

Colección México



Estados Unidos

Gerardo M. Bueno
compilador

MÉXICO ESTADOS UNIDOS

1986



337.9172
M611
1986

El Colegio de México

COLECCIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1986

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1986

Gerardo M. Bueno
compilador

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

25 ANIVERSARIO



EL COLEGIO DE MÉXICO

COLECCIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Primera edición, 1987

DR © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
0740 México, D.F.

ISBN 968-12-0378-X

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

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
ASPECTOS GENERALES	
La doble agenda en las relaciones entre México y Estados Unidos	
<i>Mario Ojeda</i>	21
Estados Unidos y México	
<i>Abraham Lowenthal</i>	41
México y Estados Unidos: estrategias nacionales e intereses bilaterales	
<i>Guy F. Erb y Cathryn L. Thorup</i>	77
PERCEPCIONES EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS	
1986: El creciente interés por México en Estados Unidos	
<i>Sergio Aguayo Quezada</i>	99
México en los medios de comunicación estadounidenses	
1979-1986: inferencias para la relación bilateral	
<i>John Bailey</i>	125
La prensa extranjera y las elecciones en Chihuahua, julio de 1986	
<i>Suzanne Bilello</i>	157
Comunicación y mala interacción entre México y Estados Unidos	
<i>Samuel I. del Villar</i>	171
RELACIONES ECONÓMICAS	
¿Sería viable un área de libre comercio en América del Norte? Notas acerca de la perspectiva mexicana	
<i>Víctor L. Urquidí</i>	189
La actitud de Estados Unidos frente a la crisis de la deuda externa latinoamericana	
<i>Riordan Roett y Lilia Ferro-Clérico</i>	195

**EL PAPEL DEL CONGRESO ESTADUNIDENSE EN
LAS RELACIONES BILATERALES**

México en el Congreso estadounidense: el debate sobre
política interna

Carlos González Gutiérrez

211

TENDENCIAS DE LARGO PLAZO

Preguntas y reservas acerca del futuro de México

David Ronfeldt

251

PRESENTACIÓN*

I

EN EL ANTERIOR ANUARIO sobre las relaciones entre México y Estados Unidos, Lorenzo Méyer señalaba que

...entre los observadores de la relación mexicano-americana en ambos lados del río Bravo parece haber consenso en un punto: 1985 fue un año malo, sobre todo por lo que se refiere a la forma de la relación. Y, tratándose de las relaciones con Estados Unidos, la forma es, para México, casi tan importante como el contenido.

En 1986, seguramente la mayoría de esos observadores coincidiría en que no hubo un mejoramiento en esas relaciones, de nueva cuenta, sobre todo por lo que atañe a sus aspectos formales. Ésta es, también, la impresión que se consigna en muchas de las contribuciones que integran este nuevo anuario. Los temas de tráfico de drogas, migración, Centroamérica, deuda externa y el papel de los medios de comunicación tuvieron gran influencia sobre el carácter de las relaciones entre los dos países en 1986, haciéndolas cada vez más complejas y difíciles. El único aspecto positivo de todo ello, y que de hecho tiene gran peso, es que puso en evidencia, una vez más, que no hay fórmulas fáciles para el manejo de las relaciones entre los dos países y que éstas deben de ser objeto de un análisis sistemático de las dos partes de manera que se pueda distinguir lo coyuntural de lo estructural y lo anecdótico de las tendencias más fundamentales. Muchas de las contribuciones aquí incluidas hacen un importante aporte en esa dirección.

Es probable, también, que muchas de estas cuestiones comiencen a ser mejor comprendidas. En los primeros meses de 1987, las relaciones entre los dos países no han sido tan tensas como lo fueron en 1985 y 1986, a pesar de que, como diría Mario Ojeda, los temas de la agenda para

* Agradezco a Joaquín Urquidí su valiosa colaboración para la elaboración de esta presentación.

la discusión y la negociación entre ambos sigan siendo los mismos. Lo que ha cambiado son las actividades para analizarlos y tratar de encontrarles solución en ambos lados de la frontera. Junto a ello ha habido otros elementos. Para no mencionar sino solamente dos de ellos está, por una parte, la reacción de la opinión pública y el Congreso de Estados Unidos frente al "Irangate", que hizo evidente los problemas de la coordinación de la política exterior y, por otra, el convencimiento en importantes segmentos de la sociedad estadounidense de que el vapuleo a México (*Mexico bashing*) no es, precisamente, la mejor manera de manejar las relaciones entre los dos países. Esta última, en realidad, corresponde a una de esas fórmulas ingenuas que postulan que con sólo hacer esto o aquello las relaciones van a mejorar o ser menos irritantes o molestas (desde el punto de vista de uno solo de los países, naturalmente).

Que 1986 también haya sido un mal año en las relaciones oficiales entre México y Estados Unidos le complicó aún más las cosas al Gobierno mexicano que en ese año debió hacer frente a los efectos que tuvo en los ingresos por exportaciones de mercancías y en los ingresos fiscales, la brusca caída en los precios del petróleo (equivalente a 6.5 % del PNB) y, también, a las mayores presiones en favor de la democratización de la vida política del país. Con todo y que la política económica adoptada contribuyó a contrarrestar los efectos negativos sobre la economía de la caída de los precios del petróleo, no fue suficiente para impedir un deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos, una caída en el producto nacional bruto (-2.5%) y un aumento en las presiones inflacionarias. Esto hizo que grandes núcleos de la población se preguntaran si había una salida realista a la situación de crisis que se manifestó desde 1982. La intensificación de las presiones en favor de una mayor democratización de la vida política del país surgió como resultado de las elecciones por la gubernatura en varias entidades federativas, especialmente en Chihuahua, y de los intentos para democratizar al PRI y, en particular, sus procesos de selección de candidatos. Lo anterior condujo a que, tanto en México como en Estados Unidos, se comenzara a cuestionar, más abiertamente, la estabilidad del sistema político mexicano.

