÓN DE LA POLITICA MEXICANA HACIA
ESTADOS UNIDOS
(1988-1990)**

Tesis que para optar por el título de licenciado en Relaciones
Internacionales presenta José Antonio Aguilar Rivera.

Centro de Estudios Internacionales
El Colegio de México
México, diciembre, 1992.

Agradecimientos

Deseo agradecer a mi directora de tesis, María Celia Toro por su apoyo, igual que a los lectores de algunos capítulos de este trabajo: Carlos Rico, Blanca Torres y Carlos Bazdresch.

Índice general

Introducción	1
Capítulo 1, "México y las alianzas en el mundo"	
I. La teoría de las alianzas	6
II. ¿Son los Estados Unidos aún una amenaza para México?	10
III. ¿Una estrategia distinta?	16
IV. La explicación de la nueva alianza estratégica de México	21
Capítulo 2, "El poder agregado de México"	26
I. Descomponiendo la debilidad de México	27
II. Debilidad y crisis	35
III. La ruta hacia la concordia con Estados Unidos	37
Capítulo 3, "La amenaza norteamericana revisada"	42
I. Una amenaza cambiante	43
II. 1985-1987, los años del Mexico <i>bashing</i>	44
III. La verdadera amenaza	48
IV. 1988-1990, el "espíritu de Houston" y la amenaza de la no-intención	54
Capítulo 4, "Realidades cambiantes: la reformulación de la política mexicana hacia Estados Unidos, 1988-1990"	59
I. El fin de la retórica: de aliados implícitos a socios explícitos	60
II. Tiempo transcurrido	63
III. ¿Una nueva "relación especial"?	66

IV. La política exterior hacia Estados Unidos, 1988-1989: cordialidad y conflicto	71
V. La invasión norteamericana a Panamá: una "prueba" para la cordialidad bilateral	76
VI. 1990: la decisión de negociar un acuerdo de libre comercio como la búsqueda de una alianza explícita con Estados Unidos	84
VII. Las ventajas de ir con la corriente	92
 Conclusiones	 96
 Bibliografía	

Introducción

En 1985 las relaciones entre México y Estados Unidos sufrían de un deterioro con pocos precedentes desde la época de la expropiación petrolera. En un lapso de siete años esta situación se ha revertido dramáticamente. La cordialidad y la aparente coincidencia de intereses característica de la "relación especial" de la posguerra han sido activamente recreadas y, posiblemente, superadas. Este trabajo intenta explicar este cambio notable en la relación entre ambos países.

La investigación propone que la amenaza que representan los Estados Unidos para México no ha desaparecido. Si en el siglo pasado esta amenaza fue de carácter militar, en el presente es fundamentalmente de naturaleza económica. En particular, para el período 1988-1990, la amenaza norteamericana cobró la forma del proteccionismo comercial. En un momento de redefinición del modelo de desarrollo, el riesgo de que el acceso de las exportaciones mexicanas a su mercado principal se obstaculice constituye un peligro muy serio para México. Aunque el proteccionismo contingente no es el único peligro para México, fue solamente hasta hace relativamente poco tiempo que la tendencia de Estados Unidos a proteger sus mercados se convirtió en un riesgo particularmente grave para México.

El marco teórico que he elegido para estudiar el cambio en las relaciones entre México y Estados Unidos en el período 1988-1990 es el del realismo político. Si es posible caracterizar la nueva relación entre los dos países como una alianza, entonces la explicación que ofrece dicha teoría para los alineamientos internacionales puede ser de utilidad. Específicamente, he tratado de poner a prueba en este trabajo el enfoque empleado por Stephen Walt en su libro *The origin of alliances*. Según Walt, los Estados se alían contra o con los países que representan una amenaza para ellos. Esta amenaza, a su vez, se

encuentra asociada a los siguientes factores: la proximidad geográfica de un país con otro, el poder agregado del adversario en relación con el propio, su capacidad ofensiva y, finalmente, sus intenciones (es decir, la manera en que se perciben las posibles intenciones del contrario). Los Estados pueden aliarse con otros para equilibrar a un Estado amenazador. O, cuando les es imposible hacer esto o les resulta más provechoso, pueden aliarse con el adversario mismo. Esto es lo que Walt llama una alianza *bandwagon*, equivalente al aforismo "si no puedes contra el enemigo, únete a él."

La hipótesis principal de esta investigación es que México busca unirse a Estados Unidos para protegerse de la amenaza del proteccionismo comercial contingente, ante la imposibilidad de contenerlo con otro tipo de estrategia. Dentro de esta lógica, la nueva relación con su vecino le permitiría a México aprovechar también el potencial que representa el mercado norteamericano para el desarrollo económico del país.

El capítulo 1 presenta la teoría de las alianzas internacionales y discute su utilidad para el caso específico de las relaciones entre México y Estados Unidos. Se exploran también las limitaciones de una teoría de las alianzas militares para explicar alineamientos de otra naturaleza. Se concluye que el concepto "equilibrar" debe ser ajustado para que resulte de utilidad en este trabajo. México fue un aliado de Estados Unidos durante la Segunda Guerra y después, en términos globales, durante la Guerra Fría. Sin embargo, en los asuntos que involucraron a países del hemisferio, México frecuentemente disintió de Estados Unidos y no siguió sus políticas regionales. Esto lo convirtió en un aliado *sui generis*. Los esfuerzos de México por contener el intervencionismo norteamericano pueden verse como un intento por equilibrar, por ofrecer un contrapeso al poderío de Estados Unidos. Esta política fue particularmente evidente durante los años de la llamada "política exterior activa". Ante las diferencias con su vecino del norte, México volteaba la vista hacia el resto del mundo para buscar diversificar su dependencia de Estados Unidos. La estrategia mexicana de equilibrio de poder frente a Estados Unidos en la arena internacional terminó con la crisis de la economía mexicana de 1982.

De las variables que dan cuenta de la amenaza que puede representar un Estado para otro, en esta investigación la proximidad geográfica de Estados Unidos a México y la capacidad ofensiva norteamericana se tomaron como constantes. En cambio, el debilitamiento de México en los años ochenta agudizó aún más la asimetría de poder entre los dos países. En la distribución internacional del poder México se hizo "más pequeño".

El capítulo 2 analiza el poder agregado de México a lo largo de los años de la crisis económica durante la década pasada. En el momento de decidirse el camino de una mayor integración comercial con Estados Unidos, el país se recuperaba poco a poco de un período particularmente difícil. A pesar de que el acercamiento con los norteamericanos no se produjo en el momento de mayor debilidad de México (probablemente entre 1985 y 1986) en 1990 la recuperación económica aún no era un hecho consumado y la posibilidad de un "despegue" era aún más incierta. La necesidad imperiosa de mercados externos, cuando el país se reinsertaba en la economía mundial, hacía que México fuese más vulnerable a la dinámica internacional de bloques económicos que eran, o podían ser, sólo para beneficio de quienes formaban parte de alguno de ellos. El país debía elegir una estrategia internacional que le permitiera contribuir a la solución de largo plazo del problema del desarrollo y la modernización de México. En esas circunstancias, la idea de aprovechar las oportunidades que presentaba la vecindad con Estados Unidos se hizo irresistible para México.

El capítulo 3 trata sobre cómo se percibió en México la amenaza norteamericana entre 1985 y 1990. Una hipótesis secundaria de este trabajo es que durante el período conflictivo de la relación bilateral, en el sexenio del presidente Miguel De la Madrid, lo que realmente estaba en el origen de la hostilidad norteamericana hacia México no era tanto la actuación mexicana en Centroamérica sino la pérdida de confianza en la eficacia del gobierno mexicano. La forma en la cual el presidente José López Portillo había llevado a cabo la nacionalización de la banca en 1982 y la incapacidad del siguiente gobierno para solucionar problemas como el narcotráfico ocasionaron que en Estados Unidos se pensara que el sistema político de México se

encontraba muy debilitado y que la autonomía relativa que el Estado mexicano había disfrutado históricamente era una especie de "carta loca" poco confiable. Sin embargo, lo que los norteamericanos deseaban, en el fondo, era garantizar la estabilidad política en México. Esto quedó claro en 1988, cuando, ante la posibilidad de un gobierno "de izquierda" en el país, Estados Unidos decidió apoyar al nuevo presidente, que en poco tiempo demostró que era capaz de mantener la estabilidad social y política en el país. Más aún, el presidente Salinas demostró que podía continuar y profundizar el proceso de cambio estructural iniciado en el sexenio anterior.

Sin embargo, en 1985 el riesgo que representaba Estados Unidos para México se empezó a manifestar de otra manera. Junto con la hostilidad política, el proteccionismo contingente norteamericano se reveló como una espada de Damocles que, desde ese momento, pendería sobre la cabeza del nuevo modelo de desarrollo de promoción de las exportaciones de México. Si bien con el cambio de gobiernos en ambos países la animosidad política de Estados Unidos desapareció, el peligro de un mercado norteamericano que podía cerrarse selectivamente en cualquier momento persistió. El déficit comercial de Estados Unidos garantizaba para el futuro presiones internas para reducir las importaciones. Así, la amenaza que constituye el proteccionismo contingente de Estados Unidos no desapareció con el advenimiento del "espíritu de Houston"¹.

Conforme se buscaba consolidar el modelo de desarrollo "hacia afuera", la amenaza del proteccionismo contingente se hizo mayor. Para 1989 un cambio en la distribución internacional del poder hizo que la urgencia por asegurar capitales y mercados estadounidenses fuera mayor. La aparición de los estados ex socialistas como competidores internacionales por flujos de inversión acabó por configurar lo que sería una amenaza externa bidimensional: por un lado un vecino que tendía a obstaculizar más y más el acceso a sus mercados, por el otro, un medio internacional que parecía

¹En noviembre de 1988, los entonces presidentes electos, George Bush y Carlos Salinas se reunieron en la ciudad de Houston, Texas, para buscar redefinir las relaciones entre los dos países. El carácter amistoso de esa reunión marcaría la nueva etapa que comenzaba entonces.

caracterizarse por la dinámica de bloques geoeconómicos, incluido el recién formado bloque entre Estados Unidos y Canadá. Para un país que pensaba desarrollarse gracias a sus exportaciones, el panorama difícilmente podía ser más negro.

El capítulo 4 integra las dos variables discutidas para explicar cómo se conformó la amenaza externa, que a su vez llevó a la decisión mexicana de buscar una alianza con Estados Unidos. La primera parte del capítulo intenta establecer analogías con otros momentos de la historia del país, en los cuales también se buscó una mayor cercanía con Estados Unidos. En particular se estudian las semejanzas y diferencias del período actual con la etapa de la "relación especial" de la posguerra. En la segunda parte, el capítulo explora los acontecimientos y los desarrollos en la relación bilateral durante el primer año del sexenio del presidente Carlos Salinas. La decisión inicial de buscar un enfoque "plurilateral" para las relaciones internacionales de México fue reemplazada en 1990 por la intención explícita de llevar a cabo una alianza con Estados Unidos y Canadá, institucionalizada por medio de un acuerdo de libre comercio entre los tres países. Los acontecimientos internacionales y las circunstancias internas llevaron a esta redefinición de la política de México hacia Estados Unidos.

Capítulo 1

"México y las alianzas en el mundo"

I. La teoría de las alianzas

La teoría del equilibrio del poder, de acuerdo con Kenneth Waltz en *Theory of international politics*, postula que el sistema internacional se caracteriza por una tendencia al equilibrio de poderes. Cuando un Estado empieza a aumentar su poder, otro u otros intentan compensarlo. El sistema opera por medio del reagrupamiento de unidades para impedir que un Estado se vuelva demasiado poderoso; se espera que los Estados afectados se alíen para contrarrestar un poder que puede convertirse en una amenaza.

La teoría del equilibrio del poder puede explicar el comportamiento de las grandes potencias, pero no necesariamente el de los países pequeños. ¿Cómo explicar, entonces, las alianzas que involucran a este tipo de Estados? ¿Buscan, al igual que las potencias, oponerse al enemigo con estrategias de equilibrio?¹ El caso de México caería en este grupo de alianzas sin explicación teórica plausible; "la falta de una tradición conceptual para el análisis de la política exterior de los países débiles ha llevado muchas veces a la aplicación mecánica de categorías que poco explican su naturaleza y su comportamiento".² ¿Debe descartarse el realismo político para estos

¹Stephen Walt, *The origins of alliances*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1987. p. x.

² "Los países en desarrollo nacen a la vida independiente enfrentados a la multitud de limitaciones tanto internas como externas. La naturaleza del sistema internacional y especialmente las características del medio regional constituyen las condicionantes externas más importantes. (...) la actividad internacional de estos países raramente persigue un objetivo único. Por el contrario, busca tanto la *seguridad* y el financiamiento como el reconocimiento y el prestigio. Los objetivos de la política exterior casi nunca son producto de una decisión enteramente libre, sino resultado de la compleja interrelación entre lo deseable y lo posible. La diferencia entre la capacidad y las intenciones de un gobierno provee la medida de su eficacia en materia de política

casos? A mi parecer, existe una variante de la teoría del equilibrio del poder que es útil para explicar la acción de un país como México. Stephen Walt reformula la teoría del equilibrio del poder y la convierte en lo que él llama la teoría del *equilibrio de las amenazas*: "En la anarquía, los Estados forman alianzas para protegerse. Su conducta se encuentra determinada por las amenazas que perciben y el poder de otros es meramente un elemento en su cálculo (así sea éste un elemento importante). El poder de los otros Estados puede ser una ventaja o una amenaza, dependiendo de dónde se encuentre uno, de lo que pueda hacer y de cómo sea empleado ese poder".³ Un problema con la teoría de las alianzas de Walt, es que fue formulada para explicar alianzas militares, y su estudio de caso fueron las alianzas de los países del Medio Oriente. ¿Puede aplicarse la teoría a casos no militares? Para Walt una alianza es: "...una relación, formal o informal, de cooperación en materia de seguridad entre dos o más Estados soberanos. Esta definición asume que existe cierto grado de compromiso y un intercambio de beneficios para ambas partes; dañar la relación o no cumplir el acuerdo costaría algo, aun en el caso de que la pérdida pudiese ser compensada de otras maneras".⁴ Si bien Walt se refiere a asuntos de seguridad, se podría argumentar que en el caso de México, por su importancia estratégica, los temas económicos tienen un importante nexo con los asuntos de seguridad para Estados Unidos. En la concepción norteamericana de lo que constituye su seguridad, si la economía mexicana pone en riesgo la estabilidad interna del país, entonces se convierte en un asunto de seguridad. Esta relación entre economía, estabilidad política y seguridad norteamericana no es en lo absoluto nueva. Aún en otros casos podría argumentarse que la definición es lo suficientemente amplia para englobar relaciones de cooperación en otras áreas, además de la de seguridad. El mismo Walt considera la relación histórica de México con Estados Unidos como una alianza: "Los

exterior". Blanca Heredia, "La relación entre política interna y política externa: una definición conceptual. El caso de México", en Humberto Garza, (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986. pp. 121- 121.

³ Stephen Walt, *Op. Cit.* p. x

⁴ *Ibid.* p. 1.

Estados Unidos tienen sólo dos países en sus fronteras. Ninguno es especialmente poderoso. Porque la política norteamericana hacia ambos ha sido "benevolente" en las décadas recientes, los dos han elegido aliarse con Estados Unidos".⁵

Si aceptamos que la relación de México con Estados Unidos puede caracterizarse como una alianza, entonces podríamos añadir que se trata de una alianza estratégica: "en los términos más simples, la Gran Estrategia de un Estado es una teoría que explica cómo puede procurarse seguridad. La estrategia es, entonces, un conjunto de hipótesis y predicciones".⁶ El alineamiento con una potencia hegemónica puede "generar" seguridad para un país como México, si reduce el riesgo que le representa el proteccionismo comercial norteamericano (la amenaza). La ventaja de la teoría del balance de las amenazas es que en sus predicciones sobre el comportamientos de los Estados incorpora elementos adicionales al poder; "Los estados se alían para equilibrar amenazas, más que para balancear el poder por sí mismo. A pesar de que la distribución del poder es un factor extremadamente importante, la posibilidad de que resulte amenazante también es resultado de la *proximidad geográfica*, la capacidad ofensiva y *las intenciones percibidas*".

El poder agregado y las intenciones percibidas me parecen esenciales para el caso mexicano. El que los Estados sean más o menos poderosos modifica la distribución internacional del poder. Cuando ya no existe una sola potencia hegemónica y el mundo se caracteriza por una multipolaridad económica (bloques), las posibilidades de acción de los actores internacionales también cambian. Después de un período conflictivo en la relación bilateral (1985-1987), Estados Unidos parecía no tener ni la capacidad, ni la voluntad suficientes para eximir a México de los efectos de sus políticas comerciales proteccionistas. Además, en vista del déficit comercial de ese país, el aumento de las importaciones mexicanas en el mercado norteamericano ha originado crecientes presiones proteccionistas.

⁵*Ibid.* p. 272.

⁶*Ibid.* p. 2.

Walt distingue dos tipos de alianzas: "Cuando los estados enfrentan un grado significativo de amenaza externa, éstos pueden 'equilibrar' o 'asociarse' (*bandwagon**). 'Equilibrar se define como una alianza con otros contra la amenaza mayor; *bandwagon* se refiere a un alineamiento con la fuente de peligro".⁷ Mi hipótesis es que México decidió seguir una estrategia *bandwagon* frente a su vecino, por las razones que indica la teoría relativa a ese tipo de alianzas. Un Estado, según Walt, puede tener dos motivos para aliarse con un país que constituye una amenaza potencial: "puede ser una forma de apaciguamiento", (al aliarse a un Estado o coalición en ascenso, el *bandwagoneer* puede esperar que no le ataquen a él sino a otros; o bien "un Estado puede alinearse con la parte dominante en tiempos de guerra para compartir los despojos de la victoria".⁸ En el caso mexicano, se puede pensar que el alineamiento como forma de apaciguamiento se ha reformulado en los últimos años no sólo para lidiar con el proteccionismo norteamericano, sino también para constituirse en una estrategia ofensiva capaz de ampliar los beneficios materiales que traería el mayor acceso de México al mercado norteamericano. A pesar de que el poder de los demás es una de las razones por las cuales los Estados deciden con quién aliarse, no es la única: es más apropiado decir que los Estados tienden a aliarse con o en contra de la potencia extranjera que presente una mayor amenaza. La amenaza puede generarse a partir de:

- 1) el poder agregado (recursos totales de un Estado: población, capacidad industrial, militar y su poderío tecnológico).
- 2) la proximidad geográfica (los Estados que se encuentran cerca representan una mayor amenaza que los que están lejos).
- 3) el poder ofensivo (la capacidad militar que permite amenazar la soberanía o la integridad territorial de otro país a un costo

* No existe traducción exacta al español de la palabra inglesa *bandwagon*, pero se refiere a la unión o el acercamiento con un enemigo demasiado poderoso. En adelante, en inglés en el texto.

⁷ Walt, *Op. Cit.* p. 17.

⁸ *Ibid.* p. 21. El término *bandwagon* fue utilizado en teoría de relaciones internacionales por Kenneth Waltz, en *Theory of international politics*, quien a su vez lo acredita a Stephen Van Evera. *Op. Cit.* p. 126.

"razonable". Es la capacidad de transformar el poder agregado en poder ofensivo).

4) por sus intenciones hacia otros Estados (la intención, no el poder, es crucial).⁹

II: ¿Son los Estados Unidos aún una amenaza para México?

Si México ha optado por una relación más cercana, sobre todo en materia comercial, debería ser debido a que los elementos que antes aconsejaban lo contrario se han modificado. De ser esta afirmación cierta, la naturaleza misma de la relación ha cambiado. Primero habría que demostrar que la sabiduría histórica acumulada ya no tiene bases en la realidad:

México parece tener no solamente el interés, sino aun la necesidad de seguir una política más cautelosa frente a los Estados Unidos, de lo cual resulta un grado de disidencia mayor. Una de las razones que parece obvia es la de que a México le resulta difícil mantener su identidad como nación frente al país más poderoso del mundo, debido a su vecindad geográfica directa. La historia da amplia muestra de que esto siempre ha sido así para los países débiles o pequeños que colindan con grandes potencias. De ahí la necesidad de subrayar su autonomía. Por otra parte, en México se ha tenido tradicionalmente un gran temor a la penetración norteamericana de cualquier tipo, cuando menos por el recuerdo de que así comenzó el proceso de desmembramiento del territorio nacional el siglo pasado. (...) Sin pretender agotar el catálogo de problemas, se puede decir que históricamente la vecindad directa con tal coloso le ha costado a México una guerra abierta y declarada, la pérdida de más de la mitad de su territorio original, varias intervenciones militares, la constante interferencia en los asuntos políticos internos y la penetración económica, a todos los niveles. (...) Sin embargo, la vecindad geográfica directa con los Estados Unidos también le ha reportado a México ciertos notorios beneficios, que si

⁹ *Ibid.* pp. 21-28.

bien no alcanzan a compensar los elementos perniciosos de ésta sirven al menos para atenuar su impacto negativo.¹⁰

La idea de que la cercanía con Estados Unidos tiene hoy en día efectos esencialmente perniciosos, ha sido abandonada por el discurso del régimen. Por el contrario, el gobierno mexicano ha puesto en el éxito del proyecto de apertura comercial buena parte de su apuesta política. La viabilidad misma del modelo económico de desarrollo hacia afuera depende del acceso al mercado norteamericano y de los flujos de inversión que llegarían al país con un acuerdo de libre comercio. A diez años de la crisis financiera de 1982, los Estados Unidos parecen, más que una amenaza, la tabla de salvación de México. ¿Ha cambiado la esencia de la relación?

La amenaza tiene dos vertientes: la estructural, de la cual me ocuparé en seguida, y la de las percepciones, íntimamente vinculada a la experiencia histórica. La experiencia histórica parecería menos concreta y aprehensible que los elementos estructurales, sin embargo la historia es el reflejo de esos mismos elementos a través del tiempo. Históricamente, la relación con Estados Unidos sigue siendo "especial" para México: "un análisis histórico de las relaciones entre México y Estados Unidos muestra que, efectivamente, la naturaleza de esas relaciones fue singular. Prácticamente desde el principio, pero sólo para México. Esta singularidad residió precisamente en el peligro que Estados Unidos significó para el mantenimiento de la soberanía e incluso de la viabilidad del Estado nacional mexicano."¹¹ La experiencia histórica recoge los acontecimientos ocurridos entre México y su vecino de Norte. ¿Las condiciones que en el pasado ocasionaron ese patrón de relación, han cambiado? Para responder a esta pregunta analizaré los indicadores propuestos por Walt para medir la desigualdad persistente entre Estados Unidos y México.

¹⁰Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976. pp. 86-87 y 91.

¹¹ Lorenzo Meyer, "Lo especial de una relación", en Manuel García Y Griego y Gustavo Vega (comps.) *México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1985. p. 16. "... desde la perspectiva mexicana --señala Meyer-- Estados Unidos fue desde los inicios mismos de su vida independiente y hasta fines del siglo XIX, la principal amenaza a su existencia como unidad política" p. 17.

Sobre el concepto de poder agregado, Walt sostiene que "todo lo demás invariable, mientras más recursos totales tenga un Estado, mayor grado de amenaza potencial puede representar para otros".¹² Respecto a los elementos constitutivos del poder agregado, México tiene una población de 88.5 millones de habitantes, el 35.5% de la población de Estados Unidos (249 millones de habitantes¹³). El producto nacional bruto en 1988 de México era de 176.7 billones de dólares, equivalente al 3.6% del PNB de nuestro vecino (4,847.3 billones). En el mismo año, el ingreso per cápita de México constituyó el 8.8% del ingreso por habitante en Estados Unidos (1,760 dólares y 19,840 dólares, respectivamente¹⁴). En el ámbito militar, México mantiene unas fuerzas armadas que cuentan con 131,000 efectivos, que constituyen el 5.8% de los efectivos de las fuerzas armadas norteamericanas (2,222,000). De la misma forma, el gasto militar mexicano en 1987, 872 millones de dólares, representó el 0.4% de los 217,154 millones de dólares gastados por Estados Unidos en defensa.¹⁵ Los recursos totales de los dos estados, obviamente, son tremendamente desiguales. El poder agregado de los Estados Unidos, que es una potencia nuclear, es mucho mayor que el de México, que es un país subdesarrollado. Este componente de la amenaza demuestra que el diferencial de poder es de tal magnitud que el Estado débil tendría justificados temores de lo que pudiese hacer el país fuerte.

El análisis de los elementos constitutivos del poder agregado de los dos países no dice nada nuevo sobre la relación entre México y los Estados Unidos. La asimetría ha existido, en grado variable, desde la fundación de los Estados nacionales¹⁶. Sin embargo, la evaluación de

¹²Walt, *Op. cit.* p. 22.

¹³United Nations, *Population and Vital Statistics Report, Statistical Papers*, New York, 1991

¹⁴International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, Washington, IMF, 1992.

¹⁵U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditure and Arms Transfers 1985*.

¹⁶ "La naturaleza de la relación oficial entre México y Estados Unidos ha sufrido cambios evidentes en su forma a lo largo de más de siglo y medio de historia; sin embargo, el fondo, la esencia, sigue siendo casi la misma pues está determinada --o sobredeterminada-- por el hecho de la desigualdad inicial y creciente en el poderío de los dos países. Desde

los otros factores que componen la amenaza es menos evidente. La proximidad geográfica de un país pequeño con un Estado poderoso generalmente facilita a la potencia dominante el ejercicio de su poder hegemónico. Los Estados débiles, afirma Walt, son especialmente sensibles al poder cercano. Ahí donde las grandes potencias tienen tanto intereses globales cuanto capacidades globales, las preocupaciones de los Estados débiles se refieren a los eventos que ocurren en su vecindad inmediata. Más aún, de los Estados débiles puede esperarse que sigan una estrategia de equilibrio del poder cuando se enfrentan a Estados con capacidades similares, pero estarán tentados a unirse con su enemigo cuando se encuentren amenazados por una gran potencia.¹⁷

Sin embargo, la cercanía con Estados Unidos también ha conllevado algunas ventajas¹⁸: ser parte de la esfera de influencia norteamericana --y dentro de ésta, del "imperativo categórico"¹⁹ estadounidense-- ha permitido que México no tenga la necesidad de

el principio, las estructuras materiales y aparatos productivos de las naciones mexicana y estadounidense mostraron diferencias sustantivas. De acuerdo con ciertos cálculos, al iniciarse el siglo XIX el ingreso nacional de la Nueva España era sólo la mitad del de Estados Unidos. Con el correr del tiempo, esa diferencia no disminuyó sino todo lo contrario. Así, para 1860, el ingreso nacional de México equivalía únicamente a 3.5% del de su vecino del norte, y al concluir el siglo la proporción había disminuído hasta llegar únicamente 2.2% " Lorenzo Meyer, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1992, p. 194.

