

Colección México



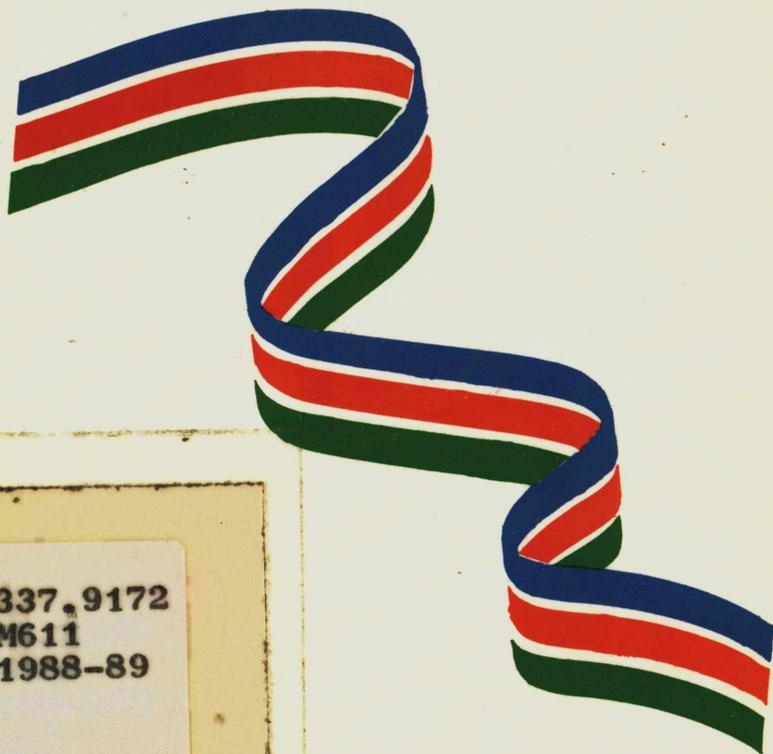
Estados Unidos

Lorenzo Meyer
compilador



MÉXICO
ESTADOS
UNIDOS

1988 - 1989



337.9172
M611
1988-89

El Colegio de México

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1988-1989

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1988-1989

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1988-1989

Lorenzo Meyer
compilador



EL COLEGIO DE MÉXICO

Portada de Mónica Diez Martínez

**Primera edición, 1990
D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.**

ISBN 968-12-0443-3

Impreso en México/Printed in Mexico

CONTENIDO

Introducción <i>Lorenzo Meyer</i>	7
Consenso para el cambio: informe de la Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones Mexicano-Estadunidenses <i>Cathryn L. Thorup</i>	17
Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos <i>Adolfo Aguilar Zinser</i>	27
La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 y las percepciones mexicanas de un enfoque bilateral del problema <i>Carlos Rico F.</i>	45
La ley estadounidense de comercio de 1988: implicaciones globales y efectos en las relaciones comerciales de México con Estados Unidos <i>Gustavo Vega Cánovas</i>	65
La certificación estadounidense a las acciones internacionales contra el narcotráfico. Un proceso contradictorio y de dudosos resultados <i>María del Rosario Barajas de Vega</i>	85
Estados Unidos: el nuevo debate sobre el cambio en México <i>Sergio Aguayo Quezada</i>	109
Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática <i>Francisco Gil Villegas</i>	125

INTRODUCCIÓN

El lector tiene en sus manos el séptimo número de una de las publicaciones periódicas del Programa México-Estados Unidos del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. En esta ocasión, el material no cubre un año de la relación México-Estados Unidos, como fueron los casos anteriores, sino un bienio. La razón de la innovación fue involuntaria: el tiempo se nos echó encima.

En el contexto mundial, el bienio 1988-1989 estuvo marcado por un hecho extraordinario: el fin de la guerra fría y la transformación profunda del bloque socialista, situación que abrió las puertas a una nueva etapa en la historia de las relaciones internacionales del siglo XX. Las repercusiones de este hecho fueron y seguirán siendo muchas y muy importantes. Sin embargo, por lo que hace a las relaciones bilaterales México-Estados Unidos, su impacto inmediato no fue mucho. De mayor importancia resultó un hecho enteramente rutinario y previsible: la simultaneidad de las elecciones presidenciales —y, por tanto, el cambio del equipo gobernante— tanto en México como en Estados Unidos. Entre otras cosas, el inicio de nuevos periodos presidenciales en ambos países abrió la posibilidad de introducir modificaciones y romper inercias en el patrón de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos. En el país vecino del norte, a la administración republicana presidida por Ronald Reagan le sucedió otra, del mismo partido y con una orientación ideológica similar, encabezada por George Bush, el antiguo vicepresidente. En México la situación no fue muy diferente; a la presidencia de Miguel de la Madrid le sucedió otra encabezada por uno de los colaboradores más cercanos del presidente saliente: el secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. Tanto en México como en Estados Unidos cambiaron las personas pero no el proyecto central.

Ronald Reagan y Miguel de la Madrid presidieron en sus respectivos países una política de ruptura con algunos de los patrones dominantes en el pasado inmediato; sus sucesores ratificaron lo he-

cho y se comprometieron a seguir adelante con políticas que, en esencia, derivan de una visión del mundo muy similar y que, por lo mismo, son compatibles. En efecto, en ambos casos el nuevo liderazgo político busca dar respuesta a problemas económicos acumulados por decenios, disminuyendo el papel del Estado y apoyando la acción de las fuerzas del mercado. En nombre de la eficiencia se decidió, primero en Estados Unidos y a partir de 1982 en México, dar a las fuerzas del mercado el papel central como mecanismo para la asignación de los recursos económicos. En ambos casos se decidió reducir el gasto público y los subsidios al consumo de los sectores menos favorecidos; tanto en México como en Estados Unidos se realizó una disminución de las funciones del Estado como productor de bienes y servicios, con el objeto de alentar a la iniciativa privada, nacional o extranjera, a ocupar el espacio abandonado por la retracción histórica del Estado.

Se ha postulado que pese a sus enormes diferencias, los procesos políticos de México y Estados Unidos en el siglo XX han mostrado una notable coincidencia y correspondencia en su evolución. La similitud se inició desde que Porfirio Díaz se vio obligado en 1910 a dejar la presidencia en manos del joven demócrata y revolucionario Francisco I. Madero. Poco después, en 1913, en Estados Unidos los republicanos de la "diplomacia del dólar" de William Howard Taft dejaron el poder en manos de sus opositores demócratas, encabezados por Woodrow Wilson y su programa reformista de la "Nueva Libertad".¹ Pues bien, en los años ochenta tiene lugar el último de una cadena de cambios políticos más o menos simultáneos en México y Estados Unidos, y que incluyen la coincidencia, en los años veinte, del retorno de los republicanos al poder en Estados Unidos con el triunfo de los sonorenses en México. En el decenio siguiente, el New Deal coincidió con el cardenismo. El conservadurismo anticomunista de posguerra personificado por Harry S. Truman cuadró bien con el desarrollismo alemán en México. Finalmente, en el decenio que acaba de concluir, la "revolución conservadora" de Ronald Reagan-George Bush coincidió, y fue enteramente compatible, con la "modernización" de Miguel de

¹ La correspondencia entre los procesos políticos mexicano y estadounidense en el siglo XX ha sido propuesta y explorada por el profesor Alan Knight en *U.S.-Mexican Relation, 1910-1940. An Interpretation*, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego, California, University of California, 1987, 146 pp.

la Madrid-Carlos Salinas; en realidad, esta última es, en buena medida, producto de aquélla.

Al concluir los años ochenta, a ambos lados del Río Bravo, y pese a la enorme diferencia económica y política entre México y Estados Unidos, en las élites políticas de ambos países domina una visión muy similar sobre el papel que deberá desempeñar el Estado en el proceso de desarrollo social. Se trata de una visión que, entre otras cosas, rechaza el déficit fiscal "populista" del pasado por razones tanto económicas como filosóficas, y condena el expansionismo estatal y la reglamentación burocrática excesiva por ser la raíz de ineficiencias y corrupciones. Esta visión, compartida por los círculos del poder en México y Estados Unidos, propone dar más aliento y responsabilidad al capital e iniciativa privados, como un medio de despertar fuerzas sociales adormecidas por el paternalismo oficial del pasado, particularmente en el caso mexicano, donde el modelo económico seguido por cuarenta años hizo crisis de manera espectacular.

Como queda claro en el ensayo de Francisco Gil Villegas, incluido en este volumen, la afinidad natural entre las administraciones de Reagan y De la Madrid se había visto obstaculizada por sus diferencias en un campo ajeno a la reforma económica alentada por ambos: la política hacia Centroamérica. Sin embargo, el ascenso a la presidencia de George Bush y de Carlos Salinas abrió la posibilidad de llevar a cabo cambios de personal, de estilos y de cierto orden en las prioridades de las agendas de los respectivos países. Uno de los resultados de ese cambio fue que desde un principio ambos gobiernos hicieron un esfuerzo por colocar en un lugar secundario de la relación bilateral las diferencias en torno a Centroamérica.

Por otra parte, la fragilidad que mostró en las elecciones de 1988 el partido del Estado en México frente a una oposición emergente —en particular la oposición de centro-izquierda— provocó que en Washington se hicieran a un lado las políticas de presión contra México originadas en diferencias secundarias, para respaldar, en nombre de la seguridad nacional norteamericana, el triunfo que las cifras oficiales dieron a Carlos Salinas, triunfo que fue impugnado por prácticamente todos los partidos de oposición.

Una vez con Salinas en la presidencia de México, lo que Gil Villegas denomina el "pragmatismo flexible" de la nueva administración mexicana buscó centrar su esfuerzo internacional en campos que eran, justamente, los deseados por el gobierno de Washington:

la renegociación de la deuda externa en términos que no pusieran en peligro al sistema financiero internacional, la liberalización del comercio internacional, la lucha contra el narcotráfico y la búsqueda de solución a los problemas ambientales de la frontera.

Al concluir 1989, la relación oficial entre México y Estados Unidos era la mejor en años, aunque la invasión de Panamá por tropas estadounidenses poco antes del fin de año hizo casi inevitable que surgiera la primera diferencia sustantiva entre los gobiernos de los dos países. México —por razones tanto históricas como prospectivas— no pudo aceptar públicamente la legitimidad de la acción norteamericana; la condenó y pidió el retiro pronto de las fuerzas de ocupación del territorio panameño y el respeto a los tratados Torrijos-Carter sobre la transferencia a Panamá de la soberanía sobre el canal interoceánico.

En su ensayo, Adolfo Aguilar Zinser aborda la naturaleza y posibilidades del proyecto que respecto a la relación con Estados Unidos tiene el gobierno de Carlos Salinas. En esencia, y según el autor, este proyecto consiste en tratar de superar la contradicción histórica de las élites políticas mexicanas entre su deseo de lograr una estrecha cooperación con Estados Unidos en el plano económico y el impulso de mantener alejado al vecino del norte del campo de la política interna, para evitar que llegue a adquirir un papel preponderante en esferas y asuntos que hasta ahora la élite política mexicana considera de su exclusiva competencia.

Según Aguilar Zinser, el punto central de la política mexicana hacia Estados Unidos al concluir 1989 parecía ser la búsqueda, nuevamente, de una relación económica especial con el poderoso vecino pese a los riesgos políticos que tal relación entraña. Los impulsos hacia la integración de México al mercado estadounidense son muchos y fuertes, y se están materializando no obstante las resistencias de ciertos intereses que en México preferirían el mantenimiento de la distancia tradicional. Sin embargo, la integración mexicana a la economía estadounidense no es un asunto que dependa exclusivamente de México. En Estados Unidos hay, sin duda, grupos que ven con beneplácito ese acercamiento sin precedentes que buscan los líderes del país vecino del sur —y que no tiene puntos de contacto con el que está ocurriendo en la relación estadounidense con Canadá—, pero también hay otros grupos que, por razones tanto económicas como políticas e incluso culturales rechazan la idea. En fin, aún hay que andar una buena distancia para lograr,

a ambos lados de la frontera, el consenso necesario para dar solidez a la mayor integración de la economía mexicana al mercado estadounidense, integración que es el centro del proyecto político internacional del actual gobierno mexicano.

En su análisis sobre el debate que hoy se da en Estados Unidos en torno al cambio político y económico que se está llevando a cabo en México, Sergio Aguayo sostiene que las elecciones federadas mexicanas de 1988 fueron el detonante que dio lugar a una reacción en Estados Unidos que desembocó en una modificación sustantiva del lugar que México ocupa en la agenda política estadounidense. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el momento en que estalló en México la crisis final de su modelo económico de industrialización, basado en la sustitución de importaciones (1982), en los círculos responsables de la política exterior de Estados Unidos México ocupaba un lugar muy secundario porque la estabilidad política y la viabilidad económica del país vecino se habían dado por sentadas. Hoy ya no es el caso, pues la crisis económica que también se transformó en política sacudió la vieja imagen de predictibilidad del proceso político mexicano hasta destruirla.

Primero la crisis del sistema económico y su amenaza de una moratoria del pago de su cuantiosa deuda externa, y luego la inesperada fuerza electoral de la oposición de centro-izquierda encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, hicieron que en Estados Unidos se viera a México como un posible problema de seguridad nacional. Al concluir 1989, ese cambio en la percepción estadounidense en torno a México hace que exista una coincidencia entre los intereses estadounidenses respecto al país vecino del sur —preservar la estabilidad política mexicana manteniendo alejada la posibilidad de acceso al poder de la oposición de izquierda— y los del gobierno de Carlos Salinas, que no sólo representa la seguridad de la continuidad política y del orden, sino también una política económica de corte neoliberal y de cumplimiento ortodoxo de las obligaciones mexicanas respecto a su deuda externa, más la creación de condiciones excepcionalmente favorables a la inversión externa directa. Ahora bien, la visión global del gobierno de Estados Unidos respecto a México —y que lo lleva a diseñar políticas de ayuda a este país— no necesariamente es compartida por algunos intereses sectoriales estadounidenses, a los cuales no les conviene un mayor acceso de México al mercado estadounidense. Por otra parte, la política de modernización del actual gobierno mexicano, en caso de tener éxito, no es ga-

rantía de que el desafío de la oposición al partido del Estado vaya a desaparecer, pues sus efectos sobre los sectores mayoritarios bien pueden reforzarla, lo que volverá a enfrentar a Estados Unidos con el dilema de qué hacer respecto a las alternativas de poder en México.

Cathryn L. Thorup, la única colaboradora estadounidense en esta ocasión, enfoca la visión global de la relación mexicano-estadunidense desde un ángulo diferente de los anteriores, a través de un examen crítico del informe elaborado en 1988 por la llamada "Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones Mexicano-Norteamericanas", que realizó un esfuerzo de revisión global de la relación entre los dos países con el objeto de proporcionar a los nuevos gobiernos una lista de recomendaciones prácticas para mejorar su relación.² Los temas abordados por la Comisión resultaron ser, en efecto, centrales en la relación entre México y Estados Unidos: deuda, comercio, inversión, narcotráfico e inmigración. Sin embargo, pese a la importancia de estos cinco temas, Cathryn Thorup muestra que la lista no incluye todos los asuntos que realmente forman la compleja agenda México-Estados Unidos en la actualidad.

Desde el punto de vista de esta investigadora estadounidense especializada en las relaciones con México, la Comisión Bilateral enfrentó una limitación muy seria en el desempeño de su misión: la necesidad de mantener el consenso entre sus miembros mexicanos y estadounidenses. De ahí que su informe sólo represente el mínimo común denominador entre las visiones mexicana y estadounidense sobre sus problemas comunes. Por la misma razón, la Comisión Bilateral tampoco pudo explorar las diferentes escuelas de pensamiento que existen en cada uno de los dos países. Esas limitaciones impidieron que el informe considerara temas muy controvertidos —y muy importantes—, como las formas en que las políticas internas de cada país afectan al otro, los problemas ecológicos, etcétera.

Pese al problema apuntado, los acuerdos sobre la agenda parcial presentada y explorada por la Comisión —que partió de la idea de que el estado de las relaciones mexicano-estadunidenses a mediados de los ochenta dejaba bastante qué desear— pueden ser la plataforma a partir de la cual ambos países diseñen una política bilateral realista, desde la cual se puedan abordar no sólo los temas formalmente presentados en el informe, sino también los que quedaron fuera.

² El estudio fue publicado en México bajo el título *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

El estudio de Carlos Rico, por su parte, abandona las visiones generales para centrarse en uno de los temas centrales de la relación entre México y Estados Unidos al final de los años ochenta: las dificultades para llegar a un enfoque bilateral efectivo en la percepción de problemas concretos, en este caso el de migración. El caso de estudio de Carlos Rico es el proceso de elaboración en Estados Unidos de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, de acuerdo con sus siglas en inglés), pasada en 1986 por el Congreso de Estados Unidos, y que buscaba dar al gobierno de Washington nuevos instrumentos legales y físicos para controlar el ingreso de trabajadores indocumentados, en particular los que llegaban de México.

El autor usa el caso de la IRCA por ser un ejemplo clave de las dificultades estructurales en la negociación entre los gobiernos de México y Estados Unidos. Carlos Rico parte del hecho de que durante veinte años, entre 1966 y 1986, las autoridades mexicanas incluyeron el tema de la migración prácticamente en todas las reuniones importantes que tuvieron con sus contrapartes en Estados Unidos. Sin embargo, a final de cuentas, tan sistemático esfuerzo no tuvo ninguna influencia significativa justo cuando debió de tenerla: cuando el complicado problema dio lugar, tras varios esfuerzos frustrados, a una reforma legislativa en el área migratoria que afectó de manera sustantiva los intereses de México en ese campo. Las autoridades estadounidenses, por su parte, sostuvieron, al surgir la IRCA, que pese a que el tema de la migración indocumentada estuvo incluido sistemáticamente en la agenda de la negociación bilateral, México nunca intentó discutir el fondo político del asunto y prefirió quedarse en el área técnica.

Para México, el problema central respecto a la IRCA fue su imposibilidad de influir en el debate interno de los grupos y fuerzas que elaboraron la ley en el Congreso. Para Rico, la solución a este tipo de problemas consiste en llegar a desarrollar una visión básica cuyos supuestos centrales puedan ser aceptados por ambas partes; por lo contrario, las acciones de cada uno de los dos países seguirán un curso independiente donde las posibilidades de un arreglo negociado se reducen al mínimo y desembocan en decisiones unilaterales. A la larga, las soluciones unilaterales no son tales; en el caso concreto de la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos el problema se transforma pero no desaparece. La legalización de la estadía de un número importante de mexicanos bajo las reglas de la IRCA puede llevar, entre otras cosas, a "la consolidación de

una comunidad mexicano-estadunidense interesada en tener impacto no sólo en Estados Unidos sino en México y en las relaciones México-Estados Unidos". De esta manera, un nuevo actor está surgiendo en la ya de por sí compleja relación bilateral de México con su vecino del norte, y sus acciones van a afectar a los gobiernos de los dos países.

En el estudio que cierra esta obra, el de María del Rosario Barajas, se examina otro tema particular, y muy conflictivo, en la relación actual de México y Estados Unidos: el llamado proceso de "certificación" por parte del Congreso de los Estados Unidos de la conducta de los gobiernos de otros países en la lucha contra el narcotráfico, según los términos de la Ley Pública 88-570 de 1986.

La autora muestra que, aunque la formulación de la legislación buscaba enfrentar un problema externo, en la práctica las motivaciones de los legisladores y el resultado de sus acciones estuvieron básicamente determinados por razones de política interna muy coyunturales —motivos electorales—, encuadrados en una rivalidad entre el Ejecutivo y el Legislativo, y que terminó por poner la responsabilidad de un problema social estadounidense —la drogadicción— en los hombros de otros países, lo que puede ser racional para cada uno de los legisladores que participó en la elaboración de la ley, pero que no lo es mucho desde el punto de vista de la política exterior estadounidense.

Así, al buscar una respuesta coyuntural simple y electoralmente efectiva a un problema interno muy complicado, el Congreso estadounidense terminó por crear otro, externo, que afecta la relación mexicano-estadunidense de manera muy seria al adjudicarse Estados Unidos el derecho de evaluar, calificar y juzgar periódicamente a otros países —Incluido México— en relación con sus políticas internas para enfrentar el problema de la producción y distribución de drogas.

La raíz del problema de la drogadicción, según Rosario Barajas, no se podrá cortar por ninguna acción del gobierno de Estados Unidos contra los países productores si no se actúa con una energía aún mayor en relación con el consumo dentro de la sociedad estadounidense. La autora señala la necesidad de dar forma a una estructura legal en Estados Unidos que dé prioridad a la lucha contra la demanda de drogas socialmente indeseables. A la vez, es necesario que acciones unilaterales como la certificación solicitada por la ley 99-570 den paso a otro tipo de política que haga hincapié en una

lucha antinarcóticos basada en la coincidencia de los intereses de los países productores y consumidores y no en su oposición, como es el caso actualmente.

Es claro que la relación entre México y Estados Unidos es de una complejidad tal que este volumen no puede aspirar a otra cosa que explorar una parte de ella. De cualquier forma, el objetivo del Programa México-Estados Unidos es mantener un espacio binacional y plural a fin de discutir desde diferentes perspectivas algunos de los problemas actuales de la relación de México con Estados Unidos, para contribuir a diseñar propuestas constructivas que contribuyan a hacer frente al que históricamente ha sido el desafío principal de la política exterior mexicana: la relación con el vecino país del norte.

LORENZO MEYER
Diciembre de 1989

CONSENSO PARA EL CAMBIO: INFORME DE LA COMISIÓN BILATERAL SOBRE EL FUTURO DE LAS RELACIONES MEXICANO-ESTADUNIDENSES*

CATHRYN L. THORUP
*Senior fellow y directora
U.S.-Mexico Project
Overseas Development Council*

INTRODUCCIÓN

La Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones Mexicano-Estadunidenses fue creada en septiembre de 1986 con el fin de valorar el potencial, peso y contenido de las relaciones mexicano-estadunidenses en los años noventa. En noviembre de 1988 se publicó el informe final, intitulado *The Challenge of Interdependence: Mexico and the United States*¹ (*El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*). Este documento, producto del consenso de los integrantes de la comisión, contiene una amplia serie de recomendaciones acerca de la política que habría de llevarse, hecha por representantes de alto nivel tanto del gobierno como del sector privado y académico en Estados Unidos y en México. El informe subraya las preocupaciones generadas en ambos lados de la

* La Comisión Bilateral es una asociación privada de 18 ciudadanos prominentes cuyo esfuerzo a lo largo de dos años fue auspiciado principalmente por la Fundación Ford. Esta ponencia se basa en una charla dada por la autora en el Overseas Development Council el 17 de noviembre de 1988, cuando se hizo público este mismo informe. La autora agradece a Cynthia Carlisle por sus comentarios sobre el borrador de este artículo.

¹ *The Challenge of Interdependence: Mexico and the United States, Report of the Bilateral Commission on the Future of the United States-Mexican Relations*, Lanham, Maryland: University Press of America, c1989, 238 pp. Versión en español.

frontera por la naturaleza errática de las relaciones mexicano-estadunidenses en los años ochenta, así como la aparición de un consenso creciente sobre temas específicos dentro de varios sectores en ambos países.

Es admirable que tal empresa se haya podido llevar a cabo pese al contexto altamente politizado de las elecciones presidenciales en los dos países y en un momento de desarrollos dramáticos y a menudo impredecibles de la relación bilateral. El que se llevara a cabo con éxito tan arduo proceso atestigua la determinación de los comisionados para establecer un orden del día común y realizar sus análisis a pesar de la complejidad de las relaciones mexicano-estadunidenses y de los conflictos entre ambos países.

EL ENFOQUE

El desafío de la interdependencia es el resultado de extensas discusiones entre ciudadanos de los dos países y de 48 ponencias preparadas para la comisión por expertos en el ramo. Una selección en cinco volúmenes de dichas ponencias aparecerá pronto publicada en español y en inglés. Como los trabajos de investigación mencionados no tuvieron que ajustarse al consenso, sus recomendaciones con frecuencia son más detalladas, de mayor alcance y más interesantes que el documento que las resume, y constituyen un complemento necesario al informe final de la comisión

Aquí nos limitaremos a analizar el documento en el que se expone el consenso de la comisión. No tenemos la intención de resumir las deducciones de la comisión, sino de examinar la exposición razonada de las investigaciones de los comisionados y de concentrarnos en las restricciones implícitas en un proceso de tal índole. Insistiremos en las recomendaciones sobre las relaciones interestatales. En la última sección mencionaremos las futuras líneas posibles de investigación y acción.

El informe subraya varios grandes temas y éstos son los siguientes:

1) Es inevitable el conflicto en las relaciones México-Estados Unidos. Al reconocer las restricciones inherentes a las relaciones mexicano-estadunidenses, la comisión planteó el propósito de establecer una buena relación de trabajo más que una relación armónica entre los dos países. El documento también insiste en la necesidad de lograr puntos de vista bilaterales, pues ésta es la naturaleza de los problemas.

2) El establecimiento de una buena relación entre los dos países descansa fundamentalmente en la reanudación del crecimiento económico en México, lo que a su vez depende de la voluntad de los

sectores públicos y privados de ambas naciones para adoptar políticas innovadoras que tengan como meta ese crecimiento.

3) La relación bilateral deberá guiarse por los conceptos de proporcionalidad y de reciprocidad. Por un lado, dadas las restricciones económicas, México no puede contribuir a las iniciativas políticas con los mismos recursos financieros que Estados Unidos. Por otro lado, Estados Unidos no puede pedirle a México que tome medidas que aquel país se niega a tomar, por ejemplo, en el campo de la lucha contra las drogas o en el de la reestructuración económica.

4) Las dificultades en la relación bilateral surgen de las perspectivas históricamente diferentes en Estados Unidos y en México, las asimetrías tanto en el poder político como en el económico, los estereotipos culturales y, finalmente, los auténticos conflictos de intereses. Pese a ello, hay básicamente más posibilidades de acuerdo que de desacuerdo entre los dos países.

5) Ambos gobiernos habrán de tomar en cuenta tanto el proceso como la posible línea política en el manejo de las relaciones México-Estados Unidos. Si bien un buen proceso no garantiza una buena política, también es cierto que una política ilustrada es irrelevante si fallan las estrategias para implementarla.

6) La relación bilateral no es un asunto que dependa exclusivamente de los dos gobiernos. Se relaciona también con una variedad de contactos entre los sectores privados de los dos países. Si se quiere distinguir entre gobierno y sociedad civil, debe examinarse de qué manera los intercambios intersociales e intrasociales pueden rebasar la habilidad de los líderes políticos de llevar a cabo la relación. Varios campos de la relación —tales como las drogas y la inmigración— se resisten, de hecho, a las iniciativas del poder público.

LAS LIMITACIONES

Son varias las limitaciones inherentes a la preparación de este tipo de documento. En primer lugar, el resultado del consenso tiende a representar el mínimo común denominador entre una variedad de puntos de vista y, por consiguiente, carece de fuerza en su análisis y recomendaciones, como en el caso del capítulo sobre la economía, por ejemplo. Sin embargo, hay otras secciones en el documento en las que se señalan errores específicos y tropiezos en uno u otro país. Un ejemplo es la crítica al *Immigration Reform and Control Act* de 1986 en Estados Unidos.

El segundo obstáculo que enfrenta cualquier evaluación de las relaciones mexicano-estadunidenses proviene de la enorme amplitud de los temas cubiertos por esa relación. Obviamente, los comi-

magnitud del dilema económico mexicano y a las complejidades de la interacción económica entre los dos países. En vez de constituir una verdadera lista de las prioridades de cara al futuro, las recomendaciones contenidas en este capítulo están siendo ya rebasadas por los acontecimientos.

El capítulo sobre la migración, en contraste, es especialmente interesante por el énfasis puesto por la comisión en el impacto de los factores sociales sobre la migración. Más allá de los criterios económicos, el informe hace hincapié en el papel crítico de la familia y de los lazos de amistad que alientan la migración y que se resisten a las iniciativas políticas tendientes a reducir o controlar las olas migratorias. El informe provee una variedad de sugerencias concretas y subraya la voluntad creciente en ambos países de someter el asunto a la consideración bilateral, lo que presagia un buen acuerdo sobre la migración, eventualmente.

En el campo de las drogas, las recomendaciones insisten en la importancia de actuar sobre las dos partes de la ecuación —oferta y demanda— en ambos países. También aconsejan los comisionados que se ataque ese problema de manera multilateral. El informe anima a los dos gobiernos a que colaboren para crear un modelo de cooperación entre países productores y países consumidores.

El capítulo sobre intercambios educativos y culturales entre los dos países es una de las secciones más creativas del informe. Contiene recomendaciones sumamente detalladas para ambos países, incluyendo la necesidad de invertir cien millones de dólares en proyectos bilaterales para la educación y la cultura. Tras la publicación del documento, la comisión estableció un *Task Force on Mexico in the K-12 Curriculum* para empezar a implementar una parte de las recomendaciones en Estados Unidos.

Merece atención especial la sección sobre política exterior y relaciones interestelares. El tema fue tan discutido que los comisionados tuvieron que escribir conclusiones nacionales, por separado, sobre la historia de Estados Unidos y la política exterior mexicana. Una sección del capítulo que insiste en la necesidad de análisis multilaterales analiza de qué manera cada uno de los gobiernos maneja su relación con el otro. Se dedica mucha atención a la necesidad que el gobierno mexicano tiene de reforzar su presencia en Estados Unidos por medio de una embajada más activa y mejor financiada, por ejemplo.

La comisión bilateral reconoce que política y proceso político pueden complementarse mutuamente. No basta con que los planes de acción en Estados Unidos afirmen que México es "importante". Siempre surgen nuevas crisis que piden atención, nuevas partes del mundo que parecen de suma importancia. Para el presidente Carter

fue Irán, para el presidente Reagan fue América Central. Al cubrirse una crisis de manera *ad hoc* se enfoca lo urgente en detrimento de lo importante. En el caso de las relaciones Estados Unidos-México, el resultado han sido políticas erráticas y oportunidades desperdiciadas. Se necesitan mecanismos en Estados Unidos que aseguren que se le dé la atención requerida al manejo de esta relación, otorgándole así a México un lugar de prioridad permanente dentro de la estructura burocrática norteamericana.

Para emprender esta tarea, la comisión recomienda que se nombre un coordinador de alto nivel para México en el seno del Departamento de Estado. Si bien es cierto que, sin un manejo central de la política estadounidense hacia México, no se pueden asignar prioridades entre las diferentes tareas, ni tampoco regularizar el flujo de demandas que hace Washington hacia México, no está clara la razón por la cual el coordinador deba encontrarse dentro del Departamento de Estado.³ El presidente Carter creó un mecanismo de este tipo en 1979 que fracasó, en parte precisamente porque estaba en el Departamento de Estado. Algunas direcciones del gobierno estadounidense encontraron la manera de evitar la oficina del coordinador norteamericano para asuntos mexicanos porque carecía de influencia burocrática.

Más efectivo que lo recomendado por la comisión sería establecer el mecanismo de coordinación en la Casa Blanca; se aprovecharía así la experiencia de este organismo en conciliar la política interior con la exterior (lo que es de suma importancia en esta relación bilateral particular), y se aprovecharía también la legitimidad que se da a sus esfuerzos para establecer prioridades y negociar acuerdos comerciales entre intereses variados. Sin mencionar las desventajas evidentes si el coordinador fuese parte del Consejo Nacional de Seguridad (por la idea de crisis que inmediatamente vendría a la mente), sería preferible nombrar un ayudante especial del presidente para asuntos mexicanos, o un ayudante especial del presidente para los asuntos de América del Norte, para así darle reconocimiento a los lazos cada vez más numerosos entre las economías de los tres países de Norteamérica.

Podría añadirse a esta etapa el establecimiento, dentro del po-

³ Para comparar las recomendaciones consensuales del documento resumido con las recomendaciones de políticas de la investigación comisionada, véase Cathryn L. Thorup, "U.S. Policymaking toward Mexico: Prospects for Administrative Reform", en Rosario Green y Peter H. Smith (comps.), *Foreign Policy in U.S.-Mexican Relations*, University of California en San Diego, San Diego, California, Bilateral Commission of the Future of the United States-Mexican Relations, verano de 1989.

der ejecutivo estadounidense, de un grupo interdirectorial que se ocupara de México o de manera más general de asuntos de América del Norte, así como el refuerzo de los lazos congresionales entre México y Estados Unidos. También se podrían tomar medidas para mejorar el nivel general de conocimiento y dominio en el congreso estadounidense de los temas relacionados con México. Tales medidas evitarían los fracasos pasados y garantizarían una atención consistente a esa importantísima relación para cuando se haya apagado el resplandor de los abrazos entre los presidentes.

DEL ANÁLISIS A LA ACCIÓN

Para aquellos que quieren establecer una buena relación de trabajo entre Estados Unidos y México existe el desafío de difundir el contenido de documentos como éste, no sólo entre quienes toman las decisiones sino también darlos a conocer a la opinión pública de ambos países. Sólo si este documento se lee, se discute y se toma en cuenta quedará justificado el esfuerzo extraordinario y los amplios recursos financieros invertidos en esta empresa.

Una primera etapa es la de distinguir entre los objetivos y las estrategias implícitos en la investigación académica, los estudios políticos, la educación pública, las relaciones públicas y el cabildeo. Lo más efectivo sería practicar un análisis que reúna estos elementos sin confundirlos; así se alcanzaría tanto a los políticos como al público en general en ambos países. Desgraciadamente, hasta la fecha los recursos con que se dispone no han permitido cumplir con esta tarea.

Estallidos esporádicos de sentimientos antimexicanos en Estados Unidos (o de sentimientos antiestadunidenses en México) podrían volverse la norma más que la excepción, a menos de que ambos países se convenzan del interés conjunto de un desarrollo económico cooperativo y de un manejo adecuado del conflicto. Para tomar nuevas iniciativas en las relaciones mexicano-estadunidenses debe crearse un clima político interior en ambos países que haga posible una planeación a largo plazo.

Del lado estadounidense, por ejemplo, a pesar de los marcados cambios en el programa económico mexicano que ahora se inclina hacia una liberación mayor del comercio y una reforma fiscal, los gobernantes no han sido capaces de reconocer los grandes sacrificios hechos por los mexicanos para reestructurar su economía (lo que puede acarrear consecuencias políticas graves). Si la economía estadounidense se ha de beneficiar de una economía mexicana sana (que se traduciría en más empleos en Estados Unidos y una renta

más elevada gracias a las exportaciones hacia México), y si el público estadounidense lograra entenderlo, entonces los gobernantes tendrían un margen de maniobra más ancho y se podría abordar una política constructiva. La misma situación existe en México.

La necesidad de un esfuerzo más profundo para informar a los ciudadanos estadounidenses sobre México y a los mexicanos sobre Estados Unidos es apremiante, ya que ambos países, al acercarse los años noventa, van a presenciar un cambio que forzosamente redefinirá los temas en el orden del día bilateral: se trata del papel cada vez más decisivo de los actores no gubernamentales en las relaciones entre ambos países. El desafío básico para sus gobernantes, actualmente, es el de incorporar las preocupaciones distintivas de esos grupos, pero de manera que se pueda llegar a edificar un consenso interior alrededor de dichas recomendaciones políticas, que abarque las diversas clases sociales y grupos de interés.

Este informe es sólo la primera etapa de lo que será sin duda un proceso complejo y largo de discusión en los dos países. En estas discusiones habrán de participar nuevos actores sociales, así como individuos y grupos afectados directamente por las decisiones tomadas a nivel nacional, pero que por lo general no participan en el proceso de toma de decisiones. Líderes sindicales, organizadores de la comunidad, activistas hispanos, ecologistas y otras personas —cuya actividad cotidiana ya está alterando los parámetros de la relación bilateral— tienen que desempeñar un papel más activo en los debates sobre la política acerca de las relaciones mexicano-estadunidenses.

Hasta la fecha, los esfuerzos por educar a la opinión pública en ambos países han sido esporádicos, insuficientemente financiados y mal orientados. Los maestros y los funcionarios deben ser mejor informados, así como quienes producen libros de texto y programas de estudio. Es necesario también que otros educadores públicos menos tradicionales —como los colegios de abogados, las asociaciones científicas o las organizaciones empresariales— participen en el estudio de las relaciones mexicano-estadunidenses. Además, hay que informar mejor sobre temas mexicanos a la gente que trabaja en los medios de comunicación electrónicos, los cuales transmiten, archivan, editan y producen las noticias sobre las relaciones mexicano-estadunidenses. Finalmente, dado que la cultura popular actúa como un filtro poderoso de las noticias y del análisis, es menester que se trabaje con los creadores de imágenes culturales —escritores, artistas, productores de cine y de televisión— para sensibilizarlos a la historia y la cultura de los dos países.

No cabe duda de que ambas naciones están interesadas en emprender una mejoría en sus relaciones; ahora bien, la comisión le

asigna una parte desproporcionada de la tarea a Estados Unidos. Esta actitud es, en principio, el resultado de la disparidad de poder económico entre los dos países. Si esta discrepancia se modifica gracias a un nuevo crecimiento económico en México, entonces la responsabilidad deberá ser mejor distribuida entre los dos socios.

CONCLUSIÓN

El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos representa una contribución mayor al campo de las relaciones mexicano-estadunidenses, y va más allá de la mera descripción de la relación bilateral, pues proporciona incluso recomendaciones de las políticas más adecuadas para lograr una asociación que funcione. El informe no lleva sus sugerencias tan lejos como quisiera, aunque los comisionados sí delimitan áreas significativas y proponen medidas muy concretas para la acción de los sectores públicos y privados de los dos países. Sin embargo, y justamente porque éste es un documento de consenso, aquellas recomendaciones que pudieron tener el acuerdo de los autores son las que realmente se pueden poner en marcha por los dos gobiernos, ya que tienen el respaldo de un grupo importante de representantes de diversos sectores en Estados Unidos y México.