Las contribuciones que se incluyen en este volumen pueden agruparse en cuatro apartados principales. En el primero están aquellas que examinan los aspectos generales de la relación, como los trabajos de Guy Erb y Cathryn Thorup, de Abraham Lowenthal y de Mario Ojeda; en el segundo, aquellas que se ocupan del papel de los medios de comunicación, de todo tipo, en las relaciones entre los dos países, como las de Sergio Aguayo, de John Bailey, de Suzanne Bilello y de Samuel I. del Villar (aunque quizá se podría decir, más apropiadamente, que los trabajos de esta sección se ocupan de examinar las percepciones en los dos países sobre sus relaciones con el otro); en el tercero, aquellas que se ocupan de cuestiones económicas como los trabajos de Riordan Roett y Li-

lia Ferro-Clerico y de Víctor L. Urquidí; y en la cuarta, aquellas que examinan desde el punto de vista mexicano el papel que desempeña el Congreso estadounidense en las relaciones bilaterales (dada la creciente importancia de este núcleo de poder) como el de Carlos González Gutiérrez. Mención aparte amerita el trabajo de David Ronfeldt, que constituye una reflexión acerca del futuro de México y los posibles efectos de distintas opciones sobre el desarrollo de la relación México-Estados Unidos.

Antes de pasar a examinar brevemente algunas de las principales tesis planteadas conviene hacer dos aclaraciones. En primer lugar, que mientras todos los trabajos de los autores mexicanos son contribuciones originales, publicados por vez primera, no todos lo son en el caso de los autores del país vecino y algunos ya han sido publicados previamente en inglés. En las notas a pie de página se hace la acotación correspondiente. La razón de haber procedido de esta manera es que se juzgó que así se harían asequibles a un mayor número de personas de habla hispana. En segundo lugar, siguiendo la práctica de anteriores anuarios, con todo y que el énfasis se pone en 1986, los temas tratados no se circunscriben únicamente a los sucesos registrados durante ese año. Desde este punto de vista su alcance es mayor y es de esperar que también lo sea el interés que despierten.

II

Un aspecto interesante es la forma en que comienzan los tres trabajos agrupados en el apartado "Aspectos generales" en la relación México-Estados Unidos.

Mario Ojeda: "...la agenda de las relaciones México-Estados Unidos ha aumentado significativamente en los últimos 10 o 12 años. Este aumento es el resultado de una relación cada vez más intensa y compleja entre los dos países".

Abraham Lowenthal: "Ningún país en el Hemisferio Occidental y muy pocos en cualquier otra parte influye en Estados Unidos más que México. Ningún país (aun Canadá) recibe una influencia más intensa de Estados Unidos que su vecino del sur. Probablemente ninguna relación bilateral en el mundo sea más compleja."

Guy Erb y Cathryn Thorup: "Durante la última década se ha incrementado, tanto en diversidad como en intensidad, la relación entre México y Estados Unidos. Debido a factores económicos, sociales y culturales, ambos países se han visto cada vez más involucrados uno con otro, tendencia para la cual ni sus gobiernos, ni sus pueblos, estaban preparados."

Este reconocimiento de la creciente complejidad en las relaciones entre los dos países es, pues, el punto de partida de estos trabajos. El de Guy Erb y Cathryn Thorup se enfoca al examen del papel que desempeñan los intereses nacionales (y sus actores) en la relación México-Estados Unidos. El de Mario Ojeda trata sobre las agendas (oficial e informal) de la relación bilateral. Y el de Abraham Lowenthal examina algunas de las opciones para el mejor manejo por parte de Estados Unidos y de México de sus relaciones recíprocas.

Tanto Lowenthal como Ojeda, pero más especialmente este último, dan cuenta de la forma en que, a partir de los años setenta, la relación se fue tornando más compleja. En algunas partes —y así se cita en otros trabajos— se definió la relación bilateral que se daba anteriormente como de “desatención benigna” por parte de Estados Unidos; pero, como señala acertadamente Ojeda, lo que estaba presente era un entendimiento tácito entre Estados Unidos y México que consistía en una

...receptividad [que] fue tan lejos como reconocer y aun aceptar la necesidad del Gobierno mexicano de disentir con algunas de las acciones de la política exterior de Estados Unidos en el Hemisferio... Se consideraba en Washington que una política exterior independiente era necesaria para la estabilidad política de México y que esta última, a su vez, era importante para la seguridad nacional de Estados Unidos.

Ojeda señala posteriormente, de manera similar a como lo hace Lowenthal, algunos de los elementos que fueron contribuyendo a hacer gradualmente más compleja la relación entre ambos países. Uno de ellos fue, naturalmente, el cambio en el carácter y contenido de la política exterior mexicana a favor de un mayor activismo que se manifestó, primero, en la época de Echeverría y posteriormente, en relación con Centroamérica. Otros fueron el surgimiento de México como abastecedor importante de petróleo en los mercados internacionales (1977) y la crisis de la deuda externa en agosto de 1982.

A fines de los setenta y principios de los ochenta hubo otras cuestiones como las vinculadas al comercio, la inversión y el financiamiento y, de manera muy particular, a lo que Lowenthal define como intercambios ilegales como la migración y el tráfico de drogas. En 1986, se introdujo la enmienda Simpson-Rodino a la ley de inmigración de Estados Unidos, con evidentes repercusiones para las relaciones entre los dos países.

Lowenthal hace un cuidadoso análisis de las cuestiones (*issues*) centrales en el área de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. Como él mismo lo señala, algunas de ellas tienen que ver con aspectos muy técnicos como la selección de métodos estadísticos para estimar el precio justo de las verduras en el invierno, pero otras están relacionadas con valores fundamentales, tales como las formas de la organización

de la sociedad y los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Entre estos dos extremos se halla una infinidad de temas y situaciones.