¹⁷Walt. *Op. Cit.*p. 30. "Cuando una amenaza proviene de una potencia cercana, se produce el fenómeno familiar de una esfera de influencia. Los pequeños Estados vecinos de una gran potencia pueden ser tan vulnerables, que eligen la estrategia de *bandwagon* en lugar de la del equilibrio del poder, especialmente si el vecino poderoso ha demostrado su capacidad de hacerse obedecer. (...) Todo lo demás invariable, los Estados que cuentan con una mayor capacidad ofensiva pueden incitar más fácilmente a que otros Estados se alíen, que aquellos estados incapaces de atacar, debido a la geografía, su posición militar o algo más."p. 24. "...Estados muy próximos a un país con grandes capacidades ofensivas --y lejanos de otros aliados potenciales-- pueden ser obligados a asociarse, porque alianzas que sirvan de contrapeso simplemente no son viables". p. 25.

¹⁸" A pesar de que el poder puede constituir una amenaza, puede también ser apreciado. Los Estados que tienen un gran poder tienen la capacidad de castigar, o de premiar a los amigos" *Ibid.* p. 23.

¹⁹Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, El Colegio de México, 1976. p. 92.

distraer sus recursos internos en gastos de defensa para crear un ejército poderoso (que de nada serviría ante un vecino tan fuerte) y que por el contrario, los haya empleado en intentar llevar a cabo el desarrollo económico del país. La vecindad con los Estados Unidos también representa la posibilidad de acceder con mayor facilidad al mercado norteamericano y de convertirse en polo de atracción para la inversión extranjera.

Sin embargo, puede decirse que si bien las ventajas que se derivan de la vecindad son muy importantes, la vulnerabilidad que implica la cercanía con Estados Unidos no se ha modificado. Y si bien una estrategia encaminada a explotar los elementos favorables puede aumentar exponencialmente los beneficios para México, también incrementa significativamente los riesgos de que la asimetría de poder se manifieste con más fuerza en la relación bilateral. En ese sentido, una mayor integración económica podría hacer más rápida y eficiente la transformación del poder agregado de los Estados Unidos en influencia y capacidad de intervención en México. La proximidad geográfica aumenta la amenaza que representan los Estados Unidos para México.

El análisis del poder ofensivo de los Estados Unidos requiere de pocas líneas, pues es obvio que los norteamericanos pueden amenazar la soberanía y la integridad territorial de México a un costo aceptable. Más importante resulta el análisis de lo que Walt llama las "intenciones percibidas".²⁰ Un Estado se unirá a la fuente de la amenaza, siempre y cuando no perciba en ella una actitud

²⁰ Posiblemente la aportación más importante de Walt a la teoría del equilibrio del poder, y en donde reside el poder explicativo y heurístico del concepto "equilibrio de las amenazas" es la constatación de que los Estados responden, no solamente al poder, sino también a las percepciones sobre cómo los Estados más fuertes emplearán su poder. Si bien el concepto de "intenciones percibidas" explica por qué un país puede optar por aliarse con un Estado más poderoso que otro, si es menos amenazante que otro, no escapa al problema del resto de la literatura de las percepciones: que no puede establecer con exactitud y confiabilidad la forma en que los tomadores de decisiones entienden y evalúan las señales externas. Véase Robert Jervis "Cooperation under the security dilemma", *World Politics*, vol. 20, núm. 2, 1978, "Hypotheses on misperceptions", *World Politics*, vol. 10, núm. 3 1968, y *Perception and misperception in international politics*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1976.

irreconciliablemente agresiva. Aun con la esperanza de que es posible apaciguar al poder amenazante, aliarse es peligroso porque incrementa los recursos disponibles del posible enemigo y exige confianza permanente en que el fuerte será benevolente. Debido a que pueden ser erróneas las percepciones y las intenciones variables, es más seguro buscar un contrapeso a la amenaza potencial que confiar en la buena disposición del otro.²¹ Sin embargo, las alianzas crean también intereses bilaterales y el prestigio de la potencia se ve comprometido en la supervivencia y buen desempeño de su "cliente".

En el esquema de Walt una "política agresiva u hostil" se refiere a invasiones militares u otros actos belicosos. En ese sentido, la política norteamericana hacia México no ha sido agresiva en términos militares desde los años veinte.²² En el caso de la relación entre México y Estados Unidos, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial el conflicto se ha situado en otro nivel: se ha dado dentro de un marco general de entendimiento mutuo --el "acuerdo para disentir"-- que excluye la confrontación militar, pero no la desavenencia ni la intervención política.

La relación entre México y Estados Unidos es la interacción de un estado débil con una potencia hegemónica vecina. El conflicto entre los dos países se debe al deseo de México de mantener su independencia en la esfera internacional, que a su vez tiene el propósito de "...evitar el alineamiento automático con Estados Unidos. El Estado mexicano salvaguardaba así su autonomía en la obtención

²¹*Ibid.* p. 29.

²² Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1968. pp. 261-262. En 1927, durante el gobierno de Calles, el conflicto recurrente entre los gobiernos revolucionarios y las compañías petroleras extranjeras llevó a que los Estados Unidos desplegaran una flota de naves de guerra cerca de costas mexicanas a fin de proteger las instalaciones de las compañías petroleras. Calles amenazó con volar los pozos en caso de que ocurriera un desembarco. Después de ese amago armado, se dieron pocos casos en los cuales los norteamericanos amenazaran abiertamente a México por medio de un despliegue abierto de fuerza. Aún entonces, el presidente Coolidge temió problemas de consenso interno en el caso de una intervención armada. Robert Freeman Smith, *The United States and revolutionary nationalism in Mexico*, Chicago, The University of Chicago Press, 1972. p. 254.

de objetivos internacionales necesarios para el desarrollo interno".²³ Durante el período de la posguerra, la relación entre ambos países tomó la forma de un entendimiento amplio. Este acuerdo no descartó la relativa hostilidad norteamericana hacia México. Por consiguiente, la forma en que se han presentado las amenazas ha sido diferente. Esta variable, la hostilidad real o percibida de Estados Unidos, ha tenido consecuencias en las decisiones que México ha tomado para buscar una relación más cercana o, por el contrario, un alejamiento de Estados Unidos y la adopción de posiciones más independientes en el ámbito internacional.

III: ¿Una estrategia distinta?

La presunción de que México busca una alianza más formal con los Estados Unidos, de tipo *bandwagon* (es decir que ha optado por seguir, en vez de alejarse de su vecino tradicionalmente temido), se basa en los siguientes supuestos:

a) que los Estados Unidos no han dejado de ser una amenaza para el Estado mexicano y que, por el contrario, esta amenaza se ha hecho mayor por un cambio en la distribución internacional del poder en un momento crítico para México debido a su apremiante necesidad de mercados externos e inversión extranjera. Después de la crisis económica de los años ochenta, crecer se ha vuelto un imperativo político para el país. Dada la nueva configuración mundial en bloques económicos, que excluyen, o pueden excluir, a los países que no son miembros, México puede quedar fuera de los flujos internacionales de inversión, vitales para el éxito de un modelo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones. Aunque en los últimos años los Estados Unidos probablemente se hayan vuelto más débiles en comparación con los demás países industrializados, frente a México se

²³Blanca Heredia. *Art. cit.* p. 132.

han convertido en un país más poderoso de lo que ya era por el debilitamiento de la economía mexicana.

b) Que por lo anterior, la naturaleza de la relación, de dominación hegemónica, no ha cambiado.

Una relación más cercana con Estados Unidos no significa que ese país ya no constituya una amenaza potencial, sino que la estrategia mexicana para enfrentarla ha cambiado. La política mexicana frente a Estados Unidos ha asumido un carácter ofensivo. Si en los años setenta y ochenta el Estado mexicano entendía la independencia en la esfera internacional y la toma de distancia frente a Estados Unidos como la mejor forma de salvaguardar su autonomía, ahora, en cambio, ese Estado busca mantener su autonomía uniéndose al único poder capaz de amenazar su existencia. De una estrategia de diversificación de la dependencia, para defender la capacidad de acción del Estado mexicano (para defender el interés nacional), se ha pasado a lo que podría llamarse una política exterior "activa para lograr una asociación más cercana con Estados Unidos". El cambio de estrategia implica, a su vez, un cambio en la forma en la cual el Estado mexicano se legitima. Hasta los años ochenta, la política exterior sirvió, entre otras cosas, para resolver problemas de consenso interno. En el período de Echeverría, la diversificación de la dependencia tenía un sustento ideológico importante en el nacionalismo mexicano, definido fundamentalmente como antinorteamericano. Una política exterior activa, contraria a los deseos de los norteamericanos, fue posible gracias a que el poder relativo de México había cambiado y parecía permitirle al país alejarse de la línea hegemónica de los Estados Unidos.

Para responder a la crisis económica, el gobierno pudo echar mano de los recursos con los que contaba y que aún no se erosionaban a pesar de los problemas estructurales del modelo económico. La confianza que la economía mexicana despertó en el exterior permitió la contratación de una deuda externa cuantiosa -- algo que en 1982 era ya imposible--. El modelo de desarrollo parecía agotado, pero no en bancarrota. El presidente López Portillo contó con el petróleo, que aumentaba el poder relativo del país aun en el contexto de la crisis estructural de la economía.

Si en los tres sexenios anteriores al gobierno de Carlos Salinas la estrategia de la política exterior para salvaguardar la autonomía del Estado estaba fundada en la diversificación de la dependencia con Estados Unidos, ¿cómo se legitima al interior del país esta nueva estrategia en sentido contrario? Esto es particularmente importante porque esta estrategia se plantea poco tiempo después de que el régimen sufriera una de las peores crisis de legitimidad en el periodo posrevolucionario durante las elecciones de 1988. Ante esta situación el Estado pudo haber tratado de recomponer el consenso interno por la vía nacionalista y diversificadora de sus relaciones con el exterior intentada en el pasado. Sin embargo el deterioro acumulado de la economía del país durante quince años había reducido el poder agregado de México a un punto por debajo de cualquier otro desde 1945. El Estado simplemente ya no contaba con los recursos suficientes para oponerse a la potencia hegemónica como un medio para reconstruir el consenso interno.²⁴

Una política exterior activa que derivara en conflicto con Estados Unidos ya no era viable del todo, por lo que el motivo de unidad se trasladó: de oponerse a la transnacionalización²⁵ como una amenaza a la identidad nacional se la convirtió en algo deseable. La globalización en lo general, y el libre comercio con Estados Unidos y

²⁴Humberto Garza, "Desequilibrio y contradicciones", *Foro Internacional*, vol. 24, num. 4. pp. 443-458. Afirmaba Garza: "Con la crisis, han desaparecido las condiciones que en el pasado favorecieron una política exterior activa (con su deformación de activismo), politizada y con disposición a asumir grandes compromisos y riesgos. La crisis coloca al gobierno frente a una situación que hace evidentes los desequilibrios y las contradicciones de la política exterior. En la crisis, las decisiones económicas atraviesan el ámbito de la política externa y el de la política exterior. Entre los temas dominantes de ambas políticas se encuentran: la reprogramación y el pago de la deuda; el aumento y la diversificación de las exportaciones no petroleras, la necesidad de recibir inversión extranjera; el volumen y los términos de la comercialización internacional de hidrocarburos; en suma, los desequilibrios externos".

²⁵Con "transnacionalización" me refiero al fenómeno del establecimiento de contactos y vínculos entre dos o más países, que no se agotan en las relaciones diplomáticas, y que son desarrollados por actores tales como las iglesias, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, agencias gubernamentales especializadas y ministerios no encargados específicamente del manejo de las relaciones exteriores del país.

Canadá en lo particular, se convirtieron en fines valiosos para México. Para dar este vuelco ideológico, esta ruptura con el discurso previo, el Estado tuvo que mantener la afinidad de intereses de los tres países de Norteamérica. Los Estados que carecen de legitimidad interna son más propensos a buscar alianzas ideológicas para incrementar el apoyo interno y externo. Según Walt: "El alineamiento con estados similares puede reforzar la legitimidad de un régimen débil al demostrar que éste es parte de un movimiento grande y popular"²⁶. El libre comercio y los procesos de globalización cumplen ahora la función unificadora que antes cumplía el nacionalismo "defensivo". La capacidad de conducir una política exterior distinta de la norteamericana había sido hasta ahora una prueba de la "soberanía y la independencia" mexicanas, un argumento al cual el Estado recurrió con frecuencia. En el campo económico, la independencia se mostraba en la capacidad de México para llevar a cabo un proyecto de desarrollo propio que, para disgusto de los norteamericanos, le asignaba al Estado un papel preponderante en la vida económica. La eficacia del Estado se mostraba en el hecho de que a pesar de que Estados Unidos no simpatizara con ese modelo de desarrollo, el gobierno mexicano logró no sólo mantenerlo sino hacer que los norteamericanos participaran en él: "En el aspecto económico internacional, la vinculación con Estados Unidos es preponderante... Esa vinculación podría haber sido absorción. No lo ha sido gracias al nacionalismo positivo de México, derivado de su tradición cultural, de su historia y de sus valores emanados de la Revolución. Se ha logrado encontrar un entendimiento político capaz de darle sentido a la vinculación económica en función de los intereses del desarrollo nacional, basado en el convencimiento de que la soberanía y la independencia tienen un valor superior al económico"²⁷.

²⁶ Walt, *Op. Cit.* p. 79.

²⁷ Antonio Ortiz Mena, ex secretario de Hacienda, citado por Mauricio Reyes, "Políticas interna y exterior de México", en *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986. pp. 153-154. Reyes afirma: "Hacia el exterior, el nacionalismo se manifestó básicamente en las relaciones con Estados Unidos. El desarrollo estabilizador necesitaba un acercamiento con los norteamericanos para lo cual era necesario un acuerdo político que no podía descansar sino en la estabilidad política del país, de manera que

Elegir una alianza explícita con Estados Unidos también implica que el Estado disfruta de suficiente autonomía relativa frente a su sociedad y el exterior para moldear las formas concretas por medio de las cuales se vinculará a otro Estado. En este sentido, la capacidad del Estado para tomar decisiones, aunque se encuentre acotada por factores estructurales, es muy importante. El curso futuro de los acontecimientos sería cualitativamente distinto si el Estado no encauzara y dirigiera el proceso de integración. El Estado mexicano, por medio de esta estrategia, intenta salvaguardar su autonomía y defender el interés nacional.

A veces las opciones del Estado son limitadas. Consisten solamente en la disyuntiva hacer o no hacer, es decir, tomar las riendas de un proceso en marcha, que es irreversible, para guiarlo según sus preferencias e intereses propios o dejar que el proceso siga su propio curso. En el caso de México, ese margen de maniobra, aunque reducido, es lo que explica por qué, dentro de los estrechos límites que la situación imponía, la decisión de buscar un acuerdo formal de integración comercial ocurrió en ese preciso momento: cuando parecía claro que el programa de reestructuración de la economía dependía de la continua capacidad del mercado estadounidense de absorber las exportaciones mexicanas²⁸. Establecer algún tipo de convenio comercial con México había sido un deseo norteamericano manifiesto desde por lo menos principios de los ochenta, cuando el gobierno de Estados Unidos propuso al de México negociar un acuerdo bilateral de consulta y notificación en cuestiones comerciales. En esa ocasión se declinó la propuesta norteamericana porque se pensó que un acuerdo de esa naturaleza comprometía

no amenazara la seguridad de Estados Unidos y hubiera confianza de los inversionistas extranjeros. (...) para evitar que quedara en entredicho la soberanía se pusieron en marcha medidas --calificadas como nacionalistas-- en política externa e interior".

²⁸Gustavo Vega Cánovas, "Las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos: evolución reciente y perspectivas para el futuro", Gustavo Vega (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México/Universidad Tecnológica de México, 1991. p. 200.

asuntos que eran de la competencia exclusiva del país, como proteger las industrias nacionales por medio de la imposición de aranceles.²⁹

Este enfoque enfatiza al Estado como el actor fundamental; su capacidad puede observarse en su habilidad para adaptarse a realidades que escapan a su control y redefinir nuevos instrumentos de acción. La "integración silenciosa"³⁰ sin un acuerdo como el que se propone, podría conducir a una mayor disparidad entre ambas economías.

IV. La explicación de la nueva alianza estratégica de México

Existen seis hipótesis sobre por qué los Estados se asocian a las potencias que los amenazan:

1. En términos generales: cuando los Estados enfrentan distintas amenazas externas, se aliarán con la potencia más amenazadora.
2. A mayores capacidades agregadas de un Estado, mayor tendencia a que los otros se alíen a él.
3. A mayor cercanía de un Estado poderoso corresponde una mayor tendencia a que sus vecinos se alíen a él.
4. A mayores capacidades ofensivas de un Estado, corresponde una tendencia mayor a que los otros busquen aliarse a él.
5. Mientras más agresivo sea percibido un Estado por otros, es menos factible que se alíen en su contra.
6. Las alianzas formadas para conjurar una amenaza se desintegrarán cuando sea evidente que esa amenaza persiste y que el Estado amenazador no ha logrado ser apaciguado.³¹

²⁹ *Ibid.* p. 180.

³⁰ Carlos Rico Ferrat, "Crisis ¿y recomposición? de la hegemonía norteamericana. Algunas reflexiones en torno a la coyuntura internacional en la segunda mitad de los ochenta", en Luis Maira (ed.), *El sistema internacional y América Latina, ¿Una nueva era de la hegemonía norteamericana?* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986. p. 46.

³¹ Walt, *Op. Cit.* p. 32.

La naturaleza dual de la alianza:

En el caso de México el poder agregado de Estados Unidos, la cercanía con ese país y las capacidades ofensivas norteamericanas indican que México buscaría aliarse con los Estados Unidos ante la incapacidad de ofrecer un contrapeso. El elemento importante es que para que el Estado débil desee aliarse con la amenaza potencial debe, por lo menos, abrigar la esperanza de que esta acción apaciguará al Estado que constituye un peligro³². De no haber una expectativa razonable de que esto ocurrirá, no tendría ningún caso confiarse a la buena voluntad del país amenazante. Los líderes del país débil deben creer que las actitudes contrarias en el otro Estado pueden revertirse a su favor. La política de alianzas de Egipto podría tener alguna similitud con la de México: Egipto abandonó su política de equilibrio del poder y optó por unirse a los norteamericanos.³³ Una vez decidida la alianza *bandwagon* el Estado débil deberá tratar de maximizar la eficacia de los medios que tiene a su disposición para minimizar la amenaza potencial. En el caso de México, el objetivo sería aprovechar todos los instrumentos de política para disminuir los efectos del proteccionismo contingente norteamericano. Una de estas tácticas es la "penetración" política en el sistema de toma de decisiones de Estados Unidos. El instrumento para influenciar los procesos políticos en Estados Unidos es el empleo del cabildeo (*lobby*). Este recurso fue muy poco utilizado por el gobierno mexicano hasta mediados de los ochenta.

Se puede aventurar la hipótesis de que la alianza que México persigue con Estados Unidos no es solamente de naturaleza defensiva, sino que busca también aprovechar las ventajas que se derivan de pertenecer a un área de comercio integrada: pertenecer a un llamado

³²El poder puede ser empleado para apoyar o para amenazar a otros estados. Por eso la creencia de que el poder amenazante puede ser apaciguado, por medio de una alianza con él, influye de manera fundamental en la decisión de una estrategia *bandwagon*. *Ibid.*p. 79.

³³ *Ibid.* p. 178.

"bloque comercial" ofrece ventajas sólo a quienes forman parte de él.³⁴

El empleo del cabildeo para participar en el sistema político norteamericano y conseguir que el congreso apruebe un acuerdo comercial se convierte no sólo en un medio efectivo, sino necesario para el éxito de la política mexicana. En el pasado la reticencia del gobierno mexicano para emplear este recurso se derivó de que ello implicaba romper con uno de los principios tradicionales de la política exterior mexicana, el de no intervención. El riesgo inherente a romper con esta norma de conducta internacional con un país poderoso era que se dejaba abierta la posibilidad para que en cualquier momento el gobierno de Estados Unidos decidiera a su vez intervenir en México. Cabe mencionar que en el pasado México sí había tratado de ejercer influencia sobre el gobierno de Estados Unidos, pero los esfuerzos mexicanos eran más discretos y se centraban en el Ejecutivo estadounidense.

En resumidas cuentas, antes, los riesgos que conllevaba participar en el medio político estadounidense se consideraban mayores a los posibles beneficios que traería. La decisión de romper con este principio sólo podía darse en el marco de un cambio general de la política mexicana hacia Estados Unidos. Esa decisión necesariamente implicaba un nuevo cálculo de costo-beneficio y, de ahí, un replanteamiento de los medios aceptados hasta entonces para defender el interés nacional. Se puede decir en favor de la nueva estrategia que ha resultado efectiva. La extensión del *fast track* al Ejecutivo de Estados Unidos para negociar un acuerdo con México en 1991 es un ejemplo de esa nueva eficacia. La acción del *lobby*

³⁴México, Estados Unidos y Canadá juntos cubren un área de más de 21 millones de kilómetros cuadrados y en 1987 la población de los tres países era de 351.6 millones de habitantes y su PIB bruto era de cinco trillones de dólares. La Comunidad Económica Europea, en comparación, tiene una superficie de 2.25 millones de kilómetros cuadrados y poseían en el mismo año una población de 323.8 millones de personas y un PIB de 4.15 trillones de dólares. Datos de World Bank, *World Development Report*, Nueva York, Oxford University Press, 1989. Citado por Gustavo Vega Cánovas, "México, Estados Unidos y Canadá: la agenda y las modalidades de un Acuerdo de Libre Comercio trilateral", en Gustavo Vega Cánovas, (comp.), *México-Estados Unidos, 1991*, México, El Colegio de México, 1992. p. 144.

mexicano para influir en la decisión del Congreso es vista como legítima dentro de las normas políticas de los Estados Unidos. Según Walt, "cuando la manipulación del sistema político de un Estado por otro sí contribuye a la formación de una alianza es cuando los medios de ésta se perciben como legítimos y cuando existen ya otros incentivos importantes ."³⁵ Queda por ver, sin embargo, si el acuerdo en verdad se aprueba

Una vez expuestos los rasgos generales de la teoría de las alianzas, cabe preguntarse sobre su utilidad para explicar las acciones de la política exterior de México hacia los Estados Unidos entre 1988 y 1990. En primer lugar, propongo que una alianza de tipo *bandwagon* sería buscada por México justo después de haber experimentado un periodo de debilidad estructural sin precedentes en la historia reciente del país. Esta experiencia influiría decisivamente las opciones de política de México. Ante el advenimiento de una mejoría relativa de los recursos de poder de México en 1988 y 1989, la posibilidad de una alianza con Estados Unidos se mostraba no sólo como una forma nueva de protegerse (del proteccionismo comercial norteamericano), sino más aún, como el medio para salir del subdesarrollo. Esto se lograría al explotar activamente las posibilidades que ofrecía una relación más cercana con Estados Unidos: el acceso al mayor mercado del mundo y las desviación de flujos inversión hacia México. Esta nueva forma de relación es particularmente atractiva en un medio internacional que se caracteriza por la formación de bloques económicos y en el que la

³⁵"La penetración (política) será más efectiva en sociedades abiertas. Cuando el poder es difuso, cuando el Estado y la sociedad son accesibles a la propaganda del exterior o a los cabilderos que representan intereses extranjeros o cuando la censura es poco usual, entonces, es más factible que la penetración transnacional funcione. (...) Por ello, se podría esperarse que un Estado democrático, como los Estados Unidos, sean más susceptibles a la penetración que un régimen autoritario... La penetración será una causa importante de alianzas solamente en raras circunstancias: 1. En los Estados que no tienen instituciones establecidas, 2. Cuando la penetración se realiza en potencias mayores, porque su atención se encuentra dividida y porque las élites extranjeras rápidamente pueden aprender a manipular el sistema, especialmente si recibieron parte de su educación en el país en cuestión." *Ibid.* p. 48.

inversión externa es un bien escaso para las naciones en desarrollo. Es a partir de los cambios en el poder relativo de México y de estas percepciones sobre la naturaleza del orden internacional que puede explicarse un cambio sin precedentes cercanos en la política exterior de México hacia Estados Unidos. La buena disposición norteamericana, percibida a partir de que el presidente Salinas asumió el poder, también contribuyó a hacer viable la nueva estrategia.

Capítulo 2

"El poder agregado de México"

Desagregar los recursos totales de un Estado para evaluar su fortaleza o debilidad no es una tarea sencilla. Como afirma Walt: "Medir el poder efectivo de los Estados o coaliciones es una tarea difícil y compleja".¹ Un primer problema consiste en seleccionar los indicadores adecuados. En *The origins of alliances* se eligieron los siguientes: población, producto nacional bruto, tamaño de las fuerzas armadas y gasto en defensa. Sin embargo, estos datos por sí solos no constituyen una medida adecuada del poder nacional de los países. Como afirma Harold Sprout: "Esa información adquiere significado político sólo cuando se le relaciona a un marco de suposiciones sobre *qué* es lo que se intenta, *por quién*, *cuándo*, *dónde* y *vis-à-vis cuáles adversarios, asociados y países neutrales*"².

En el caso de México, como ya se dijo antes, la asimetría de poder frente a Estados Unidos es muy grande. A pesar de ello, el poder relativo de México frente a su vecino del norte sí ha variado a lo largo del tiempo. Ese grado de mayor o menor debilidad, puede suponerse, ha tenido efectos y consecuencias en la política exterior del país. Las teorías que tratan de explicar las políticas exteriores de los estados medianos y pequeños coinciden en tres ejes explicativos fundamentales: las condiciones geopolíticas, la conformación histórica e institucional del sistema político y el factor económico: "la forma de inserción en la economía internacional y la orientación de la estrategia global de desarrollo económico determinan en gran medida los niveles de vulnerabilidad y sensibilidad frente al exterior, así como el tipo de tareas que se asignan a (...) la política externa".³

Puede afirmarse que la fortaleza relativa de México en el pasado fue producto del éxito del modelo de desarrollo económico,

¹Walt, *Op. Cit.* p. 274.

²Harold Sprout y Margaret Sprout, *Foundations of International Politics*, Princeton, Van Nostram, 1962. p. 164.

³Guadalupe González, "Tradiciones de la política exterior de México", en Rosario Green y Peter Smith (comps.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989. p. 41.

que le permitió al país tener una política más independiente de Estados Unidos: "Fue el éxito de cuatro decenios de esta forma de crecimiento económico --el 'milagro mexicano'-- lo que permitió dejar de lado la idea de hacer depender el desarrollo y modernización de México de una liga estrecha con Estados Unidos. Es más, ese relativo éxito económico de la llamada 'economía mixta' se explicó y condicionó por y al mantenimiento de la independencia relativa de México frente al gran poder imperial estadounidense".⁴

Si se acepta que una de las bases más importantes de la política exterior de México --y particularmente de la política hacia los Estados Unidos-- se encuentra en el desempeño económico, entonces los cambios en éste forzosamente tendrán un efecto en la forma en la cual el país se relaciona con el mundo. Así, la crisis de la economía mexicana erosionó las bases materiales de la independencia relativa de México⁵.