Si bien algunos documentos que tienen que ser producto del consenso sólo sirven para reforzar el *statu quo*, una lectura cuidadosa del que aquí se discute muestra un profundo disgusto de los autores con la situación actual de la relación México-Estados Unidos. El informe subraya el hecho de que, si ambos gobiernos se proponen no ser rebasados por los acontecimientos, deben tomar nuevas iniciativas. El resultado más importante de este esfuerzo de dos años es que la Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones Mexicano-Estadunidenses recoge ideas que hace apenas cinco años habrían parecido herejías, y les coloca hoy el signo de aprobación propio de las ideas aceptables. De esta manera, la comisión ha extendido las fronteras de la exploración y ha abierto el camino a iniciativas nuevas y de mayor alcance.

LAS DEBILIDADES DEL NUEVO PROYECTO DE NEGOCIACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

ADOLFO AGUILAR ZINSER

LAS EXPECTATIVAS DE UNA RELACIÓN ESPECIAL

Los mexicanos nunca hemos estado plenamente seguros de si lo que queremos de Estados Unidos es un tratamiento especial y privilegiado o simplemente una relación equitativa que, salvo en lo que toca al manejo particular de los asuntos derivados de la vecindad geográfica, sea equiparable a la relación que Washington debiera tener con las demás naciones latinoamericanas. Los motivos que ha habido en el pasado para no procurar la llamada "relación especial"¹ han sido muchos y muy diversos. Uno de ellos, sin duda de los más importantes, es la noción de que mientras más íntima sea nuestra relación con el poderoso vecino del norte, más notoria y determinante será la dependencia y la disparidad en las correlaciones de fuerzas y mayor la vulnerabilidad de México en la mesa de las negociaciones.

La mayoría de los diagnósticos mexicanos sobre la relación con Estados Unidos ha lamentado siempre la ignorancia y el desinterés que existe en aquel país respecto a México y la negligencia con la que la clase política norteamericana trata a su vecino del sur. Sin embargo, al mismo tiempo hay en México la convicción o la sospecha muy extendida de que los estadounidenses tienen diseñados grandes planes de dominación para México —obvios o encubiertos— y que uno de los grandes objetivos de la política exterior estadouniden-

¹ Cf. Susan Kaufman Purcell, "The Mexico-US Relationship", *Foreign Affairs*, invierno de 1981-1982. En este ensayo la investigadora estadounidense discute los argumentos que se debatían en uno y otro país a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta respecto a la relación especial de México con Estados Unidos.

se es someter a México y convertirlo en un apéndice de su imperio.

La ambivalencia, la relación de amor-odio que los analistas norteamericanos detectan en el comportamiento mexicano con respecto a Estados Unidos se origina, precisamente, en una curiosa mezcla de percepciones contradictorias (aunque históricamente muy explicables). Debido en buena medida a ello es que la política mexicana hacia Estados Unidos ha tendido a ser un ejercicio oscilante entre el deseo de llamar la atención y de conseguir la cooperación especial de Washington, y el impulso a contener los designios intervencionistas, a mantenerse a la defensiva, a sustraer a México de los peligros de la dominación e incluso a castigar a los norteamericanos por sus acciones hegemónicas con posturas principistas. La conciencia histórica de las ofensas infringidas por Estados Unidos está tan arraigada en la mentalidad mexicana como la noción de que los norteamericanos están en deuda con México y que por tanto le deben hoy a nuestro país un trato privilegiado.

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.² Dicha relación especial está referida no tanto a consideraciones de carácter político como a fenómenos económicos que configuran lo que se ha equiparado a un proceso de integración. Si bien esta integración económica ha sido descrita como un fenómeno silencioso³ y en gran medida involuntario, algunos sectores políticos, económicos e intelectuales de nuestro país piensan que es parte esencial de la trayectoria de crecimiento y modernización y que conlleva la necesidad de un cambio de conductas políticas al que México debe avenirse de buena gana.

La asociación económica —llámesele de integración o de interdependencia— y el estrechamiento de las relaciones políticas con Estados Unidos son hoy debatidas en México desde ángulos y perspectivas político-ideológicos muy diversos. Si bien las posiciones de

² Desde la perspectiva del gobierno de México en 1989, los argumentos centrales de la nueva relación con Estados Unidos están resumidos en el primer informe de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, rendido al Congreso de la Unión el 1 de septiembre de 1989.

³ Jorge Bustamente es uno de los primeros en discutir la noción de integración silenciosa en términos del fenómeno fronterizo en Héctor Aguilar Camín (comp.), "Frontera norte. La integración silenciosa", en *El desafío mexicano*, Editorial Océano, México, 1982, pp. 155-163.

la izquierda y la derecha son lógicamente contradictorias, los argumentos del debate se originan en dos premisas en las que todas las partes parecen estar de acuerdo. Estas premisas son:

1) La creencia de que el fenómeno de asimilación económica espontánea a Estados Unidos se debe ante todo a la dinámica natural del crecimiento de un país en desarrollo contiguo a una gran potencia industrial. En este sentido se alega que la integración es una consecuencia inevitable de la geografía y del proceso de modernización.

2) El convencimiento de que por la asimetría que existe entre los dos países, por la dependencia de México y por las necesidades de expansión de la economía norteamericana, la integración espontánea beneficia particularmente a Estados Unidos. Por tanto, se da por hecho que los norteamericanos son los más interesados en promoverla activamente, los más deseosos de profundizarla y de institucionalizar un bloque económico en América del Norte mediante la concertación de acuerdos de libre comercio con Canadá y México.

Con fundamento en estas dos presunciones, el debate se orienta ante todo a resolver, no si la integración es posible, sino si es deseable o no. Para quienes no lo es, la incógnita consiste a su vez en determinar si combatir este proceso de asimilación es todavía un proyecto realista y cuáles serían, en ese caso, las alternativas, las consecuencias y los costos. Para quienes la integración es deseable —o en todo caso inevitable—, lo importante es determinar cuáles deben ser las condiciones de este proceso, si conviene dejar que ocurra de manera autónoma y espontánea o debe México procurar, mediante negociaciones bilaterales, modularlo y regularlo.

En tanto se cree que Estados Unidos es partidario de la integración económica con México, ésta es vista como algo que, salvo un esfuerzo extraordinario y quizás muy costoso, continuará ocurriendo de una manera inevitable e ininterrumpida. Por tanto las negociaciones son consideradas por muchos analistas como un recurso mediante el cual México lograría adecuar el proceso a sus intereses. Si esto es así, lo que habría que preguntarse es si México tiene condiciones para fijar una agenda propia y si cuenta con la capacidad de negociación necesaria frente a Estados Unidos para hacer que el proceso se oriente conforme a esa agenda.

El presente ensayo contiene algunas hipótesis interpretativas sobre el carácter genérico de la negociación bilateral México-Estados Unidos. Estas hipótesis podrían contribuir a despejar algunas de las incógnitas que subyacen en el debate sobre lo que se ha llamado ya la *nueva era* de relaciones con Estados Unidos. Para juzgar la viabilidad y las consecuencias de esta nueva relación espe-

cial es necesario determinar si en realidad el proceso de integración cuenta tanto con la fluidez que se le atribuye como con la aceptación que muchos mexicanos suponen que tiene en Estados Unidos. Es también necesario explorar hasta qué punto México ha adquirido ya la dimensión negociadora que justificaría el esfuerzo de procurar las ventajas de una relación especial con Estados Unidos, o bien si el llamado proceso de "integración" acentúa las dificultades de la relación, aumenta la vulnerabilidad de México y aleja la posibilidad de mantener con Estados Unidos una negociación equilibrada. El manejo que se ha dado últimamente a las relaciones con Estados Unidos parece evidenciar que el gobierno de México tiene resueltas ya muchas de estas interrogantes y tiene la seguridad de que la relación especial con Estados Unidos es beneficiosa y está al alcance de la mano.

LAS FÓRMULAS POLÍTICAS DE LA NEGOCIACIÓN

·Idealmente, hay para México dos tipos de negociación posible con Estados Unidos: una es la que se deriva de una relación entre adversarios —no necesariamente enemigos irreconciliables— que deben convivir y resolver problemas, pero cuyos intereses globales están en conflicto. La otra es la que corresponde a la presunción de amistad y a la coincidencia global de intereses conforme a la cual se busca solucionar problemas comunes y limar divergencias circunstanciales. La primera relación parte de la asimetría en las correlaciones de fuerza e incluso en las de dependencia, pero también de la existencia de posturas inflexibles y de la determinación, si es necesario, de hacer valer ante Estados Unidos argumentos disuasivos de carácter político o diplomático. El éxito de la negociación depende aquí de la seriedad que Estados Unidos conceda a su contraparte, de la capacidad que se tenga para plantear posiciones con credibilidad y firmeza y para fijar los límites hasta donde se está dispuesto a transigir y conciliar. La segunda es, por lo contrario, la negociación que se tiene con un aliado o un país amigo en la que se busca minimizar las áreas de conflicto y divergencia, subrayar las coincidencias y los intereses comunes, y extraer de la voluntad de cooperación el mayor provecho posible a cambio de ciertas concesiones. En la larga y accidentada historia de sus relaciones con Estados Unidos, México ha adoptado generalmente por principio la primera postura, pero de hecho, la negociación bilateral de México con su poderoso vecino del norte se ha configurado a lo largo del tiempo como una combinación muy peculiar, quizás única, de estas dos dimensiones.

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. Dada la asimetría que existe entre el poder de ambos, la política exterior de México se ha definido a partir de una postura defensiva que ha catalogado a Estados Unidos, si no en forma explícita, sí de manera implícita y evidente, como un adversario frente al cual no es válido transigir en determinadas posturas y principios esenciales para el ejercicio de la soberanía nacional. México ha estado dispuesto incluso a combatir indirectamente a Estados Unidos apoyando, por medios diplomáticos, a otros países que luchan por su soberanía. No obstante, en forma simultánea, México ha insistido en la coincidencia de intereses, en su buena disposición para solucionar los problemas comunes de la vecindad y en su voluntad de ampliar la cooperación bilateral.⁴

Estados Unidos tiende a su vez a relacionarse con otros países y a negociar con ellos a partir de una clasificación maniquea de aliados o enemigos. Entre los llamados aliados están los países a los que Washington concede un trato más o menos igualitario y también muchos otros a los que se les da más bien la condición de clientes o de países subordinados a su órbita de influencia; es decir, aliados de segunda y hasta de tercera.⁵ 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. En momentos muy notorios de la historia, Estados Unidos se ha comportado con México de una manera belicosa que correspon-

⁴ Véase Andrés Molina Enríquez, "Política exterior", en *Política exterior de México, 175 años de historia*, tomo II, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1985, pp. 750-767. Molina Enríquez resume aquí los principales argumentos defensivos de los revolucionarios mexicanos respecto al interés nacional frente a Estados Unidos. En esencia, esta visión habría de perdurar por muchas décadas. Cf. Antonio Carrillo Flores, "Reflexiones y testimonio acerca de la política exterior y la diplomacia mexicanas", en *Política exterior de México, 175 años de historia*, tomo IV, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1985, pp. 11-35. En este interesante documento testimonial, el ex secretario de Relaciones discute los razonamientos más convencionales que, inspirados en la doctrina revolucionaria, normaron el comportamiento diplomático de México, particularmente frente a Estados Unidos.

⁵ La creación maniquea del enemigo moderno en la mitología de la política exterior estadounidense, así como la aplicación de la doctrina de seguridad nacional son brillantemente analizadas por Saul Landau en *The Dangerous Doctrine. National Security and the US Foreign Policy*, A Pacca Book, West View Press, Londres, 1988, 201 pp.

de más bien a un agresor o un enemigo. Estas circunstancias, aunadas a la disparidad cultural y al surgimiento constante de numerosos asuntos bilaterales emanados de la vecindad geográfica, han configurado un marco de negociación muy peculiar. 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 norteamericana.

El poder de persuasión de México frente a Estados Unidos no es en efecto equiparable al que ejercería un verdadero adversario con una postura entratégicamente creíble y viable. El nacionalismo mexicano —que es lo que hace a México adversario de Estados Unidos— ha funcionado como arma sólo en la medida en que Washington lo percibe como un factor “irracional”, como la amenaza de una reacción agresiva del gobierno o una explosión de emotividad colectiva incontenible que conduciría a México a conductas destructivas inmanejables en la relación bilateral, o que podría desembocar incluso en una inestabilidad política. Por tanto, el nacionalismo es mucho más eficaz como arma de contención en general que como argumento de negociación directa. Ya en la mesa de negociaciones, los norteamericanos no ven a México como un adversario sino por lo contrario como un amigo o un aliado potencial con el cual sin embargo se sabe de antemano que no será posible llegar a ciertos acuerdos a causa de viejos resquemores nacionalistas.

Dicho marco de negociaciones le ha dado a México la oportunidad de contener a Estados Unidos para que no intervenga ni actúe imprudentemente en México, pero ha limitado al mismo tiempo los campos y las posibilidades de la concertación económica y política bilateral.

De esta manera, el saldo de la estrategia tradicional de negociación de México —que enfatiza las diferencias de intereses nacionales y las discrepancias históricas— ha sido, por un lado, neutralizar o condicionar las injerencias de Estados Unidos en la vida política interna de México, sin reducir necesariamente la vulnerabilidad del país ni acrecentar su poder global de negociación bilateral y, por el otro, inhibir la concertación de acuerdos económicos y políticos amplios y profundos o en todo caso limitar sus alcances. Es a la luz de las limitaciones del modelo tradicional de negociación que el gobierno argumenta la necesidad de tener una relación más amistosa y estrecha con Estados Unidos.

LA VUELTA AL TIMÓN

El antiguo marco de negociación estuvo íntimamente asociado a un determinado modelo de desarrollo económico. 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. La experiencia de los últimos meses muestra en efecto que el gobierno de México ha dado una vuelta al timón y ha tomado un nuevo rumbo en la negociación con su vecino del norte. Este nuevo derrotero está determinado por la búsqueda franca de todo tipo de coincidencias que induzcan al vecino a dejar 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. Se trata, al parecer, de que Washington revalore su confianza en México y le otorgue en consecuencia un trato francamente preferente.

Hay en efecto la expectativa de que las reformas económicas que México ha puesto en ejecución desde 1982, así como la receptividad con que se han atendido algunas demandas norteamericanas —por ejemplo, el combate al narcotráfico—, hagan a México acreedor a un nuevo trato. La presunción oficial parece fundada precisamente en la idea de que Estados Unidos está obligado por multitud de razones a darle a México un trato preferencial. Más aún, todo indica que el gobierno de México ha reconocido que la obtención de dicho trato supone que deben hacerse importantes concesiones al vecino del norte en materia de política económica, y acepta que una mejor relación con Estados Unidos implica limitar los alcances de la política exterior tradicional. No obstante, la creencia de la administración del presidente Carlos Salinas parece ser también que este tipo de arreglo especial no subordina pasivamente al país a los designios estadounidenses, sino que lo coloca en condiciones de ampliar el horizonte de su acción económica y política y sus espacios internacionales de negociación.

Una muestra evidente de este convencimiento fue que desde 1982, y sobre todo después de los cambios de administraciones en México y Washington, en el invierno 1988-1989, el gobierno de México se propuso negociar su deuda externa bajo el supuesto de que el gobierno de Estados Unidos estaría obligado por multitud de motivos políticos, económicos y de seguridad, a darle a nuestro país un apoyo político y financiero especial y distinto al que se dispensaría a todos los demás deudores, en contraposición incluso con los intereses inmediatos de los bancos privados. Por ello, los negociadores mexicanos hicieron suya la estrategia de concertación vo-

luntaria entre bancos y deudores para la reducción de los adeudos de los países del Tercer Mundo, estrategia que fue adoptada por el secretario del Tesoro Nicholas Brady, en sustitución del llamado Plan Baker. En coincidencia con esta nueva política de la administración Bush, a través de intensas consultas con los funcionarios norteamericanos, el gobierno de México se aferró a la postura de que no era necesaria la confrontación para llegar a una solución satisfactoria, y negó toda utilidad a la búsqueda de acuerdos multilaterales de negociación tendientes a la integración de un bloque de deudores. México no reconoció más camino de solución a su problema de deuda que la negociación directa y amistosa con los bancos.

La estrategia mexicana de negociación produjo, sin embargo, un acuerdo parcial y muy limitado que no convalida de manera alguna la tesis de que Estados Unidos estaría dispuesto a darle a México un respaldo político y financiero prioritario, a la altura de los méritos y requerimientos mexicanos. No obstante este fracaso relativo, el gobierno de México no sólo no rechazó lo que fue una oferta muy inferior a las promesas hechas por el presidente Carlos Salinas a los ciudadanos en su toma de posesión, sino que tampoco quiso reconocer públicamente las limitaciones objetivas de este acuerdo y lo celebró como una gran victoria nacional e internacional. Este comportamiento revela que el gobierno del presidente Salinas le ha dado al entendimiento amistoso con Estados Unidos una jerarquía política que no había tenido nunca antes. En efecto, a pesar de que los frutos de la nueva relación no fueron, en lo que toca al problema crucial de la deuda, los esperados, y que al respecto han abundado las razones para que México endureciese su postura negociadora, el gobierno del presidente Salinas parece contar con motivos superiores y de largo plazo para eludir a toda costa las divergencias con Estados Unidos.

LA JERARQUÍA POLÍTICA DE LOS ASUNTOS MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS

La adopción en México de una nueva estrategia de negociación frente a Estados Unidos coincide con una serie de eventos y circunstancias que parecerían reforzar la noción de que Estados Unidos está ya en condiciones de jerarquizar y revalorar sus relaciones con México. Para averiguar si han ocurrido tales cambios debemos preguntarnos si es que, a la par de México, también en Washington esta estrategia implica un proceso de reconsideración profunda y amplia de las relaciones con su vecino. Con el propósito de responder a esta interrogante conviene destacar algunos elementos estruc-

turales del proceso de toma de decisiones en Estados Unidos respecto a nuestro país.

La vieja falta de coordinación política y de coherencia burocrática en el manejo de los asuntos relativos a México en Washington es vista desde hace tiempo por los especialistas como causa de frustración y de roces en las negociaciones bilaterales. Esta ausencia de coordinación se atribuye, entre otros factores, a la pluralidad de actores públicos y privados cuyos intereses se ven afectados por los tratos con México, al involucramiento anárquico de instancias políticas y de agencias burocráticas de todo tipo —no sólo a nivel federal sino también a nivel estatal y municipal— que toman frecuentemente decisiones de manera individual y autónoma, sin atender criterios globales.⁶ La recomendación de los especialistas ha sido que para superar esta situación, se eleve el rango político de los asuntos mexicanos, y se asegure a este país un sitio prominente en la agenda del presidente y del secretario de Estado norteamericanos. Esto, se afirma, permitiría fijar prioridades y marcar directrices a las que quedarían necesariamente subordinados los intereses burocráticos particulares. Según la opinión de varios observadores diplomáticos, la vecindad geográfica y la interrelación tan intensa y diversa que hay entre los dos países son razones suficientes para que el gobierno de Estados Unidos le otorgue a México ese trato:

Sin embargo, la experiencia demuestra que la mera vecindad no es suficiente para que Estados Unidos revalorice sus tratos con México, y que si lo hace no es a consecuencia de un proceso espontáneo de reflexión burocrática interna, sino como respuesta política a sucesos extraordinarios o imprevistos. Ésa ha sido hasta ahora la norma. Por ejemplo, en la segunda mitad de la década de los setenta, la coincidencia entre la crisis energética en Estados Unidos y los descubrimientos de petróleo en México llevaron a la administración Carter a intentar una reorganización política y burocrática profunda en la toma de decisiones y las acciones gubernamentales estadu-

⁶ El profesor Riordan Roett afirma: "México necesita entender que el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos está lejos de ser predecible o coherente. El quehacer de la política estadounidense es un proceso burocrático —o un *caos*—. Los esfuerzos para cambiar a la democracia son frustrantes y lentos y generalmente quedan cortos respecto a cualquier meta del presidente. La diferencia entre la política doméstica y la política exterior se desvanece más y más en Estados Unidos." Véase Riordan Roett, "Mexico and the United States: Managing the Relationship", en *México and the United States: Managing the Relationship*, Riordan Roett (comp.), West View Special Studies on Latin American and the Caribbean, Londres, 1968, pp. 3-20, y Richard Feinberg, "Burocratic Organization and the United States Policy Towards Mexico", en Susan Kaufman Purcell (comp.), *Mexico-United States Relations*, Prager, Nueva York, 1981.

nidenses respecto a México. Se emitieron entonces amplias directrices presidenciales, se abrió una gaveta permanente con el nombre de México en el Consejo de Seguridad Nacional e incluso se creó en el Departamento de Estado una oficina especial de coordinación interburocrática y al responsable de ésta se le dio el rango de embajador especial.⁷ La reorganización administrativa se hizo con el propósito específico de encontrar fórmulas que venciesen la inercia y el desorden burocrático estadounidense, para lograr así imprimir mayor eficacia a las acciones dirigidas a romper la resistencia de México a abrir incondicionalmente a Estados Unidos las válvulas de suministro de crudo. Cuando el sentido de la urgencia energética quedó atrás, esta reestructuración —que no fue en sí misma muy afortunada— se desvaneció.

En la década de los setenta, durante un periodo de tensión en las relaciones bilaterales, de fricciones y desavenencias muy frecuentes, un buen número de analistas norteamericanos se abocaron, con cierto sentido de urgencia, a la tarea de reexaminar las relaciones con México y a buscar nuevas fórmulas de entendimiento. La crisis económica, de la que no hemos salido aún, acrecentó esta urgencia. El resultado de este ejercicio intelectual de revaloración fue la proclividad a privilegiar en la observación analítico-política de México razonamientos de seguridad nacional.⁸ Con fundamento en esta perspectiva, se llegó a la conclusión de que las relaciones con México ameritaban ser incluidas y tratadas en la lista de los asuntos prioritarios de la política exterior norteamericana. Se llegó incluso a afirmar que las relaciones con México llegaban a ser mucho más trascendentales que las relaciones con la Unión Soviética. A pesar de las expresiones retóricas, el reconocimiento de la importancia de México no se tradujo en definiciones estratégicas claras ni en la formulación de políticas coherentes, o en la fijación precisa de jerarquías y responsabilidades. El hecho es que, con excepción de algunos discursos, México no ha pasado todavía a ocupar un lugar nuevo y prominente en la agenda de trabajo ni del presidente ni del secretario de Estado de Estados Unidos. En el Congreso, la mayor atención a México se ha convertido no en una reflexión con-

⁷ Véase Donald Lyman, "US-Mexican Relations: Time for Change", en *Mexico in Transition*, Susan Kaufman Purcell (comp.), Council on Foreign Relations, Nueva York, 1988, pp. 136-139.

⁸ Un ensayo clásico, que resume buena parte de los argumentos de seguridad nacional de Estados Unidos conforme a los cuales se justificaría dar a México un trato prioritario, es el de Brian Latell, *Mexico at the Crossroads. The Many Crises of the Politican System*, The Hoover Institute, Stanford University, 1986.

tinua y organizada, sino en un debate tan emotivo como esporádico e incoherente.

La desorganización y la negligencia respecto a México son vistas, no obstante, como una situación que tendría que cambiar en la medida en que ciertos escenarios maduraran. Pero el hecho es que en el transcurso de una década se han cumplido prácticamente todos los requisitos que los especialistas habían previsto y las relaciones con México siguen manejándose con el mismo desorden y desdén que antes. Si los análisis de hace una década hubieran sido acertados, México tendría que ser ya uno de los dos o tres asuntos más prominentes en el debate de política exterior en Washington. Esto no ha ocurrido, y la gran brecha que hay entre la importancia declarativa concedida a México y la baja jerarquía que ocupan los asuntos mexicanos en la agenda de Washington sigue sin tener una explicación convincente.

Las razones por las que se dice que México sería objeto de una atención política especial en Estados Unidos tienen que ver tanto con el temor a la descomposición económica y política del país, al desbordamiento migratorio y la introducción masiva de drogas, al terrorismo, etc., como con las expectativas de una afiliación bilateral más estrecha a partir de la norteamericanización de la economía y de las políticas mexicanas. Las predicciones específicas de los analistas y de los políticos norteamericanos respecto a ambas preocupaciones han sido poco acertadas. Lo curioso es que los cambios que efectivamente han ocurrido son tanto o más decisivos y extraordinarios que los que se habían previsto en Estados Unidos. No obstante, en lo esencial, las relaciones con México no han sido en Estados Unidos objeto de una revisión profunda.

La crisis económica de nuestro país ha sido más aguda y prolongada de lo que originalmente se esperaba, y si bien no se ha dado la ruptura del orden político y social que se vaticinaba, el impacto político y social ha sido inmenso. A principios de los años ochenta se predecía en Estados Unidos que el resquebrajamiento del consenso político, el debilitamiento del PRI como maquinaria electoral y la pérdida de legitimidad del gobierno se traducirían en un enfrentamiento gradual entre sectores de la opinión pública y de la clase política estadounidense y el liderazgo gubernamental mexicano, así como en un crecimiento de la fuerza del PAN, de los empresarios y de la Iglesia como agentes aglutinadores de la clase media en contra del PRI y del gobierno. Se pensaba que con esa combinación de factores surgiría en México una alternativa político-electoral al sistema unipartidista, alternativa de derecha que se iniciaría a partir de algunos episodios electorales regionales en los estados fronterizos del norte y que haría poco a poco al sistema po-

lítico mexicano más afín y parecido al norteamericano.⁹ Lo que ocurrió más bien fue el surgimiento sorprendente de un movimiento político electoral de centro-izquierda que, a partir de una escisión del PRI, de un reagrupamiento de la clase política e intelectual, y de la unificación y depuración de la izquierda, dislocó la sucesión presidencial de 1988 y puso en entredicho el resultado de esas elecciones y por tanto la legitimidad del nuevo gobierno. En contra también de las predicciones norteamericanas, el liderazgo de izquierda no se ha radicalizado ni ha hecho un llamado a la lucha armada sino que se ha corrido al centro y ha tomado las banderas de: a) la movilización social y b) la democracia. A su vez el gobierno priísta, para sorpresa de muchos norteamericanos, ha abandonado aceleradamente el nacionalismo económico y realizado una reforma neoliberal que, entre otras consecuencias, ha detenido la movilización y la radicalización política de la derecha mexicana y la ha inducido a cerrar filas en torno al gobierno del presidente Carlos Salinas.

LAS CONTRADICCIONES DE LA INTEGRACIÓN

Por otra parte, y a raíz también de la crisis y de los cambios económicos ocurridos en los últimos años, los vínculos fronterizos entre México y Estados Unidos se han intensificado de manera extraordinaria, dándole contenido al llamado proceso de integración¹⁰ silenciosa. Uno de los aspectos más significativos y trascendentales de esta intensificación de lazos transfronterizos es que la ley de control de migración Simpson-Rodino, promulgada por el Congreso de Estados Unidos con el propósito expreso de "retomar el control de las fronteras", no ha detenido a los trabajadores mexicanos que siguen cruzando constantemente la frontera. De hecho la legislación migratoria norteamericana se ha puesto en contradicción directa con las leyes económicas y con las tendencias demográficas binacionales que dan sustento a ese proceso migratorio.¹¹ Al mismo tiempo, las inversiones en la industria maquiladora se han multiplicado, lo cual se traduce en una contribución creciente de esta activi-

⁹ Cf. Brian Latell, *op. cit.*

¹⁰ Para una discusión detallada sobre las condiciones de la integración comercial entre México y Estados Unidos, véase Sidney Weintraub, *Mexican Trade Policy and the North American Community*. Significant Issues Series, vol. X, núm. 14. The Center for Strategic and International Studies, Washington, 1988, 55 pp.

¹¹ La contradicción entre la ley de migración y la demanda económica de mano de obra se discute en Carol Matlak, "Working Around a Law", en *The National Journal*, 11 de junio de 1987, pp. 1776-1781.

dad al comercio bilateral que en parte por este motivo llegó incluso a ser deficitario para Estados Unidos.

Si bien esta llamada integración silenciosa responde ante todo a la dinámica de las fuerzas económicas y demográficas¹² binacionales, cada día es más evidente que tales fuerzas operan en contradicción directa con las corrientes de opinión pública dominante en Estados Unidos y con intereses políticos y económicos específicos, lo que permite prever que la integración silenciosa encontrará cada día mayores resistencias políticas, culturales e ideológicas en Estados Unidos. El ejemplo más perturbador de esto es que a pesar de la necesidad que hay y habrá en Estados Unidos, sobre todo en el suroeste y en el área de servicios, de la mano de obra mexicana, y a pesar de la conveniencia y ahorro económico que ésta representa, la opinión pública norteamericana es hoy más hostil a ella. Por otra parte, aprovechar esta mano de obra barata en el propio territorio mexicano, lleva a serios conflictos con el movimiento obrero norteamericano, que ha identificado ya a las inversiones de la industria maquiladora en México como un serio peligro para el empleo y el poder de negociación laboral de sus agremiados.¹³ En respuesta a ello el sindicalismo estadounidense ha promovido en el Congreso legislación en contra de las maquiladoras y al mismo tiempo ha iniciado un diálogo más estrecho y frecuente con el movimiento obrero mexicano.

LA NEGLIGENCIA PERTINAZ DE WASHINGTON

Ni los cambios por los que atraviesa México ni la intensificación de la llamada integración silenciosa, ni las contradicciones que este proceso está desencadenando han propiciado que la clase política norteamericana se ocupe de hacer una reflexión verdaderamente profunda sobre el curso y la estrategia a seguir en sus relaciones con México. Es sorprendente que esta combinación de factores no haya dado lugar a la aparición de los estímulos que se necesitarían para

¹² Para un examen de las necesidades de mano de obra en Estados Unidos y sus implicaciones en términos de tendencias demográficas internas y externas, véase John W. Sewell, Stuart K. Tucker *et al.*, *Growth, Exports and Jobs in a Changing World Economy*, Agenda 1988, US Third World Policy Perspectives, núm. 9, Overseas Development Council, Washington, 1988, 274 pp.

¹³ Por ejemplo, se dice que "hasta ahora la AFL-CIO estima que más de 200 000 empleos se han perdido en la industria de los Estados Unidos y se han relocalizado en México". Esto lo afirma un reporte donde se discute el impacto de las maquiladoras en el mercado de trabajo de Chicago. Mark Prudowsky, *Chicago y las maquiladoras*, Report Prepared for the Department of Economic Development, Chicago, 1989, 19 pp. Mimeografiado.

que Washington reformulase su política y le prestara mucha más atención a México.

En un giro de 180 grados, los analistas norteamericanos han dejado de vaticinar la ruptura del orden político mexicano de la que tanto se ocuparon hace unos años. Asimismo, las posiciones agresivas que se desplegaron en contra del sistema político se han transformado, en unos cuantos meses, en una defensa a ultranza del *statu quo* político. Sin embargo, nada de esto se debe a un análisis detenido de la realidad mexicana ni a una revisión crítica de antiguas tesis y posturas, sino que es una reacción ante el doble fenómeno del surgimiento de una fuerte oposición partidista de izquierda en México con perspectivas reales de acceso al poder, y el vuelco ideológico del PRI a la derecha. Es curioso observar al respecto cómo la alarma que debió causar el surgimiento del movimiento cardenista en Estados Unidos ha sido en buena medida neutralizada por la aparición simultánea de un liderazgo priista tecnocrático y conservador que ha complicado y tranquilizado a Washington respecto del futuro inmediato de México.¹⁴ Estas circunstancias han tenido efectos muy particulares y contradictorios sobre la política de Estados Unidos hacia México.

La simpatía que ha despertado en Estados Unidos el nuevo priísmo, al que se atribuye un corte francamente pronorteamericano, y la intención manifiesta de contribuir a la defensa del *statu quo*, no se han expresado, sin embargo, en la búsqueda decidida de un estrechamiento de lazos con México. Por lo contrario, el gobierno y en general la clase política estadounidense han adoptado respecto a México una postura amistosa pero cautelosa, que se traduce en un respaldo lánguido y poco comprometido al gobierno de Carlos Salinas en asuntos tan cruciales como la renegociación de la deuda.

El hecho de que en las actuales circunstancias el apoyo al gobierno de México no se haya convertido aún en una gran prioridad para la política estadounidense puede tener diversas explicaciones. Por una parte, en Washington se dice que atendiendo precisamente a la vieja demanda mexicana de no intervención, tanto el gobierno como la mayor parte de los sectores políticos del país han decidido, sobre todo a partir de las controvertidas elecciones presidenciales de 1988, que el mejor camino a seguir en México es precisamente

¹⁴ Como una expresión del nuevo ambiente que hay en Estados Unidos respecto a México, la revista *Newsweek* publicó en su edición internacional del 8 de mayo de 1989 un artículo firmado por Stryker McGuire, titulado *Mexico's Gigant Killer*, en el que se exalta la figura impositiva del presidente Carlos Salinas y la confianza que éste inspira en Estados Unidos.

la no intervención. Esta política tiene, sin embargo, manifestaciones muy contradictorias. Por una parte ha disminuido considerablemente el interés por la democratización y el afán de criticar los procedimientos electorales empleados por el gobierno de México aun cuando, al mismo tiempo, no se tiene ningún empacho en expresar públicamente la simpatía, la confianza y la adhesión al gobierno del presidente Salinas. Pero el hecho de que esta adhesión pública no se haya traducido en una verdadera inversión política no significa que el gobierno de Estados Unidos quiera ahora cuidar escrupulosamente el principio de no intervención, sino que hay otros factores que inhiben o dificultan esta inversión.

Estos factores tienen que ver, en buena medida, con la existencia de intereses competitivos que, en el momento de la toma de decisiones, desplazan a México a un segundo plano de las jerarquías. Respecto a la deuda, por ejemplo, el costoso y controvertido programa de rescate de las instituciones norteamericanas de ahorro y préstamo ha contribuido a que la administración Bush no asuma la trascendencia político-económica de las negociaciones con México, ni quiera realmente comprometer recursos financieros para el rescate mexicano. Ahora bien, no es enteramente casual que en el momento de tomar decisiones trascendentes respecto a México, haya siempre algún asunto más urgente o más importante. Detrás de esta actitud debe haber una razón más seria que las meras circunstancias, razón que no ha sido explorada aún en los estudios de las relaciones de México con Estados Unidos. Se trata, en efecto, de un prejuicio sociocultural firmemente enraizado en el etnocentrismo norteamericano, que quizás haga prácticamente imposible que las relaciones con México adquieran para el gobierno, para la clase política, para los intelectuales y para la opinión pública norteamericana en general, la jerarquía, el alcance y la dimensión que por la vecindad geográfica, el interés estratégico, la estrechez de vínculos y la interdependencia económica deberían corresponderles.

La política exterior norteamericana no sólo hace la distinción entre aliados y enemigos a la que nos hemos ya referido, sino que a su visión del mundo, al debate público sobre asuntos internacionales y al proceso de toma de decisiones, añade un tratamiento diferencial entre los países a los que por razones culturales e intelectuales se les reconoce una dimensión nacional de conjunto y aquellos otros a quienes se ve sólo de manera parcial, en relación con asuntos concretos. Respecto a los países de Europa Occidental, se ha realizado tradicionalmente en Estados Unidos un esfuerzo —no siempre exitoso— para verlos y tratarlos como entidades amplias, provistas de historia y de cultura y no como meros *issues*. A esto se le llama la visión atlántica de la política exterior norteamericana.

A riesgo de simplificar puede decirse, sin embargo, que los verdaderos "aliados" de Estados Unidos son sólo un puñado de países a los que intelectualmente se respeta como entidades nacionales complejas. Al mismo tiempo, Estados Unidos tiene también la tendencia a categorizar en forma más amplia a sus enemigos: éste es, obviamente, el caso de la Unión Soviética.

En cambio, respecto a América Latina y a la mayor parte de los países en desarrollo, la tendencia cada vez más acusada es ignorar cualquier otro aspecto o dimensión que no sea el tema específico en torno al cual gira el interés norteamericano en el país de que se trate. El uso de razonamientos de seguridad nacional ha acentuado la tendencia a fraccionar y aislar las realidades nacionales de los países del Tercer Mundo con los que Estados Unidos mantiene relaciones. Curiosamente, no son los países con los que se tienen relaciones más estrechas y amistosas aquellos que Estados Unidos respeta, trata o considera con seriedad intelectual y política, sino sólo aquellos que asumen la condición de enemigos y provocan, por lo tanto, interés, curiosidad y temor.

Para Estados Unidos, México es *issue*, no nación. Este fraccionamiento de la realidad mexicana se acentúa cada día más. Incluso, los autores que dominan ahora el debate intelectual y universitario en Estados Unidos sobre México no son quienes aportan —como lo hicieron algunos intelectuales e historiadores en los años veinte y treinta— una visión de conjunto, ni quienes incorporan en sus análisis un sentido profundo de la cultura y de la historia, sino quienes mejor se especializan en áreas problemáticas específicas, desarticulan y fragmentan los asuntos de su interés. En vez de que la vecindad geográfica y los procesos silenciosos de integración contribuyan a que la sociedad norteamericana vea a la sociedad mexicana en su conjunto y se plantee seriamente la posibilidad de una asociación consciente y amplia con ella, lo que se manifiesta es el desinterés y la ignorancia de la realidad nacional mexicana. Mientras más inevitable e intenso es el encuentro con México, más evidente es el rechazo a la asociación de conjunto y más obsesiva la tendencia a convertir a México en un simple listado de problemas.