Las cuestiones analizadas por Lowenthal corresponden, en mucho, a las señaladas por Ojeda y otros autores en sus trabajos: comercio, inversión y finanzas; energía; inmigración y empleo; narcóticos, y relaciones internacionales.

Todo ello ha hecho que en Estados Unidos el interés por México y la relación bilateral no se circunscriba únicamente a la administración pública estadounidense y a los grupos sociales o actores más directamente afectados, sino también a otros como el Congreso, los medios de comunicación y el público en general. Esto ha provocado, como postula sugerentemente Mario Ojeda que, por un lado, la relación bilateral se haya politizado y que, por otro, pero estrechamente vinculado a lo anterior, la agenda entre los dos países incluya no únicamente aspectos formales —susceptibles de ser tratados y discutidos oficialmente— sino también aspectos informales. Ejemplos de estos últimos son los juicios de valor que se emiten sobre la probidad de la administración pública mexicana, y sobre la legalidad de los procesos electorales mexicanos y aun las campañas de vapuleo contra México donde no queda claro si éstas son orquestadas y coordinadas por la administración estadounidense, si son simplemente influidas por ella, o si son totalmente independientes a su intervención.

Existe entonces la necesidad de definir en esta cada vez más compleja relación, una y otra vez, el interés nacional de las partes. Aunque Ojeda y Lowenthal también lo hacen, éste es uno de los temas centrales en el trabajo de Erb y Thorup, quienes parten de la premisa de que en el futuro los "...nuevos gobiernos se enfrentarán a la imperiosa necesidad [a partir de 1988] de buscar soluciones negociadas para muchos de los mismos problemas con los que han lidiado sus predecesores". Otra importante premisa es que los dos países, dentro de todo, "sí mantienen una importante actividad constructiva —oficial y privada— que compensa en cierta medida las tensiones que surgen a raíz de asuntos específicos".

De acuerdo con Erb y Thorup, en el caso específico de Estados Unidos, el interés nacional en la relación con México ha cambiado pues ya no sólo incluye las cuestiones tradicionales relacionadas con la estabilidad política y social en México sino también los efectos que podrían tener sobre Estados Unidos la dirección del desarrollo económico y político de México, así como el manejo de su política exterior.

Hay, sin embargo, dos elementos que hacen que la definición de intereses nacionales no sea tan clara ni tan fácilmente aplicable a situaciones específicas. El primero está determinado por las actitudes públicas, y el segundo por el papel que desempeñan diversos grupos (electores internos) y las dificultades para lograr una adecuada coordinación de políticas.

Con respecto a este último punto, Erb y Thorup dan cuenta, en forma similar a como lo hace Mario Ojeda, de la ampliación del número de actores que intervienen en forma creciente en la relación bilateral y la dificultad que existe para que en estas condiciones se logre una efectiva coordinación de la política bilateral. Su conclusión es que ni en el caso de Estados Unidos ni en el de México se han logrado poner en práctica políticas que sean plenamente consistentes y que respondan cabalmente al interés nacional, lo que ha obligado a que el tratamiento de las cuestiones bilaterales continúe siendo, como hasta ahora, "tema por tema".

En materia de actitudes públicas también se presenta una situación similar, pues en ninguno de los dos países hay un juicio consistente y ampliamente apoyado sobre los intereses nacionales. El problema en este caso surge, según Erb y Thorup, de lo difícil que resulta, en determinados momentos y circunstancias, distinguir entre "malos entendidos" y los conflictos de intereses perfectamente legítimos entre las dos partes.

Algunos de estos últimos son examinados por Erb y Thorup e incluyen entre ellos las cuestiones relacionadas con política exterior y comercio internacional, donde el conflicto surge por el neoproteccionismo estadounidense, el manejo del problema económico de México y aun el proceso de democratización política en el país.

Todo esto hace difícil, si no es que extremadamente aventurado, hacer un juicio sobre las perspectivas de la relación entre Estados Unidos y México. Sí hay, sin embargo, un consenso entre los autores de que los diversos aspectos de la relación bilateral deben ser abordados con mayor realismo y que, en consecuencia, los prejuicios no sirven de mucho. Lowenthal, por su parte, analiza otras opciones que son las de ir saliendo del paso sin saber cómo (*muddling through*); la de que Estados Unidos reconozca que en el caso de México se justifica una "relación especial", a la cual otorga pocas posibilidades, y una tercera —que considera la más positiva— que descansaría en un cambio de actitudes de ambas partes.

III

Esto último se encuentra directamente vinculado con las percepciones que en un país se tiene del otro y donde los medios de comunicación tienen una importancia determinante. De hecho, en un seminario sobre la relación bilateral, organizado por Riordan Roett y por mí a mediados de 1986 en El Colegio de México, quedó claro que este tema debe incluirse entre las cuestiones que la afectan de manera importante.

Entre los trabajos que se ocupan del tema de los medios se encuentran el de John Bailey, que examina la forma en que se tratan los temas mexicanos en la llamada prensa de prestigio y en las cadenas de televi-

sión de Estados Unidos; el de Sergio Aguayo, en que se analiza el creciente interés por México en Estados Unidos no sólo en los medios de comunicación sino también en los académicos; el de Samuel I. del Villar sobre el papel de la comunicación en lo que denomina como interacción bilateral y, finalmente, un análisis de Suzanne Bilello sobre un tema muy debatido en México y mucho menos en el exterior, sobre la prensa extranjera y las elecciones en Chihuahua.

Como es lógico suponer, hay un cierto traslape entre algunas de las cuestiones que se abordan en estos trabajos con aquellas que se examinaron en las contribuciones de carácter más general que consideramos líneas arriba. Ello, sin embargo, no les resta interés, dado que la perspectiva es diferente.