En el caso de México, su base de poder se encuentra más en el éxito del modelo de desarrollo económico y menos en la población, el tamaño de las fuerzas armadas o el gasto militar, debido a la naturaleza de sus vecinos inmediatos. Por ello podemos enfatizar este rasgo estructural sobre los otros recursos de poder del Estado mexicano.

I. Descomponiendo la debilidad de México

El desempeño del modelo de desarrollo es fundamental para explicar el comportamiento internacional de México, no sólo porque éste es uno de los datos que dan cuenta de la posición del país en la distribución internacional del poder (tamaño de la economía), sino porque la estabilidad, política y social, se encuentra íntimamente relacionada con el éxito del proyecto económico nacional. En ese

⁴Lorenzo Meyer, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1992. p. 267.

⁵*Ibid.* p. 217.

sentido, se tienen que escoger los indicadores que nos permitan analizar adecuadamente la economía política del país. Para hacerlo, el único indicador que emplea Walt en su trabajo --el PNB--, es claramente insuficiente. Dos tipos de indicadores relacionados con la economía parecen útiles para evaluar el poder del Estado mexicano:

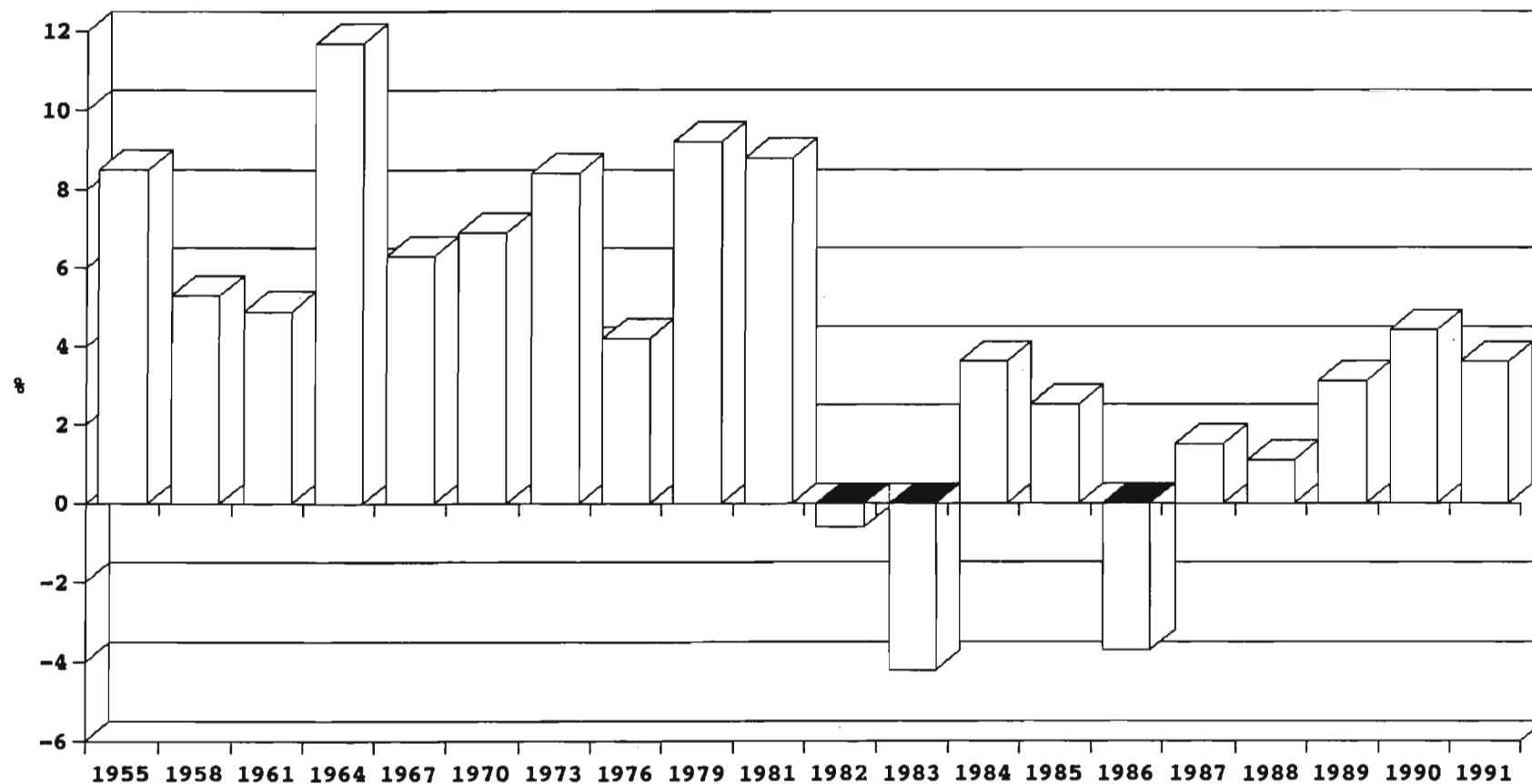
1. Las principales cifras macroeconómicas, como el PNB, el PIB, el ingreso per cápita, la inflación, la inversión, y la balanza en cuenta corriente, que dan cuenta del estado general de la economía.
2. Los efectos sociales y políticos de la situación económica prevaleciente.

Cabe aclarar que en el presente capítulo se emplea el concepto *Estado* entendido no como gobierno sino como actor internacional. La distinción es importante analíticamente, porque la fortaleza (o debilidad) del país o del actor internacional no necesariamente coincide con la del gobierno. En términos generales, se plantea que existe una vinculación entre el grado de fortaleza o debilidad del país y la orientación de la política hacia Estados Unidos. Si se observa el crecimiento del producto interno bruto desde mediados de los años cincuenta hasta 1991 (ver tabla I), puede observarse que la decisión de vincular más estrechamente al país con Estados Unidos ocurrió en un momento (1990) en el cual la economía había empezado a recuperarse poco a poco después de un período de debilidad extrema. La tasa de crecimiento en 1989, 3.1% fue mayor a la del año anterior (1.1%); sin embargo, si se le compara con las tasas anuales de crecimiento de los años de 1960 a 1981 (los años anteriores a la crisis de la deuda de 1982) puede observarse que en todos y cada uno de esos años, el crecimiento del PIB fue mayor.⁶ En relación con los años del sexenio de De la Madrid, en 1984 el producto creció 0.5% más que en 1990, a pesar de que esa tendencia no se mantuvo y de que para 1986 se había vuelto, como en los dos primeros años del

⁶ El año que en ese período tuvo un crecimiento más bajo fue el primer año del presidente López Portillo, 1977, con una tasa de 3.4%. Carlos Bazdresch y Santiago Levy, "Populism in economic policy in Mexico, 1970-1982" mayo 1990. Conferencia preparada para el seminario "The Macroeconomics of income distribution in Latin America".

I. Crecimiento del PIB en México.

(Fuentes: Banco de México, Informe Anual, 1991, y Carlos Bazdresch y Santiago Levy, "Populism in economic policy in Mexico, 1970-1982", Op Cit., anexos.)



sexenio, al crecimiento negativo. La economía había mejorado desde 1987, cuando se recuperó una tasa positiva de crecimiento (1.5%), pero al año siguiente, la tasa disminuyó en 0.4%. En conjunto, para el primer semestre de 1990, la tendencia era hacia la recuperación, pero ésta se daba lentamente y en términos reales, se estaba lejos de los niveles de crecimiento de los "buenos" años del "milagro mexicano".

Es importante aclarar que no se pretende realizar aquí una evaluación crítica de la política económica. La interpretación de las causas de la crisis de 1982 y de los varios planes de ajuste y, posteriormente, del cambio estructural que siguió, escapa al alcance de este trabajo. Así, podría ser que los altos costos sociales del ajuste y el cambio estructural fueron necesarios para que el país en el futuro pudiera reanudar el crecimiento económico con bases más firmes que en el pasado. La "operación" a la enferma economía mexicana, dejaría, después de un período de convalecencia, en mejores condiciones al país. Sin embargo, es indudable que aun cuando se acepte esa metáfora, durante la etapa de la "terapia intensiva" los recursos agregados del Estado mexicano se vieron mermados de manera significativa.

También se ha dicho que el *bandwagoning* defensivo se busca cuando es imposible oponerse a la amenaza, que en este caso asumía la forma del proteccionismo norteamericano. México no podía neutralizar esa amenaza por medio del sistema multilateral de comercio. Un Estado se confía a la benevolencia del país que le resulta más amenazador como un último recurso. Para el caso de México, puede ser que el período de mayor debilidad desde la posguerra se diera entre los años de 1982 y 1986.⁷ Sin embargo, en ese momento de mayor debilidad, no se buscó lo que sería perseguido activamente a partir de 1990: un acuerdo comercial de

⁷Entre 1978 y 1981 la economía mexicana efectivamente pudo crecer a ritmos relativamente altos que fueron cercanos al 8% anual. Sin embargo, sólo un año después, en 1982, el Banco de México al referirse a la situación que atravesaba el país decía que era comparable a la que había experimentado durante la recesión mundial de fines de la década de los años 20 y principios de los 30" Gerardo Bueno, "Endeudamiento externo y estrategias de desarrollo en México: 1970-1982", *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 1. pp. 78-90.

libre comercio, que necesariamente vincularía más profundamente a México con su vecino del norte. Se puede aventurar la explicación de que un acuerdo de esa naturaleza constituye una etapa avanzada en un proceso de desregulación y cambio estructural orientado hacia la apertura de la economía, proceso que en esos años apenas estaba comenzando. Conforme el acceso continuado de las exportaciones de México a su mercado más importante se fue haciendo más y más crítico, la amenaza del proteccionismo contingente norteamericano se fue haciendo mayor. La amenaza también crecía a la luz del lento avance de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. Para 1990 existía, además, una necesidad política de crear la expectativa de que el país se encaminaba hacia el desarrollo después de la crisis.

Finalmente, el *bandwagoning* ofensivo se persigue cuando la asociación con el país poderoso puede producir beneficios al Estado débil que, de otra manera, no existirían, como sería el compartir los despojos de una guerra contra un tercer Estado. La asociación tiene como objetivo no solamente apaciguar sino obtener ganancias. En términos estratégicos, mas no militares, puede hacerse la analogía entre las ventajas que obtiene un Estado en una asociación con fines bélicos, con aquellas que produce un mercado continental ampliado, que no existiría sin la cooperación económica de varios Estados que ceden algunas de sus prerrogativas a cambio de obtener los beneficios derivados de un mayor comercio. Si México tuviera una economía pujante, que lograra altas tasas de crecimiento, como las que experimentó durante los años del desarrollo estabilizador, y al mismo tiempo buscara una asociación con Estados Unidos por medio de un acuerdo de libre comercio (ALC) como el que se persigue hoy, entonces podría hablarse de una alianza completamente ofensiva, pero, de existir esas condiciones, México difícilmente hubiese deseado, en primer lugar, vincularse más estrechamente con Estados Unidos, y es más factible que tratara de alcanzar la mayor independencia relativa posible de los norteamericanos, objetivo buscado desde la Revolución.

Históricamente, la decisión de buscar una alianza explícita se produjo sólo cuando la opción de una vía independiente al desarrollo

se canceló por el fracaso del modelo de sustitución de importaciones, y después de una aguda crisis económica iniciada en 1982.⁸

Como en el caso canadiense, el acuerdo de libre comercio propuesto por México tiene como uno de sus principales objetivos proteger al país de la amenaza que representa el proteccionismo contingente de Estados Unidos. Sin embargo, como sucede cuando un Estado decide formar una alianza militar con quien más teme (*bandwagon*), la asociación estratégica reduce, más no desaparece a la amenaza. El mecanismo de solución de disputas comerciales propuesto no impedirá que se sigan sintiendo las disparidades del poder, como lo demuestran las disputas entre Canadá y Estados Unidos sobre las importación de langostas y azúcar, entre otras. Estados Unidos, dado su mayor poder, en algunas ocasiones, seguirá protegiendo ciertas de sus industrias, por medio de impuestos *antidumping* y compensatorios a las importaciones. ¿El que México renuncie a "las alianzas multilaterales dentro del sistema global de control y equilibrio", (que son las que tradicionalmente han sido una mejor opción para que los países pequeños defiendan sus intereses nacionales) constituye un acto "extraordinariamente temerario y miope"⁹, al suponer que el país es invulnerable a las futuras presiones de Estados Unidos? La acción "temeraria" sólo puede comprenderse bajo la lógica de las alianzas de tipo *bandwagon* en general: la asociación con quien se teme se busca sólo cuando es imposible hacerle frente de otra manera. La debilidad de México en un momento de frágil e incipiente recuperación y la pérdida de fuerza del GATT explican este acto "temerario". Al mismo tiempo,

⁸"La reducción neta en las reservas internacionales del país había sido de 5000 millones de dólares. La inversión pública se contrajo (13%) al igual que la privada (15%). La moneda había sufrido una serie de devaluaciones en las cuales el peso había perdido su valor de 27 pesos por dólar a 150 pesos por dólar. En 1982, por primera vez en muchos años, se presentaron problemas para cumplir el servicio de la deuda externa: entre 1977 y 1982 la deuda aumentó en 50,000 millones de dólares. el déficit público, que en 1977 era del 10%, había crecido hasta 17% en 1982". Gerardo Bueno, *Art. Cit.* pp. 79-84.

⁹Gerald K. Helleiner, "Consideraciones sobre un área de libre comercio entre Estados Unidos, y México; lecciones de la experiencia de la integración económica entre socios desiguales", en Gustavo Vega Cánovas (coord.) *Op. Cit.*p. 272.

una estrategia agresiva por parte de México, aun en un contexto de debilidad y riesgo, puede sacar ventajas del nadar con entusiasmo a favor de la corriente: como "premio" a México por ser un modelo de comportamiento internacional, el gobierno estadounidense reintegró en 1990, 209 productos mexicanos a su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que habían sido anteriormente excluidos. La reincorporación de esos productos mexicanos ocurrió justo cuando Estados Unidos convirtió su SGP en un instrumento más de agresividad comercial.¹⁰ Hasta el momento, el análisis de costo-beneficio que hizo el gobierno mexicano al decidir aliarse ha sido correcto: las expectativas mismas del ALC revitalizaron la economía mexicana en un contexto de debilidad de la actividad económica mundial. En 1991 la inversión se había incrementado significativamente: la credibilidad en la política económica y la expectativa de que la mejoría económica se sostendría en el mediano y largo plazos fueron los responsables de las sustanciales entradas de capitales privados.¹¹

En el pasado la dependencia del desarrollo económico de México del exterior era menos evidente¹²: durante los años sesenta, cuando se disfrutaron tasas de crecimiento altas, el comercio exterior no tenía una participación muy grande en el producto nacional bruto. En 1961, la exportación de bienes y servicios representó el 11.1% del PNB, y para 1966 se había reducido al 9.9%. Durante esa década, en la cual la tasa de crecimiento promedio fue 7.84%, las exportaciones de bienes y servicios, en promedio, representaron sólo el 9.73% del PIB.¹³ Sin embargo, la dependencia existía indudablemente. En esos años ya se veía la necesidad estructural de las industrias mexicanas de las importaciones norteamericanas de bienes de capital y de

¹⁰ *Ibid.* p. 273.

¹¹ Banco de México, *Informe anual, 1991*, México, Banco de México, 1992. p. 4.

¹² "... tradicionalmente las estrategias de desarrollo y crecimiento económico han sido concebidas como tareas esencialmente internas y aisladas de la economía internacional", Guadalupe González, "La política exterior de México (1983-1985): ¿Cambio de rumbo o repliegue temporal?", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986. p. 246.

¹³ Bazdresch, *Op. Cit.* tablas 1 y 6.

bienes intermedios. Además, el 44% de los ingresos en cuenta corriente en 1967 provinieron del turismo, del cual el 90% era norteamericano. La dependencia de las importaciones no se eliminó en la década de los noventa, y si bien la proporción de nuestras exportaciones que se dirige al mercado norteamericano ha permanecido más o menos similar a la de esa época (70%), ahora el comercio exterior es más importante para la economía y se concentra cada vez más en Estados Unidos. Más del 80% de las exportaciones manufactureras de México (el sector más dinámico) van a dar a Estados Unidos¹⁴. Para 1986 la participación del comercio internacional en el PIB había llegado a ser de 38.3%.

Si bien para 1990 México ya había superado los momentos de mayor debilidad estructural, tampoco se encontraba en una situación de bonanza, sino más bien en una de recuperación todavía dudosa. Se había logrado un importante avance en el control de la inflación a partir de 1989, (ver tabla II) pero aun el 19.7% de ese año era muy superior a las tasa promedio de inflación de los años 1955-1972, 4.48%.¹⁵ Respecto a la carga que la deuda externa le significaba al país, los acuerdos con los acreedores internacionales logrados bajo los auspicios del Plan Brady, dieron alivio a la economía del país (ver tabla III), pero en ese año el pago del servicio de la deuda todavía representaba la cuarta parte de las exportaciones mexicanas de bienes y servicios¹⁶.

Una visión de conjunto permite apreciar que cuando se decidió por la "opción norteamericana" el país era débil, pero no tan débil como había sido en el pasado cercano. La posición internacional de México en ese momento era desfavorable, porque la economía mexicana empezaba a quedar fuera de la dinámica de los bloques

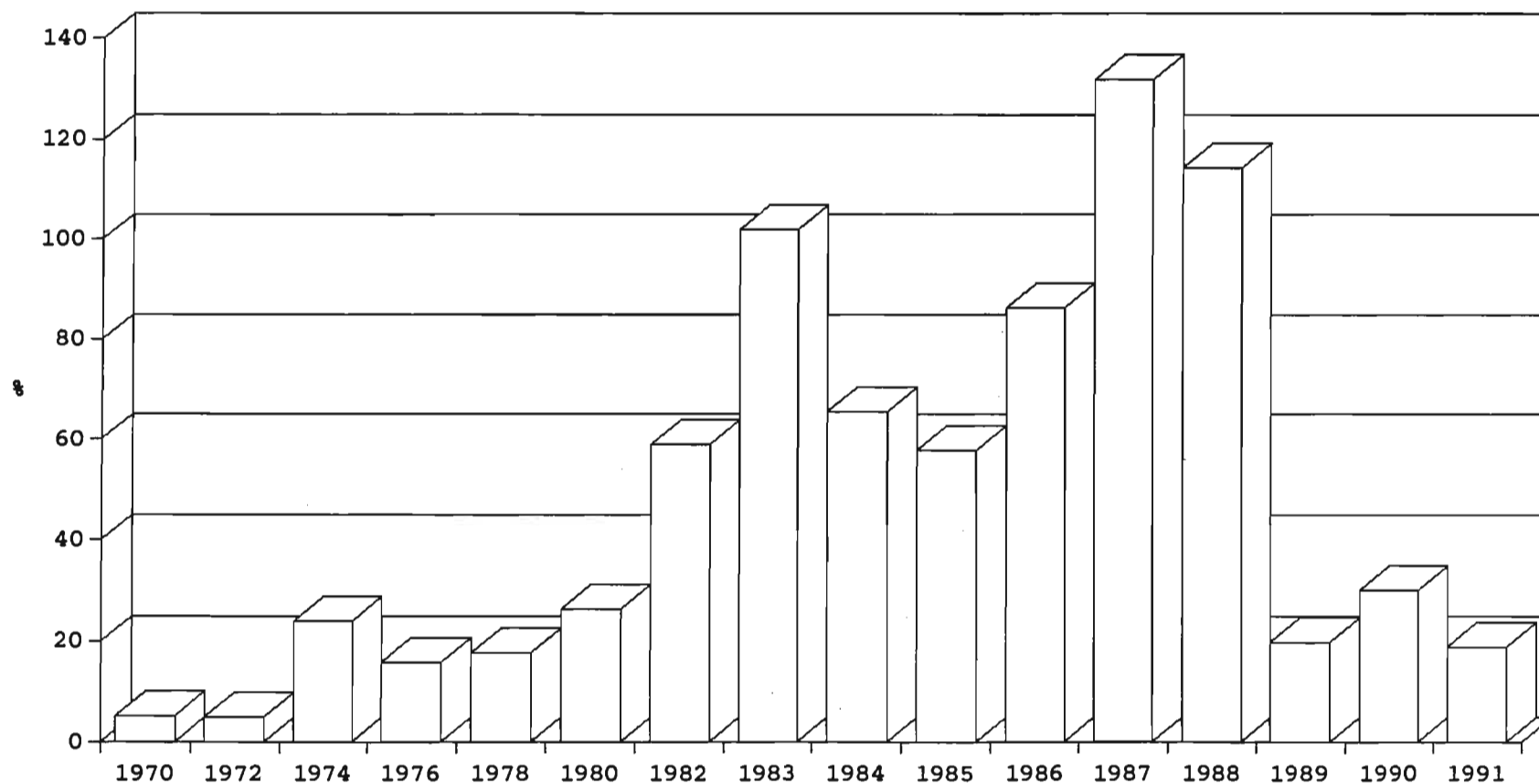
¹⁴ La venta de manufacturas al exterior creció de 29% del total de las exportaciones en 1980 al 74% en 1988. Gustavo Vega Cánovas, "Las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos: evolución reciente y perspectivas para el futuro", en *México ante el libre comercio con América del Norte. Op. Cit.* p. 169.

¹⁵ *Ibid.* Se refiere a las tasas de inflación para la ciudad de México (WPI); para el resto del país difieren, pero sólo se dispone de las tasas nacionales a partir de 1970.

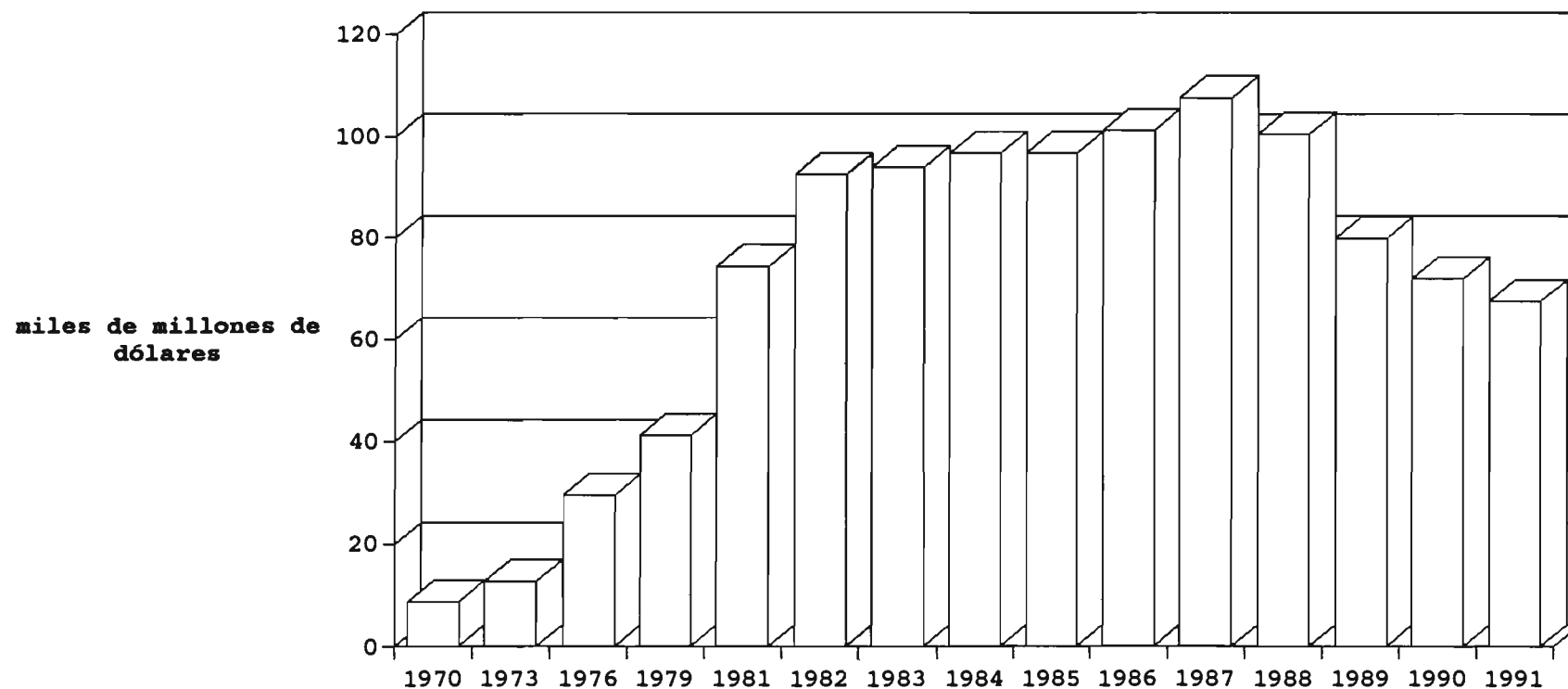
¹⁶ Antes, en 1982, el 60% de los ingresos por exportaciones se fueron a pagar deuda; 38% capital y 22% intereses.

II. Inflación en México.

Fuentes: 1970-1988 (CPI), Carlos Bazdresch y Santiago Levy, "Populism in economic policy in Mexico, 1970-1982", 1989-1991, Banco de México, Informe anual, 1991)



III. Deuda externa total en miles de millones de dólares.
(Fuentes: 1970-1988, Carlos Bazdresch y Santiago Levy, "Populism in economic policy in Mexico, 1970-1982", 1989-1991, Banco de México, Informe anual, 1990 y 1991)



comerciales en el mundo. Ello a su vez significaba que la obtención de los necesarios recursos del exterior se hacía cada vez más difícil. Los Estados Unidos no podían fácilmente abrir su mercado a México porque estaban sujetos a la presión de los países altamente exportadores que aumentaban, con sus exportaciones, el déficit comercial norteamericano. Una mezcla de *bandwagoning* ofensivo y defensivo representaba la solución al problema de asegurar mercados y atraer inversión, requisitos sin los cuales toda la estrategia de despegue económico se vería frustrada. Ninguna otra opción de política (como promover las negociaciones comerciales multilaterales, por ejemplo) podría dar resultados con la suficiente rapidez para responder a los requerimientos del país en una coyuntura crítica, caracterizada por la *necesidad*, ligada a la debilidad de un modelo de desarrollo distinto en proceso de consolidación¹⁷.

¿Una tasa alta de crecimiento de la economía es sinónimo de fortaleza del Estado? Podría aducirse que, aunque en el pasado las tasas de crecimiento fueron mayores, ahora la economía es más eficiente, y que ésa es una mejor medida de la fortaleza de un país. La fortaleza también es resultado de la eficacia del régimen político para encauzar el conflicto social y llevar a cabo políticas impopulares, pero consideradas como necesarias. Aquí es todavía más claro que la fortaleza del Estado no es la misma cosa que la fortaleza del gobierno: los últimos dos presidentes, a pesar de la merma en los recursos totales del Estado, han tenido la fuerza suficiente para, en completa paz social, llevar a cabo políticas de ajuste y cambio estructural que significaron un costo altísimo en términos salariales¹⁸. No puede, en ese sentido, decirse que hayan sido gobiernos débiles. La discusión sobre cuál es la fortaleza del Estado dista mucho de estar resuelta. El enfoque aquí presentado, dadas las objeciones anteriores, tiene

¹⁷"La lógica de la reestructuración de México es que, por el momento, el acceso al mercado de Estados Unidos debe anteceder al multilateralismo; y si dicho acceso es preferencial, tanto mejor", Sidney Weintraub, "Mexican trade policy and the North American Community", *Center for Strategic and International Studies, Significant Issues Series*, vol. X, núm. 14, Washington D.C., 1988. p. 45.