Las referencias al llamado mercado común México-Estados Unidos-Canadá no son sino manifestaciones retóricas de un debate que no tiene con relación a México un verdadero sustento. Para los norteamericanos es posible concebir a Canadá, país en última instancia europeo, como el socio de una integración en sentido amplio, pero no a México. Dado el etnocentrismo de la cultura política norteamericana, el tipo de asociación que los estadounidenses quisieran tener con México es cualitativamente muy distinta a la sociedad con Canadá. Respecto a México, el pragmatismo mercantilista de

los norteamericanos, el interés por aprovecharse de recursos y ventajas económicas comparativas e incluso el propósito político de cooperación para contribuir a un orden de prosperidad y estabilidad en nuestro país, se dan en un contexto cultural que no incita al encuentro, sino a la contención, al distanciamiento y a la urgencia de neutralizar los efectos contaminantes de la sociedad mexicana. En otras palabras, la asociación de Estados Unidos con México no ha sido ni será considerada como la expresión de una verdadera "comunidad" de intereses entre los dos países, sino como un acuerdo de conveniencia limitado. Estados Unidos no busca tener con México una verdadera relación especial de amistad amplia, respeto y beneficios mutuos como la que parecería estar buscando la actual élite gobernante mexicana, sino una relación de conveniencia, que le permita usar los bienes mexicanos sin tener que compartir demasiado y sobre todo sin tener que dejar abiertos los canales de migración. Respecto a Canadá, sí existe un gran consenso en la sociedad norteamericana de que es parte de la "comunidad cultural" y humana a la que ellos pertenecen; en cambio, México no representa lo común y lo propio sino lo inevitable, extraño e indeseable. Los mexicanos son los *aliens*, los *indocumentados*. Este concepto, que se usa en el debate migratorio, alude no sólo a una dimensión legal sino también a una dimensión cultural y humana. En Estados Unidos el mexicano es el prototipo del inmigrante indeseable, respecto al cual las razones económicas para recibirlo nunca han coincidido con las razones culturales para rechazarlo. Trasladando estas ideas a la visión imperial, la frontera sur ha sido y sigue siendo la temible frontera con los bárbaros; en cambio, la frontera norte es la amigable frontera con Europa.

Si el grupo gobernante mexicano tuviese claras estas circunstancias no contaría con la posibilidad de llegar con Estados Unidos a un acuerdo genuino de complementariedad simétrica ni mucho menos de integración económica. En efecto, lo que los actuales mexicanos buscan de Estados Unidos no es posible, porque lo que ofrecen y proponen no tiene reciprocidad.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Por primera vez en este siglo un conjunto de líderes políticos mexicanos se ha propuesto dejar atrás la desconfianza y el resentimiento y tocar las puertas de Estados Unidos para demandar, con base en los vínculos económicos preexistentes, una relación especial y un trato preferencial. La clase política estadounidense ha respondido a este llamado con ambigüedad y confusión. Los norteamericanos no

supusieron que tal llamado ocurriría de manera más o menos espontánea, ni que los promotores de esta relación especial fuesen a ser los herederos directos de un régimen que por sistema y por ideología rechazó toda iniciativa que lo identificase como aliado de Estados Unidos. Más aún, no deja de llamar la atención de los norteamericanos que el proceso de liberación de la economía mexicana haya ido tanto o más lejos de lo que tradicionalmente se demandaba de México, y que todo ello sea consecuencia no de un cambio de régimen, ni pueda ser visto como la conquista política directa de un grupo económico vinculado de antemano con Estados Unidos.

A pesar de la simpatía, la respuesta política de Estados Unidos no ha estado definitivamente a la altura del ofrecimiento ni de los méritos y expectativas del gobierno mexicano. Éste es un hecho irónico que invita a una nueva reflexión sobre el carácter fundamental de las relaciones de México con Estados Unidos y sobre sus elementos subyacentes. No quiero sugerir aquí que en vista de los factores políticos y culturales que impiden a México negociar con Estados Unidos una asociación concertada con base en una agenda genuinamente bilateral, deba nuestro país renunciar a las ventajas económicas comparativas que le ofrece la colindancia geográfica con la economía más rica del mundo, ni adoptar, para ser respetado, la postura agresiva de su enemigo. El proceso de transición política por el que atraviesa nuestro país, aunado a los complejos fenómenos de la relación con Estados Unidos y a las necesidades económicas inmediatas, exigen diseñar para el futuro una estrategia de negociación basada no en expectativas irrealizables sino en el reconocimiento de la historia y de las determinantes políticas de esta vecindad única.

LA LEY DE REFORMA Y CONTROL DE LA INMIGRACIÓN DE 1986 Y LAS PERCEPCIONES MEXICANAS DE UN ENFOQUE BILATERAL DEL PROBLEMA

CARLOS RICO F.
El Colegio de México

Durante la década y media que culminó con la aprobación de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA) de 1986, se llevaron a cabo innumerables reuniones tanto en México como en Estados Unidos en las que se debatieron las fuentes, alcances y características de los flujos migratorios entre ambos países. Uno de los temas frecuentemente subrayado por académicos y funcionarios mexicanos a lo largo de esas discusiones fue el de la necesidad de dar "soluciones bilaterales a un problema bilateral". Al mismo tiempo, sin embargo, la participación mexicana en debates *internos* estadounidenses relacionados con la acción del Congreso en este tema fue muy limitada. Hubo una clara falta de iniciativa y de cabildeo activo en Capitol Hill durante el proceso que culminó con la IRCA. De hecho, en esta instancia particular, no se hizo un esfuerzo sistemático por dar al énfasis en el bilateralismo una traducción concreta en acciones dirigidas a lograr que en la elaboración de la ley se tomaran en cuenta las posiciones y preferencias del gobierno mexicano.

Tal actitud fue frecuentemente percibida por los observadores norteamericanos como contradictoria. Esto fue particularmente así con relación a la limitada respuesta que las autoridades mexicanas dieron a las iniciativas estadounidenses encaminadas a establecer algún tipo de consulta. Aun hoy día no existe un acuerdo en ambos lados de la frontera en cuanto a si tales instancias representaron auténticos ejercicios de consulta.¹ El dato básico, sin embargo, sigue

¹ Se han hecho declaraciones contradictorias sobre si México fue verdadera-

siendo el mismo: la autoridades mexicanas insistieron en incluir a la migración en la agenda de casi cualquier reunión que tuviera lugar entre funcionarios o legisladores de ambos países, subrayando la necesidad de dar "soluciones bilaterales" al problema, pero se negaron a participar en consultas limitadas en torno a la reforma legislativa.

En el presente ensayo se analiza esta supuesta inconsistencia. La hipótesis explorada sugiere que sus raíces se encuentran en las actitudes mexicanas —dominantes durante ese periodo— en torno a la naturaleza misma del fenómeno, la posibilidad de diferentes respuestas estadounidenses hacia el mismo y el contenido específico de un verdadero acercamiento bilateral con respecto a los problemas migratorios entre ambos países. Después de resumir la evolución de esas actitudes desde la terminación del Programa de Braceros a mediados de los sesenta hasta mediados de los ochenta, se describen los efectos que esas percepciones dominantes tuvieron en las preferencias de México con respecto a un acercamiento bilateral para el manejo de los flujos migratorios. En la tercera sección del ensayo se evalúa el efecto que podría tener la Ley de Reforma y Control de la Inmigración sobre esas percepciones. Mi opinión es que las actitudes mexicanas pueden cambiar como resultado del nuevo contexto creado por la aprobación de la IRCA y también por el surgimiento de flujos significativos de migración de "terceros países" hacia México y hacia Estados Unidos a través de territorio mexicano.

Aun cuando tal cambio en las percepciones mexicanas tuviera lugar, podría no conducir a un mayor bilateralismo en el manejo de los flujos migratorios. Para que surja una percepción compartida de la necesidad de "soluciones bilaterales", deberán ocurrir

mente consultado en el curso del proceso de la reforma legislativa. Mientras que los mexicanos nos hemos quejado frecuentemente de la falta de tal consulta, los funcionarios estadounidenses siguen afirmando que siempre que intentaban discutir el tema con las autoridades mexicanas éstas evitaban hablar sobre las soluciones al problema que se estaban discutiendo en el Congreso, limitándose con frecuencia a presentar propuestas dirigidas a profundizar en el estudio y conocimiento científico del fenómeno. Estas declaraciones y contradecaciones no son nuevas. (Un ejemplo tuvo lugar en agosto de 1977, cuando el Plan Carter fue presentado en el Congreso.) Diego Asencio —presidente de la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y la Cooperación para el Desarrollo Económico y uno de los funcionarios estadounidenses que participaron en las consultas con la administración López Portillo— y Richard Day —consejero en jefe de las Minorías del Comité del Poder Judicial del Senado norteamericano— han expresado quejas similares. Participaciones durante el Simposio sobre los efectos internacionales de la Ley de Reforma de Inmigración y Control de 1986, organizado por la Rand Corporation y el Urban Institute, Guadalajara, México, 3 al 5 de mayo de 1989.

cambios en los planteamientos que han dominado el debate estadounidense sobre el tema durante los últimos quince años, Creo que la situación que más probablemente promovería estos cambios paralelos sería una de éxito *relativo* en la aplicación de la IRCA. Esta posibilidad se explora en la sección de conclusiones del ensayo.

ACTITUDES MEXICANAS HACIA LA MIGRACIÓN DE LA MANO DE OBRA INDOCUMENTADA, 1966-1986

Dos objetivos de política guían las preocupaciones mexicanas en este campo durante las dos décadas que cubre el presente ensayo. El primero y, en mi opinión, el más importante, se resume en la necesidad de preservar los flujos, de mantener abierta la "válvula de escape". El segundo se refiere a la protección de los derechos de los migrantes.

Los planteamientos mexicanos en torno a la mejor manera de lograr estos objetivos básicos de política varían durante el mismo periodo, como resultado, en parte, de cambios paralelos en las percepciones mexicanas sobre la naturaleza del fenómeno y los tipos de opciones de política que se abren a los gobiernos en esta área.² En este sentido, se pueden identificar dos subperiodos desde el fin del Convenio de Braceros. El primero abarca los años de 1966 a 1974. El segundo llega hasta mediados de los años ochenta. La migración se define como un tema bilateral en ambos subperiodos, pero el contenido específico de un enfoque de política que pudiese asumir la naturaleza bilateral del fenómeno cambia de uno al otro.

Diez años en busca de un acuerdo formal

Las preferencias mexicanas durante el primer subperiodo son, claramente, una respuesta a la terminación unilateral del Acuerdo de Braceros por parte de Estados Unidos. Esta respuesta establece un precedente importante por lo que respecta a la eficacia de los esfuerzos dirigidos a influir en procesos de toma de decisiones ostensiblemente internos. Aun cuando los intereses y preocupaciones domésticas definieron los términos del debate que llevó a la decisión

² Hablar de "la percepción mexicana" es desde luego una simplificación. No existe una visión mexicana sobre estos temas. Las ideas identificadas en esta sección del ensayo, sin embargo, son en mi opinión claramente dominantes al sur de la frontera durante cada uno de los subperiodos revisados.

de terminar el programa,³ las autoridades mexicanas expresaron su oposición abierta y reiteradamente. Estaban muy preocupadas por las posibles consecuencias de lo que veían como una restricción —o un posible cierre completo— de la válvula de escape. La gravedad de esa preocupación puede percibirse en las medidas motivadas por la terminación del programa. El lanzamiento del Programa de Industrialización Fronteriza de 1965, por ejemplo, se relacionaba explícitamente con la necesidad de proporcionar trabajo a aquellos mexicanos que ya no podrían encontrar trabajo en Estados Unidos.⁴ Dificilmente sorprende, bajo esta luz, que las autoridades mexicanas hubiesen tratado de influir en decisiones relacionadas con el Acuerdo Bracero. Sus resultados, sin embargo, no correspondieron ni a sus intereses ni a sus expectativas. Aun cuando las acciones mexicanas contribuyeron a la prolongación por un año del programa,⁵ no pudo evitarse el resultado final.

En las condiciones creadas por la terminación del Acuerdo, el contenido específico de la cooperación bilateral preferido por las autoridades mexicanas era —y siguió siéndolo durante casi una década— bastante claro. El Programa de Braceros había permitido cierto grado de participación bilateral en el control del flujo. Después de 1964 las posturas oficiales mexicanas se centran en la necesidad de negociar un nuevo acuerdo similar al terminado unilateralmente por Estados Unidos. Ésta parecía entonces no sólo la mejor manera de participar en el manejo del flujo, sino también la manera más segura de alcanzar los dos objetivos de política básicos mencionados anteriormente: mantener los flujos y proteger a los emigrantes.

La experiencia de la segunda mitad de los sesenta dejó clara una cosa: la terminación del programa, más que “cerrar la válvula”, simplemente contribuyó a modificar la condición jurídica de la mano de obra migratoria, impulsándola a la clandestinidad. La preocupación mexicana en torno a la pérdida de oportunidades de trabajo disminuyó y la protección de los emigrantes se convirtió en la razón básica de las preferencias mexicanas por un acuerdo bilateral formal. Las autoridades norteamericanas de este periodo, sin embargo, no hicieron más que tomar nota de las preferencias mexi-

³ Richard B. Craig, *The Bracero Program. Interest Groups and Foreign Policy*, Austin, University of Texas Press, 1971.

⁴ Donald W. Baerresen, *The Border Industrialization Program of Mexico*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1971.

⁵ Manuel García y Griego, “The Importation of Mexican Contract Laborers to the U.S., 1924-1964: Antecedents Operation and Legacy”, en Peter G. Brown y Henry Shue (comps.), *The Border that Joins; Mexican Migrants and U.S. Responsibility*, Totowa, N.J., Rowman and Littlefield, 1983.

canas, las cuales nunca fueron objeto de discusiones o negaciones formales.

La opción por el *statu quo*

Las autoridades mexicanas modifican su posición básica después de 1974; ya no insisten en la necesidad de que se firme un nuevo acuerdo del tipo del Convenio de Braceros. El contexto en el que este cambio ocurre es digno de ser examinado, pues eleva hasta los niveles más altos del gobierno mexicano un debate que hasta ese momento se había limitado a círculos académicos. Todo comienza cuando las autoridades mexicanas detectan cambios en las posiciones estadounidenses en torno al tema. Como preparativo de la primera visita de Estado del nuevo presidente estadounidense a México, la administración Ford envía señales que parecen sugerir la voluntad, por primera vez en más de una década, de discutir la posibilidad de un nuevo convenio de braceros. Sin embargo, en lugar de celebrar tales tentativas, las autoridades mexicanas deciden responder fríamente a ellas. Esta reacción se relaciona, en primer lugar, con el momento en que tiene lugar el cambio percibido en las actitudes estadounidenses. El hecho de que ocurra no sólo inmediatamente después de las primeras noticias sobre los descubrimientos de petróleo en el sureste de México, sino en el momento crucial para las políticas de Washington hacia los productores árabes de petróleo, suscita preocupaciones que van más allá de esta área específica. La nueva y más comprensiva actitud estadounidense es vista por actores mexicanos cruciales como un intento por vincular la migración y otras áreas cruciales de la relación bilateral. Esta posibilidad de que los estadounidenses utilicen la inmigración como instrumento de política exterior se convertirá en una de las preocupaciones mexicanas más permanentes en esta área temática durante las dos décadas que culminan con la IRCA. En el contexto específico de 1974, ayudó a que se produjera un cambio fundamental en las preferencias del gobierno federal.

El cambio percibido en las posiciones estadounidenses promovió una discusión interna acerca de la naturaleza del fenómeno y de las opciones de políticas abiertas a los gobiernos con el fin de controlarlo o al menos de administrarlo. Ya he señalado que la experiencia misma había probado que un acuerdo formal no era necesario para "mantener la válvula abierta". La creencia de que tal acuerdo facilitaría la protección de los ciudadanos mexicanos también fue puesta en tela de juicio, en el curso del debate interno. La historia del Programa de Braceros, subrayaban académicos distinguidos

que lograron atención a nivel presidencial, no apoyaba tal creencia.⁶ Como resultado, la condición legal del flujo comenzó a ser percibida en los círculos de formulación de política mexicanos como sólo parcialmente relacionada con la adecuada protección de los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos.⁷

El último argumento fundamental para establecer un documento bilateral y obligatorio había empezado a desmoronarse. El beneplácito de las autoridades mexicanas con el *statu quo* en esta área, en particular —como se discutirá más adelante— con relación a las alternativas existentes, se hizo cada vez más evidente. La mano de obra *indocumentada* se consolidó, después de mediados de los años setenta, como la preocupación dominante de los académicos y funcionarios mexicanos con relación a los flujos migratorios entre su país y Estados Unidos. Casi ninguna declaración oficial o estudio académico se hacía en México (o, para el caso, en Estados Unidos) con respecto a otros tipos de flujos migratorios, que también abarcaban a un número considerable de personas durante aquellos años. Las demandas de un acuerdo formal fueron desechadas. La protección se convirtió gradualmente en el vínculo fundamental entre la emigración y la política exterior mexicana.

Supuestos dominantes en México desde mediados de los setenta

Después del cambio que tuvo lugar alrededor de 1974, los argumentos mexicanos empezaron a basarse en una serie de supuestos que hacían cada vez más irrelevantes las posiciones previas en cuanto al contenido específico de un enfoque bilateral. Tres de estos supuestos, íntimamente relacionados, son particularmente pertinentes en el contexto de este ensayo. En primer lugar, *la definición del problema como una cuestión del mercado de trabajo*. Sin negar el papel de factores históricos e incluso sociales, como aquellos asociados a la emergencia de redes de familias y comunidades estrechamente unidas, las percepciones mexicanas vieron al fenómeno como fundamentalmente de naturaleza económica, una respuesta

⁶ Ernesto Galarza era el más destacado de ellos. Véase, Jorge Bustamante, "Mexican migration: The political dynamic of perceptions", en Clark W. Reynolds y Carlos Tello (comps.), *U.S.-Mexico relations; economic and social aspects*. Stanford, California, Stanford University Press, 1983.

⁷ Tal creencia nunca estuvo plenamente generalizada en esos círculos. El ex embajador de México en Washington, Hugo B. Margáin, por ejemplo, siguió defendiendo su preferencia por un acuerdo formal, argumentando que facilitaría las actividades de protección llevadas a cabo por los representantes mexicanos en Estados Unidos.

a presiones simultáneas de factores de expulsión y atracción que crearon poderosas fuerzas y realidades económicas.

El segundo supuesto se refiere a *la dificultad de ejercer control gubernamental sobre este tipo de flujo no gubernamental*. Los mercados pueden ser regulados, canalizados e incluso relativamente administrados, pero intentar eliminarlos parece un ejercicio más bien inútil —tal era, en la práctica, el argumento mexicano.

El tercero y último supuesto ponía énfasis en *la necesidad objetiva de la agricultura y la economía estadounidenses de tales trabajadores*. El razonamiento en este caso seguía más o menos las siguientes líneas: los mercados de trabajo estadounidenses están claramente segmentados y el tipo de mano de obra proporcionada por los trabajadores indocumentados tiene un efecto de desplazamiento muy limitado en relación con los trabajadores estadounidenses. Si la mano de obra mexicana indocumentada no estuviese disponible las consecuencias incluirían, además de la creación limitada de oportunidades de trabajo, mayor mecanización de los procesos de producción, transferencia de algunas operaciones fuera del país y, en algunos casos, incapacidad de los pequeños y medianos productores de competir. Aun cuando mercados de trabajo específicos fueran afectados negativamente, el impacto global de los emigrantes en la economía estadounidense es, por tanto, positivo. Esto, argumentaban con frecuencia los participantes mexicanos, se reconocía incluso en la legislación estadounidense que, a través del así llamado “Texas Proviso”, hacía legal la contratación de “trabajadores ilegales” al mismo tiempo que consideraba fuera de la ley no sólo su internación en territorio estadounidense sino aun el darles refugio.

FUENTES DE LA “INCONSISTENCIA”

Si ahora volvemos a la aparente inconsistencia de las posiciones mexicanas con que se inicia este ensayo, el papel fundamental de los supuestos que acabo de resumir surge con claridad. Son, de hecho, no sólo la fuente principal de las posturas mexicanas después de 1974, sino la razón fundamental de las dificultades encontradas para traducir el énfasis bilateral dominante en nuestro país en esfuerzos por influir en el debate estadounidense.

¿Sobre un terreno común?

El primer impacto de las percepciones dominantes en este campo se relaciona con el limitadísimo terreno común que existe para la

discusión entre los representantes de ambos países. Los supuestos básicos mexicanos se hallaban tan alejados de las percepciones que dominaban en el debate estadounidense durante aquellos años, que ni siquiera existía una definición común del problema. Los puntos de partida de las principales líneas de razonamiento de cada lado eran de hecho demasiado distintos como para permitir un mínimo de entendimiento común.

Los supuestos dominantes del lado mexicano implicaban que el objetivo de un enfoque bilateral debía ser la *regulación de un flujo inevitable*. Después de que se empezó a instalar en el debate estadounidense un clima claramente restriccionista, se hizo cada vez más difícil procesar a través de la política estadounidense casi cualquiera de las formas que pudiera asumir una propuesta así. Siempre que se presentaba una iniciativa de crear algún tipo de programas para trabajadores temporales, por ejemplo, las magnitudes de la migración necesaria para que fuera significativo lo ponían fuera del alcance hasta de los participantes más "heterodoxos" del debate estadounidense.

Por lo general se podía esperar, por otro lado, que la tendencia principal de ese debate considerara los enfoques bilaterales como mecanismos para contribuir no en el manejo, sino en la interrupción del flujo. Ya que el tipo de enfoque bilateral que los mexicanos hubieran podido favorecer parecía estar fuera de discusión, era prácticamente imposible que tuviera lugar cualquier diálogo significativo en cuanto al manejo de los flujos migratorios. Dada la satisfacción básica mexicana con las realidades existentes, el *statu quo* parecía claramente preferible a las opciones disponibles.

Nunca sucederá lo peor

Pero si un cambio "positivo" en el *statu quo* no era una posibilidad, tampoco era probable uno "negativo". Al menos ésta parecía la conclusión más importante en torno al comportamiento gubernamental estadounidense que se derivaba de los supuestos clave revisados previamente: dado que la migración de trabajadores no sólo desempeñaba funciones positivas, al menos en el corto plazo, para la economía mexicana, sino que era también requerida por la estadounidense, no sólo se podía sino que se debía esperar que la "válvula" se mantuviera abierta. El tono del debate sobre la inmigración en el Congreso introdujo algunos matices en este argumento. De hecho, conforme las versiones del proyecto de ley "Simpson-Mazzoli" fueron derrotadas, se empezó a percibir a Estados Unidos (o a los diversos intereses y actores de ese país que participaron

en el debate sobre la inmigración) como capaz de dañar —o, al menos, de pasar completamente por alto— sus propios intereses “objetivos”.

Estas percepciones modificadas en cuanto a las respuestas probables de Estados Unidos no fueron suficientes para convencer a las autoridades mexicanas de la necesidad de “intervenir” activamente en el debate legislativo estadounidense. El sentido de su argumento, de hecho, seguía sin cambiar: las autoridades norteamericanas no querían o no serían capaces de detener el flujo migratorio.

En los años ochenta, este supuesto básico mexicano se tradujo en la convicción de que sería muy difícil que cualquier ley fuera aprobada y que cualquier ley aprobada tuviera un efecto real. Si se aprobaba cualquier medida podía esperarse que incluyera tantos “agujeros” que la convertirían en un ejemplo de “ley simbólica”.⁸ El tortuoso camino seguido por la reforma legislativa en este asunto desde principios de los años setenta fue visto como la confirmación de esa creencia. Como consecuencia, parecía no haber necesidad de un esfuerzo concertado por parte de los mexicanos por participar activamente en las discusiones legislativas.

La aprobación de la IRCA a fines de 1986 —que tomó por sorpresa no sólo a las autoridades mexicanas sino a muchos observadores de ambos lados de la frontera— introdujo una nueva serie de consideraciones. Las reglas *de facto* del juego encarnado por el “Texas Proviso”, por ejemplo, fueron remplazadas por el reconocimiento del papel que desempeñaban los factores de atracción y el intento por eliminarlos a través de sanciones a los empleadores. Antes de describir los perfiles básicos del nuevo contexto creado por esta y otras características de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración, se debe completar el cuadro de las razones que fundamentaban la aparente inconsistencia mexicana incorporando el papel de nociones mexicanas más amplias —también dominantes durante aquellos años— con respecto a las relaciones bilaterales en general y, más específicamente, los peligros asociados con la “intervención” en política interna estadounidense.

Los dilemas de la no intervención

En el curso de todas las consultas bilaterales que tuvieron lugar durante los años setenta y ochenta, las autoridades mexicanas expre-

⁸ Uso este concepto en el sentido expuesto en Kitty Calavita: *California's "Employer Sanctions": The Case of the Disappearing Law*, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, Research Report Series núm. 39, 1982.

saron repetidamente su decisión de respetar el “derecho soberano” de Estados Unidos de aprobar leyes sobre esta cuestión sin tratar de influir en el proceso interno de formulación de políticas de aquel país. Se pueden dar dos razones principales para explicar esa decisión. En primer lugar, no era que los funcionarios mexicanos estuvieran satisfechos con los detalles de tal enfoque, sino, más bien, que *una vez que los actores políticos estadounidenses relevantes habían decidido lidiar con el problema a través de la legislación interna*, no había mucho que pudiera hacerse con base en una contribución mexicana a tal proceso.⁹ Como resultado, las consultas fueron vistas como componentes menores de un ejercicio básicamente unilateral y se tuvo un incentivo limitado para prestarles una atención seria.

En segundo lugar, una preocupación más general sobre la conveniencia de “intervenir” en la política doméstica estadounidense iba en la misma dirección. La no intervención ha sido un precepto central de la política exterior mexicana. Históricamente ha reflejado una profunda preocupación de que otros gobiernos puedan tratar de convertirse en participantes activos y abiertos en la política interna mexicana. Las autoridades mexicanas, de hecho, nunca han formalizado ningún tipo de esquema de cabildeo en Washington. La reticencia a participar en el debate interno estadounidense durante el periodo examinado no se limitaba, por lo tanto, a los asuntos de la inmigración.

La noción de que el comportamiento en esta área temática era, en buena medida, un ejemplo de un patrón mucho más general, complementa el argumento que he tratado de exponer. En mi opinión, sin embargo, son los distintos supuestos que guiaron las perspectivas mexicanas a mediados de los años setenta o a mediados de los años ochenta los que deberían considerarse como factores explicativos clave de las preferencias expresadas por las autoridades mexicanas con relación al contenido específico de esquemas bilaterales relevantes en cada uno de esos subperiodos. Como los perfiles básicos de la muy compleja historia que he delineado lo muestran, los supuestos y las percepciones se modificaron de un subperiodo al otro. ¿Podrían modificarse de nuevo en el futuro inmediato como resultado de las nuevas realidades introducidas por la aprobación de la IRCA? Ésta es la pregunta que guía la siguiente sección de este ensayo.

⁹ Como se apuntó previamente, un intento anterior de hacerlo durante las últimas etapas del Programa de Braceros había mostrado su poca eficacia en este aspecto. García y Grieger, *op. cit.*

La IRCA y las percepciones mexicanas

Con el fin de evaluar el impacto que la aprobación de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración podría tener en las preferencias mexicanas en torno a la forma específica que pudieran asumir en el futuro los enfoques bilaterales de los flujos migratorios, se debe tener una imagen lo más concreta posible de los actuales objetivos de política mexicanos en esta área. El mantenimiento de los flujos y la protección de los trabajadores mexicanos han sido considerados a lo largo de este ensayo como los objetivos cruciales. En esta sección de mi trabajo, sostengo que la presencia *temporal* de trabajadores en Estados Unidos es la opción que mejor resuelve la tensión entre los intereses mexicanos de corto y largo plazo afectados por los flujos migratorios.¹⁰

Las reacciones inmediatas a la aprobación de la IRCA

Al centrarnos en la situación creada inmediatamente después de la aprobación de la IRCA a fines de 1986, se pueden identificar dos conjuntos de actitudes en las discusiones mexicanas del nuevo contexto creado. Por un lado estaban aquellos que sostenían que la nueva ley no tendría un efecto significativo en el fenómeno. Esta línea de razonamiento daba nueva forma a un argumento bien conocido: la fuerza de las realidades económicas y sociales que impulsan el flujo es tal que sería imposible detenerlo.¹¹ Mientras los diferenciales de los salarios permanezcan iguales, los factores básicos que lo explican siguen estando vigentes. Los esfuerzos legislativos pueden introducir algunos cambios en las características e incluso en las dimensiones del flujo, pero serán una entre diversas variables a considerar al respecto.¹²

¹⁰ Este supuesto se relaciona con el sentido del debate mexicano más reciente sobre el tema. En él, la noción de la "válvula de escape", ha tendido a ser complementada con la preocupación acerca del otro lado de la moneda: la fuga de capital humano. Esto ha contribuido a clarificar la tensión entre los intereses mexicanos a corto y largo plazo. A corto plazo, la migración sirve para aliviar las presiones sobre el mercado de trabajo pero, a la larga, es evidente que conviene a los intereses mexicanos conservar a tales trabajadores en casa. Éste fue uno de los temas incluidos durante las audiencias públicas organizadas por el Senado mexicano durante el primer semestre de 1985.

¹¹ Tal insistencia no ha disminuido. Véanse, por ejemplo, las declaraciones de Ofelia Woo Morales, coordinadora del "Proyecto Cañón Zapata" del Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, reproducido en Araceli Domínguez: "Ni la Zanja evitará el flujo de ilegales a EU: Colegio de la Frontera Norte", *Excélsior*, sección En los Estados, p. 1, 27 de enero de 1989.

¹² Otros factores importantes incluirían, por ejemplo, los cambios en la rela-

Por otra parte, se expresó cierta preocupación —de una manera bastante clara— en cuanto a la repatriación potencial de un número significativo de trabajadores mexicanos. Conforme las autoridades estadounidenses comenzaron a emprender lo que era ampliamente percibido al sur de la frontera como un esfuerzo por detener la migración indocumentada destinado al fracaso final, los observadores mexicanos consideraron que los esfuerzos por aplicar drásticamente la ley —hasta el punto de las expulsiones masivas— no podrían ser descartados a corto plazo. A pesar de repetidas declaraciones por parte de distintos funcionarios estadounidenses de que tales acciones no tendrían lugar, los antecedentes históricos que apuntaban en dirección contraria parecieron brindar razones de peso a tal preocupación.

¿Se modifican los supuestos?

Debido a que esta segunda preocupación inmediata no se ha materializado, nuevos tópicos han entrado en las discusiones al sur de la frontera en cuanto al impacto potencial de la IRCA en los intereses mexicanos. En mi opinión, el punto de partida de cualquier posible consideración sobre los supuestos dominantes debe ser la comprensión de que —a pesar de las intenciones de los más ardientes defensores del argumento restriccionista— el objetivo básico de la IRCA no es detener el flujo sino controlarlo y regularlo. Esta sencilla idea significa que, pese a toda la retórica que la rodea, la nueva legislación está más próxima a los objetivos mexicanos de lo que la mayoría de los observadores podría haber esperado. Mecanismos tales como la expansión de las disposiciones conocidas como H2A, el Programa Especial para los Trabajadores Agrícolas (SAW) y las Medidas para el Reabastecimiento de Trabajadores Agrícolas (RAW) muestran de manera clara que importantes intereses norteamericanos desean mantener abierta la posibilidad de que ingrese un número considerable de emigrantes a la economía de Estados Unidos. Existe, sin embargo, un lado negativo en esta situación, tal y como se ve desde la perspectiva mexicana. El problema más importante al respecto se refiere a la naturaleza unilateral de los mecanismos introducidos para alcanzar este objetivo.

ción costo-beneficio de la decisión del emigrante potencial, que fueron introducidos por la crisis económica mexicana.

La cuestión de los programas unilaterales de trabajadores temporales

Todos los programas que acabamos de mencionar comparten una característica común: no sólo han sido diseñados unilateralmente, sino que incluso serán administrados por autoridades estadounidenses. Esta aplicación unilateral de algunas de las medidas de la IRCA podría convertirse en una nueva fuente de preocupación mexicana,¹³ bastante distinta de las examinadas hasta ahora. La posibilidad de que tal desarrollo se concrete, sin embargo, está relacionada no sólo con los objetivos propuestos por la ley sino con la capacidad de las autoridades estadounidenses de aplicarlas efectivamente. Un éxito significativo de su parte abriría una posibilidad real de una modificación en las percepciones mexicanas —un cambio que podría acarrear definiciones distintas sobre el contenido específico de un enfoque bilateral viable.¹⁴

La primera serie de preguntas que deben plantearse se refiere a las medidas de la IRCA en sí misma antes de considerar la capacidad del gobierno estadounidense de hacerlas efectivas. Hay que preguntarse, en primer lugar, si los mecanismos y programas incorporados en la IRCA podrían ser sujetos a algún tipo de manejo binacional. Segundo, investigar qué tan relevantes son para los objetivos de política mexicanos. El programa H2A proporciona un buen ejemplo de algunos de los temas relacionados con este aspec-

¹³ La naturaleza unilateral de estas medidas es problemática no sólo porque el flujo involucra a ciudadanos mexicanos y es afectado por acontecimientos y políticas adoptadas en México por el gobierno mexicano, sino por otra dimensión un tanto inexplorada del fenómeno que también está presente: el hecho de que importantes instrumentos sociales y políticos se dejen en manos de quien controla la distribución de un bien bastante escaso, al escoger candidatos para cualquiera de estos programas. El peculiar "reclutamiento" de trabajadores mexicanos en territorio mexicano por autoridades estadounidenses en el contexto del programa SAW, por ejemplo, brindó un espectáculo un poco extraño. Que las autoridades mexicanas hayan decidido no reparar en el punto parece haber sido el resultado más de una decisión de mantener el tono cordial de la relación que una manifestación de reconocimiento a los méritos de esa política.

¹⁴ Hasta ahora, la preocupación por la aplicación unilateral —pero aplicación a fin de cuentas— de algunas medidas legislativas estadounidenses ha sido más un asunto de interés para algunos académicos y el "público atento" que una nueva percepción mexicana dominante. En el texto exploro algunas de las condiciones bajo las cuales podría interpretarse tal situación. Es necesario tomar también en cuenta que varios factores se oponen a la posibilidad de que dichas medidas pudieran ser incorporadas como percepciones mexicanas ampliamente compartidas. Es de esperarse que haya oposición a las iniciativas dirigidas en esta dirección. Después de todo, de hecho representarían casi una aceptación a participar en el manejo de estructuras definidas y diseñadas unilateralmente.

to, pues plantea el empleo temporal: el tipo de flujo migratorio que he identificado como una posible alternativa preferida por México. El carácter flexible del H2A en oposición a la naturaleza rígida del SAW y del RAW, también sugiere posibilidades futuras. En mi opinión, si el H2A se convierte en un mecanismo importante para la migración temporal en un futuro no tan lejano, cabría esperar intentos de incorporar la participación mexicana en el programa. Esto, sin embargo, dependerá del grado de éxito alcanzado al aplicar la ley. Ésta es la única manera en la que el H2A podría volverse un “mecanismo más significativo”.

El bilateralismo de “puerta principal” y el grado de éxito de la IRCA

Una revisión sumaria de las dos posibilidades extremas que se abren en este sentido resulta útil para organizar la discusión. Si la IRCA puede aplicarse en su totalidad, los trabajadores admitidos bajo el SAW y el RAW podrán eventualmente desplazarse a otras ramas de su actividad. Esto tal vez tenga un impacto significativo en el número de personas que un programa H2A tendría que cubrir. Aquí yace una clara posibilidad de cambio en las percepciones. Diversos actores mexicanos, una vez que la IRCA probara su funcionalidad y produjera este tipo de resultados, muy probablemente preferirían un enfoque bilateral para el programa, lo que les permitiría tener cierta capacidad de decisión en cuanto a sus particularidades.

Los cambios en las actitudes mexicanas, sin embargo, no garantizarían el surgimiento de soluciones bilaterales. Hacen falta dos para bailar el tango y Estados Unidos tampoco se ha mostrado, hasta ahora, interesado. Una cuestión crítica, entonces, sería si las actitudes estadounidenses también se modificarían como resultado de la IRCA.¹⁵ En este sentido son cruciales las evaluaciones sobre la capacidad estadounidense de ejercer control unilateral sobre los flujos. Esto también depende del éxito que pueda alcanzar la implementación de la IRCA. Un programa unilateral plenamente exitoso, como el incluido en la discusión de las precondiciones para los cam-

¹⁵ Serían particularmente importantes las modificaciones en las percepciones norteamericanas en torno a la naturaleza y dimensiones del fenómeno, por un lado, y por el otro, a la capacidad gubernamental de controlar unilateralmente el flujo. Hay indicios de que algunos cambios ya han ocurrido en el primer rubro. El debate en cuanto a la magnitud del fenómeno, por ejemplo, ha sido facilitado por los resultados del programa de amnistía.

bios en las actitudes mexicanas, no sería transformado necesariamente en uno bilateral por los legisladores estadounidenses. Si la IRCA, por otro lado, pareciera no estar funcionando, una de las opciones abiertas a los círculos de toma de decisiones de aquel país sería ensayar un enfoque más bilateral apoyado por los observadores mexicanos y algunos estadounidenses. Así, el contexto más favorable para el cambio de percepciones tanto en México como en Estados Unidos depende de que se produzca una situación en que la legislación funcione pero no muy bien. Esto proporcionará la oportunidad del manejo común de una "puerta principal" para la migración legal, en particular la de los trabajadores temporales

Sin embargo, aun el contexto creado por el éxito limitado de la aplicación de las medidas de la IRCA no llevaría necesariamente a la creación de más enfoques bilaterales. Las reacciones estadounidenses seguramente incluirían propuestas dirigidas a la aprobación de una legislación aún más estricta. Cuál de las opciones prevalecerá, es una pregunta abierta. En este momento, los elementos para no descartar una respuesta positiva son proporcionados por dos desarrollos paralelos. En primer lugar, el trabajo de la Comisión Internacional para el Estudio de la Migración Internacional y la Cooperación para el Desarrollo Económico creada por la IRCA.¹⁶ En segundo lugar, el clima político positivo en las relaciones intergubernamentales en general, el cual, aunque comenzó durante los dos últimos años de la administración Reagan, se volvió dominante después de las prácticamente simultáneas tomas de posesión de Carlos Salinas de Gortari y de George Bush.¹⁷

El éxito relativo en la implementación de la IRCA es, sin embargo, sólo uno (aun cuando en mi opinión es el más importante) de los factores que podrían influir favorablemente en las posibilidades de un cambio de actitudes que llevase a probar nuevas formas de enfoques bilaterales. Existen otros desarrollos que podrían conducir hacia direcciones similares. El punto crucial aquí es el medio a través del cual los objetivos de política nacional identificados

¹⁶ Las consultas bajo los auspicios de la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y la Cooperación para el Desarrollo Económico abren una interesante posibilidad al respecto. Existe una considerable satisfacción en los círculos mexicanos de formulación de políticas con el tono de los intercambios que ya han tenido lugar; sus resultados concretos, sin embargo, aún no se han establecido.