Como en la sección anterior, casi todos los trabajos de este apartado parten de una premisa común: si en los medios de comunicación se proyecta una imagen positiva del país vecino, la cooperación será más fácil (o la interacción más positiva), en tanto que ocurrirá lo contrario si la imagen es negativa. Esto que parece verdad de perogrullo no lo es tanto cuando se piensa, como lo hacen notar tanto Bailey como del Villar, que también los medios reflejan y refuerzan las tensiones en la relación bilateral.

Bailey y Aguayo establecen un paralelismo interesante entre la progresión de la relación bilateral y la cobertura de los medios de comunicación de un país sobre el otro. Bailey señala que en esta área la asimetría se da en forma aún más marcada que en otras, dado que frecuentemente el tratamiento del tema Estados Unidos en los medios mexicanos es simplemente excesivo. Sin embargo, lo que más destaca, en opinión de estos dos autores, es que, en forma concomitante con el aumento de la importancia de México para Estados Unidos, por razones positivas unas veces y negativas las más, ha aumentado también la presencia de los temas mexicanos tanto en los medios de comunicación como en los académicos. En cierta medida, éste es un nuevo fenómeno ya que hasta 1970, como apunta Aguayo, "no había mucho interés por México".

Algunas cifras sirven para expresar cuantitativamente este fenómeno. Aguayo menciona, por ejemplo, que el número de corresponsales extranjeros aumentó en 3.5 veces entre 1975 y 1987 al pasar de 26 a 92; el número de noticias sobre México aumentó de 51 en 1980 a 162 en 1986. Bailey, por su parte, en un examen de la cobertura sobre México en cuatro de los diarios estadounidenses de prestigio señala que estaba muy por encima de la proporcionada a otros países del Tercer Mundo y a los de América Latina en el periodo 1972-1978. En los años posteriores, en especial después de 1982, las noticias sobre México se incrementaron considerablemente como resultado de las preocupaciones en Estados Unidos sobre cuestiones relacionadas con migración, tráfico de drogas

(el caso Camarena) y con la situación financiera y política en México (deuda externa y elecciones en los estados fronterizos).

El aumento de la cantidad de noticias sobre México en Estados Unidos pocas veces ha significado un aumento en la calidad. Samuel I. del Villar atribuye parcialmente lo anterior al hecho de que parece existir un conflicto fundamental y no resuelto de intereses entre Estados Unidos y México. Estados Unidos manifiesta un interés por poner barreras que lo lleva incluso a la militarización de su frontera como instrumento para prevenir los flujos de inmigrantes ilegales y de narcóticos. Un interés similar parece presentarse en el tráfico de mercancías dado que algunas versiones del nuevo proyecto de Ley sobre Comercio son francamente proteccionistas. Todo esto ocurre al mismo tiempo en que México, en un intento por corregir viejos vicios, busca una mayor apertura para resolver los problemas de la crisis económica que desde 1982 ha estado presente. Empero, en opinión de del Villar, hay condiciones que inevitablemente llevan a una mala interacción entre México y Estados Unidos; como consecuencia, se ha generado también una mala comunicación —tanto en una como en otra parte— cuyos principales vicios son los siguientes: 1) los prejuicios; 2) la subinformación, y 3) la distorsión de la información.

Bailey y Aguayo también sostienen puntos de vista similares. En opinión del primero, son justificadas las quejas expresadas por algunos observadores en el sentido de que la cobertura de las noticias sobre México en la prensa estadounidense es desequilibrada, superficial y marcadamente negativa. Esto lo atribuye parcialmente a las siguientes características de los medios estadounidenses: 1) que no son neutrales; 2) que son etnocéntricos; 3) que tienen una concepción "pluralística" sobre la democracia; 4) que favorecen un sistema capitalista benigno; 5) que se consideran los guardianes de la moralidad del sector público, y 6) que el periodismo se hace en manada (*pack journalism*). En consecuencia, no es muy optimista respecto del futuro, y postula la suposición de que los conflictos en la relación tenderán a ser amplificadas, como en el pasado, por los medios de comunicación.

Surge entonces una pregunta: ¿qué tanta influencia han tenido los medios, tanto en México como en Estados Unidos, sobre la opinión pública? La respuesta es que no mucha hasta ahora. Uno se encuentra, de hecho, ante un fenómeno similar al que se registra, por un lado, entre las relaciones oficiales de gobierno a gobierno con sus altas y bajas y, por el otro, las relaciones entre las poblaciones de ambos países en que, en cierta forma independientes de las primeras, diariamente se registran un gran número de transacciones de venta de mercancías, viajes, comunicaciones, etc. De acuerdo con dos encuestas citadas por Bailey, tanto en Estados Unidos como en México la opinión pública es, con mucho, favorable hacia el otro país, si bien en el primero se manifiesta una cier-

ta preocupación acerca del futuro de México, al cual no lo ven tan diáfano como unos años atrás.

Aguayo, por su parte, descarta rápida y adecuadamente, a mi juicio, una concepción que estuvo en boga en ciertos círculos mexicanos, según la cual el comportamiento de los medios estadounidenses mostraba que existía una “conjura” en contra de México. Pero, aun no habiéndola, considera que “aclarar qué se piensa en los Estados Unidos sobre México tiene implicaciones políticas”.

Desde este punto de vista analiza algunas opiniones sobre México expresadas por los medios académicos, tanto en el polémico y no muy gratamente recibido Informe Stanley, como en otras publicaciones. Sus conclusiones no son muy positivas pues encuentra que en muchas cuestiones las opiniones se basan en un punto de vista que no toma adecuadamente en cuenta el sistema de valores mexicano, o bien, en el peor de los casos —como en el Informe Stanley—, están francamente prejuzgadas. Como ejemplo cita que al favorecer tanto en sus opiniones al sector privado “los estadounidenses santificaron sin proceso al sector privado, ignoraron al sector social y condenaron al estatal”.