¹⁸Para finales de 1985 los salarios habían vuelto a los niveles de mediados de los sesenta, el desempleo abierto llegó a ser entre 14% y 16%.

importantes limitaciones. Aun así me parece útil para dar cuenta de una de las razones que explican el cambio de política hacia Estados Unidos.

II. Debilidad y crisis

Si se invirtieran los términos que Morgenthau empleó para evaluar el nivel máximo de poder de un país, se podría decir que un Estado no llega a niveles mínimos de poder nacional por tener pocos recursos naturales, poca población o a causa de que no haya logrado construir una base industrial y militar poderosa. Se encuentra en el punto más bajo cuando no tiene a su disposición, en la cantidad y calidad suficientes, los recursos que le permitan seguir una política determinada con la mayor posibilidad de éxito. Al final de la Segunda Guerra, México tampoco pudo convencer a Estados Unidos para que le otorgara préstamos blandos, sin condicionalidad política alguna. Sin embargo, el país fue capaz de echar a andar su economía con una estrategia de sustitución de importaciones, y no tuvo que abrir su economía como los norteamericanos deseaban.

Durante el sexenio pasado, las caídas en los precios internacionales del petróleo, la restringida capacidad para obtener nuevos créditos y para llegar a un acuerdo satisfactorio con los acreedores internacionales hicieron que el Estado careciera de los recursos necesarios (los medios) para mitigar los efectos sociales de la crisis y reactivar la economía. En efecto, para 1989 el nivel de vida de los mexicanos era 15% más bajo que al comienzo de la década; durante el sexenio, la producción interna se había prácticamente estancado. El país había transferido, en seis años, setenta mil millones de dólares al exterior. El salario mínimo legal tenía en 1989 la mitad de su valor en 1981. De esta forma, rápidamente se deterioraron las condiciones de salud, educación (en 1987 el gasto en educación como porcentaje del PIB fue el más bajo

en once años), y nutrición de sectores de la población en expansión.¹⁹ El gobierno parecía no tener a su disposición los recursos necesarios para perseguir exitosamente los objetivos (fines) de superar la crisis económica y reanudar el crecimiento. La eficacia socioeconómica del gobierno mexicano se había erosionado, y parecía que el país había "entrado a una era de inestabilidad económica, rigidez institucional, incertidumbre (para ambos, ciudadanos e instituciones), erosión de las relaciones tradicionales entre la élite y la sociedad y de ruptura del consenso en la élite que habían preconizado el modelo de desarrollo posterior a 1940".²⁰

En 1985 y 1986 la necesidad de seguir pagando el servicio de la deuda externa llevó a que el gobierno decidiera abrir la economía para hacer competitivas las exportaciones mexicanas. El diagnóstico de que el sistema de protección de los años previos había arruinado la competitividad de la economía mexicana condujo a pensar en las bondades de una economía abierta. El superávit comercial era necesario para pagar el servicio de la deuda. Las divisas acumuladas gracias a las exportaciones servirían para cumplir las obligaciones financieras del país, pero también para emprender una política encaminada hacia la recuperación económica. Cuando efectivamente logró este propósito, el gobierno recobró cierta fortaleza. Sin embargo, para 1989 la balanza comercial era otra vez ligeramente deficitaria, puesto que las importaciones habían aumentado 10% más que las exportaciones. Para 1990 el déficit era ya de 4,441 millones de dólares. Y aunque este desequilibrio sea explicable por el proceso mismo de recuperación de la economía, las reservas de divisas del país disminuyeron como consecuencia de ese deterioro en la balanza comercial. La manipulación del tipo de cambio para estimular las exportaciones generaría presiones inflacionarias que el gobierno deseaba evitar.

¹⁹Rolando Cordera y Enrique González, "Crisis y transición en la economía mexicana", en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (eds.), *Social responses to Mexico's economic crisis of the 1980's*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1991. p. 19-57.

²⁰Wayne A. Cornelius, *The political economy of Mexico under De la Madrid: the crisis deepens, 1985-1986*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1986. p. 1.

Sin embargo, un país cuyos estándares de vida habían caído tan drásticamente necesariamente tenía que sufrir las consecuencias del deterioro social. La dificultad para superar la crisis económica, y los costos sociales de las políticas instrumentadas hasta ese momento ocasionaron que la élite gobernante se dividiera en torno a la conveniencia de seguir por el camino que el gobierno de De la Madrid había elegido. La salida de un grupo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo un papel importante en las elecciones generales de 1988. Si bien el déficit del sector público se había mejorado sensiblemente, la balanza comercial era superavitaria en 1987 y las nuevas bases para un despegue económico estaban sentadas, la división en la élite gobernante desembocó en una crisis política en 1988. Aunque la economía había sido saneada, el gobierno entrante, cuya legitimidad estaba en duda a los ojos de algunos sectores de la población, se encontraba ahora en una situación de debilidad interna. Sin embargo, la cercanía del "precipicio político" – la amenaza de un régimen de izquierda en México-- fortaleció la posición del nuevo gobierno frente a Estados Unidos. A pesar de ello, las acciones políticas del Presidente Salinas estarían, en el primer año de gobierno, profundamente marcadas por la preocupación de recuperar la legitimidad. Posiblemente el hecho más crucial para que el régimen recuperara el terreno político perdido fuera la restauración de la pasada eficacia socioeconómica del gobierno mexicano. Las decisiones políticas estarían encaminadas a conseguir que la economía volviera a crecer cuanto antes. En la teoría, una alianza es, para un régimen débil, una forma de adquirir legitimidad interna y externa al mismo tiempo. De esta forma, la alianza norteamericana era la única que permitiría a México "entrar al Primer Mundo" y salir por fin de un largo período de crisis y debilidad.

III. La ruta hacia la concordia con Estados Unidos

Si México fue haciéndose cada vez más "pequeño" en la escala internacional de poder, ¿que efectos tuvo sobre la política exterior?

Cabría esperar un retraimiento de la actividad política internacional del país. Sin embargo, la participación de México en el grupo de Contadora, que buscaba la solución pacífica de los conflictos en Centroamérica, parece contradecir esta hipótesis. Así, se argumentó, no había una relación automática y fatalista entre vulnerabilidad económica y la imposibilidad de conducir una política exterior independiente. Sin embargo, la participación mexicana en Contadora en cierta forma constituyó un abandono de la política exterior activa del sexenio de López Portillo. La adopción de un mecanismo de negociación multilateral fue un paso atrás en la política mexicana anterior, de franco apoyo al gobierno revolucionario sandinista y de cuestionamiento a la legitimidad del gobierno de El Salvador.²¹ Cabría preguntarse por qué la retirada mexicana de Centroamérica no fue total. Se podría aventurar la hipótesis de que, en primer lugar, México no podía abandonar totalmente la región porque su propia seguridad estaba en juego. En Centroamérica el interés nacional mexicano sí estaba comprometido. En segundo lugar, ante la animosidad norteamericana hacia el gobierno de Nicaragua, la única actitud por parte de México con respecto a Centroamérica que podía evitar el conflicto con los norteamericanos era la retirada total, o el apoyo franco a la política de Estados Unidos. México no podía acceder a ello, por la razón arriba mencionada y porque además, consideraba que el diagnóstico norteamericano sobre la crisis en la región era erróneo. México difícilmente podía haberse retirado más de lo que se retiró con Contadora. Además, históricamente, México ha observado cierto comportamiento hacia la región que se encuentra influido de manera importante por la estructura internacional del poder: si Estados Unidos concede poca importancia a Centroamérica en su política exterior, entonces México trata de llenar el vacío de poder e intenta establecer su influencia sobre los países de la región. Circunstancia que ocurrió, puede argumentarse, en 1979, cuando el gobierno de López Portillo apoyó a los sandinistas en Nicaragua, país que en ese momento no era escenario de la guerra fría. Por otro lado,

²¹René Herrera y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", en *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 4. abril-junio de 1984

si la potencia hegemónica trata de controlar a los países de la subregión, México tratará de bloquear el esfuerzo de dominación norteamericano para evitar quedar expuesto a Estados Unidos en el sur y en el norte. La estabilidad política en Nicaragua ha resultado importante para México, porque evita la intromisión estadounidense en la región²². Si estas hipótesis, derivadas de la posición de México en la estructura internacional de poder son correctas, entonces era posible prever que México trataría de bloquear la política de Estados Unidos en Nicaragua mediante Contadora, como lo había hecho en el pasado.

Pero la debilidad de México sí alteró la política exterior: llevó a la retirada mexicana de Centroamérica en la medida de lo posible, y sobre todo, hizo que los tomadores de decisiones mexicanos empezaran a encontrarle sentido a la lógica del *bandwagoning*. En 1985, bajo los efectos de la caída de los precios del petróleo, las presiones inflacionarias, la reducción de los flujos de la inversión extranjera²³ y el estancamiento de las exportaciones, el gobierno mexicano decidió firmar con Estados Unidos un acuerdo sobre subsidios e impuestos compensatorios y acordó llevar a cabo la negociación de un tratado comprehensivo sobre comercio, inversión, servicios y protección de la propiedad intelectual. Como se verá en el capítulo 3, justo en esos momentos la relación política con Estados Unidos atravesaba por una de sus más críticas etapas debido a la segunda Operación Intercepción. Lo que en apariencia era una contradicción en el manejo de la política exterior hacia Estados Unidos (búsqueda de independencia en lo político y de acuerdo en lo económico), en realidad tenía sentido en la lógica de las alianzas *bandwagon*. Ante la imposibilidad de equilibrar el poder norteamericano por la vía multilateral (las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT parecían estar estancadas) solamente una mejor base institucional para administrar la relación y para resolver las

²²David R. Mares, "Mexico's foreign policy as a middle power: the Nicaragua connection, 1884-1986", *Latin American Research Review*, vol. 23, núm. 3. pp. 81-107.

²³De representar México casi la tercera parte de la inversión extranjera recibida por América Latina entre 1980 y 1982, para 1983-1985, la participación había bajado al 12.2%.

disputas comerciales podía, en cierto grado, neutralizar los efectos de la asimetría de poder entre ambos países. Estos acuerdos constituían pasos en el camino hacia la construcción de esa base institucional.²⁴ El acercamiento con Estados Unidos y la liberalización de la economía mexicana se hacían por, y no a pesar de, el hecho de que el comercio mundial había perdido dinamismo, se había incrementado el proteccionismo en los países desarrollados y había gran escasez de recursos internos para fortalecer la planta industrial nacional.

Ante los efectos persistentes de la crisis económica, el gobierno mexicano decidió, en 1987, profundizar la apertura económica del país en el marco del Pacto de Solidaridad Económica. En noviembre de ese año se firmó un entendimiento marco con Estados Unidos sobre principios y procedimientos de consulta sobre en materia de comercio e inversión. La relación con Estados Unidos empezó a cobrar cada vez más relevancia conforme las vulnerabilidades del nuevo modelo de desarrollo de promoción de las exportaciones se hacían evidentes. El replanteamiento de la forma en la que el país se insertaba en la economía internacional implicó que el interés nacional mexicano debía cambiar respecto a quiénes eran los potenciales aliados de México.

Hasta 1989 la lógica *bandwagon* que siguió México fue defensiva. Mientras pudo, el gobierno mexicano trató de obtener de los norteamericanos las concesiones que quería (renegociación de la deuda, por ejemplo) por medio de acuerdos aislados, manteniendo la mayor distancia posible dentro de los ya muy reducidos márgenes de maniobra con los que contaba. No fue sino hasta que la nascente recuperación económica y el éxito del nuevo modelo de desarrollo estuvieron en peligro, que el gobierno mexicano optó por buscar agresivamente aquella forma de relación con Estados Unidos que asegurara la permanencia del cambio estructural tan difícilmente llevado a cabo. Así se hacía de la necesidad, una virtud.

²⁴Michael Hart, "Elementos de un Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte", en Gustavo Vega Cánovas,(coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México/Universidad Tecnológica de México, 1991. p. 335.

La búsqueda de una alianza explícita por parte de México ocurrió cuando en 1990 el presidente Salinas manifestó el deseo de firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. La administración Bush reconoció que la ocasión era propicia para una "histórica reconciliación política".²⁵ Estados Unidos dio una buena acogida a la propuesta mexicana debido a varias razones. Desde el punto de vista norteamericano, y en vista de la experiencia pasada, una alianza (institucionalizada por medio de un ALC) de ese tipo podría constituir la diferencia entre un vecino amistoso y uno ambivalente, o entre la coincidencia de intereses y el conflicto regional. La posición de Estados Unidos a favor de un ALC con México refleja su convencimiento de que por medio de esa política tendrá un vecino más amistoso, estable y próspero. Respecto a los intereses económicos de Estados Unidos, un acuerdo de libre comercio continental podría fortalecer la competitividad norteamericana frente a Europa y Asia gracias a las economías de escala y a la especialización en la producción que se obtiene mediante la reorganización continental de la producción. La claridad en las reglas para la inversión en los tres países (México, Canadá y Estados Unidos) favorecería la creación de un ambiente estable para las estrategias de producción a largo plazo. Una alianza de este tipo, que ayude a las industrias estadounidenses a mejorar su competitividad, es particularmente útil en un mundo en el cual "la rivalidad geoeconómica multipolar ha reemplazado al conflicto bipolar geoestratégico. Una política que logre los objetivos estratégicos de Estados Unidos, que mejore el manejo de una relación bilateral que es esencial y que apoye los intereses comerciales norteamericanos es especialmente valiosa en una era de constreñimientos presupuestarios".²⁶

²⁵M. Delal Baer, "North American Free Trade", *Foreign Affairs*. vol. 70, núm. 4. p. 132.

²⁶*Ibid.* pp. 139-140.

Capítulo 3

"La amenaza norteamericana revisada"

Durante mucho tiempo la amenaza que representaron los Estados Unidos para México fue tan evidente que no era necesario analizarla detenidamente para demostrar que existía. Hoy, las cosas han cambiado y parece ser que el estar "tan cerca de Estados Unidos" es más una oportunidad que un riesgo. La disparidad de poder y la experiencia histórica alertan sobre el peligro que el vecino del norte puede representar para el Estado mexicano, pero no proporcionan directamente los elementos concretos que constituirían la amenaza norteamericana para México en el presente. A lo largo de la historia, la amenaza de Estados Unidos para México ha cambiado. En este capítulo analizaré los temores mexicanos durante los períodos 1985-1987 y 1988-1990. Si la amenaza y la animosidad política fueron equivalentes, entonces la amenaza fue mayor en el primer período, durante el cual se forjó un consenso en Estados Unidos sobre la conveniencia de una política de línea dura hacia México. La teoría de las alianzas predice que cuando la amenaza es mayor el Estado buscará aliarse con la fuente potencial del riesgo. Los otros componentes de la amenaza, a saber, la proximidad geográfica, la capacidad ofensiva y el poder agregado fueron discutidos en los capítulos anteriores. Si las intenciones norteamericanas fueron más hostiles entre 1985 y 1987, lo que habría coincidido con el nivel de poder agregado más bajo de México, entonces la búsqueda de la alianza con Estados Unidos se habría producido en ese momento y no en 1990. Mi hipótesis, sin embargo, es que la política estadounidense hostil hacia el gobierno mexicano de mediados de los años ochenta, representaba un peligro menos serio entonces que en 1990. Así, la animosidad política no necesariamente es sinónimo de mayor amenaza. El peligro más serio para México se empezó a gestar en aquellos años. Sin embargo, se hizo más grave cuando la relación política con Estados Unidos era más cordial, pero en un momento en el cual el acceso al mercado norteamericano se volvió sumamente

crítico para México y el proteccionismo comercial de ese país, sin una carga política antimexicana, se convirtió en el mayor riesgo al interés nacional mexicano.

I. Una amenaza cambiante

Durante buena parte del siglo XIX la amenaza estadounidense al Estado mexicano consistió en el desmembramiento territorial y la posible anexión de buena parte del país. Los Estados Unidos eran un peligro para la existencia misma del joven Estado nacional. A pesar de que la venta de la Mesilla en la década de los 1850 fue la última pérdida de territorio mexicano a manos de los norteamericanos, el fantasma de la conquista no desapareció en muchos años.

La siguiente forma que cobró la amenaza del norte fue la del intervencionismo estadounidense en México. Estados Unidos era una amenaza para la soberanía mexicana puesto que estaba dispuesto a entrometerse de diversas maneras en los asuntos internos del país. En efecto, la injerencia norteamericana consistió en acciones que fueron desde la intervención militar (en Veracruz en 1914, la expedición punitiva del general Pershing en 1916), hasta la penetración económica durante gran parte del siglo XX. Así, la presencia norteamericana en la vida política y en la economía de México era vista como un presagio de futuros atentados contra la integridad nacional mexicana. Sin embargo, a partir de la Segunda Guerra, y una vez que el conflicto sobre la nacionalización del petróleo estuvo resuelto en principio, la amenaza militar norteamericana prácticamente desapareció¹. Sin embargo, el deseo

¹"A pesar de que los dos países llegaron a enfrentarse militarmente tanto en el interior de México, como a lo largo de su frontera durante los siglos XIX y principios del XX, actualmente las ocasionales o incluso frecuentes divergencias entre ambos respecto de sus intereses nacionales no implican precisamente una amenaza a la seguridad nacional de ninguno de ellos". Guy F. Erb y Cathryn L. Thorup, "México y Estados Unidos: estrategias nacionales e intereses bilaterales", en Gerardo M. Bueno (comp.), *México-Estados Unidos*, 1986, México, El Colegio de México, 1987. p. 81.

del Estado mexicano por conformar una economía orientada hacia el mercado interno, que no dependiera tanto del exterior, en parte fue producto del temor a la influencia norteamericana. A pesar de ello, las compañías transnacionales estadounidenses se instalaron en México y se desarrollaron en los sectores económicos más importantes del país. La dependencia económica de México se constituyó entonces en la principal amenaza. El modelo de sustitución de importaciones, que buscó disminuir esa dependencia económica, terminó por acentuarla. La crisis de la deuda en 1982 le dio una nueva dimensión a la amenaza norteamericana, pues modificó algunos de los supuestos sobre los cuales se había construido la relación bilateral durante la posguerra.

II. 1985-1987; los años del Mexico *bashing*.

Para Stephen Walt, las intenciones, no el poder, son cruciales. Éstas, a su vez, son las que determinan la amenaza que enfrenta un Estado. La intenciones de un actor internacional, en la definición de Robert Jervis, son: "las acciones que éste emprendería bajo determinadas circunstancias".² Los años de 1985 a 1987 se caracterizaron por una relación conflictiva entre Estados Unidos y México. En Estados Unidos había un evidente sentimiento antimexicano: "Desde 1938, cuando Lázaro Cárdenas nacionalizó las compañías petroleras británicas y norteamericanas, no se habían vuelto a escuchar declaraciones antimexicanas tan severas por parte de funcionarios del gobierno y de comentaristas de los medios de comunicación de los Estados Unidos".³ La animosidad mostrada por los norteamericanos durante esos años resultó entonces

²Robert Jervis, *Perception and misperception in international politics*, Princeton, New Jersey, 1976. p. 48.

³Wayne A. Cornelius, "Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro", *Foro Internacional*, vol. 29, núm. 2, p. 212.

particularmente paradójica dada la coincidencia programática e ideológica del gobierno de Miguel De la Madrid con las posiciones de Estados Unidos. Sin embargo, la crisis económica, ocasionada por un mal manejo de la política económica durante el sexenio anterior había llevado a que la élite política norteamericana dudara de la capacidad del sistema político mexicano para conducir eficazmente la economía del país de manera correcta. En la mente de muchos estadounidenses, lo anterior ponía en riesgo la estabilidad política y social del país, y por consiguiente México se convertía en un peligro para la seguridad nacional norteamericana⁴.

No pretendo aquí hacer un análisis cuidadoso de los varios conflictos entre México y Estados Unidos de esos años. Baste con mencionarlos: el problema del narcotráfico, ejemplificado por el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena Salazar en 1985, lo que originó la segunda Operación Intercepción en la frontera con México. También resultó conflictiva la cobertura negativa de los medios de comunicación norteamericanos y la intromisión de algunos miembros del gobierno estadounidense en los procesos electorales en Nuevo León, Sonora y Chihuahua en 1985 y 1986. En México causaron irritación las audiencias promovidas en el congreso estadounidense por el senador Helms. La persistencia de la crisis económica llevó a los norteamericanos a presionar al gobierno de México para que acelerara las reformas económicas internas, en su opinión, insuficientes. La crisis en México ocasionaba que cada vez más mexicanos emigraran al norte a buscar trabajo y ello complicaba

⁴"Las debacles electorales de 1985 y 1986 simplemente endurecieron las percepciones de la élite estadounidense sobre el sistema político mexicano para concebirlo como un sistema en una decadencia posiblemente terminal, consumido por la corrupción, saliéndose de control sin desear a quizá sin poder manejar problemas como el tráfico de drogas, con grandes dificultades para autorreformarse, con una tendencia a serios errores en la ejecución de políticas como consecuencia de la ausencia de pesos y balanzas y mecanismos de autocorrección; un régimen que en su forma actual, es incapaz de garantizar una tasa adecuada de crecimiento económico y está, por lo tanto, destinado a perder la mayor parte de su apoyo popular y legitimidad; un régimen, en fin, que puede verse obligado a recurrir cada vez más a la coerción para mantener el control social. Tal régimen es visto como inherentemente inestable, y en el peor de los casos, como 'una caldera en ebullición hecha a la medida para el aventurismo soviético'". *Ibid.* p. 222.

aún más la relación bilateral, pues hacía evidente que el gobierno de México no controlaba aspectos de su política interna que afectaban intereses norteamericanos. En el ámbito externo, la política de México en Centroamérica provocaba irritación en Estados Unidos.

El conflicto con Estados Unidos produjo una respuesta nacionalista en México. Sin embargo, ¿cuál era entonces exactamente la naturaleza de la amenaza para el país? ¿cómo percibió la élite gobernante de México las intenciones de los norteamericanos? Una parte del gobierno mexicano pensó que la intención norteamericana era lograr que México cambiara su política exterior. En particular, la segunda Operación Intercepción fue vista como un medio para alterar la política de México en Contadora. Sin embargo, análisis posteriores demuestran que la obstrucción del tránsito fronterizo durante los primeros meses de 1985 fue una acción precipitada, que obedecía a "la frustración norteamericana ante el manejo del caso Camarena"⁵ y no una política calculada para modificar la política exterior mexicana.

Es más factible pensar que otra parte de la élite mexicana interpretaba de otra manera el origen del descontento norteamericano. ¿Qué era lo que los norteamericanos buscaban con su política de línea dura hacia México? La élite política probablemente entendió que lo que realmente preocupaba a los estadounidenses era la capacidad del régimen mexicano para mantener la estabilidad política y la paz social en el país, que requerían del crecimiento económico en el largo plazo. Los defectos del sistema mexicano, ignorados en el pasado debido a su eficacia para procurar crecimiento y estabilidad, se hacían evidentes en tiempos de crisis. Así, los apoyos norteamericanos a partidos de oposición, como el PAN, podrían verse como "estabilizadores sistémicos"⁶ pues buscaban hacer el sistema político más funcional al moderar el poder absoluto de un partido, el cual había llevado a México, en opinión de los norteamericanos, a la crisis económica. En última instancia, Estados Unidos deseaba un vecino próspero, estable,

⁵Juan David Lindau, "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: el caso Camarena Salazar", *Foro Internacional*, vol. 26, núm. 4. pp. 574-575.

⁶Cornelius, *Art. Cit.* p. 121.

predecible y, de preferencia, amigable. Simplemente se empezaba a creer que el arreglo político imperante, que concedía una gran autonomía relativa al Estado mexicano, ya no era eficaz para lograr esos objetivos.⁷

Si la intención principal de Estados Unidos era limitar la autonomía relativa del Estado mexicano, ello ciertamente constituía una amenaza para el gobierno de México. Sin embargo, acotar esa autonomía relativa, así como favorecer un sistema de pesos y contrapesos políticos no eran el objetivo primordial de los norteamericanos, sino los medios; el objetivo principal, era, como había sido en el pasado, asegurar la estabilidad política en México. Así, como explica la teoría de las percepciones: "Una explicación adecuada del comportamiento del otro usualmente es mutuamente benéfica, siempre y cuando la incompatibilidad entre los objetivos de ambas partes sea limitada. Si una de las partes comprende las creencias y los motivos que produjeron, en primer lugar, la acción inaceptable del otro, entonces puede ser capaz de encontrar un arreglo tal que satisfaga los objetivos del otro sin sacrificar nada de lo que para ella es más importante".⁸ La amenaza, por ello, era menos seria. Los norteamericanos no tenían como propósito acabar con la clase política mexicana. Y si bien existía un consenso en la élite política norteamericana sobre el hecho de que algo debía cambiar, no había acuerdo respecto a cuáles eran los mejores medios para lograr ese cambio. El fin último que perseguían los Estados Unidos en México era perfectamente compatible con los objetivos del grupo gobernante en México (restaurar la eficacia del gobierno mexicano para conducir los asuntos del país). La animosidad norteamericana desaparecería, era factible pensar, cuando el gobierno mexicano demostrara que podía recuperar su eficacia perdida, es decir, cuando probara que era capaz de mantener la estabilidad política y social en el país y que podía reiniciar el crecimiento económico por medio de

⁷Carlos Rico Ferrat, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio", en Humberto Garza (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986. pp. 59-72.

⁸Jervis, *Op. Cit.* p. 46.

políticas económicas "responsables". Los hechos posteriores demostraron que esta lectura de la situación era correcta.

Cinco años después de la tormenta política entre los dos países, la cordialidad no sólo había vuelto, sino que se había instalado como pocas veces en la historia. El gobierno mexicano había demostrado que era perfectamente capaz de mantener la estabilidad interna y que contaba con un bien estructurado plan para lograr el crecimiento económico de México. Además, la política económica del régimen estaba en casi total concordancia con las medidas que, durante los años conflictivos previos, los norteamericanos habían considerado adecuadas para México: privatizar las empresas paraestatales, desmantelar el sistema de subsidios gubernamentales, abrir la economía a la competencia extranjera y derogar restricciones a la inversión extranjera. De esta forma, los objetivos norteamericanos y mexicanos pudieron conciliarse exitosamente.