¹⁷ Este factor contextual abre tanto posibilidades como dudas: ¿Resistirá esta actitud las complejidades de los tratos bilaterales? ¿Podría desbordarse hacia el manejo de áreas temáticas específicas tales como la migración? Éstas me parecen preguntas clave para cualquier intento de evaluar la relevancia del tono positivo que ha acompañado a los intercambios iniciales entre la administración Bush y Salinas en torno a la materia de estudio de este ensayo.

vis-à-vis de aquellos otros desarrollos puedan ser mejor alcanzados mediante esfuerzos bilaterales.

Otras fuentes de bilateralismo

¿Cuáles podrían ser algunos de estos objetivos? Por parte de Estados Unidos, el más importante podría ser la necesidad de preparar a México para un esfuerzo conjunto dirigido a los migrantes de terceros países. Éste es claramente un objetivo común en el que no es nada fácil ponerse de acuerdo. Para México, los esfuerzos por controlar la migración centroamericana tendrán un impacto sobre las relaciones con esos países. Se pueden concebir, de hecho, esfuerzos para lidiar con esta cuestión sobre la base de acuerdos con los gobiernos del istmo y no necesariamente con Estados Unidos. El hecho de que este tipo de colaboración fuera incluida como uno de los resultados de la Séptima Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, celebrada a fines de agosto de 1988 en la ciudad de México, es un indicio no sólo del clima positivo global logrado en la relación intergubernamental sino también de las posibilidades implícitas de llegar a algún tipo de enfoque bilateral con base en la inmigración de terceros países a través de México.¹⁸

Por lo que toca a los objetivos de política mexicanos, se puede señalar una posibilidad distinta que refleja la relevancia permanente de uno de ellos, presentado al inicio de este ensayo. El bilateralismo puede verse como un instrumento para mejorar la protección de los derechos de los emigrantes mexicanos en Estados Unidos.¹⁹ Esta preocupación podría volverse cada vez más importante si las condiciones de vida y de trabajo se deterioran para aquella parte del flujo que siga existiendo. El grado de éxito de la IRCA es, de nuevo, importante en este sentido. Sin embargo, aun si las sancio-

¹⁸ La Comisión Binacional es —con excepción de las cumbres presidenciales— la instancia de mayor nivel para el diálogo intergubernamental y la negociación entre ambos países. A su séptima reunión, por ejemplo, asistió prácticamente la mitad del gabinete del presidente Bush. Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, Departamento de Estado: Comunicado de Prensa: VII Reunión Binacional México-Estados Unidos de América, Tlatelolco, Distrito Federal, 7 de agosto de 1989. Como debe quedar claro a partir del cuerpo de este ensayo, sin embargo, este tipo específico de bilateralismo no es resultado de la IRCA ni da un tratamiento adecuado a los temas que han dominado las relaciones en esta área temática por más de dos décadas.

¹⁹ El subsecretario de Relaciones Exteriores, Sergio González Gálvez, ha discutido públicamente, la posibilidad de que la administración Salinas pudiese proponer la negociación de un tratado bilateral que salvaguarde los derechos de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos. Arthur Golen, "Mexico asks safeguards for workers", *The San Diego Union*, pp. A-1 y A-20, 17 de junio de 1989.

nes a los empleadores funcionan, hay razones para no esperar un cese total de los flujos migratorios.²⁰ Si los mexicanos continúan emigrando hacia Estados Unidos bajo esas condiciones, se verán más orillados a la clandestinidad y, como resultado, la necesidad de la protección gubernamental mexicana podría de hecho incrementarse.

En esta instancia particular, sin embargo, no parece haber razones convincentes para esperar que las autoridades estadounidenses se interesen en particular en actividades de protección cuando éstas involucran a emigrantes indocumentados. Muy probablemente considerarían este tipo de ejercicio de bilateralismo como directamente opuesto a su objetivo de desalentar tal migración. Por lo tanto, la posibilidad de que el bilateralismo se convierta en un instrumento útil para resolver este problema está directamente relacionada con la posibilidad de que surja en el futuro un tipo de "bilateralismo de puerta principal".

Las acciones bilaterales conjuntas que han tenido un impacto en los flujos migratorios también pueden originarse fuera de esta área temática específica. Una vinculación percibida con otros flujos comúnmente definidos como problemas que deben ser resueltos, puede proporcionar los incentivos necesarios para convencer —al menos en alguna parte— a las autoridades mexicanas de que deben colaborar. El tráfico de drogas es el candidato más factible para ello, como se demostró en las operaciones realizadas de manera conjunta por las autoridades norteamericanas y mexicanas a principios de 1989.²¹ Las relaciones transgubernamentales podrían convertirse en un elemento importante en este renglón. Aun si no se percibiera una relación entre la inmigración y aquellos otros flujos, los esfuerzos por frenar cualquiera de ellos implican controles fronterizos, los cuales difícilmente pueden realizar una discriminación de los flujos. Esto puede originar actividades binacionales que, provocadas por dinámicas distintas a las presentadas en este ensayo, tendrían un impacto en los flujos migratorios. Al resultado podría denominársele "bilateralismo indirecto".

Se debe subrayar una advertencia final en cuanto a la posibilidad de que surja algún tipo de bilateralismo en esta área temática. Como lo muestra la discusión previa, aun cuando los gobiernos mexicano y norteamericano puedan tener objetivos que sea factible

²⁰ Las "redes", por ejemplo, aún funcionarían y se podría esperar, por ejemplo, que al menos parte de esos flujos hallara un espacio en la "economía informal" de algunos centros urbanos de Estados Unidos.

²¹ Véanse los comentarios de Jorge Bustamante en "Operativo conjunto", *Excelsior*, p. 6-A, 27 de febrero de 1989.

perseguir mediante actividades conjuntas, parece bastante probable que aquéllos recibirán un énfasis distinto en cada lado de la frontera. Los objetivos de política en esta área temática no han sido y no podrán ser idénticos para ambos países en el futuro cercano. Como resultado, algunos de los problemas previos relacionados con las dificultades sobre el acuerdo en cuanto al contenido específico del bilateralismo podrían tomar una nueva forma.

No sólo la aprobación de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración en 1986, sino varios otros desarrollos, abren la posibilidad del bilateralismo en un futuro no muy distante. La importancia de la IRCA, sin embargo, sobresale claramente. Su relevancia para las relaciones México-Estados Unidos, de hecho, no se limitará al impacto que pueda tener en las percepciones mexicanas en cuanto a los esfuerzos conjuntos para el manejo de los flujos migratorios. Como colofón al argumento principal desarrollado en este ensayo, en esta última sección tomo el ejemplo de los programas de legalización, con el fin de sugerir brevemente algunos otros impactos potenciales sobre la relación bilateral en un nivel más amplio.

CONSECUENCIAS INVOLUNTARIAS: LA IRCA, LOS PROGRAMAS DE LEGALIZACIÓN Y LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

La IRCA puede afectar las relaciones México-Estados Unidos en formas bastante impredecibles. Una breve revisión de las implicaciones de uno solo de los componentes fundamentales de la ley —los programas sobre legalización— demuestra claramente este punto. La información disponible señala que estas medidas cubrirán a un número importante de mexicanos tanto como parte del programa de amnistía como a consecuencia del SAW. Las solicitudes mexicanas representaron por mucho el mayor número en ambos casos. Cabe esperar que una proporción significativa de esos emigrantes que sean efectivamente admitidos se hará más permanente, cambiará sus empleos actuales y eventualmente optará por la ciudadanía estadounidense.

El impacto de esta nueva ola de emigrantes legales en las relaciones México-Estados Unidos variará conforme avance en el tiempo. Este proceso podría ser bastante interesante incluso antes de que se conviertan en ciudadanos estadounidenses. En el futuro inmediato, por ejemplo, uno podría esperar que los temas relacionados con la participación política en México de ciudadanos mexicanos que residen legalmente en Estados Unidos se conviertan en cuestiones contenciosas para los actores norteamericanos. Aquellos mexi-

canos residentes en Estados Unidos podrían, por ejemplo, pujar por el reconocimiento de sus derechos de votar en las elecciones a nivel nacional en su país de origen —práctica generalizada en varios otros casos nacionales—. Tal demanda se ha hecho ya y se puede esperar su intensificación en el futuro. También hemos tenido claros ejemplos en el pasado reciente de la posibilidad de que esto llegue a ser apoyado por ciudadanos estadounidenses quienes estarían en una posición de tratar de llevarla a la agenda de las discusiones intergubernamentales.

Los derechos electorales serían sólo una parte del tema. Si la decisión previa de los emigrantes de “votar con sus pies” brinda algún indicio, parecería justo asumir que una proporción significativa de esos votos fuera a los partidos de oposición. Tanto la demanda misma como sus resultados probables, entonces, podrían afectar el trato bilateral, aun en el nivel intergubernamental.

Si los nuevos emigrantes alteran algunos de los patrones de conducta que han caracterizado a los emigrantes mexicanos en el pasado, y optan por la ciudadanía estadounidense cabría esperar que se produjera una ola significativa de migración legal como resultado de las medidas para la reunificación familiar incluidas en la legislación norteamericana actual.²² La migración “documentada” puede convertirse en una dimensión significativa de las relaciones entre Estados Unidos y México durante la siguiente década. En un plazo aún más largo, la consolidación de una comunidad mexicano-estadunidense interesada en ejercer una influencia no sólo en Estados Unidos sino en México y en las relaciones México-Estados Unidos planteará nuevos retos a ambos gobiernos.

Los programas de legalización y sus implicaciones también ilustran un punto más general: el impacto de la IRCA en las relaciones México-Estados Unidos puede ser bastante contrario a las intenciones de algunos de sus principales promotores. Una de las fuerzas motoras de la reforma legislativa en esta área temática fue, como lo expresara el entonces procurador general William French Smith, la necesidad de recuperar el “control de las fronteras [de Estados Unidos]”. Una aplicación exitosa de las medidas de legalización traería consigo una paradoja final a este respecto, lo cual resume, en cierta forma, las complejidades que posee el intento de gobernar procesos que son producto de fuentes económicas y sociales profundas.

²² Aquí operan varios factores. Entre ellos, el número de solicitudes que finalmente será aprobado, la medida en que éstas incluirán a las unidades familiares y la práctica de trasladarse a Estados Unidos y esperar allí para cumplir con las formalidades para la legislación.

Dada la concentración de los emigrantes mexicanos en áreas cercanas a la frontera, cabe esperar en el futuro una frontera más activa y vigorosa como resultado de los cambios legislativos. Después de todo, el cruzar la frontera de ida y vuelta ya no conllevará riesgos significativos para la más reciente ola de emigrantes a los Estados Unidos. El mayor número de interacciones entre las economías y sociedades de México y Estados Unidos no es algo que agrade a mucha gente de ambos países. Si los temas de la migración nos dan alguna clave, habrá muchas dificultades para detener el proceso.

LA LEY ESTADUNIDENSE DE COMERCIO DE 1988: IMPLICACIONES GLOBALES Y EFECTOS EN LAS RELACIONES COMERCIALES DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS
El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

En 1988 el Congreso de Estados Unidos promulgó una nueva ley comercial denominada Ley de Comercio y Competitividad (LCC), la cual guiará la política comercial estadounidense relativa a las importaciones y exportaciones hasta bien entrada la siguiente década. Esta ley tendrá también un importante impacto en la política de negociación internacional de Estados Unidos en el ámbito del comercio internacional y un posible impacto negativo sobre las relaciones comerciales con nuestro país.

La LCC es una ley de amplio alcance que modifica en forma sustantiva la mayor parte de las disposiciones existentes de la legislación sobre comercio exterior y establece nuevas pautas en rubros importantes de la política comercial y de negociación internacional de Estados Unidos. La LCC ha sido percibida por algunos analistas como un instrumento totalmente inadecuado para hacer frente a los complicados problemas comerciales que afronta Estados Unidos en la actualidad; en particular se le ha tachado de tener una intención profundamente proteccionista. Para otros, la LCC ratifica el compromiso tradicional y la preferencia ideológica de Estados Unidos hacia un orden comercial liberal. En nuestra opinión, empero, la caracterización adecuada de este instrumento debe ubicarse entre estos dos extremos. Lo que sí resulta incontrovertible es que la LCC resultó la culminación de un proceso político largo y complicado en el cual el Congreso de Estados Unidos ha impuesto un

cambio importante en las prácticas comerciales estadounidenses.

Desde la perspectiva de uno de los principales socios comerciales de Estados Unidos como México, uno de los aspectos más preocupantes de la nueva ley comercial es que refuerza dos tendencias peligrosas en la política de comercio exterior estadounidense, a saber, la tendencia hacia el neoproteccionismo legal y la tendencia a incrementar las limitaciones a la autoridad discrecional del presidente de Estados Unidos en el manejo de la política comercial y en particular para conceder alivio a las industrias sujetas a la competencia de las importaciones.

Por neoproteccionismo legal nos referimos a que el ámbito de validez de las leyes comerciales de Estados Unidos se ha ido ampliando de tal modo que se ha propiciado la utilización de las leyes comerciales con propósitos proteccionistas. Por ejemplo, en los casos a que se refiere la sección 301, casi cualquier práctica comercial de un país extranjero podría estar sujeta a represalias por parte del gobierno estadounidense si es considerada como "no razonable", "no justificada" o "discriminatoria", criterios sumamente difusos y vagos. En el caso de los juicios *antidumping* o de impuestos compensatorios, la aplicación de medidas compensatorias depende de cómo se evalúe si la industria interna ha sufrido daño o cómo se defina un subsidio o el *dumping*.

Una parte importante de la legislación comercial estadounidense desde 1979 se ha dedicado a elaborar los criterios y requisitos para obtener alivio de las importaciones dentro de estas normas. En términos generales, los cambios y criterios conformados han aumentado la probabilidad de que las industrias puedan obtener alivio de las importaciones, de tal modo que se ha conformado un proteccionismo dentro del proceso legal administrativo. Este proteccionismo legal ha sido la fórmula política para pacificar las demandas crecientes de mayor protección de cada vez mayor número de industrias que exigen cuotas, restricciones cuantitativas o protección sectorial.

La ley que discutimos continúa esta tendencia de incorporar cambios en las prácticas administrativas en aquellos casos en que la Comisión de Comercio Internacional o el Departamento de Comercio hayan tomado "el camino equivocado". En gran número de casos, conviene aclarar, el presidente puede ya tomar las medidas que la LCC impone. La cuestión central, sin embargo, es si el presidente debe mantener sus poderes discrecionales respecto a cuándo y respecto a cuáles casos actuar o si la ley debe ordenar su actuación en ciertas situaciones claramente prescritas.

Por ejemplo, el gobierno de Reagan ya había adoptado sustancialmente la política denominada "super 301", que impone la nue-

va ley, como se demuestra en las acciones agresivas con base en la sección 301 tomadas contra Japón, Corea y Taiwán a partir de julio de 1985. Sin embargo, los presidentes Ford, Carter y Reagan mostraron poca disposición a utilizar la sección 301 excepto en situaciones muy específicas por temor a establecer difusos precedentes que ampliaran el ámbito de aplicabilidad de la sección 301. La ley, sin embargo, impone dos áreas específicas en donde la sección 301 no se había utilizado antes, a saber, respecto de los programas gubernamentales cuya meta principal es la promoción de exportaciones (*export targeting*) y en los casos de abuso de los derechos de los trabajadores.

En el presente trabajo nos proponemos analizar esta legislación y sus posibles implicaciones sobre la política comercial de Estados Unidos en general y las relaciones comerciales con nuestro país en particular. Iniciamos con una discusión general sobre el entorno económico-político en el que surgió la LCC. A continuación hacemos un análisis general de las disposiciones más importantes de la LCC, para concluir con un análisis detallado de las disposiciones que pueden llegar a afectar en forma importante las relaciones comerciales de México con nuestro principal socio comercial.

EL AMBITO ECONÓMICO-POLÍTICO DE LA LCC

La premisa básica que sin duda guió la redacción de la LCC fue la idea de que la política comercial estadounidense debe forzar el acceso de sus productos, servicios e inversiones estadounidenses a los mercados internacionales. Por ello la LCC propone un conjunto de principios y estrategias de negociación dirigidos a incrementar la capacidad de Estados Unidos para obtener un mayor acceso a los mercados internacionales y una serie de instrumentos legales encaminados a lograr de los gobiernos extranjeros la eliminación o alteración de cualesquiera políticas o prácticas comerciales desleales a los productos estadounidenses.

Semejante tendencia es más que comprensible si tenemos en cuenta el enorme deterioro de la balanza comercial de Estados Unidos que se inició desde 1981 y que se ha ampliado aceleradamente desde entonces hasta alcanzar en 1987 una marca sin precedente de 170 000 millones de dólares. En la última década Estados Unidos pasó de ser la principal nación acreedora del mundo a la más grande deudora.

Tres factores principales contribuyeron a ese rápido deterioro de la balanza comercial estadounidense. En primer lugar, la valorización del dólar desde mediados de 1980 colocó a la producción

norteamericana en una marcada desventaja competitiva con la producción externa, tanto en su propio mercado como en otros países. Según las estimaciones del economista Fred Bergsten, cada punto de deterioro en la competitividad estadounidense se reflejaba —en el término de un año o de un par de años siguientes— en un efecto negativo sobre la balanza comercial que oscilaba entre los 2 000 y 3 000 millones de dólares. De acuerdo con este cálculo, si entre mediados de 1980 y 1984 el dólar aumentó su valor ponderado entre 30 y 40%, el deterioro en la balanza comercial de Estados Unidos inducido por la valoración del dólar osciló entre los 60 000 y los 120 000 millones de dólares.¹

En segundo lugar, a partir del inicio de la recuperación de Estados Unidos a finales de 1982, luego de la profunda recesión internacional de 1981, la economía estadounidense ha crecido de manera más rápida que la del resto de los países industrializados, con los consiguientes efectos sobre los flujos de comercio.

Por último, la crisis financiera externa de varias economías en desarrollo, particularmente las latinoamericanas, ha forzado la contracción de sus importaciones provenientes de Estados Unidos, que durante los últimos años de la década de los años setenta se habían expandido aceleradamente, estimuladas por un dinámico proceso de endeudamiento externo. Ese activo papel del mercado latinoamericano en las exportaciones estadounidenses se reflejó, por ejemplo, en el aumento de la participación de la región en las ventas externas de aquel país, que pasó de 13% en 1973 al 17% en 1981.² La súbita reducción en la capacidad de importar de América Latina desde la crisis financiera redujo sensiblemente las compras al exterior y deterioró de manera notable la balanza comercial de Estados Unidos.

Fred Bergsten estima que el deterioro del comercio exterior estadounidense registrado entre 1981 y 1984 representó a fines de ese último año aproximadamente 2 500 000 empleos en los sectores de exportación y en los competidores con la producción importada. Aproximadamente tres cuartas partes de esos empleos perdidos correspondían a la industria manufacturera.³ El mantenimiento de elevados índices de desocupación y su concentración en un número de sectores específicos reforzaría poderosamente la tendencia a inundar a la rama legislativa —es decir, al Congreso— con solicitudes

¹ Fred Bergsten, "The U.S. Trade deficit and the dollar". Statement before the Subcommittee on International Finance and Monetary Policy, Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Washington, D.C., junio 6 de 1984.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

des de alivio a las importaciones. El Congreso, entonces, se vería obligado a asumir un nuevo papel en la política comercial, a saber, el papel protagonista contra el inflexible enfoque de libre mercado del gobierno del presidente Reagan.

Desde 1934, las legislaciones comerciales se han concebido básicamente para transferir los aspectos de la política comercial a la rama ejecutiva.⁴ Aunque el Congreso en general ha apoyado un comercio liberal desde los años cuarenta, su compromiso no ha sido total. La mayoría de los miembros del Congreso exigen que el presidente disminuya los efectos nocivos de las crecientes importaciones sobre las industrias nacionales que se vean gravemente perjudicadas.

Pese a la adopción de la Ley Ómnibus de 1984, en la que se establecieron ya nuevas medidas para proteger a las industrias más afectadas por las importaciones, el Congreso no quedó del todo satisfecho y en 1985 siguió insistiendo en que existía un inaceptable peligro económico para la nación al no querer enfrentar el Ejecutivo el creciente déficit comercial o el desequilibrio, cada vez mayor, del tipo de cambio.⁵

Con el ánimo de atraer la atención del Ejecutivo y mostrar la seriedad de sus intenciones de asumir el papel protagonista contra el enfoque demasiado librecambista del gobierno de Reagan, el Congreso debatió en su 99 sesión de 1985-1986 casi 300 iniciativas de ley que de una u otra forma afectaban las importaciones. El Ejecutivo no podía darse el lujo de pasar por alto indefinidamente el hecho de que existían altas probabilidades de que se promulgara una legislación comercial abiertamente proteccionista.

Fueron sin duda las tácticas de presión del Congreso las que llevaron al gran giro en la política comercial y financiera que se estableció en septiembre de 1985. James A. Baker III, actual secretario de Estado, había pasado a ser secretario del Departamento del Tesoro y figura dominante de la política económica internacional de la nación. Baker admitió que uno de los factores principales que explicaban el déficit comercial estadounidense era la política macroeconómica que el gobierno de Reagan venía adoptando desde principios de la década, en particular la política de sobrevaluación del

⁴ Véase a este respecto el excelente libro de I.M. Destler, *American Trade Politics. System under Stress*. Washington Institute of International Economics, 1986, especialmente el capítulo primero, pp. 1-37.

⁵ Un análisis detallado de la Ley Ómnibus de 1984 puede encontrarse en Gustavo Vega Cánovas, "Comercio y política en Estados Unidos: librecambismo versus proteccionismo desde la Segunda Guerra Mundial", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega C., *México-Estados Unidos, 1984*, Centro de Estudios Internacionales, 25 aniversario, México, El Colegio de México, 1985, pp. 111-155.

dólar. A fin de propiciar la declinación del déficit comercial llegaría con los otros países industrializados al famoso Acuerdo Plaza, mediante el cual Estados Unidos se propuso devaluar el dólar hasta en un 30%. Paralelamente, anunciaría el inicio de una nueva política comercial más activista, destinada a crear un "campo de juego más parejo", es decir, una política de negociación comercial internacional a nivel bilateral muy agresiva, a fin de lograr un trato recíproco para sus productos en los mercados internacionales y penalizar todas las prácticas comerciales desleales de otros países hacia sus productos.⁶

No resulta exagerado afirmar que sin esta reorientación política básica, la LCC de 1988 habría sido sin duda mucho más restrictiva de lo que a la postre resultó. El Congreso pudo entonces aprobar un endurecimiento más responsable de la ley comercial, laborioso proceso que duraría tres años.

SÍNTESIS DEL CONTENIDO DE LA LEY

Todo análisis del contenido de la LCC de 1988, para lograr un grado suficiente de profundidad, debe en nuestra opinión tener en cuenta tres elementos centrales que influyeron en las deliberaciones del Congreso. El primero es la creencia básica, difundida entre los miembros del Congreso, de que el proteccionismo abierto y generalizado no era el remedio apropiado para el enorme déficit comercial. La mayoría de los miembros del Congreso reconocieron que el camino adecuado hacia el equilibrio se encontraba en la expansión de las exportaciones y en la adopción más general de la política macroeconómica, es decir, un tipo de cambio más competitivo y un menor déficit del presupuesto federal.⁷

El segundo elemento fue la percepción compartida por muchos legisladores de que los presidentes estadounidenses se han inclinado demasiado en favor del libre comercio y no han tomado suficientemente en cuenta los intereses y necesidades tanto de los exportado-

⁶ Véase el "Administration Statement on Trade Policy" del 23 de septiembre de 1985, publicado en el *Washington Post* el 24 de septiembre de 1985. Como parte de esta nueva política, Estados Unidos iniciaría una serie de acciones de represalia en contra de Japón, Corea y Taiwán con base en la sección 301 de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984. Igualmente iniciaría acciones similares contra algunos países europeos en ese año.

⁷ Stephen D. Cohen, "La Ley Comercial de los EUA: una iniciativa que abre mercados", en *Perspectivas Económicas*. Revista trimestral de la economía mundial, Washington, D.C., United States Information Agency, núm. 67, 1989/2, pp. 20-26.

res nacionales como de aquellos sectores severamente afectados por las importaciones. En consecuencia, numerosos miembros del Congreso pensaron que éste debía promulgar una legislación que abordara globalmente todos los aspectos relacionados con las importaciones y exportaciones tanto internas como externas. Esta nueva ley debía ser un bastión que sirviera al Ejecutivo para enfrentar las cuestiones fundamentales del comercio exterior, “especialmente en un tiempo en que muchos otros países estaban desafiando, con éxito, la competitividad internacional de la industria norteamericana”.⁸

El resultado de lo anterior fue una ley de más de mil páginas de extensión que resultó ser la culminación de un proceso de debate sumamente complejo que duró más de un año ante las dos cámaras del Congreso y que requirió reunir uno de los más numerosos comités de consulta bicamaral en toda la historia de Estados Unidos (199 miembros, que representaban nada menos que a 23 comités congresionales distintos), y redactar cuatro diferentes versiones de una iniciativa de ley comercial. De hecho, una de las versiones que resultó aprobada por ambas cámaras resultó vetada por el Ejecutivo en mayo de 1988. La versión final representó un consenso muy debatido entre el poder Ejecutivo y el Legislativo y su impacto final todavía está por dilucidarse.

Ya dijimos que esta ley ha sido percibida por un sesgo marcadamente proteccionista o como un instrumento que ratifica la tradicional postura estadounidense de defensa del librecambismo.⁹ No cabe duda de que en ella existen disposiciones que permiten sustentar una u otra postura. Sin embargo, no puede desconocerse que al menos la versión final de la ley no incluyó un buen número de medidas restrictivas que se consideraron en las versiones anteriores, tales como la imposición de mayores cuotas a las importaciones de acero, la adopción de cierto número de enmiendas claramente incompatibles con el GATT que hubieran facilitado aún más la aplicabilidad de la legislación *antidumping* y de impuestos compensatorios, la disminución de la cuota existente de importación de azúcar, o la exclusión del mercado estadounidense de los productos provenientes de aquellos países que hubiesen violado repetidamente las leyes aduanales de Estados Unidos. Pero de mayor peso simbólico es la exclusión de la famosa “Enmienda Gephardt” presentada por

⁸ *Ibid*, p. 22.

⁹ La primera postura se encuentra defendida en Ma. Elena Torres Ch. y Miguel Solís A., “Nueva Ley de Comercio de Estados Unidos: Efectos en las relaciones con México”, en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 6, junio de 1989, pp. 490-497. El segundo enfoque es defendido por Stephen D. Cohen, *La Ley Comercial de los EUA. . . op. cit.*

el congresista que incluso competiría por la postulación presidencial del Partido Demócrata.

De acuerdo con la Enmienda Gephardt, a todos los países que habiendo mantenido un patrón de superávits comerciales con Estados Unidos a la vez que una "pauta de prácticas comerciales desleales" con una repercusión negativa sobre el comercio de ese país, debía obligárseles a eliminarlas a grado tal que redujeran en un 10% anual su superávit comercial. De no hacerlo así, tendrían que establecerse medidas automáticas de represalia en contra de los países responsables.

Hagamos ahora un análisis general de las principales disposiciones de la LCC. Iniciamos con las medidas incluidas para favorecer las exportaciones.

AUTORIDAD DEL EJECUTIVO PARA NEGOCIAR NUEVOS ACUERDOS DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

Uno de los elementos principales de la LCC que refuerza la posición de aquellos que la perciben como un instrumento ideado para fomentar la liberalización comercial es la disposición que amplía la autoridad del presidente para establecer acuerdos de liberalización comercial recíproca, tanto arancelarios como no arancelarios, que afecten tanto las mercancías como los servicios. Esta ampliación de la autoridad del Ejecutivo es de fundamental importancia pues es el instrumento legal necesario para que pueda comprometer a Estados Unidos en las negociaciones del GATT o en las de acuerdos bilaterales. Esta autorización es tan importante que no resulta exagerado afirmar que gran parte de la explicación de los escasos avances que tuvo la Ronda Uruguay en el GATT durante su primera mitad se encuentra en el hecho de que muchos países no estuvieron dispuestos a negociar seriamente hasta que no se aclarara si la ampliación de la autoridad para negociar se le otorgaría al Ejecutivo estadounidense por parte del Congreso. Es claro que sin la participación de Estados Unidos la Ronda Uruguay tendría pocas posibilidades de éxito.

Conviene destacar que en la LCC con la ampliación de la autoridad para negociar al Ejecutivo, se ratificó el procedimiento especial de "pista rápida" (*fast track mechanism*) en el Congreso para apresurar la aprobación formal de acuerdos no arancelarios.¹⁰

¹⁰ De acuerdo con el mecanismo de "pista rápida", el Congreso no puede hacer enmiendas o revisiones a los acuerdos comerciales a los que llegare el Ejecutivo, sino que su aprobación o rechazo debe hacerse respecto del conjunto del acuerdo

No cabe duda de que esta medida resulta una de las principales para alcanzar el objetivo central de expandir las exportaciones. Podemos, por otra parte, encontrar otras claramente diseñadas para alcanzar esta meta. Entre otras, se encuentran las siguientes: a) la modificación de los programas agrícolas nacionales, a fin de propiciar que los productos estadounidenses ganen mayor competitividad a nivel mundial; b) la agilización de los controles a las exportaciones estadounidenses mediante la reducción de los requerimientos de licencias para embarques a países considerados aliados de Estados Unidos y la disminución del número de artículos controlados; c) la autorización de cerca de 980 millones de dólares para programas de capacitación y actualización de trabajadores a fin de mejorar la productividad laboral. Éstas son algunas de las principales medidas para favorecer las exportaciones. Entremos ahora, sin embargo, a las disposiciones dirigidas a restringir las importaciones.

LA PROTECCIÓN Y LA SECCIÓN 201 DE LA LCC

Todos los países tienen en cuenta situaciones para dar alivio y asistencia a industrias y sectores que compitan excesivamente con las importaciones, y el GATT reconoce este derecho.¹¹ Hay un derecho equivalente, y el GATT también lo reconoce, para tomar represalias contra prácticas comerciales desleales de otros países, tales como el *dumping* o los subsidios a la exportación. En Estados Unidos, sin embargo, parte importante de las actividades de los legisladores desde 1974 se ha dirigido a elaborar criterios más flexibles para conceder alivio a las importaciones e imponer represalias contra prácticas desleales, criterios que no resultan consistentes con las obligaciones de Estados Unidos ante el GATT.

A diferencia de las disposiciones que pugnan por más reciproci-

y no de sus partes. Este mecanismo, por ejemplo, se utilizó en la discusión y aprobación de los acuerdos del libre comercio celebrados entre Estados Unidos e Israel y Canadá, y será de gran importancia para el logro de acuerdos significativos por parte de Estados Unidos en la Ronda Uruguay del GATT o en ulteriores acuerdos bilaterales a que Estados Unidos pudiera llegar en un futuro cercano.

¹¹ El artículo XIX del GATT permite que un país imponga medidas para proteger sus industrias, si se comprueba que las importaciones dañan una industria específica. Las normas del GATT estipulan que un país debe satisfacer dos requisitos antes de invocar la cláusula de escape: 1) informar a los miembros del GATT cuál es el producto contra el cual se protege; 2) ofrecer una compensación justa por el valor del producto en cuestión. Esta compensación generalmente se hace mediante concesiones en otros productos de importación, reducciones de algunos aranceles, etc. Las secciones 201 y 301 de la LCC son las que protegen la industria de ese país, según los lineamientos de los artículos VI, XI, y XIX del GATT.

dad e incluyen la concesión de autoridad al Ejecutivo para negociar acuerdos con otros países, en las reformas a las disposiciones sobre alivio de las importaciones y sobre el comercio desleal el Congreso ha buscado y logrado reducir la influencia del Ejecutivo en la administración de estas leyes. El avance de este proceso de reducción de la influencia del Ejecutivo puede claramente percibirse en las leyes comerciales de 1974, la de Acuerdos Comerciales de 1979 y la Ley de Comercio *Ómnibus* de 1984.¹²

La LCC continúa esta tendencia, ofreciendo cambios en el método para determinar el daño a una industria de modo que no puedan agregarse factores como causa del daño. Se establece la denominada "protección temporal" para superar situaciones críticas de una industria o de un sector de acuerdo con la decisión de la Comisión de Comercio Internacional (CCI). Se considera que una industria se encuentra amenazada cuando disminuye su participación en el mercado como resultado del incremento en importaciones, no puede generar el capital suficiente para modernizar su planta y equipo o le es imposible mantener los niveles tradicionales de inversión en investigación y desarrollo. La protección temporal también se autoriza cuando el daño es debido a la mala administración de la empresa o a la competencia de otros productores internos. La industria nacional podrá además beneficiarse de la cláusula de escape si presenta un programa de ajuste o modernización que la lleve a competir de manera más favorable a corto o mediano plazo.

LA SECCIÓN 301 Y EL IMPERATIVO DE GANAR ACCESO A LOS MERCADOS

Esta sección es uno de los elementos más importantes de la LCC. En términos generales puede describirse como un paquete de medidas destinadas a alcanzar un mayor acceso a los mercados internacionales, alentando a otros países a reducir sus barreras a la importación. Una de las premisas básicas que ha guiado a los congresistas en la conformación de este paquete de medidas es la creencia de que Estados Unidos ha permitido más acceso al mercado estadounidense que el que ha recibido de otros países. En las numerosas iniciativas de legislación que se han presentado en la presente década, y la LCC no es ninguna excepción, prevalece la idea de que el déficit comercial se debe a que Estados Unidos mantiene

¹² Véanse mis trabajos: "Las exportaciones mexicanas y el nuevo proteccionismo estadounidense", en Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos 1982*, El Colegio de México, México, 1982, y "Comercio y política", *op. cit.*

abierto su mercado a los productos del exterior, lo que no ocurre en los mercados de numerosos países respecto a los artículos estadounidenses, porque no hay reciprocidad o por políticas desleales. Las preocupaciones del Congreso en este caso, son, pues, que el Ejecutivo en sus negociaciones consiga más reciprocidad y exija mejores y más rápidas soluciones contra las que se consideran prácticas comerciales desleales de otros países.

En cuanto a la reciprocidad, conviene destacar que aunque este principio siempre ha guiado la negociación de Estados Unidos (y del GATT), recientemente se ha impuesto en el Congreso un nuevo concepto del mismo. Tradicionalmente, se entendía por reciprocidad "un balance global entre la reducción de las barreras comerciales ofrecidas por Estados Unidos y la reducción obtenida por parte de otros países socios".¹³ Pero ahora "el movimiento que defiende un nuevo concepto de reciprocidad en el Congreso, subraya la reciprocidad de negociaciones concretas, basando su evaluación en criterios sectoriales más que en el reconocimiento de un balance global. Asimismo, propugna por una reciprocidad bilateral en el resultado de negociaciones comerciales, concentrándose en los países que gozan de superávits comerciales con Estados Unidos, y no les importan los superávits comerciales de Estados Unidos con terceros países o regiones."¹⁴ El último elemento importante de este nuevo concepto es que Estados Unidos debe forzar el acceso de los productos, servicios o inversiones estadounidenses a los mercados internacionales bajo la amenaza de reducir el acceso de los productos del país o países que no abran sus mercados.

Lo central del esfuerzo en favor del acceso a los mercados se encuentra en las enmiendas a la sección 301 de la Ley Comercial de 1974. Esta sección autoriza la adopción de medidas de represalia en casos en que las políticas comerciales extranjeras discriminen al comercio de Estados Unidos. Aquí es donde el Congreso, al reducir la discrecionalidad del Ejecutivo, le ha impuesto claros parámetros para actuar con energía y no diplomáticamente.

En la LCC se establecen tres importantes modificaciones a la sección 301. En primer lugar, se hace una transferencia de la autoridad final, en los casos considerados en la sección 301, del presidente al representante comercial del gobierno estadounidense (USTR). La transferencia de autoridad es claramente un intento de facilitar decisiones más rápidas y favorables para las empresas estadouniden-

¹³ William Cline, "Reciprocity: A New Approach to World Trade Policy", en William Cline (comp.), *U.S. Trade Policy in the 1980's*, Washington, D.C., Institute of International Economics, 1983.

¹⁴ *Ibid.*

ses perjudicadas o amenazadas por la competencia de las importaciones. El presidente, conviene señalar, mantiene la decisión final de recurrir a las sanciones.

En segundo lugar, se le concede autoridad al USTR de iniciar investigaciones y tomar medidas de represalia cuando las prácticas comerciales de otros países se consideren no razonables, discriminatorias o desleales y se constituyan en una carga sobre el comercio estadounidense y lo limiten.

En tercer lugar, la definición de prácticas desleales de comercio se amplía para incluir los abusos de los derechos de los trabajadores y los programas gubernamentales dirigidos a promover las exportaciones (*export targeting*).

Una disposición enteramente nueva es la denominada sección "super 301", la cual exige al USTR, en 1989 y 1990, identificar a aquellos países que muestren una pauta de prácticas comerciales desleales, así como aquellas prácticas comerciales cuya eliminación favorecería más las exportaciones estadounidenses. El USTR debe emprender negociaciones para eliminar dichas prácticas. Si no se tiene éxito, deben aplicarse represalias.

Una sección de la ley que muestra claramente lo que hemos denominado el imperativo del acceso a los mercados es la relativa al sector de telecomunicaciones, en donde Estados Unidos goza de una ventaja comparativa. La ley exige una identificación de los principales países problema, y el establecimiento de calendarios para la conclusión de negociaciones bilaterales encaminadas a reducir las barreras de otros países a las importaciones estadounidenses en este sector.

Otra importante disposición de la LCC digna de mención aquí es la que establece un reconocimiento explícito de la relación entre la política del tipo de cambio y los flujos comerciales. Se exige al secretario de Hacienda que identifique y negocie con los países cuyos grandes excedentes en la balanza de pagos se deban a los esfuerzos de sus gobiernos por mantener los tipos de cambio artificialmente bajos con relación al dólar estadounidense, obteniendo así una ventaja comercial desleal. Si bien no se fijan medidas de represalias específicas, la LCC sí exige al Departamento del Tesoro que informe por escrito anualmente al Congreso sobre los acontecimientos internacionales de política económica en general, y la política de tipo de cambio en particular.