Otra de las cuestiones analizadas por Aguayo son los cuestionamientos a la estabilidad del sistema político mexicano. Esto es, precisamente, lo que despertó el interés en las elecciones por la gubernatura en el estado de Chihuahua sobre las cuales, como señala Bilello, se plantearon dos alternativas en la opinión pública respecto de la actuación del PRI: 1) si “manipularía”, como en otras ocasiones las elecciones, o 2) si seleccionaría candidatos idóneos y se decidiría a respetar los resultados de las elecciones. Como es sabido, la respuesta no fue en blanco y negro y, como en pasadas ocasiones, se prefirió un *chiaroscuro*, aunque algunos observadores piensan que se inclinó más bien del lado oscuro.

El papel de la prensa extranjera en las elecciones del estado de Chihuahua fue motivo de controversia en los medios mexicanos durante 1986. El trabajo de Bilello seguramente será fuente obligada de consulta en el futuro. Al contrastar la actuación de un segmento importante de la prensa mexicana sin duda cooptada por el gobierno (aunque hubo otro segmento que actuó en forma independiente) con la prensa extranjera, Bilello rechaza con suficiente evidencia empírica dos versiones que se hicieron circular respecto de la actuación de esta última. La primera, que tenía su propia agenda y motivación política y, la segunda, que estaba vaticinando que en caso de no respetarse los resultados de las elecciones habría violencia. En ambos casos se trató de excepciones.

Es probable que en el futuro la actuación de la prensa extranjera en los procesos políticos mexicanos continúe siendo motivo de controversia. Pero, como también apunta Bilello, igualmente inevitable será su presencia, que surge, en buena medida, por el interés en el exterior acerca de lo que ocurre en México y sus repercusiones en otros países.

IV

En este anuario los temas económicos de la relación entre Estados Unidos y México son abordados en forma indirecta en sendos trabajos por Víctor L. Urquidi y por Riordan Roett y Lilia Ferro-Clerico. El primero hace un análisis sobre la viabilidad de que México se una a la iniciativa de Canadá y Estados Unidos para la formación de un área de libre comercio entre ellos, en tanto que Roett y Ferro-Clerico examinan las perspectivas sobre la actitud de Estados Unidos frente a la crisis de la deuda externa latinoamericana. Este último trabajo resulta relevante en tanto que la posible solución al problema de la deuda —en caso de haberla— no sería exclusivamente en términos bilaterales sino que tendría que producirse en un contexto más amplio.

Urquidi comienza por hacer un análisis de los principales cambios estructurales en la economía mexicana y las políticas seguidas hasta llegar a la crisis de 1982 que plantea un trilema (no un dilema) a la política económica. Se trataría de alcanzar tres objetivos al mismo tiempo, que son los siguientes: 1) la liberalización de las importaciones para alcanzar mayor eficiencia y competitividad; 2) el desarrollo de las exportaciones de bienes y servicios para captar divisas y generar empleos, y 3) proteger a la industria incipiente y lograr una integración más completa.

En todo ello la política comercial tiene un papel determinante. Sin embargo, Urquidi descarta la idea de que México forme parte de un mercado común norteamericano y en su lugar propone la concertación de acuerdos sectoriales sobre la base de convenios de "producción compartida" (*production sharing*).

Roett y Ferro-Clerico comienzan por señalar que en 1986, contra el optimismo que campeaba en 1983 y 1984, el problema de la deuda externa seguía vigente y sin visos claros de solución. Tres sucesos explicaban que en 1986 hubieran resurgido las preocupaciones en Estados Unidos y otros países industrializados sobre el problema de la deuda: 1) el brusco descenso en los precios del petróleo que afectó a México, Venezuela y Ecuador; 2) la adopción de medidas unilaterales para el pago de la deuda como en el caso de Perú, y 3) el endurecimiento de la posición brasileña. Al mismo tiempo, a sólo un año de haber sido lanzado, se reconocía a finales de 1986 que el Plan Baker había sido de muy poco alcance y muy tardío. Se le criticó también de haber sido incompleto, pues no consideró la necesaria participación de los gobiernos de los países industrializados.

Dentro del panorama, en general sombrío, sobre las perspectivas de la deuda externa latinoamericana, Roett y Ferro-Clerico llaman la atención sobre dos nuevos elementos, que en el caso de Estados Unidos tendrán necesariamente repercusiones en el futuro. El primero, de carácter negativo, la decisión por parte de los bancos comerciales estadounidenses

de incrementar sus reservas para cuentas incobrables. A mi juicio, Roett y Ferro-Clerico aciertan cuando señalan que esto tendrá los siguientes efectos, complicando aún más la situación: 1) una mayor resistencia por parte de los bancos comerciales a participar en esquemas de renegociación de la deuda; 2) menos flujos de préstamos frescos en el futuro, y 3) cambios en el proceso de negociación con menor injerencia e influencia de agentes externos (FMI y Tesorería).

El segundo de ellos, de carácter más positivo, es la participación del Congreso de Estados Unidos que, en general, ha sido más receptivo a las inquietudes de los gobiernos latinoamericanos que el poder ejecutivo de Estados Unidos. Éste, en opinión de los autores, no ha asumido una posición de liderazgo que habría servido para inducir a los gobiernos europeos y al de Japón a buscar una solución más radical al problema de la deuda externa. De esta manera, surgieron varias iniciativas en el seno del Congreso; la más importante de ellas es el Plan Bradley que, en esencia, permitiría la reducción de los intereses y la ampliación de los plazos.

Contra la crítica interna de que la cuestión de la deuda externa ha sido manejada en forma política por el Congreso, ha habido dos respuestas. Por una parte, que el Congreso tiene una responsabilidad importante en las áreas de seguridad nacional y pública extranjera, y ambas se ven afectadas cuando América Latina se halla sumida en un marasmo económico. Por la otra, que la deuda tiene claras repercusiones sobre el déficit de Estados Unidos en cuenta corriente y, por ende, sobre los niveles de empleo y producción.