Un elemento más contribuyó a fortalecer la posición del gobierno mexicano frente a Estados Unidos: las elecciones de 1988. Ante la posibilidad de un gobierno "de izquierda", en México los norteamericanos decidieron apoyar totalmente al presidente entrante y suprimieron todas las críticas a la falta de democracia en México, que habían sido tan frecuentes en los años de 1985 y 1986.

III. La verdadera amenaza

La actitud norteamericana hacia México de mediados de los ochenta, a pesar de su dureza, no constituyó necesariamente un riesgo grave para el Estado mexicano debido a la naturaleza de sus intenciones. El interés nacional de México se encontraba amenazado, pues se habían dado una serie de intervenciones y presiones externas, pero esta amenaza no ponía en riesgo la viabilidad del Estado. Si el interés nacional de todo Estado es primordialmente asegurar su existencia en un medio internacional caracterizado por la anarquía y su objetivo es maximizar su poder, entonces el interés

norteamericano por un vecino estable no era contrario al interés de México. Los norteamericanos cesaron de hostilizar al gobierno mexicano cuando estuvieron seguros de que su mejor carta seguía siendo el viejo sistema político mexicano que, al igual que en los años cincuenta, era caracterizado otra vez como una "democracia imperfecta".

Sin embargo, en 1985 la amenaza norteamericana empezó a ser distinta de la hostilidad política de Estados Unidos causada por temas como la elecciones, el narcotráfico y Centroamérica. Aunque mucho menos vistosa, esta forma de amenaza era mucho más peligrosa, y no desaparecería en pocos años. Me refiero al proteccionismo comercial. Las tendencias proteccionistas no eran nuevas; desde los años setenta se manifestaba ya una mezcla de libre comercio en lo general, junto con un proteccionismo sectorial y por países, y un neoproteccionismo que empleaba instrumentos legales para proteger industrias poco competitivas.⁹ Mientras el desarrollo del país no se basó primordialmente en las exportaciones, sino en el mercado interno, el efecto de un acceso restringido a los mercados externos no era un peligro muy grande. Además el ingreso de productos extranjeros al mercado norteamericano también era más libre.

Sin embargo para 1985 se había hecho obvio que los planes de ajuste, ideados para enfrentar una crisis inmediata de liquidez no bastaban para solucionar los problemas económicos del país. La crisis, se vio, era una crisis estructural y la economía mexicana requería de un cambio radical para poder reiniciar el crecimiento y poder pagar el servicio de la deuda. Ese año la deuda externa había llegado a 96

⁹Gustavo Vega Cánovas, "México en las nuevas tendencias de la economía y el comercio internacionales", *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 1. p. 70. Afrima Vega, "Con la pérdida de competitividad de un creciente número de industrias estadounidenses y la presión política que éstas ejercen, el gobierno norteamericano adoptó una serie de medidas para protegerlas, desde las restricciones voluntarias a las exportaciones o los 'acuerdos para la comercialización ordenada' hasta la flexibilidad de la legislación sobre prácticas desleales en el comercio para asegurar el control de las importaciones". p. 70-71. Para los efectos anteriores véase: Gustavo Vega Cánovas, "Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano", en Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1982*, México, El Colegio de México, 1983.

mil millones de dólares y su servicio consumió el 32% del valor de las exportaciones mexicanas. Las importaciones habían aumentado 21.7% más que en 1984 y el precio de las exportaciones de México --petróleo, productos agropecuarios, minerales y manufacturas-- había bajado, causando una pérdida de divisas. La inflación, de más del 60% resultó más alta de lo que el gobierno había pronosticado. De la misma forma, la devaluación de la moneda fue mayor de lo previsto, y aunque el crecimiento del PIB de ese año fue de 2.7%, ese crecimiento se concentró en el primer semestre, y para el año siguiente ya había crecimiento negativo.¹⁰ Sólo una balanza comercial superavitaria --se pensaba-- podría proveer los recursos necesarios para pagar el servicio de la deuda y, eventualmente, reiniciar el crecimiento basado en la promoción de las exportaciones. En ese momento, el acceso de las exportaciones mexicanas a su principal mercado, el norteamericano, se volvió crítico.

Las disposiciones en materia de subsidios e impuestos compensatorios contenidas en la la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, sólo otorgaban la "prueba del daño" a aquellos países que fueran signatarios del Código de Subsidios del GATT, o que tuvieran un acuerdo comercial con Estados Unidos. Además, la ley no hacía ninguna diferencia entre subsidios internos y subsidios a la exportación, ni confería ningún trato especial a los países en desarrollo. México no tenía ningún acuerdo con Estados Unidos, ni era miembro del GATT, ni había firmado el Código de Subsidios. En consecuencia, los exportadores mexicanos se encontraban sin defensa frente a las posibles demandas de impuestos compensatorios que cualquier empresa norteamericana podía presentar para frenar las importaciones mexicanas. Como dichas empresas no tenían que demostrar que en realidad se estaba incurriendo en una práctica desleal perjudicial para sus productos (la prueba del daño) el Departamento de Comercio debía proceder a imponer un impuesto compensatorio a la importación, ante la simple presentación de la demanda y la comprobación de la existencia de algún tipo de

¹⁰Lorenzo Meyer, "1985; un mal año en una época difícil", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos, 1985*, México, El Colegio de México, 1986. p. 14.

subsidio, así éste estuviese permitido por el Código de Subsidios del GATT.

En 1981 las autoridades norteamericanas entablaron una acción de impuestos compensatorios contra los globos y productos látex mexicanos. México no firmó el Código de Subsidios del GATT, porque finalmente el país declinó integrarse al Acuerdo durante el sexenio del presidente López Portillo. En ese momento, "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 parecía haberse percibido la seriedad *que dicha amenaza representaba*".¹¹ A pesar de que el valor de las exportaciones mexicanas afectado por esas medidas era muy pequeño, las nuevas disposiciones estadounidenses hacían muy incierto el acceso continuado de las exportaciones mexicanas al mercado vecino y dificultaban la planeación de largo plazo en el sector exportador¹². Para evitar los daños que los impuestos compensatorios causaban o podían causar a los exportadores mexicanos, el gobierno de México entró en negociaciones con Estados Unidos para lograr un acuerdo en materia de subsidios. Sin embargo, en 1982, México decidió no firmarlo, porque los términos del acuerdo propuesto no salvaguardaban los intereses de México y porque se pensó que con acuerdo o sin él, las presiones proteccionistas en Estados Unidos se seguirían manifestando.

Sin embargo, cada vez era más clara la necesidad de darle seguridad a los exportadores. Debido a ello, México buscó reabrir la negociación con Estados Unidos sobre el propuesto acuerdo comercial.

¹¹Gustavo Vega Cánovas, "El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos: implicaciones económicas y políticas", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos, 1985...* Op. Cit. p. 135.

¹²"...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". Gustavo Vega, "El entendimiento sobre subsidios...", Op. Cit. p. 140.

A pesar de ello, los norteamericanos se resistieron a discutir un nuevo acuerdo, y en 1984 no sólo no habían cedido en ninguna de sus posiciones sino que sorpresivamente vincularon a la negociación un asunto totalmente ajeno: la regulación sobre inversión extranjera de México en materia de productos farmacéuticos. Estados Unidos condicionó la firma del acuerdo sobre subsidios e impuestos compensatorios a la modificación del Decreto sobre Regulación y Fomento a la Industria Farmacéutica de 1984, modificación que se llevó a cabo para que en abril de 1985 se pudiera firmar el Entendimiento. Además, el acuerdo no reconocía a México como un país en desarrollo y le imponía las obligaciones propias de un país desarrollado. De esta manera México contó con menos prerrogativas en el Memorándum de Entendimiento con Estados Unidos que aquellas con las que hubiera contado de haber suscrito el Código de Subsidios del GATT. Más aún, la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 de Estados Unidos incluyó algunas disposiciones que ponían en duda la utilidad de la "prueba del daño" que México había buscado tan afanosamente. Bajo la sección 12, título VI de dicha ley, la autoridad comercial norteamericana, al evaluar el presunto daño ocasionado a la industria estadounidense por las importaciones subsidiadas o vendidas a precios de *dumping* debería tomar en cuenta el efecto acumulado de las importaciones de varios países, independientemente de la proporción relativa de productos con la que cada uno de ellos participara en el mercado. La Ley de Comercio y Aranceles se utilizó para "castigar" a México en 1987, cuando Estados Unidos retiró beneficios equivalentes a 200 millones de dólares de su Sistema Generalizado de Preferencias. Esta acción constituyó una represalia contra la resistencia mexicana a incorporar completamente las sugerencias de Estados Unidos en la reforma de 1986 a la Ley de Patentes y Marcas¹³.

Esta posición norteamericana, en un momento de debilidad estructural tan crítica de México, en un área tan importante como la

¹³Gustavo Vega Cánovas, "Las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos: evolución y perspectivas para el futuro", en Gustavo Vega Cánovas, (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México/Universidad Tecnológica de México, 1991. pp. 194-199.

comercial sí constituía una amenaza muy seria al interés nacional mexicano. El que Estados Unidos aprovechara el momento de mayor debilidad de su vecino para obtener concesiones en un área desligada de aquella de la negociada (inversión extranjera) y el que no reconociera el status de México como país en desarrollo, (cuando se encontraba más que nunca en una grave crisis económica) constituyeron las señales del reto a enfrentar: "Un Estado puede ser visto como una amenaza si se muestra dispuesto a ignorar los procedimientos acordados y demuestra poca consideración respecto a lo que usualmente se consideran los derechos legítimos de otros".¹⁴ Para los norteamericanos, México era un Estado que se proponía utilizar su petróleo para inundar el mercado de Estados Unidos de productos subsidiados y poner en riesgo a las industrias norteamericanas que competían "lealmente". La amenaza norteamericana no sólo estaba conformada por el hecho de que ese país había violado las normas acordadas durante la negociación del acuerdo y que no había reconocido la legítima condición de México como un país pobre y subdesarrollado, sino que los efectos de la política norteamericana ponían en peligro la estrategia misma de desarrollo que se buscaba salvaguardar y por ello, la viabilidad misma del régimen. El aumento de los costos de las empresas exportadoras ocasionado por el retiro de los subsidios podría provocar la disminución de las exportaciones mexicanas y en consecuencia, de las divisas tan necesarias para el país. En cierta forma, la línea dura que se había observado en los asuntos políticos de México había "contaminado" la relación comercial. De esta forma México empezó a ser incluido en la lista de países en la que se encontraban los "blancos más frecuentes de la legislación comercial proteccionista"¹⁵.

¹⁴Robert Jervis, "Perceiving and coping with threat", en Robert Jervis, Richard Ned et al., *Psychology and deterrence*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1985. p. 15.

¹⁵Cornelius, *Art. cit.* p. 213.

IV. 1988-1990: el "espíritu de Houston" y la amenaza de la no-intención.

Con el cambio en Estados Unidos de una administración ideológica a una más pragmática, la nueva política económica de México y la solución regional de los conflictos de Centroamérica, el camino hacia la "reconciliación" entre México y Estados Unidos se había allanado. Los gobernantes eran otros y el entendimiento político había sustituido al conflicto. Y sin embargo, la falta de éxito de los gobiernos norteamericanos en reducir el déficit presupuestal de Estados Unidos había garantizado para el futuro enormes déficits comerciales, que a su vez reforzaban en el congreso el apoyo a la legislación proteccionista, dirigida contra países altamente exportadores como Japón. Aunque la intención de Estados Unidos haya sido reducir sus importaciones de esos países, el efecto de sus políticas proteccionistas ha recaído también sobre otros países a los cuales no se intentaba perjudicar, como México. Esto es a lo que llamo la no-intención, o la falta de intención explícita por perjudicar a otro. De esta forma, la amenaza la constituye la incapacidad del Ejecutivo norteamericano para aminorar los efectos de sus medidas proteccionistas en México¹⁶.

Sin embargo, algunas medidas de protección comercial sí empezaron a dirigirse contra México. Para 1988 la política comercial global de Estados Unidos tenía los siguientes objetivos: incrementar el acceso de sus exportaciones en el extranjero, sin importar que otros países aplicaran o no tratamiento discriminatorio, aplicar presiones para restringir las importaciones provenientes de ciertos países y amenazar con represalias contra aquellos Estados que utilizaran prácticas desleales contra las exportaciones norteamericanas. Estos propósitos quedaron plasmados en la *1988 Omnibus Trade and*

¹⁶El principal problema para México no es la existencia de la legislación norteamericana proteccionista, sino si estas leyes otorgan "al presidente de los Estados Unidos suficiente autoridad discrecional para aminorar los efectos potencialmente adversos sobre México", Guy F. Erb y Stephen Lande, "Tough Congress Could Hurt Neighbors", *Business Mexico*, vol. 4, núm. 2. p. 32.

Competitiveness Act. Esta ley buscó incorporar a la lista de subsidios indeseables a los precios de los insumos de recursos naturales. El proteccionismo contingente norteamericano se había materializado en la forma de medidas *antidumping* contra una de las exportaciones mexicanas más exitosas: el cemento. Los recurrentes embargos al atún mexicano (el primero fue impuesto en 1980, levantado en 1986 y reimplantado en 1990) mostraban que México podía ser también blanco explícito de las medidas de protección norteamericanas. En Estados Unidos, el crecimiento continuo de las exportaciones mexicanas no-petroleras generaba presiones para imponer nuevas barreras proteccionistas.¹⁷

El asunto del déficit comercial norteamericano rebasa el ámbito de la relación con México, e involucra a otros actores internacionales, lo que complica enormemente la posibilidad de que el ejecutivo norteamericano haga de México una excepción. Se puede decir que si los Estados Unidos no tuvieran un déficit comercial tan desmesurado, entonces probablemente desearían abrir más su mercado a las exportaciones mexicanas, como una forma de ayuda a un país con el cual mantienen un inusitado buen entendimiento. Pero esa intención hipotética no puede materializarse del todo debido a las condiciones reales de la economía norteamericana¹⁸.

La lógica de hacer que los productos mexicanos fuesen competitivos sólo tenía sentido si dichos productos eran aceptados en otros mercados, reales y potenciales. El estado de la economía norteamericana no permitía hacer concesiones comerciales a México en base únicamente a su importancia estratégica; debía haber ganancias económicas tangibles para la economía estadounidense.

En 1988 Estados Unidos y Canadá firmaron un Acuerdo de Libre Comercio. Para México, como se verá en el capítulo 4, este acuerdo significó la posibilidad de una desviación del comercio a

¹⁷Gustavo Vega Cánovas, "México, Estados Unidos y Canadá: la agenda y las modalidades de un acuerdo de libre comercio trilateral", en Gustavo Vega (comp.), *México -Estados Unidos, 1990*. México, El Colegio de México, 1992. pp. 151-152.

¹⁸Sidney Weintraub, "El debate sobre el libre comercio en América del Norte", en Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México/Universidad Tecnológica, 1991. p. 153.

favor de Canadá en algunas de sus industrias claves, como la petroquímica, la de aceros especiales y la automotriz. En realidad el acuerdo garantizaba la supervivencia de aquellas industrias en ambos países cuyos productos no eran competitivos frente a las importaciones de las naciones en desarrollo que tenían ventajas comparativas en manufacturas intensivas en mano de obra, como los textiles. Proteger las industrias canadienses y estadounidenses ineficientes significaba establecer barreras proteccionistas contra las importaciones más eficientes de países como México¹⁹. Replanteado el modelo de desarrollo, México empezaba a entender el riesgo que significaba para el país la dinámica de los bloques comerciales en el mundo.

Al año siguiente, en 1989, el colapso de los regímenes socialistas de Europa del Este dio una nueva dimensión a los retos que enfrentaba México en el exterior. No sólo el país corría el riesgo de quedarse fuera del bloque comercial norteamericano, que se acababa de formar, sino que además las posibles fuentes de inversión se veían complicadas por los acontecimientos internacionales. Después de 1992 se veía con poco optimismo el acceso a los mercados europeos y había habido poco éxito en penetrar los mercados asiáticos. Los cambios en el sistema internacional auguraban una escasez de capital de inversión en los años por venir. En México tal vez este riesgo se sobreestimó en 1989. En realidad, como los tres años posteriores demostraron, los desordenes políticos y económicos que se sucedieron en los países de Europa oriental los hacían menos atractivos y seguros para la inversión de lo que se pensó en un principio. Sin embargo, la apreciación mexicana de que habría escasez de capitales en el futuro no fue del todo errada. Desarrollos internacionales posteriores a la caída del Muro de Berlín requerirían de dinero fresco: la unificación alemana en 1990, la reconstrucción de Kuwait después de la Guerra del Golfo Pérsico de 1991 y las reformas económicas en los países de la ex Unión Soviética.

¹⁹Gustavo Vega Cánovas, "El Acuerdo bilateral de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos: implicaciones para México y los países en desarrollo", *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 3. pp. 394-398.

Para el gobierno mexicano entrante reanudar el crecimiento económico, después de siete años de crisis, no era sólo deseable, sino constituía una necesidad imperiosa. Si la crisis política que siguió a las elecciones de 1988 paradójicamente había fortalecido al gobierno frente a los norteamericanos, hacia el interior del país demandaba del nuevo presidente una reactivación económica inmediata. México requería urgentemente de inversiones y de aumentar sus exportaciones; cualquier cosa que impidiese hacerlo era una amenaza: "Las necesidades de los tomadores de decisiones y las de los Estados pueden influenciar fuertemente el que otros sean vistos como amenazas, qué tipos de amenazas y el cómo lidiar con ellas".²⁰ Las condiciones económicas de 1989 se discutieron en el capítulo anterior, aquí sólo cabe hacer énfasis en que la restauración de la legitimidad del régimen mexicano implicaba dar muestras de que se iba hacia la recuperación. En 1989, la balanza comercial volvía a ser deficitaria, y la inflación --mayor de la esperada-- empezaba a afectar a las exportaciones manufactureras.

Mercados cerrados en otras partes del mundo, y el estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT, hacían pensar que asegurarse contra el proteccionismo en el principal mercado era más inteligente que perseguir la "quimera" de la diversificación.²¹ La otra opción consistía en quedarse fuera de la dinámica de los bloques económicos, junto a un país donde se concentra el 70% de nuestras exportaciones y que cada vez se mostraba más y más propenso a poner obstáculos al comercio. La situación interna en México era sumamente delicada en 1989, porque el sistema político probablemente ya no podría resistir otra caída de las expectativas de recuperación, más aún después de haberse anunciado el acuerdo sobre la deuda externa de México con los acreedores internacionales.

Para el presidente Salinas era evidentemente más riesgoso en 1990, el estancamiento económico que una posible pérdida de identidad cultural y soberanía nacional proveniente de una integración comercial con Estados Unidos. Parecía haber muy pocas

²⁰Robert Jervis, "Perceiving and coping with..."p. 25.

²¹M. Delal Baer, "North American Free Trade", *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 4. p. 140.

alternativas y el tiempo apremiaba. La amenaza de que el proteccionismo norteamericano detuviese el incipiente recuperamiento económico de México y pudiese precipitar, una vez más, a otra crisis, decidieron al gobierno de México a buscar una alianza que minimizara el riesgo de que se interrumpiese el acceso de sus exportaciones a su mercado fundamental.

Capítulo 4

"Realidades cambiantes: la reformulación de la política mexicana hacia Estados Unidos (1988-1990)"

Hace 45 años, Daniel Cosío Villegas escribió sobre la situación que vivía el país: "Parece indudable que, si la situación actual de México ha de juzgarse con cierta severidad, la conclusión no puede ser otra: el país está en una crisis política y moral de grave trascendencia, y si no se la reconoce, y admite, y si no se hace el mejor de los esfuerzos para remediarla, México caminará a la deriva, perdiendo un tiempo que un país tan retrasado en su evolución no puede perder; o se hundirá, para no rehacerse quizás con una personalidad propia. Quiere decirse que si México no se orienta pronto y firmemente, puede no tener otro camino que confiar su porvenir a Estados Unidos. Muchos de sus problemas se resolverían así; llegaría hasta a gozar de una prosperidad material antes desconocida; pero dejando de ser México en la justa medida en que su vida venga de fuera."¹ Podría decirse que el tiempo transcurrido desde entonces fue la agonía del proyecto revolucionario de los años treinta. Sin embargo, mientras que la Revolución mexicana moría, el país logró un desarrollo económico sin precedentes desde el porfiriato: el llamado "milagro mexicano". Posiblemente uno de los rasgos más importantes y singulares del nacionalismo mexicano fue su capacidad para construir --o intentar construir-- un país original, a contracorriente de los deseos de la potencia hegemónica vecina. En ese sentido, el proyecto nacional se caracterizó por su resistencia a la asimilación cultural y política. Sin embargo: "Si no hace mucho la presencia al norte del río Bravo de una gran potencia mundial con una economía treinta veces superior fue vista por los líderes mexicanos como un serio problema para la viabilidad nacional de México, hoy esa potencia, triunfadora de la guerra fría y de la guerra del golfo Pérsico es vista como el elemento central de la solución a

¹Daniel Cosío Villegas. "La crisis de México", *Cuadernos Americanos*, vol. 32, marzo-abril 1947, p. 48.

largo plazo para los problemas de estancamiento y obsolescencia del aparato productivo mexicano. Esta visión es compartida por una buena parte de la opinión pública, fatigada por una crisis económica larga y profunda sin precedentes desde la guerra civil revolucionaria".²

I. El fin de la retórica: de aliados implícitos a socios explícitos

Para los estadounidenses: "A pesar de los enfrentamientos históricos y de las fricciones bilaterales constantes, México ha sido casi siempre incluido en la categoría general de 'aliado de segunda' o país perteneciente al área de influencia hegemónica norteamericana."³ México, sin embargo, no siempre se ha percibido a sí mismo como un "aliado" de Estados Unidos: "Tradicionalmente México no se ha considerado a sí mismo como un enemigo o un agresor de Estados Unidos, ni se ha comportado como tal, pero tampoco ha sido un aliado de ellos. Históricamente ha visto a Estados Unidos como un vecino agresivo y ha asumido la existencia de intereses nacionales muy distintos, incluso contradictorios. (...) México no ha conseguido, salvo en situaciones muy específicas, que Estados Unidos lo vea y lo respete como a un adversario real o potencial, pero a su vez Estados Unidos no ha logrado tampoco que México se considere su aliado. Este peculiar desencuentro se expresa en la ambivalencia mexicana y en el desdén y condescendencia norteamericanos".⁴

²Lorenzo Meyer, "Las crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del Tratado de Libre Comercio", en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México, 1992, p. 90.

³Adolfo Aguilar Zinser, "Debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos", en Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990. p. 31.

⁴*Ibid.* p. 32, "En los últimos años, el paso abrupto de una política proteccionista y defensiva a una política de apertura, liberalización y privatización, ha traído consigo una revisión de la estrategia global de negociación del Estado mexicano frente a Estados Unidos. (...) Este nuevo derrotero está determinado por la búsqueda franca de todo tipo de

Como se dijo en el capítulo 1, México ha sido aliado de Estados Unidos desde la posguerra, por hallarse geográficamente dentro del área de seguridad considerada como el "imperativo categórico" norteamericano. La pertenencia del país al bloque occidental nunca estuvo en duda. Este hecho estableció, como señala Mario Ojeda, límites a la política exterior del país. Esa alianza sin embargo tenía una serie de características importantes: en primer lugar era una alianza poco institucionalizada. México se negó durante los años de la guerra fría a firmar acuerdos de cooperación militar con Estados Unidos, a diferencia de casi todos los demás países de la región, aunque sí se adhirió al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Este tipo de decisiones reflejaba el grado de autonomía relativa que gozaba el gobierno mexicano y que permitía que la política exterior mexicana frecuentemente se encontrara en desacuerdo con la norteamericana.

En la práctica la tolerancia norteamericana permitía un discurso nacionalista en México: "Si México no era 'democrático' en el sentido que los Estados Unidos entendían el término, al menos ya no era radical y turbulento, como había sido antes de 1940. No ofrecía ventajas a los enemigos de Washington, se guardaba de intervenir en los asuntos internos de otros países aliados y protestaba sólo moderadamente cuando Estados Unidos llevaba a cabo políticas agresivas en otras partes del mundo. A cambio de todas estas ventajas, el tratar la fachada del gobierno constitucional mexicano como si fuese una instancia genuina de democracia pluralista era un precio menor a pagar para los estrategas norteamericanos".⁵ Estas eran las bases del acuerdo tácito entre los dos países. De este entendimiento se desprendía, en segundo lugar, el que México, entre otras prerrogativas, tuviera la de no aceptar abiertamente dentro del país que era un aliado de Estados Unidos. A principios de los años

coincidencias que induzcan al vecino a dejar de ver en el gobierno de México a un seudoadversario y reconocer en cambio en él a un socio entusiasta y flexible, que *incluso puede llegar a ser un aliado*."p. 33.

⁵Laurence Whitehead, "México and the 'hegemony' of the United States: past, present and future", en Riordan Roett (ed.) *Mexico's External Relations in the 1990s*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 250.

noventa, parecería que esta característica ha cambiado, para ahora aceptar abiertamente la alianza norteamericana, que se encontraría formalizada por medio de un Acuerdo de Libre Comercio.

El término mismo de "alianza" se refiere en la teoría a compromisos militares;⁶ sin embargo, las relaciones de los países en otras esferas también parecen cumplir por lo menos en parte con una definición más amplia del término : "Una alianza es un 'promesa'; una declaración explícita mutua sobre intenciones futuras. Ello las separa de otras intenciones o expectativas que pudieran originarse de otras fuentes distintas a una promesa."⁷ Una alianza es la promesa misma, no la acción militar que se pudiera derivar de ella.

La aplicación de la teoría de las alianzas a casos no militares presenta varios problemas. En primer lugar, la teoría, especialmente el concepto *bandwagon* de Walt, resulta restrictivo. Aunque posee un poder explicativo importante, no da cuenta de varias posibilidades de acción a disposición de los Estados, cuya únicas alternativas no solamente son aliarse contra o con la amenaza. Ejemplos de otras estrategias son: la neutralidad, formal o informal, el mejoramiento de la relación con un tercer Estado, pero sin concretar una alianza, y una más es la conciliación con un Estado amenazante. En segundo lugar, la estructura de incentivos en los asuntos militares es distinta a la de otro tipo de asuntos. Un intento por explicar las alianzas internacionales por medio de la teoría de juegos soluciona algunas de las limitaciones de la teoría desarrollada por Walt. El resultado del "juego" de una alianza (el que uno pierda y otro gane) es producto de las capacidades relativas (el poder) de los jugadores; a su vez, ese resultado modifica esas mismas capacidades. Así, parte del éxito de un juego depende de si la probabilidad del jugador para ganar juegos futuros aumenta o se reduce. Las ganancias de un juego se miden en elementos de poder (estratégicos) así como en valores intrínsecos (valores últimos). La "ganancia" es una mezcla compleja

⁶ La definición de Arnold Wolfers es: "Una alianza es una promesa de asistencia militar mutua entre dos o más Estados soberanos", Arnold Wolfers, "Alliances" en David L. Sills (ed.), *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan, 1968. p. 268.