Pasemos ahora a la discusión del posible impacto de la LCC sobre las relaciones comerciales con nuestro país.

POSIBLES REPERCUSIONES DE LA LCC SOBRE LAS RELACIONES CON NUESTRO PAÍS

Ya vimos que los elementos principales de la ley incluyen disposiciones importantes en relación con procedimientos para agilizar la aprobación del Congreso de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales negociados por el gobierno. Esta "vía rápida" para agilizar la aprobación del Congreso (*fast track mechanism*) resulta muy importante en el progreso de las relaciones entre Estados Unidos y México, pues puede servir para propiciar la expansión de las exportaciones mexicanas en los mercados estadounidenses por medio de acuerdos bilaterales limitados aprobados bajo el sistema de *fast track*. Sin embargo, hasta la fecha esta disposición no ha sido traída a colación en las discusiones bilaterales de comercio.

Por otra parte, también hay disposiciones en la LCC que podrían afectar negativamente a México. A continuación nos referiremos a las principales.

Disposiciones sobre recursos naturales

El Senado y el Ejecutivo se opusieron y rechazaron una disposición que se había incluido en una de las versiones de ley comercial anteriores que se discutieron en el Congreso, la cual podía haber ampliado la definición de prácticas desleales al comercio y que tenía como finalidad retrasar las exportaciones mexicanas de energéticos. Esa iniciativa hubiera expandido la definición de subsidio penalizable con impuestos compensatorios a cualquier práctica mediante la cual un gobierno vendiera o incentivara la venta de un recurso natural como un insumo de un producto exportable a un precio menor al del mercado libre. Esta disposición hubiera afectado seriamente las exportaciones mexicanas de cemento, amoníaco y de carbón negro, las cuales utilizan insumos derivados del petróleo.

En la versión final de la ley de comercio quedó una disposición menos severa para los recursos naturales. No se les aplicará el impuesto compensatorio a las importaciones que contengan insumos de bajo precio. Sin embargo, sí podrán estar sujetas a los procedimientos previstos por la sección 301 las importaciones procedentes de países que impidan o limiten a la inversión estadounidense los programas gubernamentales de otros países. De acuerdo con la LCC, la Comisión Internacional de Comercio (CIC) deberá identificar a países que nieguen a los productores estadounidenses el acceso a los insumos de bajo precio mediante restricciones a la inversión directa. Con base en los resultados de su investigación, el represen-

tante comercial del gobierno de Estados Unidos deberá iniciar las investigaciones que prevé la sección 301 para los casos más notables y capaces de producir mayor efecto adverso en Estados Unidos. Estas prácticas se considerarían barreras no razonables al comercio.

Esa modificación no elimina totalmente la amenaza. Sin embargo, los casos de la sección 301 que se refieran a demandas de prácticas no razonables no son tan amenazantes como los procedimientos para impuestos compensatorios cuya imposición es automática.

Productos perecederos

Una nueva disposición en la Ley de Comercio permite imponer, sin previo aviso, restricciones a las importaciones de productos perecederos. Esta disposición se incluyó a petición de grupos preocupados por el comercio con Canadá, pero podría ser mucho más grave para México. La medida permite que se otorgue el alivio, por razones de la cláusula de escape, 28 días a partir de la fecha en que el solicitante pida protección. El auxilio se otorga si *a*) la CCI hubiera vigilado las importaciones por lo menos durante 90 días antes de ser presentada la solicitud; *b*) si la CCI encuentra mediante una investigación preliminar que las importaciones están causando daño; *c*) si el presidente está de acuerdo en otorgar el auxilio. El presidente elige el tipo de auxilio. Aunque existe la posibilidad de que se impongan cuotas estrictas, la ley recomienda aranceles como la mejor alternativa.

Esta disposición, por cierto, es mejor que la que se incluía en una versión anterior, que permitía al secretario de Agricultura dar auxilio veinte días a partir del inicio de la investigación sin la necesidad de demostrar daños. De cualquier manera, será una amenaza para las exportaciones mexicanas que se las sujete a un proceso de vigilancia, puesto que el alivio se puede dar sin previo aviso. Las exportaciones mexicanas de tomate, frutas de invierno, legumbres y flores podrían incluirse en ese proceso de vigilancia.

Daño grave

Como es conocido, las exportaciones mexicanas de productos ensamblados con insumos estadounidenses en las plantas maquiladoras se han convertido en el segundo generador de divisas después del petróleo.

En la nueva ley existe una disposición que pone en peligro el

dinamismo de la industria maquiladora en virtud de las modificaciones que se establecieron a la sección 201, es decir, en la denominada cláusula de escape.

Los casos de cláusula de escape ocurren cuando un solicitante pide al gobierno federal que lo proteja de las importaciones que lo perjudican, ya sea mediante la imposición de aranceles, cuotas, o acuerdos de restricción de las exportaciones. Antes de que el presidente decida otorgar el alivio solicitado, la CCI tiene que demostrar que las importaciones le causan o le pueden causar un daño grave al productor solicitante. Uno de los factores clave que se toma en cuenta para determinar el daño es el rendimiento de la industria que solicita alivio de las importaciones. Antes de haberse promulgado la LCC, la CCI podía tomar en cuenta las utilidades obtenidas en las operaciones internacionales y en la producción interna. La nueva ley comercial, sin embargo, sólo permite que se tomen en cuenta las utilidades generadas por la producción interna. En otras palabras, a partir de ahora, en los casos de cláusula de escape la CCI, aparentemente, no podrá tomar en cuenta las ganancias generadas en las empresas maquiladoras para calcular las utilidades de la empresa matriz y tendrá que separar las utilidades que se deriven de esas operaciones. Este cambio, por consiguiente, aumenta la probabilidad de que las importaciones de las maquiladoras queden sujetas a resultados positivos de daño.

Lo irónico es que esta disposición no tuvo por objeto afectar las importaciones mexicanas. Fue propuesta por el senador Danforth, a quien le disgustaba que muchos productores de calzado estadounidense estuvieran importando calzado producido en Oriente. Las empresas generaban grandes utilidades gracias a esas importaciones que, además, quitaban empleos a los trabajadores estadounidenses.

La promoción de exportaciones (*export targeting*)

La Ley amplía la definición de prácticas comerciales injustas sujetas a represalias bajo la sección 301, para incluir la promoción de exportaciones definidas como "cualquier plan o proyecto gubernamental que tenga por objeto ayudar a una empresa a ser más competitiva en la exportación de cualquier clase o tipo de mercancías". La definición es tan amplia que se puede incluir casi cualquier acción que tome un gobierno para fomentar una industria, desde la protección de industrias nacientes, la ayuda regional, los subsidios para investigación y apoyo promocional. Todos los países, incluido Estados Unidos, dan ese tipo de ayuda. Muchas de estas acciones

son consistentes con el GATT y resultaría una violación del mismo someterlas a represalias.

No cabe duda de que un gran número de las exportaciones mexicanas se producen en industrias que se han beneficiado o podrían beneficiarse de alguna forma de ayuda gubernamental, la que a su vez podría definirse como un programa ilegal dentro de esta disposición, estando por ello México en peligro de alguna forma de represalia. Esta disposición no toma en cuenta la necesidad que tienen países como México de apoyar en alguna forma a sus industrias para que alcancen los niveles de competencia internacional o para contrarrestar intervenciones análogas de otros países.

COMENTARIOS FINALES

¿Cuál es el significado global de la nueva ley comercial para la dirección futura de la política comercial de Estados Unidos y en particular su política de negociación comercial internacional?

Mencionamos ya antes que la LCC no debe entenderse como un instrumento claramente defensor del libre comercio o fundamentalmente favorable al proteccionismo como quisieran algunos analistas, sino como un instrumento entre estos dos extremos. En efecto, la LCC, por un lado, expresa un abierto apoyo al sistema multilateral de comercio del GATT al renovar la autoridad del presidente para negociar acuerdos internacionales de reducción tanto de barreras arancelarias como de no arancelarias. Las negociaciones del GATT tendrían escaso sentido sin esta autoridad del Ejecutivo estadounidense. Por el otro lado, sin embargo, la LCC sanciona jurídicamente disposiciones contrarias a la letra y el espíritu del GATT, como son las nuevas medidas de represalia unilateral que establece la sección 301 y las del sector de telecomunicaciones.

Es cierto que bajo ciertas circunstancias, el incremento en la utilización de las acciones con base en la sección 301 pudiera traer efectos benéficos para el sistema multilateral de comercio. Las presiones bilaterales pueden forzar a algunos países a liberalizar sus barreras a las importaciones aun en contra de la oposición de los grupos o sectores internos afectados por la liberalización, en beneficio del bienestar general de la economía en su conjunto. En este sentido, las acciones con base a la sección 301 —utilizadas como amenaza— pueden apoyar los objetivos del sistema multilateral de comercio.

Sin embargo, la utilización de la sección 301 puede también producir efectos perversos. En lugar de la liberalización conforme al principio de la nación más favorecida, el gobierno de Estados

Unidos ha buscado acceso preferencial para sus productos en los mercados internacionales. Esto puede producir únicamente una sustitución de los productos estadounidenses por los de terceros países (como ocurrió cuando Japón incrementó sus importaciones de carne de res de Estados Unidos y redujo la cuota australiana), o puede favorecer arreglos rígidos de partición de mercados, reduciéndose la presión por una mayor liberalización del comercio.

Por otra parte, si la amenaza implícita en la sección 301 es puesta en práctica, como ocurrió en el asunto de los semiconductores entre Estados Unidos y Japón, la acción unilateral (la cual requiere autorización multilateral) puede contravenir al GATT y propiciar la proliferación de barreras comerciales. En el caso de los semiconductores, Estados Unidos fijó *de facto* un precio mínimo a las importaciones, incrementó los aranceles a cerca de 300 millones de dólares de importaciones japonesas y buscó acuerdos de partición de mercados para sus empresas en el mercado japonés. Una consecuencia de lo anterior fue que las reglas y procedimientos del GATT no se observaron. No es de sorprender entonces que este caso haya generado dos procedimientos de queja en contra de Estados Unidos ante el GATT. Uno por parte de la CEE en contra del acuerdo original de Estados Unidos y Japón y otro por parte del propio Japón en contra de las medidas de represalia impuestas por Estados Unidos con base en la sección 301.

Se nos ocurren otros dos problemas específicos que plantea el procedimiento establecido en la sección 301. En primer lugar, es innegable que la amenaza de represalias es fundamentalmente una medida restrictiva de comercio que puede generar respuestas análogas por parte de otros países. Fue el Eximbank estadounidense quien enseñó a los japoneses y otros países el arte nada sutil de subsidiar las exportaciones; análogamente, procesos similares a los procedimientos *antidumping* y de impuestos compensatorios de Estados Unidos empiezan a ser implantados en un buen número de países (por ejemplo, Chile inició 140 procedimientos de este tipo entre 1980 y 1986, ocupando el segundo lugar en volumen después de Estados Unidos). Más recientemente, la CEE promulgó en 1984 un "nuevo instrumento comercial" cuyo modelo es precisamente la sección 301 de la ley comercial de Estados Unidos. No es de sorprender que los primeros casos resueltos con base en este instrumento hayan sido iniciados en contra de productos estadounidenses por supuestas prácticas desleales de comercio.¹⁵

El segundo problema tiene que ver con el hecho de que el pro-

¹⁵ Jeffrey J. Schott, "US Trade Legislation: Vintaje 1987", Institute for International Economics (mimeografiado).

cedimiento establecido por la sección 301 permite a Estados Unidos juzgar *unilateralmente* si los otros países están cumpliendo o no con sus acuerdos comerciales.¹⁶ En virtud de la naturaleza unilateral del procedimiento planteado por la sección 301, la aplicación de medidas de represalia se vuelve muy peligrosa, pues propicia una potencial serie de violaciones a las obligaciones internacionales de Estados Unidos si los países se niegan a negociar la liberalización bajo la amenaza de represalias, o si se oponen a la interpretación estadounidense de que sus prácticas comerciales son “no razonables, injustificadas o discriminatorias”. Para evitar lo anterior, Estados Unidos tendría que aceptar que sus interpretaciones sean consistentes con el sistema multilateral y condicionar, por ejemplo, la aplicación de sus medidas de represalia a una decisión de un panel del GATT.

En suma, las enmiendas a la sección 301 otorgan más amplias facultades al gobierno estadounidense para definir de manera unilateral cuáles son las prácticas comerciales internacionalmente aceptables y cuáles no lo son. Queda por verse si los socios comerciales de Estados Unidos estarán dispuestos a ceder a sus exigencias de imponer limitaciones a sus importaciones políticamente sensibles, o bien si decidirán enfrentar las represalias de ese país.

Hasta ahora los elementos más agresivos de la ley parecen estar dirigidos a un número limitado de países, el cual puede irse ampliando con el tiempo. Japón, como el país responsable del mayor déficit comercial bilateral de Estados Unidos, parece ser el principal blanco de los mismos. A principios de 1989, también la CEE y la República de Corea fueron países públicamente identificados —conforme a la nueva ley— para la iniciación de negociaciones bilaterales con objeto de hacer frente a denuncias comerciales por parte de Estados Unidos por supuestas restricciones a la importación de equipos de telecomunicaciones. Los NICS asiáticos han sido señalados como países que no protegen debidamente los derechos de propiedad intelectual estadounidense. A Brasil, por varias limitaciones a las importaciones, a Taiwan, a la República de Corea y a Hong Kong se les ha presionado para modificar sus tipos de cambio de acuerdo con su fuerte posición en la balanza comercial.

De lo que no cabe duda es de que la nueva ley, tal como se ha aprobado, escasamente podrá propiciar la reducción del amplio déficit comercial estadounidense, que alcanzó en 1987 la suma ré-

¹⁶ Existe el problema adicional de que la lista de prácticas consideradas desleales incluidas en la sección 301 es más amplia que la de otros países, como es el caso de las prácticas consideradas *export targeting*, o los abusos a los derechos de los trabajadores.

cord de 170 000 millones de dólares. La teoría económica indica claramente que un déficit reducido del presupuesto federal, mayores ahorros y un tipo de cambio proporcional a los niveles existentes de la competitividad internacional de Estados Unidos son necesarios para restaurar el equilibrio comercial estadounidense a largo plazo. Sin embargo, difícilmente podrá lograrse esto tan sólo proponiéndose un mayor acceso a los mercados internacionales y mediante restricciones a la importación.

LA CERTIFICACIÓN ESTADUNIDENSE A LAS ACCIONES INTERNACIONALES CONTRA EL NARCOTRÁFICO. UN PROCESO CONTRADICTORIO Y DE DUDOSOS RESULTADOS*

MARÍA DEL ROSARIO BARAJAS DE VEGA

INTRODUCCIÓN

Hace tres años, el Congreso aprobó la Ley Pública 99-570, conocida como Ley contra el Abuso de Drogas de 1986.¹ La muerte de un famoso jugador de basquetbol de la Universidad de Maryland por sobredosis de cocaína despertó una ola de indignación pública, y el Congreso norteamericano reaccionó decretando que las drogas eran una amenaza a la seguridad de la nación y aprobó una serie de medidas que supuestamente disminuirían la oferta y la demanda de estupefacientes en Estados Unidos.

* Este trabajo se llevó a cabo bajo los auspicios de la Universidad de Maryland y la Fundación Ford y contó con la valiosa crítica de Mac Destler, director del seminario internacional sobre el proceso de toma de decisiones de la política exterior estadounidense.

¹ *Ley pública 99-570. Ley contra el abuso de drogas de 1986* (en adelante citada como PL 99-570).

Historia Legislativa: H. R. 5484 (S.1903).

Reportes del Senado: núm. 90-411 que acompañan S.1903. (Comité en Comercio, Ciencia y Transporte.)

Congressional Record vol. 132 (1986).

Septiembre 10 y 11. Considerado y aprobado por la Cámara.

Septiembre 26, 27 y 30. Considerado y aprobado por la Cámara con enmiendas.

Octubre 8. La cámara aceptó la enmienda del Senado con otra enmienda.

Octubre 10 y 14. El Senado aceptó la enmienda de la cámara con otra enmienda.

Octubre 17. La cámara aceptó la enmienda del Senado con otra enmienda; el Senado aceptó dicha enmienda.

Weekly Compilation of Presidential Documents, vol. 22 (1986): octubre 27, Presidential Statement and Remarks.

A pesar de que algunos analistas arguyen que el objetivo principal de la Ley era “reducir la demanda y el consumo de narcóticos en los Estados Unidos”² con tan sólo mirar el título de la Ley hay bases para sospechar que las intenciones del Congreso eran otras. El nombre oficial de la Ley es:

Ley para reforzar los esfuerzos federales en su tarea de promover la cooperación internacional, para erradicar el cultivo de estupefacientes, detener el tráfico internacional, mejorar el ejercicio de leyes federales antidrogas y establecer controles efectivos en envíos ilegales; así como para fortalecer el liderazgo federal en el diseño y ejercicio de programas educativos y de prevención contra el abuso de drogas, ampliar el apoyo federal en tratamientos de rehabilitación y para otros propósitos.³

Como puede verse, con esta Ley no se cambió el enfoque tradicional de Estados Unidos, esto es que si bien el problema de las drogas es un problema nacional, la solución a éste tendría que comenzar por el lado de la oferta. Sin embargo, y para ser justos en el análisis, debe reconocerse que al examinar el contenido de la Ley y de sus cláusulas, se concluye que sí hubo —al menos en el papel y desde el punto de vista unilateral de Estados Unidos— una seria intención por enfrentar el problema tanto en el nivel interno como en el externo.

Para detener la demanda, la Ley establece en su Título IV medidas para reducir la demanda y para tratamientos y rehabilitación. Establece también la Ley de Escuelas y Comunidades Libres de Droga, acciones para prevenir o tratar a las comunidades indias por el abuso de alcohol y estupefacientes y actividades a nivel de agencias federales. Asimismo creó también un fideicomiso nacional por una juventud libre de drogas, y un programa de educación, prevención y ayuda contra el abuso de narcóticos para empleados federales.⁴ Por otro lado, el ejecutivo emprendió una campaña de persuasión conocida como “Just say no” (Sólo di no);⁵ y la Casa Blanca organizó —a petición del Congreso— la Conferencia sobre Abuso de Drogas.

Para detener la oferta, en la Ley de 1986, en el Título II, Con-

² Raphael F. Perl, *Narcopolitics: The US Abuse Act and Mexico-US Relations*, p. 2

³ PL 99-570, *op. cit.*

⁴ Control de Drogas: puntos principales de la Ley PL 99-570. (Sólo se incluyen medidas relacionadas con drogas.) *Congressional Research Service (CRS) The Library of Congress*, 86-968.

⁵ *The New York Times*, 19 de marzo de 1988.

trol Internacional de Narcóticos, se establecen ayuda y sanciones para aquellos países productores o por cuyo territorio transiten estupefacientes. Los cambios más importantes de la Ley incluyen las siguientes cláusulas:⁶

a) La ayuda a países con las características apuntadas se sujeta a suspensión automática a criterio de Estados Unidos.

b) Los beneficios comerciales del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) se sujetan a eliminación, y los productos de los países designados se sujetan a impuestos adicionales.

c) Por primera vez la asistencia antinarcóticos se incluyó en la categoría de la ayuda externa estadounidense sujeta a reducción.

d) Por primera vez, México es mencionado como un país al cual pueden aplicarse ciertas medidas punitivas.

e) Algunas medidas se crean para negar la asistencia estadounidense a aquellos países productores o comercializadores de drogas, especialmente aquellos cuyos gobiernos no cooperen en forma adecuada con la Drug Enforcement Agency (DEA) o Agencia de Control de Drogas.

Esta Ley también se diferencia de las anteriores en el financiamiento. Cuando el presidente Reagan llegó al poder, su programa económico tendió a restringir fondos para el control de drogas. Así, una vez que la pasión se descargó, la atención pública disminuyó y el movimiento pro control de drogas perdió fuerza:

Noventa días después de que la Ley se aprobó, Reagan introdujo el presupuesto fiscal de 1988 que indicaba una retracción [...] cortando mil millones del presupuesto fiscal para el control de drogas. Eliminando los \$225 millones asignados a los estados y municipios para el control de drogas, disminuyendo por la mitad el rubro destinado a tratamientos y dejando sólo \$100 de los \$500 millones de la partida de los estados para educación.⁷

¿Cómo explicar este comportamiento de la administración Reagan? Algunos de los argumentos que se ofrecen para tal efecto se basan en la posición que sustentaba Reagan con respecto a la responsabilidad en el combate a las drogas, esto es, que el problema debía ser enfrentado por los gobiernos estatales y municipales y no

⁶ Raphael F. Pearl, *op. cit.*, p. 2; Control de Drogas: puntos principales de la Ley PL 99-570, *op. cit.*; Comité de Relaciones Exteriores, Reporte del Senado de Estados Unidos; *International Narcotics Control and Foreign Assistance Certification: Requeriments, Procedures, Timetables, and Guidelines*, S. Prt. 100-83. p. 1.

⁷ John Moore, "No Quick Fix", en *The National Journal*, 21 de noviembre de 1987, p. 2954.

por el gobierno federal y mucho menos con dinero federal.⁸

De esta manera, después de ser una de las pocas leyes aprobadas en un tiempo récord —del 8 de agosto al 27 de octubre de 1986, se introdujo, se discutió, se enmendó y fue firmada por el presidente—, PL 99-750 comenzó a perder coherencia e interés nacional. Tal situación exacerbó en el Congreso un sentimiento de frustración, pero también permitió la apertura de un espacio en donde los diferentes actores involucrados comenzaron a interpretar y a usar el tema del control de drogas, según su punto de vista personal y de su institución, y no desde la perspectiva nacional.

LA CERTIFICACIÓN PARA EL CONTROL DE DROGAS

Los procesos de certificación y las sanciones que conllevan no son medidas nuevas en la política exterior estadounidense. Las certificaciones en derechos humanos se hicieron famosas durante la presidencia de James Carter. En ese entonces, cuando un país no cumplía con ciertos estándares fijados por Estados Unidos, se le imponían sanciones económicas. Otro ejemplo fue el proceso de certificación en políticas de libre migración, con el cual se premiaba o castigaba a los infractores con la aceptación o negación de la cláusula comercial de la nación más favorecida. Estos procesos de certificación y de sanciones económicas han sido criticados porque se argumenta que tales medidas en realidad restan efectividad a las políticas sustantivas y agravan los problemas que intentaban resolver.⁹

El establecimiento de este tipo de procedimientos parece encontrar su razón de ser en uno o más de los siguientes argumentos:

a) "Para forzar a determinados gobiernos (*target governments*) a apearse a comportamientos preestablecidos."¹⁰

b) "Demostración de fuerza. Se trata de casos en que el costo de no hacer nada se considera más alto que el de imponer sanciones."¹¹

c) "Prevención. Cuando se pretende 'desanimar' a un país de seguir con ciertas políticas indeseadas. Aquí, el proceso de certifi-

⁸ Declaraciones de personas entrevistadas que trabajan en el Congreso en mayo, junio y julio de 1988.

⁹ Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals*, p. 9.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 10. El concepto de *target government* se adopta del trabajo de Hufbauer.

¹¹ *Ibid.*

cación e imposición de sanciones tiende a 'aumentar' los costos asociados."¹²

d) Complemento de otras medidas. En este caso la diplomacia busca "mostrar los dientes", aunque el ladrido resulte peor que la mordida.¹³

e) El establecimiento del proceso también se ve como una respuesta directa a la opinión pública estadounidense, pues a partir de que en este país se considera que ciertos valores —que para la sociedad estadounidense son importantes— se están violando, algo debe hacerse y el proceso es esa acción de respuesta.

f) Mostrar al contribuyente preocupado que existe cierto control sobre las acciones de aquellos países beneficiados con fondos estadounidenses.

g) Desacreditación o *country bashing*. Existe cierto consenso entre miembros del Congreso estadounidense, así como entre algunos miembros de la rama ejecutiva, sobre la conveniencia de los "chivos expiatorios", pues a veces esa política da resultados positivos.¹⁴

Al estudiar la forma concreta en que el proceso de certificación de países extranjeros en relación con la política antinarcóticos se fue diseñando, encontramos uno o más de los argumentos arriba citados como base de su creación. Sin embargo, la razón básica que explica la actitud de endurecimiento progresivo de esta política estriba en la rivalidad que muestran el Congreso y el ejecutivo estadounidenses en la conducción de la política exterior.¹⁵ Veamos esto más de cerca.

Antes de que se aprobara la Ley contra el Abuso de Drogas de 1986, había en la Ley de Asistencia al Exterior de 1961¹⁶ varias cláusulas en donde se establecía que el presidente de Estados Unidos tenía que calificar anualmente la efectividad de las acciones que, para controlar la producción y comercialización de las drogas, llevaran a cabo los principales países productores o por cuyo territorio se traficara con estupefacientes.¹⁷

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Marian Chambers, en *Narcotics-Related Foreign Aid Sanctions: An Effective Foreign Policy?*, *op. cit.*, p. 3.

¹⁵ Perl, *op. cit.*, p. 4. Raphael Perl sostiene que "La nueva Ley [. . .] es el producto de una rivalidad constante por el poder entre el Congreso y el ejecutivo estadounidenses, en la cual la relación con México y con otros países productores de droga se ve por algunos como de menor importancia".

¹⁶ Ley de Asistencia al Exterior de 1961. Capítulo 8, Control Internacional de Narcóticos, Sec. 481, subsec. a a i.

¹⁷ A un país se le considera un importante productor o traficante de droga cuando: a) produce anualmente más de cinco toneladas métricas de opio; b) tiene

La Ley especificaba que “la asistencia estadounidense. . . sólo se suspenderá cuando el presidente considere que determinado país no ha tomado las medidas necesarias para combatir el narcotráfico”. En la nueva Ley “se determina la suspensión de la asistencia estadounidense hasta que la calificación del presidente sea aprobada o rechazada por el Congreso”.¹⁸

Como puede verse, el cambio más importante en la nueva Ley es el fortalecimiento del papel del Congreso al adjudicarse la prerrogativa de suspender o no la asistencia estadounidense. El papel del presidente se reduce a “cumplir con los requisitos o a buscar y fundamentar las excepciones de la decisión del Congreso”.¹⁹

Una de las razones que explican tal cambio es la inconformidad que imperaba en el Congreso por la forma en que el presidente Reagan estaba manejando tanto a nivel nacional como internacional el control del narcotráfico. Al endurecer el proceso, el Congreso obtuvo dos beneficios: por un lado, satisfizo las expectativas de sus electores, y por el otro, abrió un nuevo camino para influir en la política exterior.

Finalmente, no hay que olvidar que con frecuencia algunas políticas que en apariencia tienen una meta de carácter exterior, de hecho tienen un fin más importante en el campo de la política interna. Esta interrelación entre políticas nacionales e internacionales ha sido bautizada por Richard Craig como “*linkage politics*”, o sea, políticas de encadenamiento.²⁰ De esta manera, en un año de elecciones, por ejemplo, es muy útil para los candidatos al Congreso o a la presidencia asumir una posición dura en contra del insumo de droga y el narcotráfico. Así, al aprobarse el proceso de certificación, el Congreso y el ejecutivo obtuvieron ganancias políticas en el momento adecuado al evaluar, calificar y, por supuesto, hacer responsables a otros países de los problemas que Estados Unidos enfrenta a causa de las drogas.

una fuente ilegal importante de drogas psicotrópicas o narcóticos; c) su territorio está en la ruta del transporte de dichas drogas; d) su territorio es utilizado para el lavado de dinero. Véase Perl, *op. cit.* Richard, CRS. Reporte del Congreso, núm. 88-130, p. 2.

¹⁸ Perl, *op. cit.*, p. 5.

¹⁹ *Ibid.*, p. 6.

²⁰ Richard Craig es profesor asociado de ciencia política en la Kent State University. Intervino en el Seminario Sanciones a la Asistencia del Exterior, 1o. de septiembre de 1987. Organizado por el Congressional Research Service a petición del Comité del Senado para el Control Internacional del Narcotráfico. Publicación del Comité S. Prt. 100-48. La expresión “*linkage politics* (políticas de encadenamiento) se refiere a la interrelación entre la política doméstica e internacional, la forma en que son inseparables, se traslapan, e influyen la una sobre la otra”, p. 13.

De esta manera, si se considera que un país no cumple con las condiciones preestablecidas en el proceso, se desencadena de manera automática una campaña de publicidad en su contra desde antes de que se comiencen a imponer sanciones y se negocien nuevas condiciones para la siguiente ronda de certificaciones.

LA PUESTA EN MARCHA DEL PROCESO DE CERTIFICACIÓN

En cumplimiento a la Ley de Asistencia al Exterior de 1961, enmendada por la Ley Pública. PL 90-570,²¹ al comienzo de cada año fiscal el presidente, después de determinar si “un país es productor de drogas o si por su territorio transitan estupefacientes, debe retener el 50% de la ayuda que se le da y ordenar a cada representante estadounidense ante las instituciones financieras internacionales que vote negativamente para cualquier préstamo a dichos países”.²²

Con el propósito de verificar el *status* de cada país frente a esta disposición, cada 1 de marzo el Congreso debe recibir un *Presidential Decision Memorandum* que permita reanudar la ayuda si el presidente ha determinado que el país en cuestión ha cooperado totalmente con Estados Unidos en la lucha contra las drogas.

Este procedimiento supone la coordinación de varias instituciones del gobierno federal. Así, el Departamento de Estado, por ejemplo, debe enviar al presidente el Reporte Anual de Control Estratégico Internacional de Narcóticos (RACEIN), en el cual se revisa la situación de la acción antinarcóticos de cada país clasificado. Con base en este reporte, el presidente procede a recomendar la certificación o descertificación de cada país.

Existen tres posibles grados de calificación para cada país en este campo:

a) El país ha “cooperado totalmente” o ha tomado “medidas propias adecuadas” y por lo tanto el presidente lo certifica y la asistencia estadounidense se reanuda.

b) El país no ha “cooperado totalmente”, pero por ser de “vital interés para la nación estadounidense” se necesita reanudar la ayuda. De acuerdo con este procedimiento, si el presidente certifica a un país con base en el “interés nacional”, debe proporcionar al Congreso una justificación para apoyar su decisión.

c) El país no ha “cooperado totalmente”, por lo que el presidente recomienda su “descertificación”, y que la asistencia estadounidense dada a ese país sea canalizada a otros.

²¹ Sec. 2005a de PL 99-507 (100 Stat. 3207).

²² *International Narcotics Control and Foreign Assistance Certification, op. cit.*

Uno de los principales problemas al poner en marcha el proceso descrito ha sido definir el término de "cooperación total". En 1987, primer año en que se puso en operación, los funcionarios del Departamento de Estado enfatizaron que el objetivo era:

certificar la cooperación, no el éxito de la misma [...] ya que [...] los países estaban en diferentes niveles de preparación y capacidad para afrontar la producción y el tráfico de narcóticos.²³

Aun cuando en el RACEIN se

especifican cifras de reducción de producción ilegal a lograr en el siguiente año de calendario [...] que sirven como [...] guías para la evaluación de la conducta de cada país [...], el Congreso parece utilizar otros criterios para juzgar la "cooperación" en la lucha antidroga, como son: acciones policíacas de decomiso de cosechas y bienes, enjuiciamiento de criminales, disposición a establecer tratados para permitir el *hot pursuit*,²⁴ o firmar acuerdos bilaterales de cooperación para detener el lavado de dinero.²⁵

De esta manera, mientras el Departamento de Estado parece estar utilizando el criterio de "capacidad relativa"²⁶ para juzgar si un país ha obtenido metas aceptables, el Congreso está utilizando otras bases, lo cual lleva a disputas en torno a las certificaciones presidenciales de algunos países.

Si un país no logra obtener la aprobación del presidente o del Congreso, varias sanciones se imponen automáticamente, a saber:

a) Se suspende 50% de la asistencia estadounidense en el año fiscal en curso;²⁷

b) Se suspende 100% de la asistencia para los años fiscales subsecuentes a menos que el país pueda volver a lograr su certificación;²⁸

c) Se emite un voto negativo en relación con préstamos en instituciones internacionales de desarrollo,²⁹ y

²³ *Ibid.*, p. 4.

²⁴ *Hot pursuit* (persecución en caliente), es el concepto en virtud del cual los aviones de Estados Unidos pueden sobrevolar el espacio aéreo de otro país con el propósito de alcanzar y capturar un avión sospechoso de realizar tráfico de narcóticos hacia suelo estadounidense. México no ha firmado un acuerdo de esta naturaleza con Estados Unidos.

²⁵ Perl, *op. cit.*, p. 5.

²⁶ *Ibid.*, p. 6.

²⁷ Sección 481 *h I A y B* y Sección 481 *h 5* de la Ley de Asistencia al Exterior de 1961.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

d) No se otorga ninguna cuota de azúcar para aquellos países cuyo gobierno está involucrado en el comercio ilegal de narcóticos o no ha cooperado con el de Estados Unidos en la lucha antinarcóticos.³⁰

Las sanciones discrecionales pueden ser una o más de las siguientes:

a) Negar la tarifa de tratamiento preferencial establecida en el Sistema General de Preferencias, en la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, o en cualquiera otra ley;³¹

b) Aumento de hasta un 50% de impuesto del valor de las exportaciones del país no certificado, que hasta esa fecha estaban libres de gravamen;³²

c) Aumento de hasta un 50% del valor de las importaciones de Estados Unidos al país no certificado, las cuales ya estaban sujetas a gravamen;³³

d) Reducción del tráfico y transporte aéreo entre Estados Unidos y el país no certificado;³⁴

e) Retiro de la participación estadounidense en acuerdos aduanales con el país no certificado;³⁵

Desde 1986, cuando se instituyó este procedimiento, a la fecha, apenas han transcurrido tres años; un periodo demasiado corto para probar la efectividad de estas medidas y alentar a otros países a cooperar con Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico.

Al cabo del primer año, el 28 de febrero de 1987, el presidente determinó que las siguientes 24 naciones calificaban como importantes productores de droga, o bien que en su territorio transitaban grandes cantidades de estupefacientes: Afganistán, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Burma, Colombia, Ecuador, Hong Kong, India, Irán, Jamaica, Laos, Líbano, Malasia, México, Morocco, Nigeria, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Siria y Tailandia.³⁶ De acuerdo con la decisión presidencial, Afganistán, Irán y Siria no podían ser certificados porque no cumplían con los requisitos establecidos en la Ley de Asistencia al Exterior.³⁷ Laos y Líbano fueron certificados con base en el criterio de "interés nacional", y el resto recibió el certificado de "cooperación total".

³⁰ *Ibid.*

³¹ Sección 802 de la Ley de Comercio de 1974.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Presidential Determination*, 87-9.

³⁷ Sección 481 h 3 A de la Ley de Asistencia al Exterior.

Es necesario resaltar que los países a los que se les negó la certificación no mantienen relaciones diplomáticas con Estados Unidos y, por lo mismo, realmente no les importa mucho el resultado del proceso de certificación porque de todas maneras no reciben ayuda estadounidense.

La reacción del Congreso ante la decisión presidencial provocó que en el Senado se introdujeran tres resoluciones conjuntas reprobando la certificación de las Bahamas, México y Panamá.³⁸ Los senadores Helms (R-N.C.) y Kerry (D-Mass) expresaron las principales objeciones arguyendo que:

El Departamento de Estado estaba "encubriendo" la corrupción de funcionarios y el tráfico de narcóticos en México, Panamá y las Bahamas [. . .] no era justo para el pueblo estadounidense darle la impresión de que estos países estaban cooperando, siendo falso [. . .] las audiencias celebradas por su Comité sobre México, habían demostrado que había corrupción y complicidad en el tráfico de drogas en todos los niveles de las agencias policíacas [. . .] no se había tomado ninguna acción judicial por la muerte de Camarena, agente de la DEA.³⁹

El 24 y 26 de marzo de 1987, el Comité de Relaciones Exteriores se reunió para considerar las resoluciones conjuntas núms. 90, 91 y 92 y se llegó a un acuerdo de pasarlas con voto favorable, pero añadiéndoles una enmienda introducida por los senadores Dodd (D-Conn.) y McConell (R-Ky.), la cual decía lo siguiente:

El Congreso no estará de acuerdo con la calificación presidencial respecto de México [. . .] a menos que el presidente 1) notifique formalmente dentro de los quince días siguientes al comité respectivo [. . .] que reexaminará la certificación del 2 de marzo de 1987 con respecto a México; y 2) proporcionará por escrito dentro de los 90 días siguientes los resultados detallados de tal reexamen, incluyendo: a) la definición del término "cooperación total" tal como se concibe en la Ley Pública PL 99-570, b) cualquiera otra razón además de las relacionadas con el control de drogas, que haya tomado en consideración para dicha certificación y c) una descripción pormenorizada de los programas que el gobierno de México ha llevado a cabo o planea poner en marcha dentro de los 60 días siguientes, para corregir cualquier deficiencia en sus esfuerzos para erradicar las drogas.⁴⁰

³⁸ S. J. Res 90, 91 y 92.

³⁹ Puntos de vista adicionales de los senadores Helms y Kerry a los Reportes del Senado 100-24, 100-25 y 100-26.

Helms (R-N.C.) republicano del estado de Carolina del Norte; Kerry (D-Mass.) demócrata del estado de Massachusetts.

⁴⁰ Reporte del Senado 100-24, 100-25 y 100-26. La enmienda en los reportes de Panamá y las Bahamas fue igual a la de México.

El 3 de abril de 1987 el Senado pasó la resolución que reprobaba la certificación de Panamá, pero en la Cámara no se introdujo para su discusión dentro del tiempo reglamentario. Por otro lado, el Senado no tomó ninguna decisión con respecto a las resoluciones que reprobaban las certificaciones de México y las Bahamas.⁴¹

El punto de mayor discrepancia en las resoluciones del Senado fue el concepto de "cooperación total". Es irónico notar que a pesar de que el propio Congreso fue quien introdujo tal concepto en la Ley contra el Abuso de Drogas de 1986, en sus enmiendas a las resoluciones de 1987 requirió que fuera el Departamento de Estado quien lo definiera.