El problema aparece, sin embargo, cuando se considera que el mismo Congreso no actúa de manera plenamente consistente y que en ocasiones sus planteamientos no son fácilmente puestos en práctica por la administración. Ejemplo importante de lo primero son los proyectos de legislación comercial con tintes claramente proteccionistas que agravarían los problemas de los países latinoamericanos y que contribuirían a debilitar aún más sus relaciones con Estados Unidos.

V

El papel del mismo Congreso de Estados Unidos en la relación bilateral es objeto de análisis en el trabajo de un joven autor: Carlos González Gutiérrez sobre el tema México en el Congreso estadounidense, aportación interesante que cubre un tema que sin duda es relativamente novedoso. Su significación, además, se puso de manifiesto con las notorias audiencias que tuvieron lugar en 1986 promovidas por el senador Helms durante las cuales el vapuleo a México alcanzó su apogeo. El principal propósito del trabajo de González Gutiérrez es centrar la atención en algunos de los temas discutidos por el Congreso y que afectan a México.

Si la participación e influencia del Congreso en la relación bilateral es un tema relativamente nuevo desde la perspectiva mexicana, lo cierto es que también lo es el tema México en el Congreso estadounidense. Como apunta González Gutiérrez hasta los años setenta el Congreso prestaba poca atención a México pero en los ochenta, como resultado de la crisis y otros temas en la relación bilateral, la atención se incrementa considerablemente hasta culminar en 1986 con las audiencias Helms.

Esto también hace que México deba prestar atención al papel del Congreso en la relación bilateral, quizá en forma más explícita de lo que lo ha hecho hasta ahora.

Sin embargo, hasta la fecha no es mucho lo que se ha hecho en términos de vinculación oficial entre el Gobierno mexicano con el Congreso de Estados Unidos en virtud de una concepción según la cual tratar de influirlo de alguna manera podría ser considerado como una injerencia en los asuntos internos. González Gutiérrez considera que los mecanismos utilizados por el Gobierno mexicano hasta el presente —reuniones interparlamentarias, acción de la embajada de México en Washington y aun la reciente práctica de contratar empresas para cabildeo— no han sido plenamente eficaces. Recomienda en consecuencia una política más activa en esta materia procurando una mayor coordinación entre los elementos utilizados por el Gobierno mexicano.

Tras hacer un análisis cuidadoso de los temas cubiertos por el Congreso que directa o indirectamente afectan a México señala como las más importantes: 1) protección de ciudadanos estadounidenses en México como resultado de las preocupaciones por los asesinatos y asaltos a turistas y los malos tratos a prisioneros en cárceles mexicanas; 2) narcotráfico, donde, como es sabido, la cuestión central es la eficacia de las medidas de erradicación adoptadas; 3) política económica, donde el Congreso ha sido mucho más cauteloso al considerar que en general México va por el camino adecuado; 4) política interna relacionada con los procesos de democratización y estabilidad del sistema; 5) migración y política poblacional, y 6) respeto a los derechos humanos en que México no ha ocupado un lugar prominente en los debates.

Respecto del futuro, González Gutiérrez concluye que México concentrará cada vez más la atención del Congreso y que éste, en consecuencia, amerita mayor atención por parte del Gobierno mexicano.

VI

A diferencia de los analistas profesionales independientes y otros expertos estadounidenses que diagnostican grave inestabilidad o bien, un desplome del sistema mexicano, el trabajo de David Ronfeldt, en su calidad de estudioso "mexicanista", sostiene que en la evaluación de la estabili-

dad/inestabilidad del caso de México hay que adoptar ciertas reservas, identificables en cuatro grandes puntos, que deben tomarse en cuenta, y las cuales hacen que el caso de México sea un tanto especial. Esas reservas, según Ronfeldt, son las siguientes: 1) que México es un país de "contradicciones compatibles" que permiten que los límites de tolerancia política-cultural sean mucho más altos de lo que comúnmente se supone; 2) que el mencionado entorno político-cultural mexicano influye en el desarrollo de la progresión de los pasos o estadios hacia un golpe de Estado o una revolución, haciendo que dicha progresión suceda en tiempos y espacios más prolongados que en otros países, lo cual, a su vez, le proporciona al sistema más tiempo para ensayar respuestas o encontrar soluciones convenientes que detengan la progresión de la crisis; 3) que los pronósticos de mayor pesimismo no toman en cuenta factores externos, o sea la posibilidad de algún desarrollo externo positivo ("...por ejemplo, en relación con la deuda") que repentinamente le diera a México un nuevo espacio para respirar, y 4) que no se toma en cuenta que las "luchas" internas de instituciones y de facciones de la élite pueden estar intensificando deliberadamente la sensación de crisis de México, ("...para fines de la política interna y de la política exterior y fines personales"), de modo que quizás sólo en apariencia México está "al borde" del desplome.

En síntesis, a partir de las reservas que postula, el trabajo de Ronfeldt se esfuerza por evaluar el caso de México con "deliberado" optimismo. Para empezar, el trabajo de Ronfeldt sostiene que la viabilidad del sistema político gravitará sobre el desempeño de su élite, más que sobre el de sus instituciones.

Por último, el trabajo de Ronfeldt se ocupa de las relaciones entre México y Estados Unidos en un contexto donde considera que el nacionalismo mexicano, de continuar figurando como una de las fuerzas unificadoras claves del sistema mexicano, será negativo para el crecimiento de las relaciones entre los dos países. Sugiere que las discusiones de políticas sobre las relaciones bilaterales podrían enfocarse de manera más positiva si a un lado del concepto de la "asimetría del poder" se incluye el concepto de la "responsabilidad del poder". Lo difícil es, naturalmente, que se pueda llegar a un acuerdo sobre lo que significa ser responsable.