⁷ Glenn H. Snyder, "Alliances, balance and stability", *International Organization*, vol. 45, núm. 1, p. 123.

de ambos componentes. Importa, no sólo cuánto poder ganó un Estado sino si al mismo tiempo cumplió con sus valores más preciados. La ganancia más importante es la seguridad. La seguridad es la probabilidad de que los valores que se disfrutaban en el presente se disfrutaran en el futuro, la "probabilidad" es una función de las relaciones de poder, mientras que los "valores disfrutados en el presente" son los intrínsecos. Las alianzas y los alineamientos pueden producir otros valores más allá de la seguridad, como el prestigio, la estabilidad interna y el bienestar económico⁸. Es decir, que una alianza con Estados Unidos también puede cambiar los valores intrínsecos del Estado, como el nacionalismo, así como la política exterior mexicana en algunos de sus lineamientos tradicionales.

II. Tiempo transcurrido

Como señala Lorenzo Meyer, no es la primera vez que la élite mexicana mira hacia los Estados Unidos como un medio para solucionar los problemas del país: "A ocho años del catastrófico final del sexenio de José López Portillo, la presidencia --la institución política dominante, y con mucho del sistema político mexicano--, apoyada por la alta burocracia, la élite empresarial, los restos del aparato corporativo que da forma y es producto del partido del Estado, la Iglesia y partes importantes de los sectores medios, lanza toda su fuerza para dar cuerpo a un proyecto que es, a la vez, antiguo y original: hacer que la relación mexicana con los Estados Unidos deje de ser un obstáculo al desarrollo nacional y, en cambio, se transforme en el gran instrumento de solución al añejo problema de México, la modernización".⁹

En cuatro ocasiones la élite política de México buscó hacer compatible "e incluso dependiente" su proyecto político del

⁸Snyder, *Art. Cit.* pp. 132-142.

⁹Lorenzo Meyer, "La crisis de la élite mexicana y...", p. 92.

acercamiento político y económico con Estados Unidos.¹⁰ La primera ocasión fue durante la guerra de intervención norteamericana: en 1847 los liberales puros pensaron hacer de "la ocupación estadounidense no una tragedia nacional sino un instrumento de regeneración: reformar a la sociedad mexicana imponiendo el liberalismo con el auxilio de las armas norteamericanas".¹¹ Más tarde, en 1857 y 1859, durante la guerra de Reforma, uno de los grupos contendientes estuvo dispuesto a hacer importantes concesiones a los norteamericanos: "...los liberales mexicanos estaban en una circunstancia desesperada, podían elegir salvar su proyecto político y su destino personal a costa de acceder a las exigencias imperiales estadounidenses. Eso fue efectivamente lo que ocurrió".¹² Esos dos momentos históricos, en los cuales se buscó concretar una alianza con los norteamericanos pueden caracterizarse, en la teoría, como alianzas defensivas. El *bandwagoning* es producto de una situación desesperada; la élite busca aliarse, no solamente para apaciguar a la amenaza internacional sino para salvarse físicamente y para salvar su proyecto de nación. No sólo existía una debilidad producto de guerras civiles sino que no parecía haber ninguna otra opción. Los dos otros momentos históricos en que México busco aliarse directamente con Estados Unidos ocurrieron en circunstancias distintas. Durante el porfiriato, en lo que se conoce como el "entendimiento liberal"¹³. Díaz, una vez hubo pacificado el país: "avanzó en esa parte del viejo proyecto liberal que deseaba hacer de la relación económica con Estados Unidos menos un peligro y más un medio para conseguir la meta original: el progreso material de México como la única forma de evitar nuevos despojos e invasiones extranjeras en el futuro. Concesiones ferroviarias, mineras, territoriales, petroleras y de servicios urbanos fueron otorgadas entonces con generosidad por Díaz a los empresarios

¹⁰*Ibid*, p. 76.

¹¹*Ibid*, p. 79.

¹²*Ibid*, p. 84.

¹³Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos (un ensayo histórico) 1776-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989. p. 89.

estadunidenses."¹⁴ Por último, con Calles, tras la crisis de dos años con los norteamericanos por la ley petrolera que éste buscaba imponer, y cuando los dos países lograron llegar a un acuerdo, primero en 1923 y después en 1927, se optó por definir el interés nacional de México "de manera tal que, en lo básico, resultara funcional al estadounidense y se apoyara en él".¹⁵ Como puede observarse, en estos dos casos, el país había salido no hacía mucho tiempo de profundas crisis, como guerras civiles o internacionales. La decisión de vincularse a Estados Unidos no fue ocasionada por la debilidad extrema y absoluta de los casos anteriores, sino por el contrario, ocurrió cuando el Estado se recuperaba y había logrado, por fin, pacificar al país. Es en el momento en el que las élites se enfrentan a la tarea de reformular su proyecto nacional, que vuelven la vista a Estados Unidos como una vía para dar el "gran salto adelante". La decisión no es desesperada y se da una vez que los asuntos esenciales del Estado --la supervivencia física del mismo o de su élite-- se encuentran resueltos. Es importante hacer notar que la debilidad del país no había desaparecido del todo en estas dos últimas ocasiones, --de ser así no habría habido necesidad de confiarse al enemigo tradicional, pues el país hubiera podido valerse por sí solo, con sus propios recursos--, la solución de los problemas más apremiantes e inmediatos dejaba paso a que la élite gobernante buscara nuevas estrategias para lograr la modernización y el desarrollo económicos, que a la larga fortalecieran al país y solucionaran el problema histórico de la inseguridad del Estado mexicano. En estos períodos, las alianzas tuvieron un carácter ofensivo: buscaban explotar activamente ventajas derivadas de la vinculación política y económica con Estados Unidos, tales como flujos de capital e inversión directa que sólo vendrían por medio de un acuerdo con los norteamericanos. De la misma forma, la reformulación de la alianza que busca México a partir de 1990 con Estados Unidos se da después de que el país, como durante el "entendimiento liberal" , acaba de pasar por un periodo

¹⁴Lorenzo Meyer, " Las crisis de la élite mexicana y su relación..." .p. 89.

¹⁵*Ibid*,p. 91.

extremadamente difícil (de debilidad estructural de los recursos totales del Estado) y cuando la experiencia reciente con los norteamericanos ha sido de amargo reconocimiento del poderío ajeno y de la debilidad propia.

Sin embargo, los paralelismos históricos tienen límites: la reformulación de la política mexicana hacia Estados Unidos de principios de los noventa se da en circunstancias nuevas. La más importante es que con el paso del tiempo la geografía, a pesar de la resistencia y los intentos para oponerse del Estado mexicano, ha terminado por imponerse. Así, las economías de México y los Estados Unidos, al desarrollarse, se han vinculado progresivamente, a veces con el beneplácito de los gobiernos nacionales, otras sin él. Hoy, la telaraña funcional de los aparatos productivos mexicano y norteamericano constituye una realidad que es innegable.

III. ¿Una nueva "relación especial"?

Se ha descrito el periodo actual de las relaciones entre México y Estados Unidos como una vuelta al esquema de la "relación especial", característico de la posguerra, ahora acompañado por la reedición de algunas de sus peculiaridades, como el "acuerdo para disentir": "En los últimos tiempos, la idea de la relación especial con Estados Unidos se ha puesto una vez más de moda con una fuerza que quizá no había tenido nunca antes. Se habla, y no con un sentido meramente retórico, de una nueva era de cooperación y entendimiento, de un diálogo maduro, amistoso y muy cordial, de una gran convergencia de intereses entre México y Estados Unidos."¹⁶

Laurence Whitehead ha reconocido esta probable vuelta a un entendimiento previo: "La tranquilidad en la superficie de los años cincuenta ha sido activamente recreada y tal vez hasta superada".¹⁷ Sin embargo, el periodo de la posguerra guarda importantes diferencias con el actual, al igual que la política exterior mexicana.

¹⁶Adolfo Aguilar Zinser, *Art. Cit*, p. 28.

¹⁷Laurence Whitehead, *Art. Cit*. p. 246.

Aun así, las similitudes son importantes; posiblemente la más importante de ellas es la habilidad de los respectivos gobiernos para evitar que los temas conflictivos contaminen a la relación en su conjunto. La "armonía" entre los dos países fue activamente promovida a partir de que los dos gobiernos hicieron esfuerzos por suprimir el conflicto en la medida de lo posible. El periodo de la posguerra, hasta 1970, también observó una coincidencia relativa en algunos de los intereses nacionales de ambos países: a México le era importante un orden internacional en donde la no intervención fuera una norma de conducta que lo salvaguardara de intromisiones norteamericanas. El "aislamiento" del mundo le daba al país la libertad para concentrarse en su programa de desarrollo interno sin interferencias externas. A Estados Unidos le importaba la estabilidad de México por razones estratégicas y veía al régimen mexicano como un aliado renuente en su política hemisférica, pero confiable en su lucha global contra la Unión Soviética.

Sin embargo, las coincidencias no deben exagerarse. A diferencia de los cuatro momentos históricos descritos anteriormente, la posguerra no es un periodo de *bandwagon*, ni tampoco las relaciones mexicano-norteamericanas marcharon sobre ruedas. Los recursos de poder del país fueron mayores entonces que ahora. El antecedente del periodo de la relación especial se haya en el desencuentro entre México y Estados Unidos que se produjo al término de la Segunda Guerra: "Durante la guerra y en los diez o quince años que siguieron al armisticio de 1945, la opinión dominante entre los círculos dirigentes mexicanos --oficiales y sobre todo privados-- era que la alianza entre México y Estados Unidos no se debía agotar en la mera cooperación bélica, y que en realidad la alianza original era sólo el principio de una posibilidad mucho más interesante para México: la de la cooperación de largo plazo para el desarrollo económico regional.

Desde esta perspectiva, el estrechamiento de los lazos materiales, políticos y culturales con Estados Unidos, encerraba un potencial enorme; nada menos que la superación definitiva de

nuestro subdesarrollo.¹⁸ El desencuentro se produjo cuando los intereses nacionales de ambos países se separaron. En primer lugar, los norteamericanos no deseaban dar préstamos oficiales a los países latinoamericanos, pues consideraban que esa era función de la libre empresa.

En segundo lugar, la negativa en 1951 y 1954 de refrendar en los mismos términos que durante la guerra los acuerdos sobre braceros y las políticas norteamericanas de vender a precios de *dumping* algunas materias primas demostraron que los intereses de Estados Unidos y los países de la región no eran idénticos. Pero, sobre todo: "cuando el anticomunismo de Washington se transformó en una forma de intervención política directa y violenta en los asuntos de los países latinoamericanos entonces México adoptó una actitud de mayor prudencia y reserva frente a la posición de su vecino del norte."¹⁹

En 1953 México se negó a firmar con Estados Unidos un acuerdo de ayuda militar. Así, la política latinoamericana de Washington enajenó a los mexicanos e hizo evidente la no coincidencia de sus intereses. Una diferencia fundamental entre ambas etapas es que el gobierno del presidente Salinas no tiene las limitaciones ideológicas que sí tuvieron los dirigentes mexicanos de la posguerra: "Su compromiso ideológico con la Revolución mexicana y las consiguientes referencias a la soberanía nacional, la no intervención o el nacionalismo impidieron la formulación explícita y coherente de la clase de asociación que se deseaba establecer con Estados Unidos o hicieron que ésta se expresara en forma extremadamente ambigua".²⁰

La política exterior hacia Estados Unidos consistía en la búsqueda de una relación especial en virtud de la cual: "México obtuviera de los Estados Unidos ciertas ventajas económicas que le

¹⁸Lorenzo Meyer, *La segunda muerte de la revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1992, p. 202.

¹⁹*Ibid.* p. 202.

²⁰Olga Pellicer y Esteban L. Morcilla, *Historia de la revolución mexicana, 1952-1960; el entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador*, México, El Colegio de México, 1978. p. 93.

permitieran avanzar más rápidamente por la senda de la industrialización y que, al mismo tiempo, se confirmara su derecho a impedir las formas más abiertas de intervención manteniendo sus tradiciones nacionalistas surgidas con la ideología de la revolución".²¹

Es de la mayor importancia hacer notar que los Estados Unidos eran importantes en ese periodo, por un lado, por lo que se esperaba que no hicieran --intervenir en los asuntos internos del país-- y por el otro, como fuente estable de importaciones para el proyecto nacional de desarrollo que estaba basado en el mercado interno. Mientras que Estados Unidos se abría, México se cerraba para industrializarse y aumentar así su autonomía frente a los norteamericanos. La importancia específica de Estados Unidos en ese momento en particular estaba dada en función del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. En los noventa, en cambio, después del agotamiento del modelo de desarrollo anterior ya no es posible cerrarse al exterior y Estados Unidos es otra vez importante por lo que se espera que no haga (cerrar su mercado), y por lo que puede y se espera que haga (dar acceso preferencial a las exportaciones mexicanas y proveer inversión).

Así, a diferencia de la posguerra --y a semejanza del período de la llamada política exterior "activa"-- la política hacia Estados Unidos no es principista. El discurso oficial ha perdido sus tintes antinorteamericanos para enfatizar las ventajas comunes de una asociación más cercana. Pero sobre todo, la política exterior no tradicional, como parte de la política pública, tiene una importancia de primer orden. En la posguerra, la política exterior era una parte relativamente poco importante de la política pública (que sólo debía asegurar la no intervención en los asuntos internos del país, y que se regía por un conjunto de reglas predecibles). Así, con un nuevo modelo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones, la política exterior no sirve ya para aislar al país del mundo, sino para vincularlo con los polos dinámicos de desarrollo, en especial el norteamericano.

²¹*Ibid*, p. 94.

Las condiciones del país entre 1942 y 1970 eran muy distintas a las de 1990 y la diferencia radica en que en el primer período México contaba con mayores recursos de poder. La muestra tangible de ello es que al terminar la guerra, México pudo elegir su modelo de desarrollo aun en contra de la opinión norteamericana, que pensaba que México: "no debía estimular artificialmente su industrialización mediante altas barreras arancelarias. Desde su perspectiva, lo mejor era que el gobierno interfiriera lo menos posible con las corrientes naturales del mercado internacional".²²

Los recursos totales del Estado mexicano, aumentados por el éxito económico del desarrollo estabilizador, pudieron imponerle modalidades a la inversión externa, obligando a los inversionistas extranjeros a comprar partes y refacciones nacionales al controlar las importaciones. También, por medio de la política de saturación industrial el gobierno podía impedir el desarrollo de una industria determinada cuando hubiera razones para suponer que había peligro de sobreproducción. Las actividades económicas "mexicanizadas" eran varias; como la radiodifusión y la exhibición de películas, los transportes --aéreos, urbano y suburbano-- la piscicultura y la pesca, la industria de los refrescos, la edición de libros y revistas y la publicidad. El Estado daba la bienvenida a las inversiones extranjeras sólo si éstas aceptaban "las reglas del juego" que el gobierno había impuesto en la materia desde los años de la expropiación petrolera.

En resumen, dos tipos de acciones podía emprender el Estado para regular la inversión extranjera, que hoy en día son mucho más difíciles de realizar, en parte debido a la debilidad estructural que produjo la crisis de los años ochenta: crecientemente se hará más difícil no otorgarle condiciones especiales a la inversión extranjera. El mundo también ha cambiado: hoy la competencia por mercados es mucho mayor que en el pasado el acuerdo de libre comercio le dará condiciones preferenciales a la inversión norteamericana, por lo menos con respecto a la inversión de otros países. El Estado ya no

²²Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *Op. Cit.* p. 193.

puede ni quiere proseguir con la nacionalización de los recursos básicos.

Finalmente, durante el período de la relación especial, el papel que desempeñó Estados Unidos en el desarrollo económico del país y el que desempeña hoy son radicalmente distintos. Mientras que el eje del proyecto nacional en los cincuenta y los sesenta se encontraba en el país mismo, en los noventa el eje del proyecto modernizador pasa por Estados Unidos. En concordancia con lo anterior, la función de la política exterior mexicana tiene una mayor importancia que en el pasado. En esta época, el hecho de que la recuperación económica no se haya consolidado todavía y requiera, necesariamente, de recursos del exterior para mantenerse y que una vez más el gobierno mexicano mire hacia afuera, junto con la debilidad de 10 años de crisis económica, hacen pensar que este momento se parece a aquellos en los cuales México pensó que lo único que podía hacer era abandonarse a la geografía y sacarle todas las ventajas posible. En el fondo, subyace la misma esperanza de poder recobrar la autonomía nacional entrando por la puerta trasera.

IV. La política exterior hacia Estados Unidos (1988-1989): cordialidad y conflicto

Cuando Carlos Salinas tomó posesión del cargo, un factor adicional había aumentado la debilidad de México frente a Estados Unidos. Paradójicamente, en el último año del sexenio de De la Madrid, la economía había empezado lentamente a mejorar, después de la aguda caída de 1986, y la hostilidad política norteamericana se había atemperado. Sin embargo, en julio de 1988, en el marco de las elecciones nacionales presidenciales y legislativas se produjo una grave crisis de legitimidad. La impugnación casi generalizada a las elecciones y, en particular, al candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), hicieron que lo que los

norteamericanos concebían como el "precipicio"²³ (el ascenso al poder de la "izquierda" en México) se viera muy cerca. De esta forma, el nuevo gobierno en México enfrentaba una situación particularmente precaria: la economía se hallaba estabilizada, pero estancada, la amenaza del proteccionismo contingente de Estados Unidos ponía en riesgo el vital acceso continuado de las exportaciones mexicanas al mercado norteamericano²⁴ y una parte importante del electorado del país (49.6%) había votado en contra del PRI y muchos otros escépticos dudaban de la legitimidad del presidente, impopular por su responsabilidad en la conducción de la política económica en el sexenio anterior.

Como ocurrió en 1976, cuando José López Portillo asumió el poder (pero mucho más acentuadamente cuando lo hizo Salinas), para el presidente entrante era muy claro que la solución de los problemas de México "pasa por Washington". Sin embargo, después de haber sufrido un período de animosidad política por parte de algunos sectores del gobierno de Estados Unidos, la primera intención del nuevo gobierno fue buscar la cordialidad --imprescindible-- con Washington, pero guardando cierta distancia.

En ese sentido, los términos de la alianza seguían siendo defensivos. Un modelo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones requiere de mercados en el exterior, sin embargo, en un primer momento: "parecía que el énfasis del gobierno estaría en una estrategia 'multilateral'. El objetivo de esta estrategia sería

²³"En la identificación de lo que constituye 'el precipicio' el elemento de primera importancia no es el que proporcione cualquier lectura 'objetiva' de los componentes de tal situación, sino por el contrario la percepción estadounidense de cuáles serían tales componentes (...) Sobre estas bases es posible identificar el principal componente de lo que constituiría 'el precipicio político' en la percepción estadounidense: la generación de un mayor espacio de influencia para 'la izquierda'". Carlos Rico Ferrat, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y 'la paradoja del precipicio'", en Humberto Garza (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986. pp. 62-63.

²⁴La tendencia proteccionista de la segunda administración de Reagan, y el aumento de las importaciones habían hecho que el superávit comercial de México se redujera en cerca del 40%. Presidencia de la República, *Las razones y las obras: crónica del sexenio 1982-1988, Sexto año*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. p. 663.

incrementar el comercio y atraer nueva inversión del mundo en su conjunto. La relación con los Estados Unidos seguiría siendo promovida a través de acuerdos sectoriales".²⁵ Todavía como candidato, Carlos Salinas había anunciado que su gobierno buscaría una mejoría sustancial de las relaciones entre México y Estados Unidos. Un obstáculo importante entre los dos países desapareció, cuando el conflicto centroamericano se regionalizó gracias al acuerdo de Esquipulas II. De esta forma, podrían quedar atrás los desacuerdos en materia de política exterior regional con Estados Unidos.²⁶

Sin embargo, cuando Salinas tomó posesión el 1 de diciembre de 1988, puso el énfasis de las relaciones exteriores del país en Latinoamérica, en lugar de volcarse, como se había anunciado, hacia Estados Unidos.²⁷ Más tarde, Salinas daría muestras de negarse a cumplir lo que sus críticos habían augurado para su gobierno; en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 de junio de 1989, establecía que la nueva configuración internacional había llevado al replanteamiento de las alianzas estratégicas, pero que éstas respondían más a la geografía y a la economía, que a razones políticas. De esta forma: "...se excluye a México explícitamente de la pertenencia exclusiva a alguno de estos bloques o zonas. 'Norteamérica', por ejemplo, se refiere exclusivamente a Canadá y a Estados Unidos, sin incluir a México. Al parecer, la intención última de esta exclusión se explica por el diseño de una estrategia de política exterior que busca mantener su autonomía por medio de una pluralidad diversificada y 'multidireccional' de sus relaciones con varios centros de poder y varias regiones del mundo".²⁸

²⁵Nora Lustig. "Bordering on partnership: the U.S.-Mexico Free Trade Agreement", *Brookings discussion papers*, Washington, The Brookings Institution, 1991. p. 4.

²⁶"Plans for the future: Salinas program for the Mexico tomorrow", *Newsweek*, 27 de junio 1988, pp. 12-13.

²⁷Francisco Gil Villegas, "Las relaciones México- Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", en Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990. p. 135.

²⁸*Ibid*, p. 137. "Las relaciones con Estados Unidos constituyen entonces la prioridad máxima de la política exterior de México, pero dentro del marco de una estrategia pluralizada y 'multidireccional' donde se

Tiempo después, el gobierno de Salinas en 1990 buscaría redefinir el rumbo del país: una vez más, después de un período crítico, se vuelve a presentar la pregunta de cuál será el nuevo camino para que México alcance, por fin, el anhelado desarrollo económico y la modernidad. Salinas ha reconocido que el país no puede lograr este propósito valiéndose de sus propios recursos internos solamente, y que el motor dinámico para "subir" a México al "tren del progreso", se encuentra en el exterior. Sin embargo, aunque el gobierno actual haya sido capaz de estabilizar la economía e inclusive de reiniciar el crecimiento económico, la historia de los diez años anteriores indica que el país, en 1989, por el castigo social infligido en el pasado inmediato, la carga insostenible del servicio de la deuda que impedía volver a crecer, la reciente crisis de legitimidad y la incertidumbre del medio internacional a partir de 1989 ocasionada por los cambios en los países socialistas era, tal vez, más impotente que el México de principios de siglo.

La formulación de la política exterior del nuevo gobierno hacia Estados Unidos incorporó esta debilidad y la fuerza del vecino del norte que se hacía patente en asuntos problemáticos de la agenda bilateral, como las finanzas, la migración, y sobre todo, el narcotráfico. Dados los riesgos para la autonomía y la soberanía del país que estos temas representaban en un contexto de debilidad, la primera intención del gobierno fue alejarse, dentro de los límites que la situación de creciente interdependencia imponían, de la perspectiva de ligarse aún más estrechamente a Estados Unidos: "México no pertenece ni quiere asimilarse a ninguna zona económica o bloque político alguno; quiere y está en posibilidades de aprovechar

los nuevos equilibrios, la nueva conformación mundial, para hacer avanzar las legítimas aspiraciones del pueblo mexicano".²⁹

El 8 de julio de 1989 Salinas realizó su primera visita oficial al exterior, y en concordancia con la "vocación latinoamericanista" del estrenado gobierno, fue en primer lugar a Venezuela y en segundo, a Colombia. Algunos analistas piensan que la "retórica de la 'multidireccionalidad' servía sólo para ocultar las verdaderas intenciones de *Realpolitik* de "reconocer el predominio de las relaciones con Estados Unidos".³⁰ Sin embargo, también puede interpretarse esta política de búsqueda de una postura de independencia en el ámbito exterior, sostenida en precarias bases de poder, como una forma de resistencia, así fuese sólo en el discurso, al hecho de que la inercia geográfica y económica empujaba a México hacia el norte y que, dada las condiciones de debilidad del país, el Estado podía hacer poco para resistirla, pero que ese "poco" (no reconocer lo que ocurría) se hacía.

De los factores de debilidad estructural heredados de los años anteriores, el que más pesaba a México era, sin duda alguna, el problema del pago de la deuda externa. Una recuperación de los recursos de poder del Estado pasaba forzosamente por la dismunución del pago de intereses sobre la deuda, que consumía en 1990 el equivalente a casi el 25% del total de las exportaciones mexicanas de bienes y servicios.³¹ La estrategia de "cordialidad pragmática" fue empleada por el gobierno del presidente Salinas para

rechaza la pertenencia a ningún 'superbloque' económico, a pesar de que los factores de creciente y compleja interdependencia estén integrando o ya hayan integrado *de facto* a México con Estados Unidos. Por lo pronto el gobierno de Salinas ha decidido llevar a cabo una política exterior pragmática y flexible con Estados Unidos, al mismo tiempo que reclama una independencia soberana frente a cualquier país o bloque económico".p. 138.

²⁹Carlos Salinas de Gortari, durante el VII Seminario de la Cuenca del Pacífico, en Manzanillo, Colima el 26 de junio de 1989, *Excélsior*, 27 de junio de 1989, citado por Gil Villegas, *op. Cit.*p. 138.

³⁰*Ibid.* p. 138.

³¹Gustavo Vega Cánovas, "México, Estados Unidos y Canadá: la agenda y las modalidades de un acuerdo de libre comercio trilateral", en Gustavo Vega Cánovas, (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México/Universidad Tecnológica, 1991, p. 147.

que el presidente Bush apoyara el objetivo mexicano de reducir la carga que la deuda le significaba al país. Gracias a la buena relación bilateral, el ejecutivo norteamericano dio el "aval" político en julio de 1989, para que Japón, Alemania y Gran Bretaña siguieran el ejemplo de los bancos privados norteamericanos, que habían acordado con México, desde el 8 de julio, una reducción a la deuda y el otorgamiento de dinero fresco. Así, en su primera visita oficial a Estados Unidos, a principios de octubre, Salinas dijo ante el congreso reunido de ese país: "Sea esta la ocasión para expresar al gobierno y al congreso de Estados Unidos mi reconocimiento personal y de mis compatriotas por la comprensión y la solidaridad demostrada en el importante capítulo de la renegociación de la deuda externa".³² Posiblemente fue en ese momento cuando la relación entre México y Estados Unidos empezó a ser caracterizada como similar a la "relación especial" del período de la posguerra: "La recepción otorgada a Salinas en Estados Unidos el 4 de octubre de 1989 parecía no tener precedente en la historia de las relaciones bilaterales de México y Estados Unidos. Por lo menos se estaba gestando la relación más cordial entre los presidentes de ambos países desde la época de los presidentes mexicanos que promovieron el 'desarrollo estabilizador'".³³

V. La invasión norteamericana a Panamá: una "prueba" para la cordialidad bilateral.

El conflicto generado por el enfrentamiento entre Estados Unidos y Panamá durante la segunda mitad de 1989 puso a prueba la nueva relación especial entre México y su vecino del norte. La intervención armada estadounidense del 20 de diciembre de 1989

³²Carlos Salinas de Gortari, "Discurso ante el Congreso de los Estados Unidos de América", en *Examen*, núm. 6. p. 16. Citado por Gil Villegas, *Op. Cit*, p. 140.