Por otro lado, es válido aseverar que en el primer año de ejecución del proceso de certificación sobre el control de drogas, no hubo resultados muy positivos en lo que respecta a la lucha contra las drogas. Esto fue probablemente una de las razones que llevó al Comité de Control Internacional de Narcóticos del Senado a solicitar del Congressional Research Service que organizara un seminario llamado "La conexión de los narcóticos y las sanciones en la ayuda al exterior: ¿Una medida efectiva en política exterior?"⁴²

A los invitados al seminario se les pidió considerar cuatro preguntas:

1) ¿Cree usted que la existencia de sanciones da a Estados Unidos la capacidad de presión necesaria para lograr una mayor cooperación por parte de los países productores o traficantes de droga?

2) ¿Cuál es el efecto de una política basada en sanciones, en otros aspectos de la política exterior estadounidense?

3) ¿Bajo qué condiciones podrían o deberían utilizarse sanciones?

4) ¿Cuáles son las opciones adicionales que el Congreso debería considerar?⁴³

Al examinar los resúmenes de dicho seminario, el lector puede darse una idea adecuada de cómo se dio forma al proceso de certificación para el control de drogas y cómo se relacionó con el control internacional de narcóticos. Desde este punto de vista, las declaraciones más interesantes fueron las siguientes:

—La mayoría creía que este proceso servía más como una señal a otros países que como una amenaza económica real; también consideró que, al menos para algunos congresistas, era una forma

Dood (D-Conn.) demócrata del estado de Connecticut; McConnell (R-Ky.) republicano del estado de Kentucky.

⁴¹ *International Narcotics Control*. . . *op. cit.*, p. 10.

⁴² *Narcotics-Related*. . . *op. cit.*

⁴³ *Ibid.*, p. 1.

de mostrar que su prioridad era detener el flujo de estupefacientes.⁴⁴

—Otra crítica importante al proceso se refirió al hecho de que Estados Unidos no tenía la capacidad de presión necesaria para persuadir a otros países de que cumplieran con los requisitos establecidos por los estadounidenses en su esfuerzo por controlar el tráfico de drogas. Algunos países amenazados en realidad no dependían de Estados Unidos y por lo tanto no eran vulnerables a sus sanciones. Además, no había consistencia en la ejecución de sanciones, *i.e.*, se estaba usando una medida distinta para juzgar el tráfico de drogas dentro de Estados Unidos de la que se utilizaba con otros países. Algunas metas eran poco realistas; sin embargo, los países que sí cooperaban no eran deliberadamente reconocidos por ello. La existencia de advertencias en lugar de acciones concretas daba al país amenazado tiempo para buscar apoyo nacional e internacional. Finalmente, la percepción del interés nacional es diferente en cada país, por lo tanto, otros gobiernos involucrados sólo adoptarán planes y programas *ad hoc* cuando consideren que les conviene hacerlo.⁴⁵

—Un funcionario del Departamento de Estado puso en duda la seriedad y dedicación del Congreso en la lucha contra las drogas al plantear el hecho de que, en 1987, menos de dos docenas de ayudantes y miembros del Congreso habían visitado América Latina. “¿Seguiremos utilizando a los latinoamericanos de chivo expiatorio, o vamos a enfrentar el problema con seriedad?”⁴⁶ También explicó que había un sentimiento de frustración en el Departamento de Estado porque en el Congreso se insistía en mantener un enfoque “micro” respecto al plan de erradicación.

—Por la forma en que la legislación fue redactada, el Congreso parece estar más interesado en el crédito que en la responsabilidad. “Tal actitud está tan arraigada en el sistema que impide que éste funcione.”⁴⁷ Desde este punto de vista, el Congreso permite al ejecutivo cierta discreción para tener la posibilidad de culparle si la acción política falla.

—Se ha dado un enfoque maniqueísta —por ejemplo, de izquierda o derecha— a una relación muy compleja.⁴⁸

—Uno de lo pocos argumentos a favor del proceso fue la ana-

⁴⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁶ Robert Gelbard, asistente ejecutivo del secretario para Asuntos Interamericanos, Departamento de Estado, en *Narcotics-Related Foreign, op. cit.*, p. 14.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 20.

⁴⁸ *Ibid.*

logía con el enfoque de la zanahoria y el garrote. Un miembro del Grupo de Trabajo sobre Control Internacional de Narcóticos, de la Cámara, expresó que Estados Unidos había sido efectivo en el uso de la "zanahoria", pero había obtenido pobres resultados al usar el garrote.⁴⁹

—Finalmente, Jack Blum, consejero especial del Comité de Relaciones Exteriores, criticó el proceso comparándolo con el Kabuki y expresó:

Teníamos una elección en puerta [. . .] y mucha gente en ambos partidos y en la administración deseaba ser vista como muy estricta con la cuestión de las drogas [. . .] era una carrera para ver quién saldría con la legislación más rigurosa. Así, se incluyeron ciertas cosas en la Ley, con la bendición del ejecutivo, que bien sabíamos tenían un carácter exhortativo y que quizá nunca se llevarían a cabo [. . .] cuando vino el tiempo de concretar acciones [. . .] todo mundo dijo que bien sabíamos que había sido un ritual, la danza previa a las elecciones y que no se suponía que se cumpliera con lo que se había escrito en la Ley. Acto seguido, y a la sugerencia de que quizá la Ley no había sido obedecida por la forma en que estaba redactada [. . .] todo mundo está de acuerdo en reescribir la ley, para que así el ritual continúe.⁵⁰

Y esto es exactamente lo que pasó en el segundo año de vigencia del proceso de certificación por control de drogas. En la certificación de México tuvieron lugar situaciones que bien merecen una atención especial.

En primer lugar, el desacuerdo entre el Congreso y el ejecutivo se exacerbó al darse diferencias de opinión entre varias instituciones del ejecutivo. En la política burocrática, el Departamento de Justicia aparentemente prevaleció sobre el Departamento de Estado y el Tesoro, pues convenció al presidente de que México debía ser certificado con base en el criterio de "cooperación total".

Algunas de las personas entrevistadas coincidieron en afirmar que esta situación posiblemente se debía a la buena relación personal del procurador Edward Meese y su contraparte mexicano, Sergio García Ramírez. Otros aludieron al hecho de que había sido la comunidad financiera la que había presionado a Meese en favor de México, pues estaban preocupados por la posibilidad de que México modificara su disposición a seguir pagando la deuda como resultado de una calificación negativa. En cualquier caso, miembros del Congreso fueron informados de que la embajada mexicana había

⁴⁹ *Ibid.*, p. 29.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 35.

declarado que los esfuerzos mexicanos contra el narcotráfico no merecían menos que el criterio de "cooperación total".

—Otra posible fuente de presión en Messe —aunque menos probable— pudo haber venido de la DEA. Un representante de esa agencia, después de negarse a una entrevista personal, aseguró por teléfono que, para la agencia, el éxito del control internacional de narcóticos se basaba en la buena relación y cooperación con otros países y que, en ese sentido, ellos no apoyaban la idea de descertificar a ningún país. Sin embargo, en el caso mexicano, tal posición puede haber sido modificada desde que se asesinó en territorio mexicano a uno de sus agentes y las autoridades mexicanas se habían mostrado poco diligentes para resolver el crimen.

Con respecto al Departamento de Estado, cabe decir que fue una sorpresa constatar que ellos querían certificar a México con base en el criterio de "interés nacional". Su posición tradicional se había inclinado a defender la relación diplomática y a argüir que el tema de las drogas era sólo un aspecto en la relación global con otro país y que, por tanto, cada país necesitaba ser juzgado por sus esfuerzos y no por sus resultados. El enfoque de "cooperación total" del Congreso contrastó con el de "capacidad relativa" del Departamento de Estado.

Existen varias formas de explicar este cambio de posición en el Departamento de Estado. Uno podría ser el deseo de evitar que se repitieran las críticas que había recibido del Congreso en el primer año de vigencia del proceso de certificación. Si, además, asumimos que el Departamento de Estado en realidad estaba manteniendo su posición tradicional, dicha actitud podría verse como una forma de evitar que el Congreso se convirtiera en foro de ataque a un país determinado.

Una segunda explicación sería el hecho de que los resultados en el reporte que el propio Departamento de Estado elabora no correspondían de manera efectiva a una situación de "cooperación total" y, por lo tanto, calificar de esa manera la actuación de México hubiera sido crear una situación indefendible para el propio Departamento. Esto plantea otra pregunta: ¿por qué el Departamento de Estado no buscó una calificación negativa? En el caso de México la respuesta es muy simple y está relacionada con la ayuda estadounidense que recibe. Dado que el monto de ésta es muy bajo, para que se ejerza una presión económica real, tendría que ejercerse en el plano comercial. Cerrar la frontera al paso de personas, declarar a México como lugar inseguro para el turismo o detener algunas de las exportaciones mexicanas serían sanciones más efectivas, pero también dañarían el conjunto de la relación, y no era eso lo que buscaban ni el ejecutivo ni el Congreso.

Finalmente, además de tratar de evitar una posible disputa con el Congreso, el hecho de que el Departamento de Estado haya escrito un reporte muy crítico sobre la situación en México indica que esa dependencia federal deseaba expresar su inconformidad con nuestro país en una forma más clara de la que había utilizado en el pasado. Sin embargo, como una calificación negativa no convenía a los intereses de Estados Unidos, la única salida era la "moral", esto es, no reconocer los esfuerzos mexicanos para controlar la droga.

¿Por qué el Departamento de Estado quiso presionar a México por esta vía y de esta manera? Existen varias respuestas posibles, aunque algunas son difíciles de probar y no están directamente relacionadas con el control de drogas. Por un lado, la relación bilateral México-Estados Unidos ha ido evolucionando a lo largo de una línea frágil, en donde según algunos funcionarios, la política mexicana hacia Centroamérica es como la paja en el ojo ajeno que se convirtió en rama cuando México no apoyó a Estados Unidos respecto a Panamá. Otra posible explicación sería la posición mexicana en la Conferencia de Naciones Unidas en Viena, al unirse con otros países latinoamericanos en su acusación a Estados Unidos por su alto consumo de drogas.⁵¹

También debe tomarse en cuenta la forma en que el Departamento de Estado siguió el proceso de certificación. Al sentirse impotente ante la influencia del procurador Meese en la decisión presidencial acompañada del reporte anual INCSR y un documento de justificación para México. Como quedó ya explicado, este documento solamente es necesario cuando un país es certificado bajo el criterio de "interés nacional".

El tono fuerte del reporte, aunado al documento de justificación, creó ciertas inconsistencias. La reacción del Congreso era predecible, si se toma en cuenta que en el año anterior éste se había quejado de la falta de congruencia entre los hechos descritos en el reporte y la calificación de ciertos países bajo el criterio de "cooperación total". En 1988, la misma situación se repitió y la intervención de Meese sólo la empeoró. Por un lado, el Congreso sintió que el ejecutivo simplemente no estaba siguiendo los pasos obligatorios del proceso, lo cual equivalía —para ellos— a enviar a todos los involucrados el mensaje de que en Estados Unidos el proceso de certificación no se tomaba en serio. Por el otro, la reputación del señor

⁵¹ Un funcionario del Departamento de Estado mostró su enfado cuando describió el hecho de que a pesar de que México tenía un "acuerdo de caballeros" con Estados Unidos de no votar en su contra en los foros internacionales, dicho pacto no había sido respetado.

Meese estaba tan deteriorada entre los miembros del Congreso, que éstos trataron de aprovechar la oportunidad de mostrar al presidente no sólo su inconformidad con el enfoque que el ejecutivo estaba dando al control de drogas sino con la persona que había designado para hacerse cargo. Finalmente, otros analistas podrían añadir que por ser el último año de la administración Reagan, los congresistas republicanos no se sintieron obligados a apoyar fielmente la posición del presidente.

De cualquier manera, la falta de coherencia exacerbó la reacción negativa del Senado. Por otra parte, es interesante notar cómo el Departamento de Estado estableció un acuerdo tácito con el Congreso para expresar, a través del Senado, su posición contraria a la del Departamento de Justicia y a la del presidente.

Es también interesante destacar que este caso no es sólo un ejemplo de desacuerdo entre el Congreso y el ejecutivo, sino también la muestra de una alianza tácita entre el Congreso y una fracción del ejecutivo que no apoya la posición presidencial. Esta situación también sirvió para poner de manifiesto el hecho de que, a pesar de que el representante del ejecutivo puede disentir de la posición de la administración, ello no impide que sea enviado al Congreso a testificar en su favor.⁵²

Otro punto importante en la reacción negativa del Senado fue la gran mayoría con la que se aprobó esta resolución (63-27). Si uno recuerda, la anterior resolución (S.J. Res. 268) había sido reportada desfavorable desde el comité respectivo, pero con un empate en el voto de 8 a 8.⁵³

Muchas personas en el Congreso explicaron que el voto del Senado había sido un riesgo calculado porque de antemano se sabía que esta resolución no se convertiría en ley. Los senadores sabían bien que el presidente estaba dispuesto a vetar una resolución negativa si ésta era, finalmente, aprobada en el Congreso. Esta seguridad daba a los senadores una buena oportunidad de mostrarse duros en su posición contra las drogas sin que tal postura se

⁵² Es interesante lo que un ayudante del Congreso comentó al decir que, en ocasiones, algunos funcionarios del ejecutivo no estaban de acuerdo con cierta posición y que habían solicitado al Congreso ser citados para así poder expresar su inconformidad.

⁵³ S.J. La resolución 268 había sido introducida en el Congreso el 2 de marzo por Pete Wilson (R-Calif.), Dennis De Concini (D-Ariz.) y Jesse Helms (R-N.C.), como responsable. Su objetivo era reprobando la certificación presidencial de 1988 con respecto a México bajo la sección 481 *h* de la Ley de Asistencia al Exterior de 1961.

Pete Wilson (R-Calif.), republicano del estado de California; Dennis De Concini (D-Ariz.), demócrata del Estado de Arizona; Jesse Helms (R-N.C.), republicano del estado de Carolina del Norte.

convirtiera en hechos concretos. En el Senate Vote Record Analysis se registró lo siguiente:

México necesita despertar antes de que sea demasiado tarde. ¿Qué ha hecho con respecto al caso Camarena? [. . .] Este caso ha languidecido [debido a] la corrupción interna en el gobierno mexicano. En 1987, el Departamento de Estado se equivocó con respecto a Panamá, este año le está ocurriendo con México. Es tiempo de enviar un mensaje claro a México y América Latina de que estamos dispuestos a ir más lejos. . .⁵⁴

Pero finalmente no lo hicieron, porque cuando el documento llegó a la Cámara, los representantes no lo apoyaron. ¿Por qué? Porque algunos miembros de la Cámara consideraron que, a fin de cuentas, no había ya mucho que hacer. Aquellos representantes inconformes con la certificación de México ya habían utilizado el foro para expresar su posición. Y aunque la resolución de la Cámara⁵⁵ había sido aprobada por el Subcomité en Asuntos del Hemisferio Occidental el 13 de abril y había sido enviada sin recomendación al pleno del Comité, otros dos Comités (el de Finanzas, que tenía jurisdicción compartida y el de Medios y Arbitrios, que también tenía jurisdicción conjunta sobre sanciones comerciales) no programaron fechas para considerarla.

Finalmente, al saber que el líder de la mayoría de la Cámara, Jim Wright (demócrata de Texas), no tenía intenciones de introducir al pleno las resoluciones para su discusión,⁵⁶ los miembros desistieron de intentar nuevas acciones. Esto se hizo evidente el 27 de abril, cuando el Comité de Asuntos Exteriores sacó del flujo legislativo las resoluciones de las Bahamas y México, por iniciativa del propio Jim Wright quien arguyó que, en respuesta a su solicitud, el gobierno mexicano le había proporcionado una carta describiendo su campaña contra el narcotráfico.⁵⁷

Después de recibir una copia de la carta, Lawrence Smith, autor de la resolución, declaró que estaba "satisfecho"⁵⁸ y que no

⁵⁴ Senate Record Vote Analysis, 14 de abril de 1988, 8:25 p.m., p. S-4029 (Record temporal). Voto núm. 97.

⁵⁵ La resolución conjunta de la Cámara, *House Joint Resolution*, núm. 499, se introdujo en el Congreso el día 14 de marzo por los representantes Lawrence Smith (demócrata) y Tom Lewis (republicano) de Florida, Edward Feighan (demócrata de Ohio), James Bilbray (demócrata de Nevada), Robert Dornan (republicano de California) y George Hoch Brueckner (demócrata de Nueva York). Su objetivo era rechazar la calificación presidencial con respecto a México.

⁵⁶ *Congressional Quarterly*, 16 de abril de 1988, p. 998.

⁵⁷ *Congressional Quarterly*, 30 de abril de 1988, p. 1153.

⁵⁸ *Ibid.*

iniciaría otras acciones. De esta manera el "rito" anual de atacar a otros países terminó.

LA POSICIÓN MEXICANA RESPECTO AL PROCESO DE CERTIFICACIÓN EN RELACIÓN CON EL CONTROL DE DROGAS

Desde que el proceso de certificación de otros países con relación a sus esfuerzos contra el narcotráfico, se aprobó en el Congreso estadounidense en 1986, el gobierno mexicano presentó una protesta diplomática⁵⁹ ya que la consideró como una política intervencionista.

Desde la perspectiva del gobierno mexicano, la defensa del principio de no intervención tiende a cuestionar acciones contrarias al interés nacional mexicano provenientes, principal pero no exclusivamente, de Estados Unidos. Sin embargo, la mera existencia del proceso de certificación sirvió de apoyo a quienes argumentan en México que la política de no intervención ya no logra sus objetivos. Quienes así piensan consideran que en vez de mantener la defensa del principio de no intervención, México debería hacer uso del cabildeo como una forma efectiva de influir en la política estadounidense.

Es posible que estas consideraciones hayan tenido cierta influencia en la actitud oficial mexicana, ya que desde 1987 el procurador general de la República, decidió nombrar un representante en la embajada de México en Washington. Su deber, según se estipuló, era proporcionar a las distintas instancias gubernamentales estadounidenses toda la información que solicitaran sobre los esfuerzos mexicanos en el combate al narcotráfico.

Desde entonces, la oficina de este funcionario ha estado publicando mensualmente un informe estadístico de los logros mexicanos en el combate al narcotráfico, el cual se ha distribuido entre las instancias gubernamentales estadounidenses relacionadas con este asunto.⁶⁰ A comienzos de 1988, en respuesta a una petición de los senadores D'Amato, Biden y De Concini, fueron invitados a Méxi-

⁵⁹ José Antonio González Fernández, "El combate al narcotráfico: México-EUA", en *Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado*, núm. 13, año 4, 1988, p. 41.

⁶⁰ Embajada de México, *Informes de prensa*. "Actividades más importantes de la lucha contra el narcotráfico en México durante 1987", 19 de enero de 1988; "Un resumen de la lucha de México contra el narcotráfico", 25 de febrero de 1988; "Esfuerzos adicionales de México en su lucha contra el narcotráfico", 3 de marzo de 1988; "Guerra contra las drogas: se necesita una alianza mundial", 26 de abril de 1988; "Participación de la comunidad para prevenir la dependencia en las drogas en México", 13 de mayo de 1988.

co algunos de sus asistentes para mostrarles cómo se estaban llevando a cabo los programas para controlar el narcotráfico. Sus primeras impresiones de la visita fueron aparentemente positivas. Sin embargo, el 14 de abril de 1988, D'Amato y De Concini votaron a favor de descertificar a México y el 27 del mismo mes, justo cuando el líder de la mayoría de la Cámara recibió la carta de la embajada mexicana, todas las gestiones se detuvieron.

Después del voto del Senado, en México hubo reacciones públicas en contra de la decisión estadounidense. "Las confrontaciones políticas entre candidatos por la propia contienda electoral perdieron interés cuando el tema de la certificación se empezó a discutir [. . .] sin importar la filiación política, todos los mexicanos la juzgaron como una intrusión y un plan para desacreditar a México."⁶¹ En la ciudad de México, los medios de difusión hicieron campaña contra el intervencionismo estadounidense. La relación bilateral, una vez más, llegó a un punto de tensión.

Si el gobierno mexicano quería evitar esta situación al nombrar a un representante del procurador general en Estados Unidos, no lo logró. Existen dos razones que pueden explicar este fracaso. La primera es que probablemente se equivocaron en la estrategia y no escogieron al "lobbista" estadounidense *ad hoc* que defendiera la causa mexicana en forma apropiada. La segunda, es que probablemente las acciones mexicanas quedaron atrapadas en las riñas de Meese con el Congreso.

De cualquier manera, es interesante destacar que otro contacto "salvó" a los mexicanos de una posible sanción. Aparentemente los nexos del gobierno mexicano con el líder de la Cámara, Jim Wright, fueron muy útiles.⁶² Ahora bien, si tales contactos ya existían, uno se pregunta por qué los funcionarios mexicanos no trataron de ejercer sus influencias en las primeras etapas del proceso.

Otras preguntas surgen del examen de este caso: si México hubiera recibido la certificación desde el principio con base en el criterio de "interés vital nacional", ¿se hubiera evitado que la relación bilateral se deteriorara? ¿Trató realmente la embajada mexicana de impedirlo? ¿Tuvo el nuevo representante mexicano alguna posibilidad de influir en el proceso de manera positiva?

Gran parte de los argumentos esgrimidos por congresistas norteamericanos como Pete Wilson se basaron en la idea de que, al

⁶¹ Adolfo Aguilar Zinser. Carnegie Endowment for International Peace (boardor), 25 de abril de 1988, p. 1.

⁶² Un miembro del grupo de trabajo sobre narcóticos de la Cámara, The House Narcotics Task Force, declaró que la embajada mexicana realmente no había tratado de entrar en contacto con ellos, porque podían parar cualquier acción contra México apelando a Wright.

descertificar a México, ellos querían no solamente enviar un mensaje a nuestro país, sino respetar la secuencia del proceso de certificación.⁶³ Esto apoya la afirmación de que si México hubiera sido certificado desde el principio con base en el criterio de "interés vital nacional" se podría haber evitado la campaña de descrédito llevada a cabo por los congresistas.⁶⁴

La posición de la embajada mexicana en este asunto es distinta. Los representantes mexicanos consideraron que los congresistas estaban dispuestos desde un principio a desprestigiar a varios países, entre ellos México, pues era un blanco perfecto. Por otra parte, aunque se asuma que la reacción del Congreso podría haberse evitado, hubiera sido difícil para la embajada mexicana presionar al Departamento de Estado para que se certificara a México con base en el criterio de "interés vital nacional". A pesar de que el proceso de certificación se ha convertido en un ritual de política interna estadounidense, si la embajada mexicana hubiera tratado de influir en él hubiera caído en una contradicción, pues esto equivaldría a negar que el gobierno mexicano había estado haciendo un gran esfuerzo para combatir el narcotráfico.⁶⁵ La situación, por tanto, no dejaba mucho espacio para maniobrar. Después de que el presidente presentó su posición, el Congreso se convirtió en el punto de interés y acción de la embajada, pero la falta de confianza en las informaciones y estadísticas de México⁶⁶ fue un gran obstáculo para el representante mexicano.

Si, aparentemente, la presión sobre el líder de la Cámara era el único recurso que se dejó a México para defender su interés, ¿por qué no se le llamó antes? No parece haber una respuesta clara. Algunas fuentes comentaron que para que el señor Wright pudiera ejercer su influencia de manera efectiva era necesario que el proceso llegara a su maduración. El *Congressional Quarterly*, al publicar que las resoluciones habían sido sacadas del cauce legislativo, añadió que una vez que los congresistas insatisfechos habían tenido la oportunidad de expresarse públicamente ya no había problema para que el líder detuviera el proceso.

Otra forma de interpretar esta acción es que, de hecho, no ha-

⁶³ *Congressional Quarterly*, *op. cit.*, p. 1153.

⁶⁴ Algunas personas en el Congreso creían lo mismo.

⁶⁵ En 1988, 60% del presupuesto de la Procuraduría y 31% de su personal estaban asignados a la campaña antidroga. Desde 1982, 122 soldados mexicanos y 33 policías han muerto a manos de narcotraficantes y más de 50 000 personas han sido arrestadas por estar involucradas en el narcotráfico. Adolfo Aguilar Zinser, *op. cit.*, p. 1.

⁶⁶ Un asistente del Congreso declaró "las estadísticas en América Latina son poesía".

bía ninguna relación e influencia de los representantes mexicanos sobre Jim Wright. Tal vez el congresista texano fue presionado por sus contribuyentes —quienes temían que las posibles sanciones económicas a México afectaran su comercio con nuestro país— y sólo había esperado el momento adecuado para intervenir sin afectar las acciones de los demás congresistas. Esta interpretación refuerza la idea de que el proceso en su conjunto es, básicamente, una respuesta a las necesidades de la política interna estadounidense.

Otro argumento que apoya esta idea es el hecho de que en el momento que la Ley contra el Abuso de la Droga de 1986 fue aprobada se estableció en su Título II la creación de una comisión intergubernamental mexicano-estadunidense que se formaría con miembros de los cuerpos legislativo y ejecutivo de cada país. Hasta el momento nada se ha hecho al respecto y la embajada mexicana sigue esperando. Algunas de las personas entrevistadas expresaron escepticismo sobre la utilidad que tendría tal comisión, especialmente porque ya existen las reuniones anuales interparlamentarias. Sin embargo, algunos congresistas que han criticado la política antinarcóticos mexicana creen que tal comisión podría ser de utilidad. Por esa razón, sometieron a su discusión otra propuesta de ley para crear esa comisión, pero hasta la fecha nada ha pasado.

CONCLUSIONES

En 1987, la Contraloría General de Estados Unidos publicó un reporte sobre la prevención en el uso de drogas,⁶⁷ el cual, junto con el reporte del Departamento de Estado,⁶⁸ mostró que a pesar de la Ley contra el Abuso de la Droga de 1986 ha habido un incremento en el monto de narcóticos consumidos y en el número de usuarios. En otras palabras, los programas nacionales e internacionales han fallado para parar tanto la oferta como la demanda.

Dada esta situación, es pertinente la pregunta: ¿vale la pena continuar con el proceso de certificación? Aunque la mayoría de los funcionarios oficiales estuvieron de acuerdo en que el proceso en su conjunto es más bien absurdo (*stupid*), algunos arguyeron que tenía sentido desde el punto de vista interno, pues mostraba a los contribuyentes estadounidenses que se estaba ejerciendo cierto

⁶⁷ "Drug Abuse Prevention. Further Efforts Are Needed to Identify Programs that Work", Reporte para el Comité en Control y Abuso de Narcóticos de la Cámara de Representantes de la Contraloría General, GAO/HRD-88-26. Diciembre de 1987.

⁶⁸ INCSR, *op. cit.*

tipo de control sobre los fondos del erario público que se daban como ayuda al exterior.

En cuanto a los efectos en las relaciones diplomáticas, la mayoría de los entrevistados estuvo de acuerdo en que el proceso afectaba negativamente la relación bilateral con otros países, pero también creían que, en algunos casos, el proceso actuaba como presión política efectiva. Desde el punto de vista de la zanahoria y el garrote, se ofrecen préstamos y concesiones comerciales o se amenaza con sanciones económicas.

Esta actitud refleja, a juicio nuestro, una debilidad de la política exterior estadounidense: la tendencia a enfocar el problema del narcotráfico desde el punto de vista en extremo unilateral, y a medir la cooperación de otros países en función de

la cantidad de fondos que se destinen, o el número de toneladas de marihuana o cocaína que se decomisen, o el número de personas arrestadas; sino por la flexibilidad y disposición a abdicar la jurisdicción nacional en favor de las agencias estadounidenses.⁶⁹

Desde esta perspectiva, el meollo del problema es que en tanto no haya una genuina disposición a combatir la drogadicción dentro de Estados Unidos no habrá una política efectiva para confrontar el problema del narcotráfico. El hecho de que cada vez que tiene lugar un incidente espectacular en Estados Unidos relacionado con el abuso de drogas se forme una nueva comisión gubernamental o se diseñe una nueva política al respecto indica que ni el Congreso ni el ejecutivo consideran adecuada la legislación vigente. Y la proliferación de agencias e instrumentos sólo ha ocasionado nuevos problemas.

Con cada nueva agencia gubernamental se abre la posibilidad de sobreponer agentes y responsabilidades y algunos de los actores reclaman el crédito por acciones que de hecho fueron realizadas por otras personas. Recientemente el *Washington Post*⁷⁰ describió cómo el Sistema Nacional de Interdicción de Narcóticos en la Frontera, dirigido por George Bush desde 1983, que se supone estaba encargado de coordinar el trabajo de otras agencias, comenzó a reportar acciones que realmente no había llevado a cabo sólo para justificar su existencia.

Los resultados del reporte de la Conferencia por una América Libre de Droga que se celebró en la Casa Blanca en marzo de 1988

⁶⁹ Adolfo Aguilar Zinser, *op. cit.*, p. 4.

⁷⁰ Jack Anderson y Dale van Atta, "Democrat Faults Bush's Drug Czar Role", en *The Washington Post*, 29 de junio de 1988, p. D13.

señalaron que el Instituto Nacional sobre Abuso de Droga (INAD) se había convertido en una agencia burocrática más y que había perdido el sentido de su misión. Al conocer el reporte, el director del INAD señaló que hacía siete años la administración del presidente Reagan había reducido en dos tercios el presupuesto de su agencia y ahora se le criticaba por no haber funcionado.⁷¹

No cabe duda de que la percepción de la solución al problema del narcotráfico y la drogadicción debe cambiar en Estados Unidos para crear un frente múltiple contra los narcotraficantes, en cooperación, y no en oposición, con los otros países involucrados. En este sentido, Estados Unidos debe tomar en cuenta lo que otros países tienen que decir sobre el problema del narcotráfico y no simplemente insistir en imponer su punto de vista. En palabras del embajador de Bolivia:

La mera verdad es que nosotros no estamos aquí ni para satisfacer al Congreso estadounidense ni a su administración y mucho menos a la opinión pública estadounidense.⁷²

POSDATA: COMENTARIOS AL PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE 1989

En 1989 México fue certificado por el gobierno de Estados Unidos con base en el criterio de la "cooperación total". Sin pretender recomenzar la discusión ya presentada, conviene, para comprender este hecho, tener en cuenta los siguientes elementos.

En primer lugar, tanto en México como en Estados Unidos hubo cambio de administración. En el caso mexicano, la llegada de Carlos Salinas al poder modificó el enfoque sobre la forma de atacar el narcotráfico. Apenas transcurridos los primeros meses del nuevo periodo presidencial, la policía mexicana aprehendió a varios personajes del hampa y ex funcionarios públicos considerados en Estados Unidos responsables del asesinato de Enrique Camarena, el agente de la DEA. En los medios masivos de información se destacan frecuentemente las aprehensiones y decomisos importantes de estupefacientes. Todo parece indicar que el gobierno mexicano decidió adoptar como propias las posiciones de Estados Unidos y atacar de frente a las grandes organizaciones de narcotraficantes.

⁷¹ Michael Isikoff, "Has Drug Agency Lost Sight of Mission? NIDA, Singled out in Presidential Report for Lack of Direction", en *The Washington Post*, 29 de junio de 1988, p. A25.

⁷² *Narcotics-Related. . . op. cit.*, p. 9.

Una interpretación adicional podría ofrecerse por el lado de las negociaciones de la deuda. México, como es de todos conocido, comenzó en 1989 negociaciones muy delicadas para modificar sustancialmente las condiciones del pago de su deuda externa. Siendo Estados Unidos uno de los miembros principales en la mesa de las negociaciones, México, con una política enérgica contra el narcotráfico, trató de eliminar los negritos en el arroz, entre ellos el relacionado con las drogas.

Por otra parte, es claro que el cambio de administración en Estados Unidos también ha tenido repercusiones en el proceso de certificación. De cualquier forma, sólo el transcurso del tiempo mostrará si el presidente Salinas decidió realmente atacar a fondo y de manera sistemática el narcotráfico, o simplemente lo utilizó como instrumento político para facilitar su compleja relación con Estados Unidos y legitimar su presidencia.

ESTADOS UNIDOS: EL NUEVO DEBATE SOBRE EL CAMBIO EN MÉXICO

SERGIO AGUAYO QUEZADA¹

Vivimos un periodo incierto. Impulsado por la convicción, pero también obligado por la crisis, el gobierno mexicano está redefiniendo de manera fundamental modelo económico y relación con el mundo. A una cadencia diferente, pero interrelacionada, la sociedad ha ido imponiendo transformaciones en el sistema político. Sobre todo a raíz de las elecciones federales de 1988 resulta evidente que se van soltando las viejas amarras autoritarias.

Estos cambios coinciden, y en algunos aspectos se retroalimentan, con transformaciones igualmente profundas en el sistema internacional. El bloque socialista redefine sus estructuras y ello está acelerando, entre otras cosas, el final de la guerra fría. Simultáneamente, el mundo se mueve hacia la conformación de nuevos bloques económicos y de poder, lo que sumado a los problemas estadounidenses significa que nuestro vecino continúe perdiendo gradualmente su poder (al menos en términos relativos).

En este contexto resulta evidente la importancia de hacer un esfuerzo por revisar los rumbos que está tomando el debate estadounidense sobre México y, en la medida de lo posible, dar algunas ideas sobre el efecto que ello puede tener en los acontecimientos mexicanos.

I

Para entender mejor lo nuevo hay que regresar un poco en la historia; en este caso al marco en que se dio la relación de México con Estados Unidos entre la Segunda Guerra Mundial y los inicios de

¹ Durante la investigación el autor era miembro del Programa de Paz y Seguridad Internacionales del Social Science Research Council y la Fundación MacArthur.

la década de los ochenta. En este periodo, las tensiones y los antagonismos previos dieron lugar a una relación que por años se insistió en que era “especial”, cuando un adjetivo más preciso tal vez hubiera sido el de “peculiar”.

Es peculiar, primero, desde la lógica de la potencia. Pese a la importancia de México para Estados Unidos, nuestro país estuvo ausente por décadas de la agenda de prioridades estadounidense. Por años se nos tomó como algo dado porque el orden establecido garantizaba los objetivos fundamentales de Estados Unidos: un México independiente, fuerte, próspero y políticamente estable, con el cual se podían “mantener relaciones amistosas” y asegurar la “máxima cooperación” a todos los niveles posibles.²

La necesidad de un buen vecino se entiende por consideraciones más amplias. Un panel compuesto de personalidades del *establishment* de política exterior concluyó en 1988 que al menos “desde 1945 la ausencia de amenazas importantes” a la seguridad de Estados Unidos en el área inmediata le permitió a este país “jugar un papel militar global”.³

Por tanto, Washington utilizó una lógica más amplia en la interpretación de los acontecimientos mexicanos. Con esa perspectiva, revisemos la forma como Estados Unidos percibió la política exterior independiente mexicana (misma que el gobierno de México reivindicó como uno de los pilares del nacionalismo revolucionario que le dio legitimidad, sustento y estabilidad al sistema político).

Un documento del ejército estadounidense (1946) es particularmente claro. Para ellos, México siempre ha comprendido que si Estados Unidos decidiera utilizar su fuerza “las posiciones mexicanas . . . serían débiles hasta el punto de la indefensión”. Sin embargo, ya reconocían que “dentro de estos límites” México intentaría ejercer su independencia. “Es por ello, concluyen, que *en asuntos de importancia secundaria*, puede esperarse que México entre frecuentemente en desacuerdo con Estados Unidos.”⁴

Un complemento natural de esta idea es el convencimiento de

Una primera versión fue discutida, en junio de 1989, con los miembros del Instituto de Estudios de Estados Unidos del CIDE, a quienes agradezco sus comentarios.

² Variaciones de esta expresión ritual pueden encontrarse en un sinnúmero de documentos o artículos. Esta cita proviene de Department of State, “U.S.-Mexican Relations”, *Gist*, Bureau of Public Affairs, Department of State, Washington, D.C., mayo de 1984.

³ Fred C. Ikle, Robert Wholstetter *et al.*, “Discriminate Deterrence: Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy”, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1988, p. 11.

⁴ Report by the Joint Intelligence Committee, “Joint Basic War Plan-Mexico”, Reference, JIS 248/M, Washington, D.C., 29 de abril de 1946, p. 31. Las cursivas son mías.

Washington de que México estaría con ellos en los momentos críticos. En el Plan de Defensa Continental de Estados Unidos de 1949, se dice que aun sin existir una alianza o tratado militar, "en caso de guerra", México sería un "aliado de los Estados Unidos".⁵ Cuando más cerca se estuvo de otra guerra mundial, en la crisis de los misiles de 1962, el apoyo mexicano confirmó el supuesto.

También había tranquilidad porque las relaciones bilaterales generalmente han transcurrido por canales satisfactorios para Washington, porque el comportamiento de la economía mexicana fue más aceptable y, finalmente, porque (como afirmó un fascinante documento de la CIA de 1951) "el gobierno de México es estable y tiene el control de la maquinaria política".⁶

Los supuestos básicos tras estos factores embonan, por otro lado, con esa búsqueda obsesiva de la estabilidad en América Latina⁷ y explican (al menos hasta 1980) por qué un rasgo de la literatura estadounidense sobre seguridad fue el mostrar por qué razón México *no* era motivo de preocupación para Estados Unidos.⁸ También ayuda a comprender por qué Estados Unidos decidió no intervenir en los asuntos políticos del vecino. Resulta entonces lógico y natural que en el momento en que los cambios en México alteran el orden establecido, se tambalee la confianza en la estabilidad mexicana, y se incremente la atención estadounidense que incluye una revisión de los supuestos en que se construyó la política.⁹

⁵ Plans and Operations Divisions General Staff, United States Army, Department of the Army, "Defense Plan for the Continental United States (DA-DPI-49)", Washington, D.C., 4 de abril de 1949, pp. 1 y 6. Un documento de la CIA termina diciendo que "el gobierno mexicano actual cooperaría entusiastamente con los Estados Unidos en el interés de la defensa hemisférica y en apoyo del esfuerzo bélico estadounidense". Central Intelligence Agency, México, SR-18, 24 de enero de 1951, p. 63.