Gerardo M. Bueno

ASPECTOS GENERALES

LA DOBLE AGENDA EN LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

MARIO OJEDA

El Colegio de México

I

EL NÚMERO DE ASUNTOS que componen la agenda de las relaciones México-Estados Unidos ha aumentado significativamente en los últimos 10 o 12 años. Este aumento es el resultado natural de una relación cada vez más intensa y compleja entre los dos países. La transformación económica y social de México de los últimos años ha sido en gran parte la causa de este fenómeno. Una población creciente, con un ingreso *per capita* en aumento, fue generando nuevas demandas que hallaron satisfacción mediante un mayor intercambio de artículos, servicios e ideas con países extranjeros, principalmente con Estados Unidos. Es así como el comercio, el turismo, las inversiones, las finanzas, los cruces fronterizos, la migración documentada y los intercambios culturales y educacionales entre los dos países aumentaron significativamente, en forma especial durante el auge petrolero mexicano, o sea entre 1977 y 1981. Como es lógico suponer, al tiempo que esto sucedía también aumentaron, en forma paralela, los intercambios de tipo informal e ilegal. Ejemplos concretos de ello son la migración indocumentada, el contrabando y el tráfico de drogas.

Empero la complejidad de la nueva agenda no es sólo consecuencia de una relación bilateral más intensa. También es el resultado de una política exterior mexicana más activa y discrepante con el punto de vista de Washington y más recientemente, además, de la enorme deuda externa mexicana — así como de la creciente insolvencia de México — que pusieron en peligro en un momento dado la estabilidad tanto de México como de la comunidad financiera internacional.

Por otra parte, es también un hecho patente que el patrón de las relaciones entre México y Estados Unidos ha sufrido cambios importantes. En primer lugar, se advierte un cambio, a partir más o menos de 1977, en cuanto a la importancia concedida por Washington a las relaciones con México. Al cabo de un largo período que va del final de la segunda guerra mundial hasta 1977, caracterizado por una relación di-

plomática casi rutinaria, México se convirtió de pronto, nuevamente, en "asunto de alta prioridad" para Washington. Como en los tiempos de la Revolución mexicana y de la segunda guerra mundial, a México se le asignó un lugar significativo dentro de la política exterior de Estados Unidos.

Otra característica que si bien no es enteramente nueva, pero que ha tendido a agudizarse en últimas fechas, es que México se enfrenta hoy día —en forma similar a muchos otros países del mundo— a una política exterior estadounidense extremadamente fragmentada. Prácticamente cada una de las ramas del Ejecutivo y de los miembros del Congreso de aquella nación tienen ahora su propio punto de vista acerca de las relaciones bilaterales y sobre México.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, el principal cambio ocurrido es el siguiente: en los últimos años otra agenda, una especie de agenda informal, ha surgido en el trasfondo de las relaciones formales entre los dos países. Algunos sectores políticos de Estados Unidos han estado tratando de imponer esta nueva agenda, que incluye una serie de cuestiones que, conforme al criterio oficial mexicano —y el derecho internacional interamericano— constituyen, *strictu sensu*, asuntos internos de México. Véamos todo esto con mayor detalle.

II

En 1942, después de un arreglo sobre varios diferendos surgidos como consecuencia de la Revolución mexicana, México y Estados Unidos inauguraron un largo período de buenas relaciones. Esto ocurrió durante la segunda guerra mundial y fue resultado de la necesidad sentida por Washington de construir un frente hemisférico de solidaridad para la guerra. Fue parte de una nueva política de Washington hacia América Latina bautizada con el nombre de "La Política del Buen Vecino". Este período de buenas relaciones duró —con algunas interrupciones menores— hasta fecha muy reciente.

Desde una perspectiva mexicana, la evolución de las relaciones entre México y Estados Unidos durante los últimos 45 años presenta las siguientes características sobresalientes. En primer lugar, este es un período en el que del lado estadounidense las relaciones oficiales estuvieron casi totalmente en manos del Departamento de Estado. Durante esta época la actitud predominante en Washington fue de una considerable receptividad frente a los problemas básicos de México, incluyendo aquellos que más preocupaban al Gobierno mexicano. En algunos casos, esta receptividad fue tan lejos como reconocer y aun aceptar la necesidad del Gobierno mexicano de disentir con algunas de las acciones de la política exterior de Estados Unidos en el Hemisferio. Esta actitud de receptivi-

dad por parte de Estados Unidos no fue una concesión graciosa. En aquel entonces se aceptaba en Washington que una política exterior independiente era necesaria para la estabilidad política de México y que esta última, a su vez, era importante para la seguridad nacional de Estados Unidos.

Podría decirse, en consecuencia, que existía esencialmente un entendimiento general tácito acerca de cómo conducir las relaciones entre los dos países. Este entendimiento tácito, como se dice líneas arriba, surgió a principios de la segunda guerra mundial, cuando presionado por las circunstancias, Washington se vio en la necesidad de asegurar la cooperación de México para la guerra. Por su parte, México reconoció las responsabilidades de Estados Unidos en materia de seguridad internacional y aceptó su liderazgo en la confrontación con las potencias del eje. A cambio, Washington reconoció a la Revolución mexicana como hecho consumado y aceptó varias de las importantes reformas introducidas por el nuevo régimen revolucionario. Así fue como el Gobierno de Estados Unidos reconoció la expropiación de las empresas petroleras estadounidenses en 1938 como un acto soberano de México y también se logró un arreglo en torno al viejo problema de la deuda externa mexicana. Valga decir de paso que México se había visto forzado a suspender el pago de su deuda externa varios años antes y que, como resultado de este arreglo, el monto del capital de la deuda se redujo drásticamente y los intereses vencidos fueron cancelados casi totalmente. México se hizo así elegible para obtener préstamos del Eximbank, y la reanudación de los pagos restantes se aplazó hasta 1963.¹

Este entendimiento tácito, al que algunos prefieren referirse como "relación especial", no se limitó a los años de la guerra, sino que sobrevivió a las tensiones provocadas por la guerra fría y continuó existiendo hasta los primeros años del decenio de los setenta. Para esos años, Washington decidió reevaluar sus prioridades globales. En esta revaluación global, se decidió otorgar a la América Latina —incluyendo a México— el tratamiento de una "desatención benigna".