³³*Ibid.* p. 141.

colocó al gobierno mexicano en una situación difícil, pues tenía que mantener su objetivo de política primordial --conservar la buena relación con Estados Unidos-- al tiempo que debía condenar la acción de la potencia hegemónica en un país latinoamericano, en clara violación al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. Para Salinas el riesgo era que los Estados Unidos empezaran a ver a su gobierno a través de un "lente panameño".³⁴ El caso de Panamá evidenció, aún antes de la invasión norteamericana, que había ocurrido un cambio en la política exterior mexicana, pues en contra del principio de no inmiscuirse en los asuntos internos de otros países, el gobierno de México había calificado negativamente al régimen del general Manuel Antonio Noriega. En su visita a Washington de octubre de 1989, el presidente Salinas al referirse al caso de Panamá, afirmó ante el congreso que si bien México defendía el respeto a la soberanía de ese país y el cumplimiento de los **acuerdos Torrijos-Carter: "distinguimos la defensa de esos principios del apoyo a quienes se han transformado en un obstáculo al avance democrático de su pueblo".**³⁵ Para algunos analistas:

Fue un dramático rompimiento con el pasado (...) el presidente de México Carlos Salinas de Gortari firmemente se puso del lado de Estados Unidos en un asunto que involucraba la soberanía de un país latinoamericano. Una acción sintomática del mejoramiento gradual de una relación difícil y espinosa. Salinas llamó a consultas a su embajador en Panamá, denunció al general Noriega y advirtió que los eventos en ese país estaban distanciando a Panamá de la comunidad

³⁴"El precedente panameño podría convertirse en una verdadera amenaza para las autoridades mexicanas, si Washington decidiese dar al problema del narcotráfico en los 90's el mismo tratamiento que dio al sandinismo en los 80's. Por ahora, sin embargo, se ha aplicado una estrategia de contención (por acuerdo de los dos gobiernos) para limitar las fricciones originadas por incidentes relacionados con el narcotráfico. En la práctica esto significa que los mexicanos deben callar su descontento producto de la asertividad norteamericana por temor a poner en riesgo su nueva estrategia económica, aún frágil. Esta es una base desigual sobre la cual la apariencia de armonía continuada puede mantenerse por algunos años en el futuro, en cuyo caso, sería correcto decir que la 'hegemonía regional' de los Estados Unidos ha sido exitosamente reestablecida". Laurence Whitehead, *Art. Cit.*, p. 257.

³⁵Carlos Salinas de Gortari "Discurso ante el Congreso..." p. 17.

democrática de Latinoamérica. Asombrados intelectuales mexicanos protestaron argumentando que México siempre había estado 'contra el Imperio' no con el Imperio. Hubo un *quid pro quo*, el nuevo presidente de México le dio al gobierno norteamericano una muy apreciada victoria diplomática y a cambio espera tener el apoyo de George Bush en las duras negociaciones con los banqueros norteamericanos para aliviar el peso de la deuda externa de México de 107 mil millones de dólares.³⁶

La estrategia mexicana rindió frutos: el 6 de diciembre, el 90% de los bancos acreedores de México aceptaron reducir el principal de la deuda mexicana o bajar los intereses sobre el adeudo.³⁷ En su primer informe de gobierno del 1 de noviembre, Salinas afirmó, al referirse a las relaciones con Estados Unidos: "El ambiente positivo y respetuoso en las relaciones no proviene entonces del cambio de nuestros principios, sino del cambio de circunstancias. Al ocurrir esto hemos podido, con voluntad política, ampliar el ámbito de las coincidencias, la reciprocidad en los intercambios y la cordialidad en las actitudes, bajo la norma invariable de respeto a nuestros principios y a nuestras diferencias".³⁸ Sin embargo, la acción militar de Estados Unidos contra Panamá del 20 de diciembre, forzó al gobierno de México a hacer lo único que podía hacer: condenar la acción armada, pero matizando su rechazo. "*En su momento y públicamente* --afirmaba la presidencia de la República-- *el gobierno mexicano censuró la conducta del señor Manuel Antonio Noriega y reiteró la necesidad de enfrentar radicalmente al narcotráfico. Sin*

³⁶Joseph L. Galloway, "Mexico turns around", *US News and World Report*, mayo 29, 1989, p. 81. "Pero algo más importante puede estar ocurriendo; Carlos Salinas parece estar determinado a que el respeto mutuo, incluso la amistad, reemplace a la tradición de sospecha y hostilidad que por demasiado tiempo ha distorsionado las relaciones mexicano-norteamericanas. George Bush se encuentra dispuesto a corresponder y está más que deseoso de prestarle un apoyo total a la campaña de Salinas por encauzar y dar vigor a la moribunda economía mexicana".

³⁷*La Jornada*, 6 de diciembre de 1989.

³⁸Carlos Salinas de Gortari, *Primer Informe de Gobierno*, 1 de noviembre 1989.

embargo, el combate a los delitos internacionales no puede ser motivo para intervenir en una nación soberana".³⁹

La respuesta mexicana a esta prueba al buen entendimiento con Estados Unidos (la invasión norteamericana de Panamá) hizo evidentes las fronteras del apoyo abierto de México a la política exterior norteamericana. Sin embargo: "A pesar del abierto rechazo de los comunicados mexicanos a la intervención estadounidense en Panamá, el presidente Bush mostró un inusitado tono de 'comprensión' y entendimiento hacia esta posición al manifestar que podía entender la necesidad de esa declaración oficial al mismo tiempo de no ver razón alguna para considerar afectadas las buenas relaciones personales con 'su amigo' el presidente Salinas".⁴⁰ Terminada rápidamente la acción bélica, parecía que México había recuperado el privilegio del cual disfrutó durante la primera "relación especial" entre los dos países. El caso panameño pareció mostrar que uno de los accesorios de la vieja relación especial había resucitado: el "acuerdo para disentir", por medio del cual "Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país".⁴¹

El "acuerdo para disentir" se puso de manifiesto en los sesenta: "El interés en mantener la estabilidad política de México --objetivo común de ambos gobiernos-- sería entonces un factor significativo para el entendimiento entre ambos países en el caso de Cuba. La diplomacia mexicana contaba con principios y doctrinas cuyo objetivo principal era oponer resistencia a las presiones económicas y políticas provenientes del país del norte. (...) La posibilidad de guardar estas

³⁹"Comunicado de la Presidencia de la República en torno a la intervención armada de Estados Unidos en Panamá", *Revista mexicana de política exterior*, núm. 26, primavera 1990, p. 90.

⁴⁰Francisco Gil Villegas. "La nueva "relación especial" de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, p. 22.

⁴¹Mario Ojeda, *Alcances y Límites de ...*p. 93.

tradiciones dependía en gran medida de las consecuencias que tuvieran en la consecución de intereses vitales para la política exterior norteamericana. La independencia relativa mexicana no llegó a poner en peligro el objetivo norteamericano de aislar a la revolución cubana a partir de 1962".⁴² La oposición de México a la intervención armada en Panamá pareció constituir una evidencia en contra de aquellos que pensaban que la política exterior de México se plegaría automáticamente a la norteamericana. Es decir, que una vinculación más estrecha, producto de la integración económica entre los dos países, no tendría necesaria y forzosamente un efecto sobre la definición del interés nacional mexicano. Era falso suponer que más comercio con Estados Unidos pudiera alterar la voluntad del Estado mexicano de oponerse al intervencionismo norteamericano en el hemisferio. De esta forma, la causalidad entre cordialidad y subordinación a la política norteamericana no era tan clara como se pensaba.

Sin embargo, si bien lo anterior pone de manifiesto que no existe necesariamente una relación lineal entre ambas cuestiones y la forma en la cual se define el interés nacional mexicano, (en particular en el caso de la oposición a la intervención norteamericana) no quiere ello decir que no exista una relación más compleja. En primer lugar, la oposición al intervencionismo norteamericano ha sido históricamente un medio de defender la existencia del Estado mexicano frente a un vecino poderoso y agresivo. El principio de no-intervención es un medio del interés nacional, no es un fin en sí mismo, sino que sirve a un propósito más esencial y primario. En el futuro puede ser que los medios elegidos para la preservación de la existencia del Estado cambien. Si la política de no-intervención en algún momento ya no es útil para lograr el interés primario --la existencia del Estado o la preservación de la élite política-- entonces es posible que se abandone. Así, se haría cierta la predicción de que en caso de que la política actual tenga éxito: "el proyecto, los conceptos tradicionales de soberanía e independencia nacionales deberán cambiarse o abandonarse, como parte del precio a pagar por

⁴²Olga Pellicer de Brody, *México y la revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972. p. 125.

la reanudación del crecimiento y el desarrollo económicos. En cualquier caso, no hay duda de que la posibilidad de hacer compatible el interés vital de un país periférico como México con el de una de las más grandes potencias de la historia conserva todo su atractivo original para una élite que busca recuperar la seguridad perdida aun si ello implica dejar a la vera del camino la independencia relativa que alguna vez tuvo y de la que disfrutó como pocas en América Latina".⁴³

Desde el norte, algunos analistas constatan que este fenómeno está ocurriendo ya:

En términos generales, Washington ve el cambio de las políticas interna y externas de México como un reflejo, en parte, de su creciente dependencia económica de los Estados Unidos. Especialmente, la necesidad de recibir un tratamiento favorable a su deuda externa y de tener acceso a los mercados norteamericanos. Pero también ve esos cambios como parte de un proceso más amplio e incipiente de transformación intelectual, por parte de élites mexicanas y ciudadanos comunes, quienes podrían, si este cambio persiste, llevar a una redefinición del interés nacional mexicano con respecto a los Estados Unidos. De hecho varias encuestas recientes sugieren que la población mexicana, en general, tal vez identifique el interés de México como más cercano al de Estados Unidos que los políticos e intelectuales mexicanos.⁴⁴

⁴³Lorenzo Meyer, "La crisis de la élite mexicana y su relación...", pp. 92-93.

⁴⁴"Una integración económica mayor inevitablemente influirá en la forma como los dos países conciben y manejan el amplio rango de asuntos que tradicionalmente han sido la fuente mayor de conflictos bilaterales, como drogas, deuda y migración. Los tomadores de decisiones norteamericanos esperan que la integración económica lleve gradualmente a México a redefinir sus intereses nacionales en tal forma que coincidan más cercanamente con los de Estados Unidos y que, como resultado, México adopte enfoques crecientemente más cooperativos para la resolución de la mayoría de los asuntos bilaterales." Sally Shelton-Colby, "Mexico and the United States: a New Convergence of Interests", en Riordan Roett (comp.), *Mexico's External Relations in the 1990's*, pp.234-237.

La conducta mexicana en el caso de la invasión a Panamá puede indicar que la coincidencia de intereses entre México y Estados Unidos no es completa, ni mucho menos inmediata. Pero también puede decirse que México mostró la mejor voluntad posible para cooperar con Estados Unidos, y que sólo cuando la acción armada norteamericana ocurrió se vio forzado a reaccionar negativamente. Aun cuando se acepte que la definición del interés nacional mexicano no haya cambiado todavía, es válido añadir que una mayor vinculación (*de facto* o *de jure*) con Estados Unidos sí influye sobre el contenido del interés nacional de México en una situación en la cual los efectos de la vulnerabilidad ampliada se hacen, o se harán, presentes.

Si se acepta que el "acuerdo para disentir" se ha reinstalado en el ámbito de las relaciones bilaterales; ¿es factible que opere tal como lo hizo en los años cincuenta y sesenta? ¿Deben asumir los formuladores de la política exterior en México que el país disfrutará del mismo margen de maniobra que en el pasado? Es posible responder que no será así. Al analizar los términos del viejo "acuerdo", habría que poner en contexto lo que en el pasado "era importante o fundamental" para Estados Unidos. En el contexto de la guerra fría, lo fundamental para los norteamericanos era "contener" y responder a la amenaza soviética. En una palabra, lo realmente importante no pasaba por México, sino que estaba definido en términos de la confrontación entre las dos superpotencias. El enfrentamiento ideológico entre Estados Unidos y la Unión Soviética no fue motivo de grandes conflictos entre México y Estados Unidos, ya que México formaba parte de la esfera inmediata de influencia norteamericana. No le afectaba, salvo cuando el campo de batalla se trasladaba al hemisferio, como en el caso de Cuba a principios de la década de los sesenta. Por lo anterior México podía transigir con Estados Unidos en asuntos derivados del conflicto Este-Oeste, puesto que su interés nacional estaba circunscrito al hemisferio. Sin embargo, con el fin de la guerra fría y la desaparición de la Unión Soviética a finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa, Estados Unidos ha tenido que reformular sus "intereses vitales". Así, temas ya presentes en la agenda norteamericana han

llegado a ocupar un lugar de primera importancia en la política exterior. La guerra fría hacía posible que lo que para los Estados Unidos era vital --el enfrentamiento ideológico-- para nosotros no lo fuera.

Ahora, un tema muy importante para Estados Unidos, el narcotráfico, ha trasladado el ámbito de acción norteamericana de otras partes del mundo a América. México ahora ya no sólo es importante para Estados Unidos por las consideraciones de seguridad que siempre han existido debido a la vecindad, sino que ahora es parte importante en un asunto que es muy relevante para la política exterior norteamericana. Así, a diferencia del periodo de la posguerra, eso que es fundamental para ellos, ahora nos atañe directamente, porque la resolución del problema del narcotráfico pasa por México, y no podemos sentirnos como antes, ajenos a ello. La lucha contra el narcotráfico ha implicado, en ocasiones, vulnerar la soberanía mexicana (algo que durante los años del "acuerdo para disentir" nunca tuvimos que enfrentar). En resumen, cuando las políticas norteamericanas afectan directamente lo que para México es vital --la preservación de la soberanía--, entonces es posible que los *trade offs* del pasado sean crecientemente más difíciles de negociar. Un ejemplo de lo anterior es caso del secuestro del médico Humberto Álvarez Macháin, efectuado por individuos pagados por la Drug Enforcement Administration (DEA) de los Estados Unidos en Guadalajara, el 2 de abril de 1990. La serie de conflictos que se derivaron de ese caso entre los dos gobiernos ha puesto en claro que Estados Unidos no sería condescendiente con México en su lucha contra las drogas, puesto que ésta es una cuestión "fundamental" para ellos. Esto se corroboraría dos años después, cuando la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, el 15 de junio de 1992, estableció en su fallo sobre el caso Álvarez Macháin que su secuestro no violó el tratado de extradición entre México y Estados Unidos de 1978, y que Álvarez Macháin podía ser juzgado por los tribunales norteamericanos. El caso puso una vez más a prueba la nueva relación especial entre ambos países, pero dado que los términos del "acuerdo para disentir" han cambiado, puede esperarse que Estados

Unidos pida aún más cooperación a México en lo que se refiere a la persecución de narcotraficantes.

Durante el conflicto del golfo Pérsico, México aceptó cooperar con Estados Unidos en su política de rechazo a la invasión iraquí a Kuwait. En ese caso, como en el pasado, México pudo apoyar a Estados Unidos en un asunto que para ellos era fundamental, pero que no lo era para México. Si bien la condena mexicana estaba de acuerdo con el principio de respeto a la soberanía de los Estados, el presidente llegó incluso a ofrecer el 25 de agosto de 1990 la participación de fuerzas militares mexicanas para repeler la agresión de Irak: "nosotros participamos en la Segunda Guerra Mundial con una fuerza con los aliados y ciertamente responderíamos a cualquier petición de la ONU"⁴⁵, lo cual sí rompía la costumbre de la política exterior mexicana de no participar en fuerzas multinacionales de paz, por considerarlas un acto de intromisión en asuntos de terceros Estados. En síntesis, el acuerdo para disentir, que antes concedía libertad de acción a México, ahora puede significar la subordinación de algunos de sus intereses más importantes a las prioridades fundamentales de Estados Unidos, o su redefinición, para poder conservar la relación especial en la década de los noventa. Si en el pasado, el "acuerdo" era un convenio donde ambas partes podían ganar, ahora podría reformularse de una forma en la que México tenga que ceder más para obtener menos. Y es posible que en algunas áreas de la relación sea cada vez más difícil conciliar los intereses vitales de ambas naciones.

VI. 1990: la decisión de negociar un acuerdo de libre comercio como la búsqueda de una alianza explícita con Estados Unidos.

El año de 1990 será considerado como una fecha histórica en la evolución de la relación México-Estados Unidos, que desde el siglo

⁴⁵La Jornada. 25 de agosto, 1990.

pasado es el eje de la política externa de nuestro país. En efecto, fue en ese año cuando la élite política mexicana, acicateada por las difíciles circunstancias de la economía y el proceso político en el decenio anterior decidió dar un viraje histórico en la definición del interés nacional frente a su poderoso vecino del norte: en vez de insistir en sostener el aislamiento relativo del aparato productivo mexicano respecto del norteamericano, se propuso algo muy diferente: llevar la apertura económica hasta casi sus últimas consecuencias y propuso la creación de una zona de libre comercio con las dos grandes economías del norte.⁴⁶

La atracción del mercado norteamericano no es nueva en lo absoluto; sin embargo, históricamente el Estado mexicano había decidido no formalizar mayormente su relación comercial con Estados Unidos, debido a que: "En México, por décadas, la idea de promover explícitamente el aumento de lazos comerciales con Estados Unidos, y la de tomar parte en un proceso de negociación con el 'poder imperial' del norte, fue tajantemente rechazada en la mayoría de los círculos, académicos y políticos."⁴⁷ Se aducía que la asimetría entre ambas economías resultaría en la temida dominación del país por los norteamericanos. El que la política de liberalización comercial que el gobierno mexicano inició en 1985 no implicaba necesariamente un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos puede observarse en el hecho de que tal propuesta no se incluyó en el programa original de gobierno, y que hasta octubre de 1989, el presidente Salinas había rechazado explícitamente la idea de un acuerdo como el firmado entre Estados Unidos y Canadá. La experiencia de México con acuerdos comprensivos comerciales con Estados Unidos no había sido muy satisfactoria. Durante la guerra, México y Estados Unidos encontraron que sus intereses nacionales coincidían: México había perdido, debido al conflicto, los mercados europeos, y necesitaba colocar sus exportaciones de materias primas en otra parte; de la misma forma, el país requería insumos y bienes intermedios y de capital provenientes de los países industrializados. Estados Unidos, a

⁴⁶Lorenzo Meyer, "La crisis de la élite...". p. 73.

⁴⁷Nora Lustig, *Art. cit.* p. 1.

su vez, necesitaba de todos los productos primarios --especialmente de los estratégicos-- que México pudiera proveerle, y también deseaba evitar que por necesidad México tuviera que vender dichas materias primas a los países del Eje, como había ocurrido en el pasado con el petróleo nacionalizado. Así, en 1942, los dos países firmaron el Acuerdo Comercial Recíproco, que convenía en la disminución mutua de las barreras comerciales. México logró que se exceptuaran productos que competían con los nuevos productos mexicanos. Estados Unidos aceptó proveer a México de los muy escasos, en ese momento, bienes de capital, a cambio de que buena parte de la producción que se lograra gracias a esas importaciones se le vendiera a ellos y que México les exportara minerales, ganado, plata, cerveza y productos agrícolas varios. Sin embargo, los bienes que México demandaba para su economía no fluyeron de Estados Unidos con la rapidez deseada ni en la cantidad acordada, por lo que después de cierto tiempo se llegó a la conclusión en México de que: "Si el tratado de comercio fue útil, pero no suficiente para garantizar por sí solo el suministro adecuado de bienes, pronto se reveló como un instrumento al que podía recurrir el gobierno norteamericano para limitar los márgenes de acción del gobierno mexicano en política comercial".⁴⁸

Ocho años después, en 1950, el acuerdo se dio por concluido mediante un intercambio de comunicados. Desde entonces: "no había existido un mecanismo formal ni principios que rigieran las relaciones comerciales entre los dos países".⁴⁹ Paradójicamente, en la década de los cincuenta --sin que mediara un acuerdo-- las economías de México y Estados Unidos empezaron a ligarse funcionalmente de manera más estrecha, debido a la penetración en México de las empresas multinacionales del país del norte, que en un principio buscaron establecer industrias intensivas en trabajo o en

⁴⁸Blanca Torres, *Historia de la Revolución mexicana, 1940-1952; México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1979. p. 184.

⁴⁹Brian Timothy Bennett, "Las relaciones comerciales recientes de México y Estados Unidos: resultados positivos y mayor cooperación", en Riordan Roett (comp.), *México y Estados Unidos; el manejo de la relación*, México, Siglo XXI, 1989. p. 135.

recursos naturales y que se podían beneficiar de los salarios bajos mexicanos y de la riqueza natural del país. Las multinacionales también buscaban abastecer a un mercado interno protegido por altas barreras arancelarias. Así, justo cuando la necesidad de regular los flujos comerciales se empezaba a hacer evidente, el Estado mexicano decidió no formalizar ningún acuerdo, a pesar de que se iniciaba la *integración silenciosa*. La explicación a esto se encuentra en que el eje del desarrollo de México en esas décadas se encontraba en el modelo de sustitución de importaciones y en la negativa del Estado a vincularse formalmente a un país intervencionista y agresivo. Entonces (y hasta hace muy poco tiempo), un acuerdo comercial con Estados Unidos era visto como contrario al interés nacional.

Para mediados de los ochenta, se había hecho claro que las empresas multinacionales, debido a la liberalización comercial, habían racionalizado su producción para darle un carácter global. Mediante los flujos de inversión y de tecnología que se derivan del comercio intrafirma, las corporaciones multinacionales habían creado vinculaciones económicas intracontinentales.⁵⁰

Las presiones para unir la economía de México a la de Estados Unidos se hicieron más fuertes con el colapso del poder relativo de México en la década de los ochenta. Sin embargo, la decisión de México de aceptar una vinculación económica más formal con Estados Unidos no tuvo su origen directo en esas presiones. Esa decisión fue tomada por el gobierno de México ante la agresividad de la política comercial del gobierno de Estados Unidos. Como se analizó en el capítulo 3, en 1985, justo cuando la crisis económica mexicana tocaba fondo y los recursos de poder del Estado eran menores, se firmó un acuerdo sobre subsidios e impuestos compensatorios con Estados Unidos.⁵¹ A mediados de 1986 México se unió al GATT, y la

⁵⁰Lorraine Eden y Maureen Appel Molot. "From silent integration to strategic alliance: the political economy of North American free trade", *Occasional papers in international trade law and policy*, Ottawa, Carleton University, 1991. p. 1.

⁵¹ "La firma del acuerdo sobre subsidios e impuestos compensatorios con Estados Unidos en abril de 1985 inicia la adopción de medidas concretas de liberalización del comercio exterior...". Guadalupe González, "La política exterior de México (1983-1985): ¿Cambio de rumbo o repliegue

formalización de la vinculación con Estados Unidos se aceleró considerablemente: en noviembre de 1987 se firmó un acuerdo marco sobre principios y procedimientos para consultas sobre comercio e inversión, seguido por convenios sectoriales en las áreas del acero y los textiles. En 1989 se firmó un entendimiento para facilitar las conversaciones sobre comercio e inversión.

Reiniciar el crecimiento económico se convirtió en el primer año de gobierno del presidente Salinas en la prioridad máxima del régimen. Dada la nueva estrategia de desarrollo, ello implicaba mantener el crecimiento de las exportaciones, que ya se había iniciado en el sexenio anterior. Sin embargo, para 1989, la balanza comercial se había deteriorado; las exportaciones de manufacturas disminuyeron debido a la contracción del mercado norteamericano, principalmente del mercado de automóviles (que constituyen el 25% de las exportaciones mexicanas de manufacturas a Estados Unidos). A esa pérdida de ingresos por las exportaciones, se unió la carga del servicio de la deuda externa para así mermar las reservas de divisas del país.⁵² Una devaluación de la moneda para estimular las exportaciones era incompatible con el objetivo de política económica de reducir progresivamente la inflación, por lo que sólo quedaba aumentar el flujo de inversión para estimular un crecimiento masivo de las exportaciones. Dadas estas condiciones, atraer inversión, repatriar capitales y asegurar el acceso de las exportaciones mexicanas a sus mercados, era imprescindible para el éxito del nuevo proyecto nacional.

La decisión de buscar una relación más cercana con Estados Unidos estuvo precedida por un importante obstáculo a la estrategia de desarrollo que el gobierno había seleccionado. El año de 1989

temporal?", en Humberto Garza, *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986. p. 262. Y Margarita Favela, "El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios: los términos de la negociación comercial con Estados Unidos", *Carta de política exterior mexicana*, núm. 3, CIDE, México, 1985.

⁵²Gustavo Vega, "México, Estados Unidos y Canadá: la agenda y las modalidades de un acuerdo de libre comercio trilateral", en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, México El Colegio de México, 1992. pp. 147-148.

contempló algunas de las transformaciones políticas en el sistema internacional más importantes de la segunda mitad del siglo XX. La caída de los regímenes socialistas de Europa Oriental, modificó sustancialmente el mundo en el cual México deseaba insertarse lo más rápidamente posible. El intento mexicano de seguir una política "plurilateral", en sus relaciones económicas se vio afectado por la aparición en Europa del Este de otros países que deseaban convertir sus sistemas económicos en economías de mercado, y que por lo tanto requerirían en el futuro inmediato y a largo plazo, de flujos de capital. México, en ese momento, no había logrado convertirse en un lugar suficientemente atractivo para acoger a los capitales internacionales, debido a que los acuerdos sobre la deuda externa, que México había logrado establecer con sus acreedores gracias al plan Brady, no habían bastado para cambiar las expectativas de los inversionistas, nacionales e internacionales, de que la economía mexicana no podría crecer y pagar la deuda al mismo tiempo. De no llegar al país rápidamente montos importantes de capital, toda la estrategia de desarrollo se encontraría en peligro inminente de fracasar y con ella, el régimen mismo. De no haber despegue, ni la élite política, ni su proyecto nacional serían viables.