⁶ *Ibid.*, p. 63.

⁷ Lars Shoultz, *National Security and United States Policy toward Latin America*, New Jersey: Princeton University Press, 1987, p. 37. Amos Jordan y Williams J. Taylor, Jr., autores de uno de los textos más utilizados en Estados Unidos, coinciden en señalar que "desde principios del siglo XIX, el interés principal de los Estados Unidos en América Latina ha sido el lograr que el área sea un flanco sur pacífico y seguro". *American National Security Policy and Process*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984, p. 444.

⁸ Tal vez el ejemplo más claro esté en el extenso y fascinante documento elaborado por la CIA que cité anteriormente.

⁹ Hay un gran número de indicadores "objetivos" y "subjetivos" sobre el aumento en la atención. Entre otros estaría un mayor número de medios con correspondencia en México y, en consecuencia, más artículos sobre México; las fundaciones privadas están dedicando más fondos al estudio de México; y ya se han creado grupos bipartidistas en el Congreso para seguir los acontecimientos mexicanos. Véase Sergio Aguayo, "México en transición y Estados Unidos: ¿Un problema de percep-

II

Las ideas que nutren el examen de la evolución reciente de la discusión sobre México en Estados Unidos tienen sus raíces en un lento y desigual revisionismo de la política exterior de esa potencia. Por razones de espacio me concentraré aquí en los antecedentes más inmediatos.

En 1986, Georges Fauriol escribía que “pocos eventos en el mundo tendrían un efecto tan profundo en los Estados Unidos como un viraje de México hacia la izquierda”.¹⁰ La posibilidad se veía remota, pero el comentario formaba parte de uno de esos ejercicios de predicción comunes en los análisis de seguridad.

En aquel momento Estados Unidos estaba incrementando su atención hacia los cambios mexicanos, pero sin grandes inquietudes. Un informe que la CIA terminó en mayo de 1984 ilustraría mejor el consenso prevaleciente. En el título se sintetiza la tesis central: “México: los crecientes retos a la estabilidad actual”. A la luz de los acontecimientos vale la pena recuperar una idea central de este documento: creían que había un deterioro de la economía y del sistema corporativo, pero estaban convencidos de que el PRI se mantendría en el poder y que de consolidarse la oposición, ésta no iría contra sus intereses.

“Las autoridades mexicanas, advertía la CIA, son extremadamente conscientes del peligro creado por los líderes de oposición carismáticos y han evitado que surjan por una combinación de medidas represivas y de cooptación. Sin embargo, creemos que es posible que uno o más líderes carismáticos aparezcan dentro de la oposición panista.”¹¹

1988 desmintió parcialmente el pronóstico de la CIA y puso a prueba la afirmación de Fauriol. La sorpresa no estuvo en la debilidad mostrada por el partido gobernante; ésta ya había sido advertida por observadores norteamericanos de todas las tendencias. No, la verdadera sorpresa estuvo en que esperaban un repunte del Partido Acción Nacional, y se encontraron con una izquierda aglutinada en torno al líder carismático. Sorpresa porque esta izquierda y el

ciones o de seguridad nacional?”, en Riordan Roett (comp.), *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, Siglo XXI, México, 1989.

¹⁰ Georges Fauriol, “Mexico, in a Superpower’s Shadow”, en Rodney W. Jones y Steven A. Hildreth, *Emerging Powers: Defense and Security in the Third World*, Praeger, Nueva York, 1986, p. 397.

¹¹ Algunos fragmentos de este documento fueron publicados por la revista *Harper’s*, “The CIA Sizes Up the Mexican Domino”, mayo de 1987, p. 21 y por el periodista Jack Anderson, “CIA: Disorder Could Overhelm Mexico”, *The Washington Post*, 5 de junio de 1987, p. E5.

nacionalismo se consideraban políticamente muertos. Cuando se manifestaban en el discurso mexicano, se les veía como un recurso retórico que sólo irritaba la epidermis de una relación cada vez más estrecha.

No sólo eso, sino que la izquierda que surge en 1988 no encaja con el modelo imaginado por Fauriol. En lugar de reivindicar un internacionalismo afín al socialismo real, proclamó su lealtad al nacionalismo, ese correoso y formidable adversario de Estados Unidos.

La rapidez con que se desarrollaron los acontecimientos políticos mexicanos rompió (al menos temporalmente) con los esquemas explicativos estadounidenses. Un conocedor de la realidad mexicana señalaba: "Tenemos una crisis de creatividad. Tanto ha pasado desde julio de 1988 que nos resulta imposible hacer un análisis sobre sus implicaciones a mediano y largo plazo para México, para las relaciones bilaterales y para Estados Unidos."¹²

Esta crisis de creatividad también se debió a otros acontecimientos. Por ejemplo, Fidel Castro y Daniel Ortega visitaron México en diciembre de 1988 para asistir a la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari (sólo faltó Noriega para completar la trinidad de latinoamericanos más odiada por Washington). Esas visitas tuvieron un doble efecto. Por un lado ofendieron a la nueva izquierda mexicana y reforzaron su nacionalismo.

Por el otro, también ayudaron a quitar a la izquierda mexicana lo amenazante que pudiera tener para Estados Unidos. La visita posterior de Cárdenas a Estados Unidos terminaría de confirmar la idea de que la nueva izquierda es un movimiento de raíces autóctonas. Esto, como veremos, tendrá una profunda importancia en el análisis que se ha ido formulando en Washington.

A reserva de que más adelante incluya otros factores relevantes para entender la percepción norteamericana del cambio en México, hay que revisar con más detalle la reacción estadounidense a partir de julio de 1988. El primer rasgo evidente fue de alarma, lo que puso en evidencia una vieja contradicción en la política exterior de Estados Unidos: la tensión entre la defensa de sus intereses en el ex-

¹² Buena parte del análisis que sigue sobre la forma en que fue percibido 1988 en México se basa en una serie de entrevistas realizadas en Washington, Nueva York y otras ciudades de Estados Unidos en varios momentos de 1988 y 1989. Para garantizar una mayor libertad en las opiniones expresadas, estas conversaciones tuvieron un carácter privado. Una síntesis de la forma como se veía el panorama político mexicano antes de la elección aparece en las entrevistas realizadas a 16 especialistas estadounidenses sobre México. Véase Sergio Aguayo y Carmen Lira, "Especialistas estadounidenses hablan sobre México", *La Jornada* (Suplemento especial), 30 de junio de 1988.

terior y la vocación democrática. Por lo general han elegido lo primero en detrimento de lo segundo, y ello pareció confirmarse con los acontecimientos mexicanos: un nutrido contingente del *establishment* de política exterior pasó de la crítica al respaldo de su contraparte mexicana.

Uno de los ejemplos más claros aparece en el editorial del *Washington Post* del 18 de julio de 1988. Se trata de un periódico liberal que aun durante los peores excesos de intolerancia de la guerra fría defendió los derechos civiles de los perseguidos en Estados Unidos. Y sin embargo, ante los resultados de las elecciones de julio su reacción inmediata (luego modificada parcialmente) fue que "México está en medio de una extraordinaria serie de reformas dirigidas desde el interior del partido dominante. El fraude en el voto siempre amerita atención, pero es la reforma lo que constituye el cambio grande o histórico".¹³ Bajo esta lógica de someter el imperativo democrático a la defensa del orden establecido, el *Post* nunca hubiera sido el artífice de Watergate porque, ¿qué importaban las pillerías domésticas de Nixon frente al "cambio grande e histórico" que representaba la distensión con la URSS y China?

Aunque de manera menos explícita, ésa ha sido la esencia de la posición oficial de Estados Unidos: se decidió apoyar al nuevo gobierno mexicano, elevando simultáneamente la prioridad concedida a México. Un memorándum preparado para el Departamento de Estado en septiembre de 1988 por John Bailey, investigador de la Universidad Georgetown, condensaba lo que sería la lógica de la política de Bush hacia México. En una de sus partes medulares reafirma que "el interés fundamental de Estados Unidos en México es una estabilidad genuina, y ésta se obtiene a través de un crecimiento económico sostenido". El obstáculo principal para ello lo veía en "la deuda".¹⁴

Esta idea se manifestaría en múltiples declaraciones oficiales de apoyo al gobierno mexicano. Entre las disponibles escojo una muestra representativa. En su primera comparecencia ante el Senado, el secretario de Estado, James Baker, afirmó que en la agenda

¹³ Editorial del 18 de julio de 1988, "Reform in Mexico". El respaldo a Carlos Salinas de Gortari también aparece en editoriales del *Wall Street Journal*. (Véase "Reading Mexico", del 15 de julio de 1988.) M. Delal Baer, por su parte, escribió que "aunque las elecciones no fueron perfectas, es incuestionable que la dirección general de las elecciones de 1988 fue hacia una apertura política". "1988. The Mexican Presidential Elections", Washington, D.C., Center Strategic and International Studies, 15 de agosto de 1988, p. 10.

¹⁴ John Bailey, "Mexican Politics after the 1988 Elections", Washington, D.C. Discussion paper prepared for the U.S. Department of State, 9 de septiembre de 1988, p. 5.

de política exterior estarían, en primer lugar, “nuestros vecinos”. Después de citar las dificultades de México, Baker incluyó un juicio muy revelador: “el gobierno de México, encabezado por el presidente Salinas, está tomando el camino de las reformas económicas y políticas. Es un camino difícil y estamos determinados a ayudar. Va en nuestro interés hacerlo”.¹⁵

El número dos del Departamento de Estado, Lawrence S. Eagleburger, en un trabajo inédito considera que hay una “creciente inquietud [en México] que podría, en la próxima década, generar un creciente descontento social que bordearía en la revolución”. Con ese razonamiento dice que “si las tendencias actuales se mantienen, México podría ser uno de los problemas más serios para la política exterior de Estados Unidos”. En consecuencia, recomienda “un programa multilateral” para ayudar a resolver el problema de la deuda, identificado como la clave para enfrentar los problemas mexicanos.¹⁶

Las conversaciones con funcionarios y observadores estadounidenses permiten delinear con más detalle la racionalidad de esta política. Entre otras consideraciones, los estadounidenses incluyen los efectos en su país, reales o potenciales, de una crisis económica mexicana que puede desembocar en una desestabilización política; los resabios de ese anticomunismo endémico que los lleva a una intuición no muy bien articulada de que el cardenismo podría convertirse en una amenaza potencial a sus intereses; el que América Central haya dejado de ser motivo de fricciones por haberse reducido el activismo mexicano y la beligerancia estadounidense; y la llegada al poder de representantes de los intereses tejanos, que siempre han querido que México reciba más atención.

En esta buena disposición de Washington también han influido algunas acciones mexicanas. En primer lugar estaría la adopción de un modelo de desarrollo que cuadra perfectamente con la ideología liberal y capitalista que priva en Estados Unidos y en muchas partes del mundo. En segundo lugar estarían las detenciones de connotados delinquentes o ex miembros importantes del sistema que han alimentado la imagen de un presidente fuerte y decidido a correr

¹⁵ “Statement of James A. Baker, III, before the Committee on Foreign Relations of the United States Senate”, Washington, D.C., 17 de enero de 1989, pp. 11 y 13.

¹⁶ Lawrence S. Eagleburger, “The 21st Century: American Foreign Policy Challenges”, s/f, mecanografiado, pp. 29-30. El director de la Agencia Central de Inteligencia, William Webster, confirmaría semanas después la atención que Washington le dedicará a México y el respaldo que están dispuestos a concederle: “Sé que la administración quisiera darle a Salinas todo el apoyo que pueda y ayudarlo en el problema de la deuda.” *The Los Angeles Times*, 9 de febrero de 1989.

riesgos. En tercero estaría una cooperación mexicana cada vez mayor en asuntos bilaterales como el narcotráfico, la migración, la inversión extranjera y la deuda.

Finalmente, la buena voluntad se ha reforzado porque el actual gobierno mexicano la ha cultivado sistemáticamente. El viaje del presidente mexicano a Estados Unidos (octubre de 1989) es la expresión visible de un esfuerzo más amplio. La embajada mexicana en Washington y los consulados tienen órdenes de ser mucho más activos, en parte para defender los intereses de México, pero también para promover una imagen positiva del régimen. Para respaldarlos en esta tarea se han multiplicado los viajes a Estados Unidos de altos funcionarios mexicanos que hablan un perfecto inglés y muestran una notable predisposición a la franqueza.

La suma de estas realidades ha hecho que, según un observador bien informado, el Washington oficial vea en México "al mejor amigo de Estados Unidos en América Latina".

III

A lo largo de 1989 ha sido evidente que el gobierno de Estados Unidos ha hecho lo posible por respaldar al gobierno mexicano en varios aspectos, entre los que sobresale la renegociación de la deuda. Es una decisión pragmática y razonable por la gravedad de nuestra crisis y por ser un área donde la Casa Blanca tiene algunos instrumentos de poder disponibles. Sin embargo, había un problema operativo que Washington tuvo que resolver: traducir esa voluntad en hechos concretos, pero sin exacerbar el nacionalismo mexicano ni erosionar la imagen de quien buscan ayudar.

La estrategia que adoptaron fue la de abordar de manera indirecta y positiva el espinoso problema político. Es decir, se apoya abiertamente al gobierno de México en la dimensión económica a través de la deuda, pero se tiene un cuidado extremo en no opinar públicamente sobre problemas políticos ni criticar a la izquierda (mucho menos hostigarla cancelando, por ejemplo, las visas de algunos de sus líderes que han visitado Estados Unidos).

En esa decisión pareciera haber influido el legendario (y un poco irracional) temor al nacionalismo mexicano, pero también un diagnóstico de economía política que Estados Unidos comparte con el gobierno mexicano y que debe aplicarse porque es una de las claves del futuro.

La renegociación de la deuda es vista como el elemento para la recuperación de la economía, factor considerado clave para una estabilidad política tutelada por el partido dominante. Se supone, por

lo tanto, que el politizado 1988 y los votos para la izquierda fueron el resultado, sobre todo, de una insatisfacción debido a la crisis económica.

De esta manera, se piensa que una recuperación del crecimiento apoyada por el gobierno y el sector privado estadounidenses, y un férreo cerco político a la izquierda (y la esperanza de que ésta aporte su canibalismo) traerán como resultado su gradual desaparición o neutralización. Ya sin ese obstáculo podrían realizarse más fácilmente estos cambios económicos que, se espera, llevarán a México por el sendero luminoso de la modernidad neoliberal. A medida que se avance se espera, supongo, que se irán aflojando autoritariamente los candados autoritarios. Esta recuperación del crecimiento y del gradualismo democrático se considera el camino más promisorio para recuperar la maltrecha credibilidad y legitimidad del presidente y de su partido.

En este primer año la estrategia ha tenido algunos éxitos evidentes pero de esto no se desprende que se cumplirán los objetivos generales. Empecemos por la voluntad de los gobiernos de tener relaciones armoniosas. El problema es que se enfrenta a factores y dinámicas que escapan a su control. Revisemos algunos casos.

El narcotráfico es el problema que más ha dividido en los últimos años a los dos gobiernos, y en donde se ha dado una colaboración más estrecha. Si pensamos en esa humillación anual a que nos somete Washington "certificando" nuestro comportamiento, podemos ver que en 1989 no se dieron las feroces críticas de años anteriores.

Sin embargo, la producción y el tráfico de drogas demuestran que hay sectores de la sociedad estadounidense que las consumen y organizaciones en México que se las proporcionan. Estos grupos privados han creado sus propias agendas internacionales y han podido imponer límites a la voluntad de los gobiernos.

Aunque de otra manera, y con otra historia, esta "diplomacia ciudadana" también se da entre empresarios, iglesias, ecologistas, sindicatos, partidos políticos, y otros grupos de los dos países. El terremoto de 1985 hizo evidentes e incrementó las relaciones que venían dándose entre grupos religiosos y organizaciones no gubernamentales, estadounidenses y mexicanas. Otro ejemplo, entre muchos, sería la solidaridad y el apoyo internacional que recibieron los mineros de Cananea ante el cierre de su fuente de trabajo por disposición gubernamental. Así, un aspecto de esta nueva realidad es el establecimiento de lazos entre dos sociedades en transformación.

La presencia de factores que escapan del control de los gobiernos también aparece en la renegociación de la deuda externa mexicana. Aunque el Ejecutivo estadounidense ha hecho hasta lo indeci-

ble por ayudar a México, lo obtenido en julio de 1989 no coincide con el triunfalismo inicial mexicano. Fue un arreglo insuficiente, y al final precipitado por dos razones: el comportamiento de los adinerados mexicanos que habían acelerado la fuga de capitales, y la enorme resistencia de los banqueros estadounidenses (y de otras nacionalidades). Una vez más, agendas sectoriales o particulares afectan los objetivos nacionales.

IV

Como decía anteriormente, los gobiernos suponen que la crisis económica fue el principal detonante de la nueva situación política. Aceptemos por un momento esta idea y la creencia de que con la renegociación de la deuda se obtuvo el mejor arreglo posible. Aun cuando fuera cierto, ello no resuelve todavía el imperativo de que se reinicie el crecimiento con la rapidez que la situación política requiere. Es decir, la inflación podrá mantenerse bajo un control relativo, pero todavía no se refleja en los niveles de inversión privada que hacen falta. Finalmente, aun suponiendo que a mediano plazo se reactive la inversión y el crecimiento, ello no implica que se estará atendiendo el costo social que ha pagado la mayoría de los mexicanos. En suma, incluso bajo los supuestos oficiales de economía política, la turbulencia política seguirá por algunos años.

Pero la realidad es todavía más complicada. En lo político, lo nuevo fue el resurgimiento de la izquierda. Cabría preguntarse si se trata de un fenómeno transitorio y electoral o de un aspecto permanente que se mantendrá en el México futuro. En mi opinión estaríamos más cerca de lo segundo, idea que a continuación sustento.

Una primera razón sería que la sociedad mexicana ha cambiado. Esto implica que tras los éxitos electorales de la izquierda estuvo presente la acción de organizaciones sociales ya existentes, pero que hasta 1988 habían actuado de manera dispersa y atomizada. La unidad podrá fracturarse, como ya se ha ido viendo, pero no por ello desaparece ese tejido social del escenario político. Todo lo contrario, seguirá creciendo y disputándole al partido oficial el control de los grupos sociales organizados; es decir, de una de las bases del poder social.

A esto tendrían que añadirse algunos efectos en la esfera política del modelo económico. El "adelgazar" al Estado también significa que éste tendrá menos instrumentos para satisfacer demandas o controlar a la sociedad (la cooptación cuesta). Finalmente, la política de pagos de la deuda externa y la apertura al comercio y la inversión extranjera seguirá haciendo creíble para muchos mexica-

nos el argumento de la izquierda nacionalista de que la política oficial es "entreguista".

Para entender por qué tiene tanta fuerza este argumento basta recordar que la acelerada redefinición del modelo económico y de la relación bilateral conlleva modificaciones fundamentales en la percepción de Estados Unidos en México. El punto nodal es que de acuerdo al nuevo modelo de desarrollo, Estados Unidos pasa de ser la histórica amenaza a nuestra soberanía y se convierte en una de las mejores esperanzas para salir de la crisis. La rapidez con que se ha dado esta inversión del papel de Estados Unidos explica el impacto que está teniendo en la política.

Así, aun cuando no parece posible que, a corto plazo, la izquierda llegue al poder, es igualmente difícil que desaparezca del panorama político. Por otro lado, es lógico que su suerte esté fuertemente condicionada por los éxitos y retrocesos de la política económica. Puede entonces afirmarse que no está totalmente decidida la batalla por definir el modelo del México futuro. Ello implica que cualquier pronóstico sobre el futuro del debate en Estados Unidos nos obliga a discutir cómo van a reaccionar nuestros vecinos ante esta izquierda. Dicho de otra manera, ¿cuáles son los límites al respeto oficial de Estados Unidos al gobierno mexicano.

En una entrevista concedida por el ex director de la CIA, William Colby, éste declaró que si la "nueva izquierda mexicana o Cárdenas llegan al poder" ello no "será una amenaza a la seguridad de Estados Unidos".¹⁷ Esta declaración es un síntoma más de que, excluyendo a los extremos de la geometría política, es virtualmente imposible que el grueso de los liberales y conservadores de Estados Unidos satanicen a la nueva izquierda mexicana. Ello se debe, en primer lugar, a que la mayor parte de esta nueva izquierda no es marxista o comunista, a que reivindica el nacionalismo y a que se ha mantenido en una rigurosa moderación y legalidad.

Otras razones se encuentran en los cambios que ha experimentado la sociedad estadounidense en los últimos decenios. Uno de ellos, fundamental, es la pérdida del consenso sobre la definición del interés y la seguridad nacionales frente a cambios en su esfera de influencia inmediata.

Las guerras centroamericanas son un punto de referencia útil. El balance de una década de violencia muestra que no se cumplieron los objetivos iniciales del presidente Reagan: los sandinistas si-

¹⁷ Para el texto completo de la entrevista, véase Sergio Aguayo, "La nueva izquierda no amenaza a la seguridad de Estados Unidos", *La Jornada*, 13 de septiembre de 1989.

guen en el poder en Nicaragua y la guerilla salvadoreña no ha sido destruida. ¿Por qué?

Una respuesta enfatiza la heroicidad de los pueblos centroamericanos como variable explicativa. Sin negar su valentía, mantengo que la derrota al designio conservador se originó, sobre todo, en la oposición que encontró en su propia sociedad. La norteamericana es una sociedad abierta, y basta una minoría relativamente bien organizada para que se impongan serios obstáculos a las políticas de gobierno.

Finalmente, estarían los cambios internacionales y su efecto en Estados Unidos. En ese país se está librando una doble discusión que puede modificar de manera fundamental su política exterior. En ciertos niveles, se proclama el final de la guerra fría como el triunfo total de la "idea occidental".¹⁸

La persona que mejor simboliza este cambio histórico es George Kennan, quien en 1947, como funcionario del Departamento de Estado, objetivó el espíritu de su época con unas líneas que serían la base de la política exterior de Estados Unidos: "Frente a la Unión Soviética [la política de Estados Unidos] debe ser la de una *contención* vigilante. . . de las tendencias expansionistas rusas."¹⁹

Cuarenta y dos años después (en abril de 1989), el mismo Kennan defendió ante el senado de su país, una tesis inversa: "Cualesquiera que alguna vez hayan sido las razones para conceptualizar a la Unión Soviética como un posible oponente militar, [éstas] han terminado. Nuestro propósito actual debe ser el de eliminar tan pronto como sea posible" la "anormal tensión militar que hasta fechas muy recientes ha dominado las relaciones soviético-estadunidenses".²⁰

Paradójicamente, se celebra pero no se festina el triunfo liberal porque la otra discusión hace hincapié en el reconocimiento de que el deterioro comercial y fiscal los está obligando a revisar su proyección de poder en el mundo, a replegarse. No sólo eso sino que, como en los años treinta, los reajustes que se están dando en el mundo apuntan hacia la integración de bloques económicos más o menos cerrados.

¹⁸ Aunque la idea de un triunfo liberal en el mundo ya brotaba en declaraciones públicas y comentarios privados, quien articuló el argumento fue un ex analista de la RAND Corporation (actualmente funcionario del Departamento de Estado). Francis Fukuyama, "The End of the History?", *The National Interest*, núm. 16, verano de 1989.

¹⁹ George F. Kennan, "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, julio de 1947, p. 575.

²⁰ George F. Kennan, "Testimony before the Senate Committee on Foreign Relations", *The Future of U.S.-Soviet Relations*, 4 de abril de 1989.

Aunque no es éste el lugar para discutir las implicaciones que tales cambios tienen en el sistema internacional, debe insistirse en que un repliegue estadounidense del mundo combinado con el cambio en México incidirá en una mayor atención a nuestro país.

Todo lo dicho hasta ahora permite afirmar que no hay consenso frente al cambio en México. Un ejemplo clarísimo sería esa diplomacia ciudadana realizada por Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel Clouthier y Superbarrio, la cual muestra que si el gobierno mexicano tiene muchas simpatías en Estados Unidos, las oposiciones de derecha y de izquierda también. En otras palabras, si algunos sectores se oponen al cambio en México, otros lo respaldan.

V

¿Cuáles pueden ser los efectos de esta imagen fracturada en México? La pregunta es difícil de responder porque tiene enormes complejidades teóricas. Nos lleva, ni más ni menos, al viejo problema de determinar el peso y la relación existentes entre las "ideas" y la "realidad objetiva". Pese a ello, podemos esbozar algunos apuntes tentativos sobre escenarios futuros.

Revisemos, primero, la dimensión política. Supongamos que la situación económica de México se deteriora y que ello lleve a que la política se apoye en el uso generalizado de la violencia y la represión. Bajo este esquema, es bien posible que al menos en los primeros momentos ~~el gobierno tenga más capacidad para utilizar la~~ fuerza, y si tomamos como precedente el estilo empleado hasta ahora por las fuerzas de seguridad, no habría mucho respeto a los ordenamientos legales.

~~Frente a esta posibilidad, conversaciones realizadas con liberales estadounidenses me permiten pronosticar que, con los derechos humanos como bandera, ellos protestarían ante las autoridades mexicanas y ayudarían en lo que pudieran a los perseguidos en México, sometiendo a un escrutinio rigurosísimo lo que hiciera o dejara de hacer el gobierno de su país. Para ello cuentan con recursos económicos y legales (por ley, el Ejecutivo estadounidense tiene que hacer un informe anual sobre la condición de los derechos humanos en el mundo).~~

Tomemos ahora a los conservadores estadounidenses. Desconfían de la izquierda pero no necesariamente apoyarían el uso de la violencia porque ello alentaría la posibilidad de un México en caos, situación que temen enormemente ~~porque repercutiría en su territorio~~. No es lo mismo promover una línea dura en África, Asia o el Medio Oriente que en un país con el que tienen fronteras terrestres.

Esta pérdida del consenso se mantendrá en tanto la izquierda mexicana se mantenga arropada por el nacionalismo y la legalidad, y en tanto no propusiera una alianza militar con la URSS. A la inversa, para que no se fortalezca el respaldo a las oposiciones, independientemente de sus impulsos el régimen tendrá que mantenerse dentro de la legalidad y el respeto a los derechos humanos.

Bajo esta perspectiva, la división estadounidense trabaja en una doble dirección encontrada: favorece el pluralismo en México pero podría fortalecer la tendencias (hasta ahora controlada pero siempre latente) de intervenir en los asuntos políticos mexicanos. Sin embargo, por lo que ya dijimos, necesariamente esto último incidirá a favor del orden establecido. Sobre ello también hay precedentes históricos durante nuestra revolución. —

En la dimensión económica, deben recordarse las reacciones de Estados Unidos ante su pérdida de fuerza económica y la creación de bloques económicos más o menos cerrados en diferentes partes del mundo. Ya hay indicios de que Estados Unidos empieza a prestar más atención a su esfera inmediata y ello puede causar que se vea como una opción natural la creación de un bloque económico en el hemisferio occidental. Así puede interpretarse el tratado de libre comercio con Canadá y la creación de consenso a favor de que México se integre a la economía estadounidense.

Independientemente de lo que digan las autoridades mexicanas, en Estados Unidos son cada vez más frecuentes los comentarios de políticos o funcionarios que se pronuncian a favor de un mercado común o de una zona de libre comercio. Por ejemplo, en el período de sesiones 1987-1988 del Congreso de Estados Unidos los diputados Jim Kolbe (republicano de Arizona), Bill Richardson (demócrata de Nuevo México) y el senador Phil Gramm (republicano de Texas) presentaron, en diferentes momentos, iniciativas de ley para que se cree un mercado común, o cuando menos un área de libre comercio.²¹

El mismo presidente Bush ha declarado que pretende buscar “un área de libre comercio que incluya a México, Canadá y los Estados Unidos”. Estas y otras declaraciones apuntan hacia la gradual construcción de un consenso que, como señalé en párrafos anteriores, tiene sentido a la luz de acontecimientos mundiales.

Estas tendencias cobran autonomía y fuerza, pero no son inunes a la evolución política de nuestra identidad nacional. Ni hay recetas mágicas que resuelvan nuestros problemas, ni forma de eva-

²¹ La recopilación de estas iniciativas aparece en *The Congress and Mexico: Bordering on Change. A Report of the CSIS Congressional Study Group on Mexico*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 1989, pp. 37-44.

dir la necesidad de redefinir nuestra relación con el mundo. La única solución razonable a corto plazo es seguir alimentando la discusión con investigaciones lo más precisas y objetivas posible sobre los nuevos rumbos que está tomando la relación entre dos vecinos tan dispares como México y Estados Unidos.

En este trabajo he bosquejado los principales elementos del nuevo debate estadounidense sobre el cambio en México. Sin pretender con ello que se está describiendo toda la realidad, es indudable que lo apuntado aquí forma parte de ella. El seguir explorando este tema tal vez nos ayude a lograr un nuevo consenso sobre nuestro nacionalismo y el lugar que en él ocupa Estados Unidos.

LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN 1988-1989: DEL CONFLICTO A LA CORDIALIDAD PRAGMÁTICA

FRANCISCO GIL VILLEGAS

El deterioro de las relaciones de México con Estados Unidos durante el gobierno de Miguel de la Madrid, alcanzó su máximo nivel entre 1985 y 1987. Connotados especialistas en el tema expresaban su temor, por esas fechas, de que tal nivel de deterioro era probablemente irreversible porque ya no dependía nada más de los grupos dirigentes derechistas de Estados Unidos, quienes tradicionalmente habían manifestado de manera abierta posiciones hostiles y agresivas hacia México, sino que a partir de 1986 una difusión de ese sentimiento antimexicano se había extendido tanto hacia otros grupos políticos como hacia sectores mucho más amplios de la sociedad estadounidense.¹

El análisis de la evolución de las relaciones México-Estados Unidos durante 1988 y 1989 resulta así muy relevante porque éste es el periodo en que tendría que ponerse a prueba el pesimista pronóstico de 1987. ¿Acaso era verdaderamente irreversible el deterioro de las relaciones de México con Estados Unidos? ¿No sería posible, entre otras cosas, que la mera expectativa de un cambio de gobierno en los dos países anunciara no tan sólo un deshielo sino incluso el inicio de un viraje de 180 grados frente al deterioro alcanzado en los años previos?

Cualquier análisis de la política exterior de México durante 1988 debe tomar en cuenta que ése fue un año de transición política y de cambio de poderes tanto en México como en Estados Unidos.

¹ Véase Wayne A. Cornelius, "Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986-1987", en *Foro Internacional*, núm 114, octubre-diciembre de 1988, pp. 212-235.

Por ello, el análisis de la política exterior de México durante 1988, y específicamente de sus relaciones con Estados Unidos, debe tomar en consideración tanto la culminación del proyecto sexenal del gobierno de Miguel de la Madrid como la redefinición del mismo y su incorporación en el programa de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, quien a partir de febrero de 1988 y todavía como candidato del Partido Revolucionario Institucional, empezó a delinear claramente nuevas directrices para el futuro de la política exterior mexicana y, en particular, para el mejoramiento de las relaciones de México con Estados Unidos.²

En efecto, 1988 se inició con actividades en dos grandes preocupaciones del sexenio en materia de política exterior. Con la visita oficial de Miguel de la Madrid a Suecia, entre el 18 y el 21 de enero de 1988, la política exterior de México fortalecía los esfuerzos por obtener una diversificación de las relaciones económicas externas y por apoyar los objetivos de paz y desarme propugnados por el Grupo de los Seis. Sin embargo, no sería sino hasta febrero de 1988 cuando tuvo lugar la primera acción diplomática del año en el ámbito medular de las relaciones exteriores mexicanas, al celebrarse la sexta reunión de los presidentes de México y Estados Unidos. El 13 de febrero en Mazatlán, Sinaloa, Miguel de la Madrid y Ronald Reagan se reunieron por sexta y última vez desde el inicio del sexenio del presidente mexicano. La reunión presidencial se realizó cuando ya había empezado a darse una mejoría en las relaciones de Estados Unidos con México, pues se había logrado superar algunas de las tensiones más notables de los años precedentes entre los dos países, y se iniciaban claros avances de cordialidad en asuntos de interés común. De esta forma, para fines de 1987, las autoridades y agencias gubernamentales de Estados Unidos ya habían reconocido parcialmente algunos de los esfuerzos de México en el combate al narcotráfico y aceptado el principio de corresponsabilidad en la lucha contra la corrupción, distribución y consumo de narcóticos. También en las áreas de turismo y comercio se habían percibido algunas mejorías. A pesar de todo esto, en la víspera de la reunión presidencial, la Contraloría General del Congreso estadounidense había expresado sospechas y manifestado recelos con respecto a la honestidad de las autoridades mexicanas en su lucha contra el narcotráfico. En un informe sobre el respeto a los derechos humanos en el mundo presentado por el Departamento de Estado ante el Congreso, la Contraloría cuestionaba al gobierno mexicano por

² Véase Carlos Salinas de Gortari, "Discurso ante la Comisión de Asuntos Internacionales del PRI el 9 de febrero de 1988", en *Le Monde Diplomatique en Español*, enero-febrero de 1988, pp. iv-v.

maltrato a los presos, por conflictos derivados de la tenencia de la tierra y por fraudes electorales cometidos por el partido oficial mexicano en algunas elecciones locales.

Estos cuestionamientos serían justificados por diplomáticos y especialistas estadounidenses como “maniobras rutinarias” en tiempos cercanos a toda reunión bilateral de alto nivel y, por lo mismo, afirmaban ellos, no tenían por qué afectar el buen desenvolvimiento de la entrevista presidencial. En efecto, la sexta reunión presidencial México-Estados Unidos fue tal vez la más cordial del sexenio de Miguel de la Madrid: se reconocieron mutuamente los esfuerzos conjuntos en la lucha contra el narcotráfico; se puso como ejemplo de éxitos obtenidos en la relación bilateral a la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos, establecida desde 1889; se anunció la firma de un convenio de cuatro años sobre comercio de textiles, que no sólo estipulaba un incremento anual de 6% en la cuota estadounidense para la importación de ropa y textiles mexicanos, sino que también planteaba la necesidad de reducir aranceles para dichos productos; y, en términos más generales, los mandatarios de los dos países pusieron énfasis en su interés por mantener una cordial comunicación hasta el final de sus periodos de gobierno, pues consideraron que el tono positivo que había prevalecido en las relaciones mexicano-estadunidenses durante los últimos meses previos a la reunión constituiría un buen punto de partida para la formulación de la política bilateral de los próximos gobiernos de México y Estados Unidos, los cuales coincidirían en iniciar sus gestiones en diciembre y en enero siguientes, respectivamente.³

A pesar de estos logros y buenos propósitos, el tema del narcotráfico generaría todavía tensiones adicionales entre México y Estados Unidos durante el resto del año a pesar de que, en su campaña presidencial el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, se esforzaría por minimizar las diferencias entre los dos países. En efecto, en una entrevista concedida en junio a la revista *Newsweek*, el candidato Salinas daba a entender que durante su gestión presidencial las relaciones con Estados Unidos podrían mejorar radicalmente pues el problema centroamericano dejaría de ser una fuente de discordia y conflictos con el gobierno estadounidense. Ante la pregunta de cuáles serían las principales fuentes de tensión de las relaciones México-Estados Unidos durante su gobierno, Salinas respondió que éstas se localizarían, en todo caso, en las áreas de

³ Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras: crónica del sexenio 1982-1988, sexto año*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 354-358.

comercio, finanzas, migración y narcotráfico: “Como puede ver —agregó Salinas— dejo a un lado Centroamérica porque creo que la situación ahí está evolucionando hacia una solución política en manos de los centroamericanos [. . .] Creo que el Grupo Contadora funcionó muy bien hasta antes de que los centroamericanos encontraran sus propios mecanismos de diálogo y consulta. También creo que esta tarea puede ser retomada por Esquipulas II, como de hecho ya ha ocurrido.”⁴ Aunque Salinas proyectaba eliminar como foco de conflicto al problema centroamericano en las relaciones de México con Estados Unidos, no dejaban de hacerse notables algunas diferencias entre sus declaraciones externas y las que hacía para el consumo interno del público mexicano. De esta forma, en contraste con las declaraciones hechas al *Newsweek*, Salinas había venido afirmando en su campaña presidencial desde febrero de 1988 que “México no podía mantener una actitud indiferente en Centroamérica”.⁵

En cualquier caso, durante 1988 la cuestión del narcotráfico desplazó al problema centroamericano como principal fuente de conflicto de las relaciones de México con Estados Unidos. Estas tensiones y dificultades se presentarían en los primeros días de marzo y se agudizarían en los siguientes meses del año. Así, el 3 de marzo, en Washington, el senador estadounidense Pete Wilson criticaría la propuesta del presidente Reagan de “certificar” a México como país cooperante en la lucha contra las drogas, advirtiendo que un comité del Senado presentaría una resolución para revocar tal certificación, ya que “calificar la actividad de México de total cooperación no sólo es una burla al sacrificio de las personas valientes, sino también a las leyes antidrogas”.⁶ Por su parte, el 5 de marzo, en la XXVIII Reunión Parlamentaria México-Estados Unidos, el presidente de la delegación mexicana manifestó su desacuerdo y su reprobación a las críticas y los ataques lanzados contra México por parte de los comités senatoriales y la prensa estadounidense. Este tipo de críticas y contracríticas entre representantes de los dos países se siguió desarrollando durante los meses de marzo y abril de 1988. A fines de abril, el secretario mexicano de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, calificó en Madrid de “lamentable y preocupante” la actitud del Senado estadounidense que con sus

⁴ Véase “Plans for the future: Salinas Program for the Mexico tomorrow”, entrevista concedida a los editores de *Newsweek*, 27 de junio de 1988, pp. 12-13.

⁵ Carlos Salinas de Gortari, “Discurso ante la Comisión de Asuntos Internacionales del PRI”, documento citado, p. v.

⁶ “Cronología de noticias”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 19, abril-junio de 1988, p. 46.

“certificados de buena conducta ha pervertido de manera radical” un aspecto donde Washington pretende trasladar responsabilidades al exterior sin tomar en cuenta el asunto de la oferta y la demanda del consumo de estupefacientes y la corresponsabilidad necesaria de las naciones consumidoras de drogas en el problema del narcotráfico. El último día de abril, en la ciudad de México, el ex canciller mexicano Emilio O. Rabasa declaraba, en esa misma línea, que la nación mexicana no podía ser tratada como un “niñito de primaria” al que hay que extenderle un certificado de buena o mala conducta. Esta posición mexicana que, entre otras cosas, afirmaba un principio de corresponsabilidad de los países consumidores de drogas en el problema del narcotráfico, fue sostenida no tan sólo en el nivel gubernamental sino que también fue reiterada por legisladores mexicanos de ocho partidos políticos, y por los candidatos presidenciales Carlos Salinas de Gortari del PRI y Heberto Castillo del Partido Socialista Unificado de México.⁷ El conflicto, en este renglón de las relaciones bilaterales de México-Estados Unidos no alcanzaría un nivel de calma sino hasta el 13 de mayo de 1988, cuando venció el plazo establecido en la ley antidrogas sin que la Cámara de Representantes de Estados Unidos emitiera su opinión sobre la cooperación mexicana contra ese delito. Con ello, se anuló automáticamente el efecto potencial de la “resolución” senatorial. El gobierno mexicano insistió, por su parte, en que ningún empeño nacional sería plenamente exitoso para abatir el fenómeno mundial del narcotráfico si se realizaba de manera aislada. Con ello quedaba planteada la forma de resolver ese problema en el futuro. En ese sentido, el embajador de México en Washington, Jorge Espinoza de los Reyes, consideró sumamente positiva la actitud de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, pues podía verse en ella “un reconocimiento justo al esfuerzo que el pueblo y el gobierno de México han efectuado en el curso de los últimos cinco años”, por combatir el narcotráfico, los delitos asociados al mismo y la farmacodependencia.⁸

La afirmación de la soberanía mexicana produciría, sin embargo, nuevas fricciones y tensiones con Estados Unidos durante los meses de junio y julio de 1988. El caso de la petición de extradición por parte del gobierno estadounidense, desde 1983, del independentista puertorriqueño William Morales generaría así fuertes tensiones entre los dos países durante esos meses. Morales cumplía una condena de 12 años en México, reducida posteriormente a 8

⁷ “Cronología de noticias”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 20, julio-septiembre de 1988, p. 40.

⁸ *Ibid.*, p. 46.

años; por los cargos de tentativa de homicidio y violación a la Ley General de Población, al mismo tiempo que la petición de extradición del gobierno estadounidense seguía su curso. Las diferencias de interpretación del caso entre los dos países se manifestaron públicamente a partir del 15 de junio cuando la cancillería mexicana comunicó de manera oficial al gobierno de Estados Unidos por conducto de su embajada en México, que se había acordado negar la extradición de William Morales porque sus antecedentes como luchador político por la independencia de Puerto Rico lo situaban en la excepción contenida en el artículo 5 del tratado de extradición suscrito por los dos países en 1978, donde se estipula que “no se concederá la extradición si el delito por el cual fue solicitada es político o de carácter político”.

La irritación que provocó la decisión de la cancillería mexicana en el gobierno de Estados Unidos se hizo pública en una carta que el embajador Charles J. Pilliod envió el 22 de junio al diario *La Jornada*, cuyo editorial de ese día había elogiado la decisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Pilliod reconocía en su carta los ingredientes políticos involucrados en el caso, pero también afirmaba que el historial delictivo de Morales bastaba por sí solo para no poderlo clasificar en la categoría de perseguido político. La irritación estadounidense alcanzaría su punto más candente cuando Morales fue puesto en libertad por las autoridades mexicanas el 24 de junio y se dirigió a Cuba, país que aceptaba su petición de asilo político denegada por el gobierno mexicano. Voceros de la Casa Blanca, del Departamento de Estado y de la embajada en México protestarían en tono indignado por esta “provocadora” decisión de la cancillería mexicana, la cual fue calificada de “afrenta inexplicable” cuyo resultado sería el de empañar innecesariamente la relación entre los dos países. El 28 de junio el Departamento de Estado en Washington llamaría a consulta al embajador Pilliod, citando al mismo tiempo al embajador mexicano en Washington, con el fin de clarificar la intención y motivaciones de la decisión mexicana. Ante un periodista del *New York Times* el canciller Sepúlveda reiteraba, entre tanto, la correcta posición del gobierno mexicano pues en la solicitud de extradición no se había incluido ninguna información sobre los delitos del orden común que en ese momento ya se imputaban a William Morales. Sepúlveda agregó que en las copias certificadas de las sentencias dictadas por los tribunales estadounidenses se indicaba que Morales fue juzgado y condenado por posesión ilegal de explosivos y no por daños a la sociedad o a los individuos. Afirmando la defensa de la soberanía mexicana frente a Estados Unidos, Sepúlveda subrayó que la liberación de Morales se ajustaba plenamente a las leyes mexicanas en

materia de ejecución de sentencias penales, pues al haber cumplido ya las tres quintas partes de su condena por delitos cometidos en México, Morales tenía derecho a su preliberación desde el 12 de mayo de 1988. El canciller mexicano concluyó su entrevista con la reiteración de que la decisión sobre el caso de Morales se apegó en forma estricta al tratado de extradición y que, por ello, no debía interpretarse ni como una "afrenta" ni como una acción deliberada en contra de Estados Unidos.

Las aclaraciones y correctas fundamentaciones jurídicas del canciller Sepúlveda no calmaron, ni con mucho, los encendidos ánimos de Washington. El 2 de julio, el embajador Pilliod entregó en Los Pinos al presidente Miguel de la Madrid una carta de protesta en relación con el caso de Morales firmada por el presidente Reagan. De la Madrid informó a Pilliod que ya se habían girado instrucciones a la cancillería mexicana para dar contestación oficial a la nota de protesta presentada por el Departamento de Estado ante la embajada mexicana en Washington. A los pocos días se entregaba al Departamento de Estado una nota diplomática en la que se fundamentaban las razones jurídicas del dictamen emitido en el controvertido caso de Morales, en los términos expuestos anteriormente por el canciller Sepúlveda ante la prensa estadounidense. Con ello se dio por concluido el acalorado incidente diplomático.⁹

Las elecciones mexicanas del 6 de julio de 1988 constituyeron el acontecimiento crucial del año en materia de política interna y, por ello, tuvieron también una importantísima repercusión en el ámbito de la política exterior. En efecto, las elecciones del 6 de julio transformaron la percepción estadounidense de que la única alternativa política viable al dominio del PRI era la del PAN. También se pensó en la posibilidad de que en México se gestara un sistema político bipartidista semejante al de Estados Unidos. Al parecer, la fuerza mostrada por la coalición nacionalista y de centro-izquierda que apoyó a Cuauhtémoc Cárdenas pasó a ser una de las grandes preocupaciones de Washington y eliminó, o por lo menos relegó a un plano muy secundario, cualquier tentación del gobierno de Estados Unidos por patrocinar un cambio político en México y alterar el *statu quo* vigente. De alguna forma se regresó a la concepción que había prevalecido en años precedentes, según la cual se consideraba que la estabilidad del sistema político mexicano era lo que mejor favorecía los intereses de Estados Unidos, por lo que sería mejor preservarla aun a costa de algunos sinsabores en el plano de la política exterior. En tanto la posibilidad de cambio y alternancia

⁹ Presidencia de la República, *Las razones y las obras: crónica del sexenio 1982-1988, sexto año, op. cit.*, pp. 656-658.

política en México proviniera de la derecha, sobre todo en los estados más desarrollados del norte del país, tal opción podía ser sumamente favorable para los intereses de Estados Unidos, pero si la posibilidad de cambio provenía de una "izquierda" nacionalista que, entre otras cosas, había amenazado en sus discursos de campaña electoral con no pagar la deuda externa, entonces tal opción no podía ser apoyada ni estimulada por el gobierno de Washington.

Los reñidos resultados de los comicios de julio se tradujeron en la votación más baja de la historia del PRI para uno de sus candidatos presidenciales (50.4% de la votación total, según las cifras oficiales), en tanto la coalición cardenista había ganado, al parecer, la contienda electoral en la ciudad de México y en importantes estados como el de Michoacán y el Estado de México. Urgido de fuentes de legitimación, tanto interna como externa, el partido oficial efectuó un rápido cambio de dirigentes y se nombró secretario general del partido a Manuel Camacho Solís, hombre de confianza de Salinas, para iniciar las medidas de recuperación legitimatoria.

Entre tanto, el 5 de agosto de 1988 la Secretaría de Relaciones Exteriores calificaba de infundadas las declaraciones de voceros de partidos políticos de oposición en el sentido de que la cancillería mexicana hubiera promovido en el extranjero los mensajes de felicitación de varios jefes de Estado y de gobierno con relación al presunto triunfo del candidato del PRI a la presidencia de la República, antes de que la elección fuera calificada por los órganos legislativos internos, únicos competentes para anunciar los resultados definitivos del proceso electoral.¹⁰ Salinas de Gortari había recibido, en cualquier caso, la felicitación del Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos desde el 26 de julio, así como de los dirigentes más destacados del mundo durante todo el mes de julio. Tales acontecimientos tuvieron como consecuencia la presentación de cartas de protesta firmadas por Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel J. Clouthier y Rosario Ibarra de Piedra ante las embajadas de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Argentina y la Unión Soviética por los mensajes de felicitación que esos países habían enviado al candidato presidencial del PRI antes de haber concluido el proceso electoral.¹¹ El 18 de agosto, en un artículo publicado en el *Washington Post*, el ex secretario de Estado Henry Kissinger afirmaba en relación con todos estos sucesos que "Estados Unidos no está capacitado para influir, ni siquiera para entender el proceso político mexicano, aun cuando sí pueda desempeñar un importante

¹⁰ "Cronología de noticias", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 21, octubre-diciembre de 1988, p. 67.

¹¹ *Ibid.*, p. 68.

papel en el apoyo a la democracia y la reforma política de México por medio de una ayuda decidida a solucionar el problema de la gran deuda externa de ese país".¹² Dejando entonces en manos del propio partido oficial los esfuerzos por la legitimación externa de su candidato presidencial, el 21 de septiembre el secretario general del PRI, Manuel Camacho, iniciaba en Washington una gira en la que sostuvo encuentros políticos con las figuras más importantes del Congreso estadounidense y con jefes de Estado y dirigentes de partidos políticos europeos a fin de abrir espacios para consolidar la recuperación de la economía mexicana y reforzar los lazos internacionales del PRI.

Por otro lado, en su último informe presidencial a la nación el 10. de septiembre de 1988, Miguel de la Madrid resumía los logros de su administración, en materia de política exterior, en los siguientes términos: la política exterior de México continuó basándose en los principios tradicionales de autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo, los cuales fueron elevados a rango constitucional mediante la reforma del artículo 89 de la Carta Magna mexicana. Con Estados Unidos se insistió en la necesidad de tener una relación recíproca, digna y respetuosa, al mismo tiempo que se rechazó el uso de presiones, medidas unilaterales e informaciones que no correspondieran con la realidad.

De la Madrid consideró, en medio de un informe constantemente interrumpido por las protestas de los legisladores de partidos de oposición, que al final de sus seis años de gobierno las relaciones con Estados Unidos habían mejorado notablemente pues se había logrado superar las dificultades y la incompreensión de los años 1985 y 1986, y se había confirmado la voluntad conjunta de entendimiento y colaboración.¹³ El balance final era así visto como positivo y, en todo caso, se anunciaba ya la posibilidad de que las relaciones México-Estados Unidos fueran mucho menos tensas y más cordiales en los años venideros con los nuevos gobiernos que encabezarían Carlos Salinas de Gortari y George Bush.

A pesar, pues, de que al concluir el gobierno de Miguel de la Madrid había bases razonables para esperar la continuidad del mejoramiento de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, sobre todo por los esfuerzos conjuntos de la voluntad política de los poderes ejecutivos de ambos países, el incidente diplomático del caso William Morales y la tensión provocada por el regateo de la

¹² *Washington Post*, 18 de agosto de 1988.

¹³ *Uno más Uno*, 2 de septiembre de 1988.

“certificación” a México por su lucha contra el narcotráfico, demostraban que no todo era miel sobre hojuelas. Otros factores estructurales, con una dinámica independiente de voluntarismo político de los ejecutivos, habían estado presentes durante 1988 para recordar que, después de todo, la espada de Damocles de las fricciones y conflictos en la relación bilateral seguía amenazando la posibilidad de alcanzar una plena cordialidad en la cooperación internacional. En el ámbito de las relaciones comerciales, por ejemplo, en el año de 1988 se manifestó claramente la contradicción entre la tendencia proteccionista de Estados Unidos adoptada por la segunda administración de Reagan y la política de apertura comercial adoptada en la última etapa del gobierno de Miguel de la Madrid. Contradicción que, según cálculos de algunos de los especialistas en el tema, se traduciría en una reducción cercana al 40% en el superávit comercial obtenido por México en 1987, cuyo monto fue de 5 600 millones de dólares. Tal estimación tenía como fundamento la cuantiosa e indiscriminada importación de productos estadounidenses que, como resultado de la política de apertura comercial, habían inundado el mercado mexicano.¹⁴ Por otro lado, el problema migratorio entre los dos países seguía una dinámica propia que, como siempre, rebasaba las acciones gubernamentales o legislativas encaminadas a tratar de resolverlo. Así, a un año y medio de haberse promulgado la ley Simpson-Rodino, diversos especialistas y medios de prensa coincidieron en afirmar que la aplicación de la misma no había conseguido, ni con mucho, su objetivo de detener el flujo de trabajadores indocumentados a Estados Unidos. El 24 de junio de 1988 un editorial del *New York Times* reconocía esa situación utilizando los estudios elaborados en Tijuana, Baja California, por El Colegio de la Frontera Norte, los cuales mostraban que la emigración mexicana se incrementó en 15% en el área fronteriza de Cañón Zapata, lugar donde tradicionalmente se ingresa sin documentos a Estados Unidos. En los 18 meses posteriores a la promulgación de la Ley Simpson-Rodino, lejos de detenerse, habían continuado exactamente los mismos patrones históricos que siempre han caracterizado el comportamiento del fenómeno migratorio en esa zona. Con ello, los estudios dirigidos por Jorge Bustamante y María Eugenia Anguiano corroboraban la hipótesis de que las medidas unilaterales de los gobiernos no son capaces de modificar, a pesar de todos sus esfuerzos, procesos sociales de naturaleza internacional que siguen su propia dinámica.

En una situación de interdependencia esencialmente asimétrica hay otras esferas, distintas a las de comercio y migración, donde los

¹⁴ Presidencia de la República, *Las razones y las obras*, op. cit., p. 663.

esfuerzos de cooperación, basados en actos de voluntad política, sí pueden traducirse en logros tangibles relativamente exitosos. Tales son los casos de la cooperación financiera y de los esfuerzos por preservar conjuntamente el medio ambiente evitando hasta cierto punto su deterioro ecológico. De esta forma, en 1988 se inició el apoyo del gobierno de Estados Unidos a la iniciativa mexicana para aliviar el problema de la deuda externa mediante la emisión de bonos especiales con el respaldo del Departamento del Tesoro, puestos a la venta con la intermediación del Banco Morgan Guaranty Trust. Aunque este plan no contó con una buena disposición de los bancos privados estadounidenses, por lo menos algunos funcionarios gubernamentales de ese país vieron en tal medida una muestra adicional de cómo México seguía buscando el cumplimiento de sus compromisos crediticios y elogiaron su iniciativa para buscar alternativas imaginativas con el fin de tratar de resolver el problema de la deuda. Por esta razón James Baker, secretario del Tesoro, declaraba en marzo de 1988 que el plan mexicano constituía ya un "parteeaguas" en el problema de la deuda externa del Tercer Mundo.¹⁵

En el ámbito de la cooperación bilateral en materia de protección y mejoramiento del ambiente en la zona fronteriza también se alcanzaron resultados satisfactorios en 1988 como consecuencia de iniciativas y esfuerzos gubernamentales. La cooperación en este terreno se expresó en acuerdos y planes conjuntos para prevenir contingencias por escapes o derrames accidentales a lo largo de la frontera, proteger la fauna silvestre y las aves migratorias, tratar las aguas negras y establecer un control de embarques transfronterizos de residuos tóxicos.¹⁶

Buena parte de los mejores resultados de la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos cristalizarían en 1989 durante el primer año de gobierno del nuevo presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari. Sin embargo, los debatidos resultados electorales de julio de 1988, con todas sus polémicas secuelas, obligarían a alterar tácticamente algunos aspectos del proyecto de gobierno que Salinas había delineado en su campaña electoral. De esta forma, ante la urgencia por obtener apoyos legitimatorios, tanto internos como externos, el discurso de la toma de posesión de la presidencia de la República del 1 de diciembre de 1988 se pronunció en un ambiente esencialmente latinoamericanista que opacó el anunciado pragmatismo en las relaciones con Estados Unidos o los grandes proyectos geopolíticos de cooperación económica con la denominada "Cuenca del Pacífico". De esta forma, a la ceremonia de toma de pose-

¹⁵ *Ibid.*, p. 665.

¹⁶ *Ibid.*

sión de Salinas asistieron, en calidad de invitados de honor, los mandatarios latinoamericanos Raúl Alfonsín, de Argentina; José Napoleón Duarte, de El Salvador; Daniel Ortega, de Nicaragua; José Azcona Hoyo, de Honduras; Virgilio Barco, de Colombia, y Fidel Castro, de Cuba. En particular la presencia de Castro en la ciudad de México, después de más de 32 años de ausencia, prestó apoyo a la imagen de autonomía de la política exterior del nuevo presidente mexicano frente a Estados Unidos, al mismo tiempo que lo legitimaba frente a diversos sectores políticos y corrientes mexicanas de opinión no necesariamente de izquierda. En contraste con esta destacada presencia latinoamericana en el ritual de la toma de posesión del presidente mexicano, y por razones protocolarias, Estados Unidos estuvo representado, en segunda fila, por el titular del Departamento de Estado.

Durante los primeros seis meses de 1989, Salinas llevó a cabo una serie de espectaculares medidas de legitimación interna, encarcelando o destituyendo a líderes corruptos del tradicional y corporativista sistema político mexicano, las cuales fueron aplaudidas en Estados Unidos por diversos medios de comunicación y por importantes dirigentes políticos. La espectacular persecución penal y encarcelamiento de importantes delincuentes conectados con el narcotráfico internacional tuvo una especial aprobación en Estados Unidos. Pero indudablemente el reconocimiento de la victoria electoral para la gubernatura de Baja California de un partido de oposición, en julio de 1989, fue la medida legitimatoria de mayor reconocimiento ante el público y el gobierno de Estados Unidos. Salinas apareció súbitamente como un dirigente modernizador verdaderamente comprometido con los valores democráticos, pues al tomar la decisión histórica de ser el primer presidente mexicano en reconocer el triunfo legal de un partido de oposición en la gubernatura de uno de los estados del norte, parecía estar realmente dispuesto a democratizar y pluralizar el sistema político, tal y como ya había demostrado su disposición a combatir la corrupción y el narcotráfico. Por lo menos ésta era la imagen que se proyectaba en Estados Unidos, pero como la legitimidad siempre se define por un sistema de percepciones y creencias y no por la evidencia fáctica con todos sus matices y complicaciones, Salinas había ganado el juego de la recuperación legitimatoria y contaba, por ello, con la buena disposición y simpatía tanto del gobierno como de la opinión pública de Estados Unidos, para poder emprender sobre bases más sólidas la cooperación y el mejoramiento pragmático de las relaciones bilaterales con el vecino país del norte. Por otro lado, la fundamentación de las bases de una pragmática cooperación bilateral se había establecido por medio de una estrategia de exclusión de la mayor fuente

de conflicto en la conducción de la política exterior, representada por el problema centroamericano. Tal y como lo había anunciado a la prensa estadounidense durante su campaña electoral, Salinas excluyó *de facto* la injerencia mexicana en el conflicto centroamericano aun cuando maniobrara hábilmente con inagotables recursos retóricos para mantener una imagen (destinada sobre todo al consumo interno) de no abandonar los intereses y principios tradicionales de la política exterior mexicana en el área centroamericana. El lema de tal estrategia parecía ser así el de “pronunciar discursos radicales, latinoamericanistas y muy revolucionarios pero, eso sí, sin ofender a nadie y menos a Estados Unidos”.

Tal estrategia se ve reflejada también en la retórica oficial con respecto al papel que México desempeñará en la estructura económica internacional del próximo siglo. Frente al diagnóstico de varios analistas que consideran que México quedará inevitablemente integrado para fines de este siglo en el “superbloque” económico regional de Norteamérica,¹⁷ el gobierno de Salinas ha proporcionado en muchas ocasiones, y por muy diversos medios, una respuesta claramente negativa. Así, en los objetivos propuestos en materia de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado el 1 de junio de 1989, se estipula una estrategia de diversificación pluralizada de las relaciones internacionales de México, con el fin de que el país no quede incorporado o relacionado de manera exclusiva con algún bloque o zona económica específica. Es interesante hacer notar así que aun cuando en el plan se reconoce que “para los albores del siglo XXI se perfila una nueva concepción de las relaciones internacionales y, a partir de ésta, una configuración distinta de las alianzas estratégicas [. . .] que responden más a razones económicas y de geografía que a alianzas políticas”, se excluye a México explícitamente de la pertenencia exclusiva a algunos de esos 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. Sin embargo, desde la perspectiva de un enfo-

¹⁷ Véase, por ejemplo, Jeffrey E. Garten, “Trading Blocs and the Evolving World Economy”, en *Current History*, vol. 88, núm. 534, enero de 1989, pp. 15-16 y 54-56. “Para fines del siglo xx se da una fuerte tendencia hacia la formación de tres grandes partes del mundo en tres grandes bloques económicos regionales o superbloques. Uno se está formando en Europa Occidental, otro en Norteamérica (incluyendo a México y el Caribe) y otro más en Asia Oriental” (p. 15).

que geográfico, el Plan otorga la más alta prioridad a la atención de los países con los que México tiene fronteras y de manera muy especial a Estados Unidos como nación con la cual se tiene la relación "más intensa". Por ello, el Plan estipula que con Estados Unidos "se insistirá en un trato justo y humano a los indocumentados mexicanos en aquel país, en el equilibrio de las relaciones comerciales y financieras, en la cooperación en la lucha contra la delincuencia que opera en el territorio de ambos países, y en el desarrollo fronterizo, con pleno respeto a la jurisdicción de cada uno."¹⁸

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 rechaza la pertenencia exclusiva 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. El 26 de junio de 1989, ante el VII Seminario de la Cuenca del Pacífico celebrado en Manzanillo, Colima, Salinas declaraba en esta misma línea de interpretación que:

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.¹⁹

La afirmación retórica de la "multidireccionalidad" de la política exterior mexicana, con la estrategia de *Realpolitik* que acaba por reconocer el predominio de las relaciones con Estados Unidos, se vería reflejada una vez más en la selección de países hecha por Salinas para efectuar su primera gira internacional como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. En México siempre se ha considerado de gran valor simbólico, para vislumbrar la probable orientación de la política exterior de un sexenio, el país o países que visita el mandatario mexicano en su primera gira internacional. En esta ocasión, los países seleccionados por Salinas en su primera salida al extranjero fueron Venezuela, Colombia, Francia y España, países que visitó entre el 8 y el 15 de julio de 1989

¹⁸ Véase "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", en *La Jornada*, 10. de junio de 1989, p. ix.

¹⁹ *Excelsior*, 27 de junio de 1989, primera plana.

con el fin de “estimular nuestros nexos de cooperación e intercambio en los diversos campos en que se desenvuelven actualmente las relaciones exteriores de México”.²⁰ En la solicitud para ausentarse del país, sometida por el jefe del ejecutivo al H. Congreso de la Unión, se estipulaba así que la visita a Venezuela y Colombia se enmarcaba dentro de la categoría “prioritaria otorgada a las relaciones de México con los países latinoamericanos”, la visita a Francia y España se justificaba por la necesidad de negociar nuevos acuerdos de cooperación económica e intercambiar puntos de vista sobre diversos asuntos multilaterales de interés común.²¹ Sin embargo, más allá de la afirmación retórica de la “multidireccionalidad” de la política exterior mexicana, el resultado más importante y relevante obtenido en la primera gira internacional de Salinas fue la entrevista que tuvo en París con el presidente de Estados Unidos, George Bush, durante las celebraciones del bicentenario de la Revolución francesa, pues de esa entrevista surgió el visto bueno del presidente estadounidense para delimitar la deuda externa de México. El anuncio de un acuerdo entre el gobierno mexicano y los bancos privados estadounidenses para reducir la deuda y posibilitar nuevos créditos se había dado desde el 8 de julio,²² pero con la entrevista Salinas-Bush en París se dio luz verde para que los mandatarios de Japón, Gran Bretaña y Alemania Federal ofrecieran su cooperación al presidente mexicano para ayudar a resolver el problema de la deuda.²³ De esta forma la buena disposición del presidente Bush produjo un efecto en cascada sobre otros importantes acreedores de México. No es de extrañar entonces que, al regresar a la ciudad de México el 16 de julio, Salinas declarara a los medios masivos de comunicación que “se cumplieron los propósitos de la gira”.²⁴ Propósitos, en realidad, mucho más vinculados con la renegociación de la deuda externa y la crucial entrevista con Bush, que con los objetivos señalados en la solicitud para ausentarse del país sometida al H. Congreso de la Unión dos semanas antes. En todo esto se mantuvo hábilmente la combinación de la retórica de la “multidireccionalidad” de la política exterior mexicana, con la realista estrategia de no perder de vista la relación prioritaria con Estados Unidos.

En ocasión de la primera visita oficial que Salinas realizaría, ahora sí, a Estados Unidos como centro neurálgico de las relaciones exteriores de México, a principios de octubre de 1989, se delinearon

²⁰ *El Nacional*, 29 de junio de 1989, primera plana.

²¹ *Ibid.*, p. 11

²² *La Jornada*, 9 de julio de 1989, primera plana.

²³ *La Jornada*, 14 de julio de 1989, p. 34.

²⁴ *La Jornada*, 16 de julio de 1989, primera plana.

claramente, en las vísperas del viaje, los objetivos a alcanzar en dicha visita. Entre éstos se encontraban "fortalecer el respeto de Estados Unidos por México", promover mecanismos para proteger los derechos humanos y laborales de los mexicanos en ese país, reformular las relaciones comerciales e impulsar las exportaciones. Tales objetivos fueron anunciados por Salinas el 28 de septiembre, tanto ante diversos sectores y foros mexicanos, como a la prensa estadounidense en una entrevista concedida por el mandatario mexicano a *The Boston Globe*.²⁵

La recepción otorgada a Salinas en Estados Unidos el 4 de octubre de 1989 parecía no tener precedentes en la historia de las relaciones bilaterales de México y Estados Unidos.²⁶ 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". Después de 18 años de relaciones sumamente tirantes entre Estados Unidos y los presidentes Echeverría, López Portillo y Miguel de la Madrid, el nuevo presidente mexicano lograba óptimos resultados en las relaciones bilaterales no sólo con el gobierno sino también con la opinión pública estadounidense. En el discurso pronunciado por Salinas ante el Congreso de Estados Unidos de América, se exhortó a "construir una nueva relación a salvo de mitos y desconfianza", a través del diálogo permanente en "un proceso respetuoso y maduro, valioso y útil a la vez". La socialización política de Salinas, que de niño había cursado la primaria en la escuela "Abraham Lincoln" de la colonia Roma de la ciudad de México, rindió sus frutos al afirmar la soberanía mexicana con una máxima del prócer estadounidense que ahora podía pronunciar en el escenario de verdad constituido por el Congreso de ese país: "Si hay algo que es deber de todo pueblo; es no dejar jamás en otras manos que las suyas propias la preservación y perpetuación de sus propias libertades e instituciones."²⁷ En puntos más sustantivos del discurso, Salinas supo apelar a los sentimientos más altruistas de los estadounidenses cuando tocó, por ejemplo, el tema de la deuda externa: "Sea ésta 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 demostradas en el importante capítulo de la renegociación de la deuda externa." Al abordar el espinoso asunto centroaméri-

²⁵ *Uno más Uno*, 29 de septiembre de 1989, pp. 1, 7, 8 y 17.

²⁶ Véase "Una recepción sin precedente", editorial de *La Jornada*, 5 de octubre de 1989, primera plana.

²⁷ Véase Carlos Salinas de Gortari, "Discurso ante el Congreso de los Estados Unidos de América", en *Examen*, núm. 6, 15 de noviembre de 1989, p. 16.

cano, uno de los principales focos de conflictos de la relación bilateral en un pasado muy reciente, Salinas pudo hacer gala de su habilidad diplomática para ser radical, pero sin ofender a nadie: "Los propios países centroamericanos están tomando plenamente entre sus manos su propio destino, fijándose compromisos, tiempos y responsabilidades. Alentamos este proceso, sin pretender mediar desde fuera". Salinas habló de las "relaciones prioritarias" de México con América Latina y del respeto a la soberanía de Panamá así como de la vigencia de los tratados del canal, "pero distinguimos la defensa de esos principios del apoyo a quienes se han transformado en obstáculo al avance democrático de su pueblo". Finalmente Salinas demostró su coherencia con lo que había declarado a *Newsweek* en junio de 1988, en su campaña presidencial, al reconocer que los cuatro temas que dominaría la relación bilateral de México con Estados Unidos durante su administración serían comercio, migración, drogas y medio ambiente.²⁸

Con ello quedaban sentadas las bases para emprender una relación pragmática y verdaderamente "cordial" con Estados Unidos. La socialización de Salinas en la cultura estadounidense durante sus años de estudio en la universidad de Harvard fue óptimamente aprovechada para estos propósitos, pues logró reflejar una buena imagen ante los medios masivos de comunicación y la opinión pública de Estados Unidos. De esta forma, el 4 de octubre de 1989, Salinas se ganó la simpatía y la ovación del club de prensa estadounidense con comentarios humorísticos sobre el irracional proteccionismo comercial de Estados Unidos frente a las escobas mexicanas, o con la irónica afirmación de que él sabía muy bien que en Estados Unidos no se debía contestar a la prensa con fórmulas del tipo: *off the record no comments* y "por favor no le diga a nadie más lo que le voy contar".²⁹ La buena disposición de la prensa estadounidense hacia Salinas se hizo todavía más explícita cuando le formularon preguntas que suponían virtudes y habilidades del mandatario mexicano potencialmente transmitibles a otros líderes mundiales como Mijail Gorbachov o el propio presidente George Bush, quienes supuestamente requerían del consejo y asesoramiento de Salinas para emprender sus difíciles tareas mundiales.³⁰

La actuación de Salinas en Estados Unidos, a principios de octubre, reforzó una tendencia de cordialidad que venía proyectándose desde varios meses antes. Ya en vísperas del viaje de Salinas con

²⁸ *Ibid.*, p. 17.

²⁹ "Salinas ironizó en el Club Nacional de Prensa sobre el proteccionismo comercial", *La Jornada*, 5 de octubre de 1989, pp. 1 y 16.

³⁰ *Ibid.*, p. 16.

rumbo a Estados Unidos, Sally Grooms Cowal, encargada de los asuntos de México en el Departamento de Estado, había declarado en Washington que por “una pirueta muy rápida”, protagonizada por Salinas, México y Estados Unidos se habían convertido súbitamente de “vecinos muy distantes en dos amigos cara a cara”. Grooms Cowal subrayó que en Estados Unidos existía una actitud mucho más positiva hacia México, reflejada tanto en el Congreso como en la opinión pública, “gracias a las acciones tomadas por Salinas en los últimos meses, las cuales no se han dado por la presión del Norte, sino por decisión propia”.³¹

En su primer informe de gobierno a la nación mexicana, el 1 de noviembre de 1989, el presidente Salinas dio una explicación menos protagónica y más estructural a las razones subyacentes en el mejoramiento de la relación bilateral con Estados Unidos y al clima de cordialidad existente entre los dos países al concluir su primer año de gobierno.

La cordialidad que hoy existe se explica porque los temas de interés común requieren acciones coincidentes. Nuestro mercado es ahora más abierto que el de los Estados Unidos: eso nos permite estar en una ofensiva positiva en las relaciones comerciales. Combatimos enérgicamente el narcotráfico por razón de Estado y para proteger la salud de las familias mexicanas; siendo este problema de gran preocupación para nuestro vecino del norte, la coincidencia en su combate nos resulta benéfica. La renegociación de la deuda estaba tanto en nuestro interés como en el de ellos: por eso se convirtieron en ayuda [. . .] 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. Con este nuevo espíritu, atendí en octubre la invitación que me extendiera el presidente George Bush para efectuar una visita de Estado a su país.³²

En los últimos dos meses de 1989, la relación bilateral continuó mejorando al tomarse, por ejemplo, acciones hacendarias conjuntas no tan sólo con el fin de evitar la evasión fiscal de ciudadanos de ambos países, sino también con el objetivo de detectar más fácilmente los procesos de “lavado de dinero” conectados con el narcotráfico internacional. Por otro lado, el 6 de diciembre de 1989, apareció la esperada noticia que confirmaba la disposición positiva

³¹ *Uno más Uno*, 29 de septiembre de 1989, p. 9.

³² Carlos Salinas de Gortari, “Primer informe de gobierno”, en *Uno más Uno*, 2 de noviembre de 1989, p. III.

del 90% de los bancos acreedores estadounidenses de reducir el principal de la deuda mexicana o bajar los intereses del servicio de la misma.³³ En tal noticia se fundamentaban las expectativas de una probable continuación del mejoramiento de la relación bilateral para 1990. No obstante, la tendencia general de cordialidad en las relaciones de México y Estados Unidos se había visto ensombrecida un par de semanas antes, cuando el Pentágono anunció oficialmente en noviembre de 1989 la intención de militarizar la frontera con México a fin de combatir más efectivamente el narcotráfico. La Secretaría de Relaciones Exteriores de México rechazó el 15 de noviembre de 1989 esa acción unilateral, señalando que la misma podía tener consecuencias negativas para la relación bilateral entre los dos países.³⁴ También las denuncias de corrupción y fraudes electorales mexicanos hechas en el territorio estadounidense por Cuauhtémoc Cárdenas, candidato presidencial derrotado en las elecciones de julio de 1988, contribuyeron a enajenar la buena disposición de algunos sectores de la opinión pública de Estados Unidos hacia México. Con todo esos acontecimientos aislados no alcanzaron a afectar gravemente la tendencia vectorial global hacia el mejoramiento de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, la cual sigue proyectándose optimista y positivamente para los próximos años.

En suma, al concluir el primer año de gobierno de Salinas surge aparentemente un mejoramiento sin precedentes, por lo menos en los últimos veinte años, de las relaciones de México con Estados Unidos. Tal mejoramiento se da sobre la base tanto de importantes cambios en las condiciones estructurales como de una hábil diplomacia salinista basada en el pragmatismo flexible. Las áreas donde seguro habrá más avances en este mejoramiento, en un contexto de interdependencia asimétrica, serán aquellas donde pueda haber una mayor influencia del voluntarismo político de los gobiernos de ambos países, como las cuestiones de deuda, cooperación conjunta para la preservación del medio ambiente y administración de algunos recursos fronterizos compartidos. Las esferas más problemáticas seguirán siendo aquellas que tienen una dinámica propia, independiente de las acciones gubernamentales, como la migración, el comercio y, hasta cierto punto, el narcotráfico.

En 1986, Mario Ojeda consideraba que con el gobierno de Luis Echeverría había surgido en México una "política exterior activa".³⁵ Es posible que en 1989 hayamos presenciado con el inicio

³³ *Uno más Uno*, 6 de diciembre de 1989, primera plana.

³⁴ *El Día*, 15 de noviembre de 1989, primera plana (Texto íntegro del comunicado de la SRE en la página 3).

³⁵ Véase Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986.

del gobierno de Salinas el surgimiento o la transición hacia una "política exterior pragmática", sobre todo en lo referente a la relación con Estados Unidos. Tal pragmatismo y flexibilidad se ha traducido en un indudable mejoramiento de la relación bilateral con ese país, lo cual constituye una especie de "falsación" popperiana del pesimista pronóstico de la irreversibilidad del deterioro de la relación detectado por Wayne Cornelius a fines de 1987. Para algunos sectores de la opinión pública mexicana, el mejoramiento de las relaciones con Estados Unidos no constituye algo intrínseca y necesariamente bueno. La cordialidad de las relaciones con Estados Unidos ha sido interpretada muchas veces como símbolo de "entreguismo" y claudicación de la soberanía nacional. Sin embargo, hay también una larga experiencia histórica de que cuando México ha tenido malas relaciones con Estados Unidos no le ha ido muy bien, y de que ha sido precisamente en esas condiciones cuando más ha visto afectada la integridad de la soberanía. La defensa a ultranza y no basada en supuestos realistas del nacionalismo mexicano, entendido en sentido estrecho, ya ha demostrado que cuando las relaciones con Estados Unidos se deterioran, México no se encuentra, como dijo Cuauhtémoc con relación a otro tipo de predicamento nacionalista, "en un lecho de rosas". Por todo ello, posiblemente la mejor manera de defender en términos realistas la soberanía nacional mexicana consista en seguir la estrategia de una diplomacia pragmática para mantener las mejores y más cordiales relaciones posibles con Estados Unidos de Norteamérica.

Este libro se terminó de imprimir
en junio de 1990 en los talleres de
Fuentes Impresores, S. A.

Centeno, 109, 09810, México, D. F.

Se imprimieron 1,000 ejemplares
más sobrantes para reposición.

Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones
de El Colegio de México.



Este séptimo anuario México-Estados Unidos abarca los sucesos más importantes ocurridos durante el bienio 1988-1989 en las relaciones entre estos dos países, señaladamente las consecuencias del fin de la guerra fría y de la transformación del bloque socialista en sus respectivas políticas, las enormes diferencias que tradicionalmente han marcado sus vínculos económicos, políticos y sociales, y las similitudes e intereses que permiten convivir con la potencia del Norte.