La difícil situación se hizo evidente en la reunión del Foro Económico Mundial, en Davos, Suiza, a la cual había sido invitado el presidente Salinas en febrero de 1990, y en donde el gobierno esperaba dar una proyección muy favorable de México como un lugar atractivo para invertir. Sin embargo: "Como resultó, la reunión de Davos fue dominada no por la discusión sobre las reformas económicas mexicanas como había sido planeado, sino por los cambios en Europa del Este que habían precedido a la reunión. (...) De acuerdo con un reporte, fue en el largo viaje a casa desde Davos, que Salinas decidió que no podía contar con atraer inmediatamente la atención de los inversionistas europeos, ya que, en el futuro cercano, estarían ocupados en sus propios asuntos continentales".⁵³

⁵³James Fallows, "The romance with Mexico", *The New York Review of Books*, vol. 38. Núm. 18, p. 46. Posteriormente Salinas haría explícito el reconocimiento de cómo influyó la nueva configuración mundial su proyecto político: "los cambios en Europa y el este de Asia y una 'aparente' tendencia hacia la creación de 'bloques' me convencieron de

Así, cuando el gobierno comenzó a sondear la posibilidad de negociar un acuerdo comercial de libre comercio con Estados Unidos en marzo de 1990, el propósito original de reforzar la relación con los norteamericanos a través de acuerdos sectoriales, y no tanto por medio de un convenio global formalizado, había sido abandonado.⁵⁴ El mismo presidente Salinas reconocería: "O uno tiene acceso a los enormes bloques comerciales o uno se queda fuera de las dinámicas del desarrollo y del crecimiento. Y, para un país de 82 millones de habitantes, al cual se le añadirán 10 millones más durante mi gobierno, el crecimiento es una necesidad".⁵⁵ La amenaza externa de quedarse fuera de las nuevas áreas geográficas comerciales, se materializó cuando, en la vecindad inmediata, se vieron los costos ocasionados a México por la desviación de comercio que se produjo con el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. Cuando se firmó dicho acuerdo México parecía quedar en desventaja frente a Canadá en aquellos productos que, a partir del boom de la exportación de manufacturas de los años ochenta, se habían colocado exitosamente en el mercado norteamericano. Los sectores que probablemente serían afectados eran: el automotriz, el petroquímico, el del acero, el del papel, el textil y el de maquinaria. En 1989 (que fue el primer año del ALC entre Canadá y Estados Unidos), en términos de los flujos comerciales, "la desviación comercial bruta en contra de México fue de 662 millones de dólares, de los cuales 421 corresponden al sector automotriz y 102 millones al de bienes de consumo electrónico".⁵⁶

que deberíamos intentar ser parte de un bloque económico comercial con Estados Unidos", Robert Pastor, "Salinas takes a gamble", *The New Republic*, 10 y 17 de septiembre de 1990, citado por Sergio Aguayo, "Los efectos del Tratado de Libre Comercio en el sistema político mexicano", en Gustavo Vega (comp.) *México- Estados Unidos, 1990...* p. 97.

⁵⁴Nora Lustig, *Op. Cit.* p. 5,

⁵⁵Entrevista con Carlos Salinas de Gortari, "North American Free Trade: Mexico's route to upward mobility", *New Perspectives Quarterly*, Vol. 6, núm. 3, p. 5.

⁵⁶ El efecto de desviación del comercio fue sólo parcialmente compensado por el efecto de creación del comercio que el acuerdo tuvo y que fue por un monto de 257 millones de dólares, de los cuales el componente mayor fue el de 123 millones en tejidos. Staff of Economic Advisers to the Minister of Industry and Trade, *Tariff Elimination between the United States and Canada: Effects on Mexico's Trade Flows*, reporte sin

Las posibilidades de acción, ante el serio tropiezo de la insuficiencia de flujos de inversión a México, estaban seriamente constreñidas, sobre todo por la emergencia de la situación. El Estado, en esa circunstancia, se volvió un actor clave. Si bien el gobierno mexicano no podía cambiar los constreñimientos del medio internacional, si podía tener un rápido y efectivo cambio de actitud, para redefinir, en cuestión de meses la estrategia hacia Estados Unidos. De esta forma, podría salvar su proyecto y aprovechar todas las ventajas posibles de una alianza con quien se perfilaba en el ámbito comercial y político como una amenaza por su capacidad para imponer medidas proteccionistas y por su poder para imponer su punto de vista en aquellas áreas donde no hubiese acuerdo entre los dos países. Esta reformulación de la política exterior, aunque congruente con las acciones previas, requería de una nueva concepción estratégica ofensiva de las relaciones exteriores del país. Una alianza estratégica sería: una alianza formal, a largo plazo, entre Estados que vinculan algunos aspectos de sus operaciones, pero que no llegan a una fusión. El objetivo de la alianza es poder acceder a habilidades, recursos o mercados, poder lograr economías de escala, compartir riesgos, cooptar o bloquear a la competencia y/o superar barreras comerciales.⁵⁷ El 10 de junio de 1990, en Washington, los presidentes Bush y Salinas anunciaron que un "Acuerdo de Libre Comercio entre ambas naciones constituiría el mejor vehículo para ampliar los flujos de comercio e inversión y contribuir, así, al crecimiento de las dos economías".⁵⁸ El 5 de febrero de 1991

publicar, México, 1990, resumen, citado por Gustavo Vega en "México, Estados Unidos y Canadá: la agenda y las modalidades...", Gustavo Vega Cánovas (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992. p. 149. Véase también: Gustavo Vega Cánovas, "El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos: implicaciones para México y los países en desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 3.

⁵⁷La definición de "alianzas estratégicas" proviene de la literatura de negocios internacionales y es aplicada a Estados en lugar de a compañías por, Lorraine Eden y Maureen Appel, *Op. Cit.* pp. 32-33. "Usamos el término para describir decisiones conscientes de los Estados, canadiense, norteamericano y mexicano, para crear ligas que les permitan mejorar su competitividad a largo plazo frente a otros bloques comerciales, presentes o incipientes".

⁵⁸Carlos Arriola, "23 meses en busca de un buen tratado", *La Jornada*, 8 de mayo, 1992,

decidieron iniciar las negociaciones formales y el 12 de junio empezó el proceso. Con el acuerdo, se busca asegurar el acceso de los productos mexicanos al mercado norteamericano, apuntalar las reformas económicas mexicanas y explotar las expectativas positivas que se generan entre los inversionistas gracias a un ALC.

VII: Las ventajas de ir con la corriente.

En el pasado se había buscado reducir la vulnerabilidad del país diversificando sus relaciones comerciales con otras partes del mundo. Una estrategia *bandwagon* busca obtener por otros medios el objetivo que la política de resistencia ante un enemigo poderoso no consiguió. La paradoja de diversificar uniéndonos con el enemigo potencial cobra sentido en una estrategia *bandwagon*: "una gran apertura al exterior aumenta la vulnerabilidad de la economía a los mercados externos. Una forma de minimizar esta vulnerabilidad sería explotar nuestra vecindad geográfica con los Estados Unidos tan completa y agresivamente como nos fuese posible, mientras que todavía se buscara diversificar [a nuestros socios] comerciales".⁵⁹

La estrategia *bandwagon*, en efecto, logró que los inversionistas europeos y los japoneses mostraran un interés en México del cual carecían antes de anunciarse las negociaciones del tratado. La nueva perspectiva de poder acceder al mercado norteamericano a través de México ha creado muchas expectativas entre los inversionistas de estos países, aunque dicho optimismo dependa de los términos

⁵⁹Jesús Silva Herzog, "Mexico and the world: opportunities and risks in the 1990s", en Riordan Roett (ed.). *Mexico's external relations...* p. 32. Sobre la vulnerabilidad de México: "Es sabido que por cada punto de retroceso en el crecimiento de Estados Unidos las exportaciones mexicanas se reducen 2.4%; y por cada punto de incremento en tasas de interés la deuda mexicana crece en 400 millones de dólares", Manuel Luna Calderón, *Trilateralismo y Acuerdo de Libre Comercio: algunas implicaciones para México*, México, CIDE, Documentos de trabajo, 1991.p. 36.

específicos acordados en la negociación respecto a las reglas de origen. Sin embargo, no debe olvidarse que un país se une al Estado que le amenaza solamente cuando le es imposible hacerle frente por otros medios. La debilidad propia frente al adversario es un factor crucial para elegir un acercamiento *bandwagon*; en efecto, hoy "seguimos teniendo el mismo vecino al norte, con el cual históricamente hemos tenido relaciones muy difíciles, desgarradoras, que llevaron incluso a la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio; historia que no olvidamos, pero los mexicanos debemos tener talento, en el final del siglo XX, con la Guerra fría terminada, con una sola superpotencia militar y política y gran potencia económica del mundo, para seguir defendiendo nuestra soberanía, *pero ahora ya no por el enfrentamiento ni el antagonismo, porque no tenemos con qué equilibrar a la superpotencia que resultó vencedora en la guerra fría*".⁶⁰ La estrategia *bandwagon*, sin embargo, no elimina del discurso la búsqueda de diversificación de las relaciones exteriores del país. De esta forma, el gobierno de Salinas ha suscrito un Acuerdo Marco con la Comunidad Económica Europea, y convenios bilaterales con España y Suiza. Firmó, de la misma manera, un Acuerdo de Libre Comercio con Chile y se encuentra en negociaciones con Colombia, Venezuela y algunos países de Centroamérica. Sin embargo, dada la poca relevancia económica real de estos países latinoamericanos para México, la importancia real se encuentra en el país al cual México exporta el 67% de sus exportaciones totales (entre el 80% y el 85% de las exportaciones manufactureras) y del cual proviene el 67% de sus importaciones. Sentada la nueva estrategia, es claro, para Salinas que: "Tenemos que cambiar procedimientos; tenemos que encontrar caminos de respeto a nuestra soberanía y si eso nos lleva a una relación de cordialidad, lo haremos, y si tenemos reclamaciones que hacer, las haremos, *sin aplicar los procedimientos de antes de las cuatro décadas de la guerra fría, que ahora ya no existe*".⁶¹

⁶⁰Carlos Salinas de Gortari, entrevistado por Regino Díaz Redondo, *Excelsior*, 19 de junio, 1992. p. 10-A.

⁶¹Carlos Salinas de Gortari, *Ibid.* p. 11-A.

Uno de esos "nuevos procedimientos" de la política exterior ha sido el empleo del cabildeo. Aunque De la Madrid se aventuró tímidamente en el mundo del *lobby*, no fue sino hasta que el gobierno mexicano vio en peligro el futuro tratado comercial si el congreso norteamericano no extendía la autoridad de *fast track* al presidente Bush para negociar el TLC mexicano, que se recurrió a la manipulación (legítima, pero extraña a las tradiciones de la política exterior mexicana), del sistema político de Estados Unidos. El gasto del gobierno mexicano en cabildeo y relaciones públicas (exceptuando promoción de turismo) aumentó de 225,182 dólares en 1989 a 3,062, 125 dólares en 1990.⁶²

El mejoramiento económico de México, producto de la alianza, puede hacer que, en el futuro, el país sea más fuerte y de esa forma recupere algo de la autonomía perdida frente a Estados Unidos. Así parece entenderlo el presidente Salinas: "una de las mejores formas de fortalecer nuestra soberanía es mejorando los estándares de vida a través de flujos de capital hacia México".⁶³ La estrategia a largo plazo puede también pasar de la producción de bienes intensivos en trabajo a la de productos de exportación sofisticados, que posiblemente puedan competir --e inclusive desplazar-- a los de industrias estadounidenses similares.⁶⁴ Y sin embargo, están por verse los nuevos márgenes de maniobra que tendrá México con su alianza estratégica con Estados Unidos. Según Walt, ninguna superpotencia ha sido capaz de impedir que los Estados clientes actúen independientemente en aquello que ellos consideran sus asuntos internos, sobre todo si esos asuntos tienen que ver con la supervivencia del régimen. Sin embargo, cuando "los intereses vitales del Estado-patrón se encuentran comprometidos, su capacidad para obtener concesiones del Estado-cliente se incrementa".⁶⁵ De este

⁶²Todd Eisenstadt, *The rise of the Mexico lobby in the context of Mexico's new approach to relations with the U.S. (1986-1991)*, p. 19, manuscrito sin publicar. Una versión reducida de este trabajo se publicó en *Este país; tendencias y opiniones*, junio 1992.

⁶³Entrevista a Salinas en *New Perspectives Quarterly*, Art. Cit.p. 6.

⁶⁴Alan Tonelson, "A Free-Trade Primer", *The Atlantic Monthly*, vol. 269, núm. 6. p. 98.

⁶⁵Walt, *Op. Cit.* p. 239.

fenómeno, para el caso particular de México, (el "acuerdo para disentir") ya había dado cuenta Mario Ojeda.

No importa cuánto se afirme en el discurso que la política no ha cambiado, lo cierto es que sí ha habido una transformación en la estrategia del país para relacionarse con su vecino del norte. Como en otras áreas de la política pública, la retórica pretende darle continuidad a procesos distintos y a veces antagónicos.

Conclusiones

Hoy, Estados Unidos se nos muestra más como una oportunidad de desarrollo que como un peligro a la soberanía del país. Desde esta nueva perspectiva los intentos anteriores de México por evitar establecer vinculaciones más estrechas con los norteamericanos, parecería que fueron una costosa pérdida de tiempo. La conclusión del proceso de negociación del Acuerdo de Libre Comercio trilateral oscurece las razones por las cuales en el pasado se vio con reserva a Estados Unidos.

Lo extraño, en realidad, es que este proceso de integración económica formal no hubiera ocurrido antes. Desde la perspectiva de la nueva relación, habría que explicar cómo fue posible que México resistiera por tantos años la inercia hacia el norte. La respuesta posiblemente se encuentre en el nacionalismo defensivo y en la naturaleza del Estado mexicano. Ambos atraviesan profundos cambios en el presente y su nueva conformación es aún incierta.

La teoría del equilibrio de las amenazas parece ser útil para explicar el caso de países que, como México, sufren cambios radicales y súbitos en su política exterior. La debilidad económica de México, así como la percepción de que el país enfrentaba un medio internacional lleno de posibles amenazas, condujeron al alineamiento con Estados Unidos. La alianza estratégica de México es un producto de la necesidad. Su efectividad, así como sus características particulares están todavía por definirse. En el futuro México verá, probablemente, como un ejemplo a seguir las experiencias de Japón y Alemania; países derrotados en una guerra que después de su fracaso militar tuvieron que plegarse a la voluntad hegemónica de Estados Unidos. Cuarenta y siete años después los vencidos han superado en eficiencia económica y en niveles de bienestar al que fue su vencedor. Ambos países supieron aprovechar las ventajas de ir con la corriente para restaurar a la larga el poder nacional perdido. De rivales militares vencidos se convirtieron en competidores exitosos del poderío norteamericano en la economía mundial. Sin

embargo, para hacerlo, Japón y Alemania tuvieron que abandonar algunos elementos de su política anterior, que eran incompatibles con su condición de países derrotados en una guerra. México, que es un país vecino de Estados Unidos, puede encontrar aún más provechoso el abandonarse activamente a la poderosa inercia norteamericana. Al mismo tiempo puede ser que le sea necesario sacrificar muchos más elementos de los que en el pasado lo hicieron un país distinto.

La cooperación no elimina el conflicto: ahí donde no haya coincidencia de opiniones entre los dos países, la fuerza del más poderoso seguirá imponiéndose. México, en la nueva alianza, seguirá siendo el más débil de los tres socios y por lo tanto el más vulnerable. Los costos de una interrupción en la relación comercial serían mucho más altos para el país más dependiente. Sin embargo, los costos de quedarse fuera del esquema probablemente serían aún mayores. Para defender su interés nacional frente a Estados Unidos, México tendrá nuevos instrumentos a su disposición, que deberá aprender a usar eficazmente. El cabildeo extensivo es uno de ellos.

La pregunta más obvia es: si México sufre en el futuro un nuevo desencuentro con Estados Unidos, si en algún momento, el Estado mexicano identifica el interés nacional del país como divergente del norteamericano, entonces, ¿podrá volver a tomar distancia de Estados Unidos? De ser necesario; ¿sería reversible el proceso de integración económica? ¿cuál será la nueva identidad nacional de México? Sólo el tiempo y los acontecimientos en los próximos años podrán resolver estas interrogantes. Es posible aventurar la idea de que el país, como afirmó Daniel Cosío Villegas hace casi cinco décadas, se rehará, más próspero que en el pasado, pero que ese país será otro muy distinto del que existía.

Sin embargo, ante la debilidad estructural y la necesidad de crecimiento económico de México, el cambio en la distribución internacional del poder y la amenaza del proteccionismo contingente de Estados Unidos, no parecía haber muchas otras opciones. Quedaba reconocer la situación, identificar los peligros de la circunstancia en la que se encontraba el país y las ventajas que se podrían obtener de actuar rápidamente. En ese sentido, la política mexicana hacia Estados

Unidos ha sido hasta ahora una muestra de pragmatismo y flexibilidad.

En ambos países existe la conciencia de que lo que se persigue con la reformulación de las relaciones entre México y Estados Unidos no es una política de gobierno, sino una política de Estado. Los gobiernos, mexicano y norteamericano, desean establecer compromisos y vinculaciones que trasciendan sus respectivos períodos para sentar las bases de una nueva relación en el largo plazo. Las reformas económicas de México llevadas a cabo en los últimos años quedarían así consolidadas para el futuro.

Visto en perspectiva, el caso de México es singular. Se trata de un país mediano en dimensión territorial, pero muy pequeño en comparación con su poderoso vecino. A lo largo de 171 años de vida independiente logró sobrevivir la anexión total y había sido capaz de resistir la asimilación política y cultural a Estados Unidos. Fue capaz de elegir su propio modelo de desarrollo que, desafortunadamente, se agotó a la mitad del camino. Pudo mantener su sociedad y su cultura nacional relativamente distintas de la cultura y la sociedad norteamericanas y esa diferencia era un valor político apreciado por los mexicanos. Parecería ser que, para la década de los noventa, esa resistencia histórica de México ha terminado.

Habría que decir que la experiencia de las alianzas internacionales entre socios desiguales muestra que los márgenes de acción del país débil no desaparecen totalmente. Sobre todo en asuntos de política interna; es mucho más complicado de lo que se podría pensar el que la potencia convierta su mayor fuerza en capacidad efectiva de influencia. Generalmente, el poderoso no puede hacer que sus deseos sean obedecidos por el país débil, y sólo cuando hay un interés muy grande y una inversión de recursos consecuente es que el débil tiene que plegarse. El caso de Israel y Estados Unidos es paradigmático en este sentido. Los norteamericanos han sido incapaces de obligar a los israelíes a seguir al pie de la letra su política de pacificación en el Medio Oriente. Ello, no obstante la muy clara dependencia económica del Estado de Israel de los Estados Unidos.

En México el Estado se ha reducido, pero paradójicamente no parece haberse debilitado, antes bien, parecería que ahora es tan fuerte como antes, o inclusive, tal vez más aún. La fortaleza del Estado puede ser un factor más para obstaculizar la transformación del poderío norteamericano en formas de influencia directa sobre la conducción de los asuntos internos del país.

La teoría del realismo político tiene para el caso de México la ventaja adicional de que considera a los Estados como los actores internacionales principales. Walt enriquece esa teoría con la constatación de que las percepciones de lo que constituyen las amenazas externas son fundamentales en la formación de las alianzas. En México, el Estado desempeña un papel político muy importante y la percepción de la élite gobernante es un elemento necesario para explicar la política internacional de México. El peso específico que tienen, el poder y las percepciones de ese poder, en la formación de alianzas internacionales no es evidente y constituye una debilidad del enfoque. Y aunque las percepciones son un concepto vago y escurridizo, parece ser esencial para explicar por qué un país que ha desconfiado por muchos años de su enemigo histórico, en unos pocos años decide unir su destino al de los Estados Unidos de América.

Bibliografía

- Askari, Hossein, *Third world debt and financial innovation; the experience of Chile and Mexico*, París, OECD, 1991.
- Banco de México, *Informe Anual, 1991*, México, Banco de México, 1992.
- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy, "Populism in Economic Policy in Mexico, 1970-1982", Conferencia preparada para el seminario "The Macroeconomics of Income Distribution in Latin America", documento mimeografiado, mayo 1990.
- Bueno, Gerardo, "Endeudamiento externo y estrategias de desarrollo en México: 1970-1982" en *Foro Internacional*, 24 (1), pp. 68-90
- , (comp.), *México-Estados Unidos, 1986*, México, El Colegio de México, 1987.
- Castañeda, Jorge y Robert A. Pastor, *Límites en la amistad; México y Estados Unidos*, México, Joaquín Mortíz-Planeta, 1989.
- Cline, S. Ray, *World Power Assessment 1977: A Calculus of Strategic Drift*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 1970.
- Cornelius, Wayne A., "Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro", en *Foro Internacional*, 29(2), pp. 212-235.
- , "The Political Economy of Mexico Under De la Madrid: Austerity, Routinized Crisis and Nascent Recovery", en *Mexican Studies*, 1(1), pp. 83-124.
- , *The Political Economy of Mexico Under De la Madrid; The Crisis Deepens*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1986.
- Cosío Villegas, Daniel, "La crisis de México", en *Cuadernos Americanos*, 32, marzo-abril 1947, pp. 29-51.
- Delal Baer, M., "North American Free Trade", en *Foreign Affairs*, 70(4), pp. 132-149.
- Eden, Lorraine y Maureen Appel Molot, "From Silent Integration to

- Strategic Alliance: The Political Economy of North American Free Trade", en *Occasional Papers in International Trade Law and Policy*, Ottawa, Carleton University, 1991.
- Eisenstadt, Todd, "The Rise and Fall of the Mexico Lobby in the Context of Mexico's New Approach to Relations with the US (1986-1991)", manuscrito sin publicar.
- Erb, Guy F. y Stephen Lande, "Tough Congress Could Hurt Neighbors", en *Business Mexico*, 4(2), pp. 32-41.
- Fallows, James, "The Romance with Mexico", en *The New York Review of Books*, 38(18), pp. 46-50.
- Favela, Margarita, "El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios: los términos de la negociación comercial con Estados Unidos", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, núm. 3, México, CIDE, 1985.
- Galloway, Joseph L., "Mexico Turns Around", en *US News and World Report*, mayo 29, 1989, p. 41.
- García y Griego, Manuel y Gustavo Vega (comps.), *México-Estados Unidos, 1984.*, México, El Colegio de México, 1985.
- Garza, Humberto, "Desequilibrio y Contradicciones" en *Foro Internacional*, 24(4), pp. 443-458.
- , (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
- González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí, (eds), *Social responses to Mexican Economic Crisis of the 1980's*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1991.
- Green, Rosario, y Peter Smith (coords.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Herrera, René y Manuel Chavarría, "Mexico en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", en *Foro Internacional*, 24 (4).
- International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, Washington, IMF, 1992.
- Jervis, Robert, "Cooperation Under the Security Dilemma", en *World Politics*, 30(2), 1978. pp. 167-214.

- , "Hypothesis on Misperceptions" en *World Politics*, 20(3), 1968. 454-479.
- , *The logic of images in international relations*, Princeton, Princeton University Press, 1970.
- Jervis, Robert y Richard Ned, et al. ,*Psychology and Deterrence*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1970.
- Knourr, Klaus, *Power of nations*, New York, Basic Books, 1975.
- Konig, Wolfgang, "México ante la ALALC y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica" en *Foro Internacional*, 14 (4).
- Lindau, Juan David, "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: el caso Camarena Salazar", en *Foro Internacional*, 29(3), pp. 52-575.
- Liska, George, *Nations in alliance: the limits of interdependence*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1962.
- Lowenthal F. Abraham, "Estados Unidos y América Latina en 1986-1987" en *Foro Internacional*, 29(3), pp. 357-386.
- Luna, Calderón, Manuel, *Trilateralismo y Acuerdo de Libre Comercio: algunas implicaciones para México*, México, CIDE, 1991.
- Lustig, Nora, "Bordering on Partnership: The US-Mexico Free Trade Agreement" en *Brookings Discussion Papers*, Washington, The Brookings Institution, 1991.
- , "Crisis económica y niveles de vida en México: 1982-1985" en *Estudios Económicos*, 2(2).
- Maira, Luis (ed.), *El sistema internacional y América Latina, ¿una nueva era de la hegemonía norteamericana?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- Mares, David, "La política comercial: racionalización, liberalización y vulnerabilidad" en *Foro Internacional*, 24(3).
- , "Mexico's Foreign Policy as a Middle Power: The Nicaragua Connection, 1884-1986" en *Latin America Research Review*, 23(3), pp. 81-108.
- Meislin, Richard J, "Mexican Economy Worries Experts", *The New York Times*, julio 24 de 1984.
- Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1992.

- , (comp.), *México-Estados Unidos, 1982*, México, El Colegio de México, 1983.
- , (comp.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990.
- , *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1968.
- Morgenthau, Hans, *Politics among nations*, New York, Alfred K. Knopf, 1967.
- Organización de las Naciones Unidas, CEPAL, *Notas para el estudio económico de América Latina, 1982 México*, México, CEPAL, 1983.
- Nazli, Choucri y Robert C. North, "Dynamics of International Conflict: Some Policy Implications of Population Resources and Technology" en *World Politics*, 24, primavera 1972, pp. 80-122.
- Niou, Emerson M.S. y Peter C. Ordeshook et al., *The balance of power; stability in International Systems*, New York, Cambridge University Press, 1989.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- , *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.
- Pellicer de Brody, Olga, *México y la Revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972.
- , y Esteban L. Morcilla, *Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960; el entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador*, México, El Colegio de México, 1978.
- Presidencia de la República, *Las razones y las obras: crónica del sexenio 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Rico, Ferrat, Carlos, *México y el mundo; historia de sus relaciones exteriores*, tomo 8: hacia la globalización", México, Senado de la República, 1991.
- Roett, Riordan (comp.), *México y Estados Unidos; el manejo de la relación*, México, Siglo XXI, 1989.
- , (ed.), *Mexico's external relations in the 1990's*, Boulder, Lynne Rienner, 1991.

- Salinas de Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno*, 1 de noviembre, 1989.
- , [entrevista con], "North American Free Trade: Mexico's Route to Upward Mobility" en *New Perspectives Quarterly*, 6(3) pp. 4-9.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Deuda externa pública mexicana*, México, SHCP-Fondo de Cultura Económica, 1988.
- , *Mexico's development strategy*, México, SHCP, 1986.
- Smith, Robert Freeman, *The United States and Revolutionary Nationalism in Mexico, 1916-1932*, Chicago, The University of Chicago Press, 1970.
- Snyder, Glenn H, "Alliances, Balance and Stability", *International Organization*, 45(1), pp. 121-142.
- Sprout, Harold y Margaret Sprout, *Foundations of International Politics*, Princeton, Van Nostrand, 1962.
- Széke, Gabriel, (comp.), *México-Estados Unidos, 1985*, México, El Colegio de México, 1979.
- United Nations, *Population and Vital Statistics Report*, Statistical Papers, New York, 1991.
- U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditure and Arms Transfers*, 1985.
- Vázquez, Josefina y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos (un ensayo histórico), 1776-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Vega Cánovas, Gustavo, "El Acuerdo bilateral de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos: implicaciones para México y los países en desarrollo", *Foro Internacional*, 28(3), pp. 387-403.
- , (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992.
- , "México en las nuevas tendencias de la economía y el comercio internacionales", *Foro Internacional*, 28 (1), pp. 68-81.
- Walt, Stephen, "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia", *International Organization*, 42(2), pp. 283-315.
- , *The Origin of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, Boston, Reading, 1979.

Weintraub, Sidney, *Mexican Trade Policy and the North American Community*, Center for Strategic and International Studies, Significant Issues Series, 10(14).

Wolfers, Arnold, "Alliances" en *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan, 1968, p. 268.

World Bank, *World Development Report*, New York, Oxford University Press, 1989.