No fue sino hasta 1977 que México volvió a convertirse en asunto de "alta prioridad" para Washington. Esto ocurrió en medio de la llamada crisis petrolera internacional y ante descubrimientos en México de importantes campos petroleros. Ese año México fue considerado por Estados Unidos como una fuente más segura de abastecimiento petrolero que los países de la OPEP por diversas razones. En primer lugar, por una clara ventaja comparativa debida a la proximidad geográfica. En

¹ Sobre los arreglos del conflicto petrolero y de la deuda exterior véanse, respectivamente, Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968, pp. 238-240 y 254-258; Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México, 1968, pp. 222 y 236.

segundo lugar, porque México se encuentra muy distante del golfo Pérsico, que era considerado como el centro de tensión política internacional. En caso de que allí estallara una guerra, las líneas de suministro de petróleo para los países occidentales podrían verse cortadas de cuajo. Hubo una tercera y más importante razón: México no era miembro de la OPEP y como productor independiente no tenía por lo tanto obligación formal de adoptar las resoluciones de la Organización sobre asuntos políticos y comerciales. Pero la principal ventaja para Estados Unidos de que México se convirtiera en productor importante de petróleo era que su participación creciente en el mercado mundial podía ayudar a romper, junto con algunos otros exportadores independientes, el control ejercido por la OPEP sobre los precios internacionales del petróleo. De ahí que hubiera un claro interés por parte de Estados Unidos en inducir a México para que extrayese la mayor cantidad posible de petróleo.

La crisis económica de México de 1976 fue también un factor importante para el nuevo interés de Estados Unidos por México. Fue como la primera llamada de alerta para los acreedores internacionales de México y forzó al Gobierno mexicano a negociar con el Fondo Monetario Internacional también por vez primera. Los efectos de la crisis mexicana se dejaron sentir con intensidad en la faja estadounidense de la frontera. Como resultado, el Congreso de aquel país decidió llevar a cabo audiencias públicas especiales para conocer los efectos reales en Estados Unidos de la crisis mexicana, y actuar en consecuencia.²

Poco tiempo después, México atrajo la atención de Washington debido a su posición respecto a los conflictos centroamericanos. Consecuentemente, de 1979 en adelante la América Central se convirtió también en asunto importante de la agenda. En sentido estricto, este asunto no era parte de la agenda bilateral, pero dado que los dos gobiernos mantenían —y aún mantienen— importantes diferencias acerca de las causas y remedios de los conflictos, el asunto ganó entrada en las discusiones entre los dos países. Por otra parte, a mediados de 1981 los precios internacionales del petróleo empezaron a declinar y el mercado pasó a ser dominado de nuevo por los países importadores. En consecuencia, la cuestión del petróleo quedó relegada a un segundo plano de la agenda y los conflictos de Centroamérica se convirtieron por un tiempo en el asunto principal a discusión entre los dos gobiernos. Debemos recordar de paso que fue México una de las cuatro naciones que establecieron el Grupo Contadora con el propósito de hallar una solución pacífica más bien que militar a los conflictos centroamericanos, y quien por otra parte propició las pláticas bilaterales de Manzanillo entre Washington y Managua.

² Véase, por ejemplo, "Recent Developments in Mexico and their Economic Implications for the United States", en *Hearings*, Washington, D.C., Committee on Inter-American Economic Relationships of the Joint Economic Committee, enero 17 y 24 de 1977.

Para 1982 un creciente flujo de trabajadores mexicanos indocumentados hacia Estados Unidos, consecuencia de una segunda crisis económica en México, llevó al Gobierno de Estados Unidos a pensar que estaba perdiendo el control de sus fronteras. Esto condujo a que la cuestión migratoria adquiriera nuevamente gran prioridad dentro de la agenda. El asunto migratorio era en realidad materia de una vieja controversia, pero había permanecido adormecido por algunos años. El Congreso de Estados Unidos se había visto incapaz de aprobar una nueva ley sobre la materia durante casi toda una década y la única reacción por parte del Ejecutivo del vecino del norte había consistido en aumentar el personal de la patrulla fronteriza. Durante estos diez años, el Gobierno mexicano mantuvo una actitud de gran discreción respecto al asunto migratorio, pensando quizás que el *status quo* era un mal menor a una nueva ley y que de cualquier modo era poco lo que podía negociar a su favor en esta materia. De pronto, en octubre de 1986, una nueva Ley sobre migración fue finalmente aprobada por el Congreso estadounidense, que tomó por sorpresa al Gobierno mexicano. Esta nueva legislación, que de hecho es una reforma a la vieja Ley de Inmigración promulgada el año de 1952, es de naturaleza restrictiva y se espera que en el largo plazo tienda a reducir la migración mexicana indocumentada hacia Estados Unidos.³ Es interesante advertir, sin embargo, que al aprobar esta Ley, el Congreso expresó su sentir, recomendando al Ejecutivo que consultara con el Gobierno mexicano dentro de un período de 90 días después de la firma del proyecto de ley, acerca de los efectos que esta legislación pudiera tener en México. Esto viene a ser un reconocimiento implícito por parte de aquel Congreso de que la migración es un fenómeno social binacional y que México, como el país de origen del mayor número de migrantes, podría ser lesionado por esta legislación en mayor proporción que los demás. También significa una preocupación por parte del Congreso de los Estados Unidos por la estabilidad política y social de México.

Con el transcurso del tiempo nuevos asuntos se fueron agregando a la agenda de las relaciones entre los dos países. Uno de ellos fue el comportamiento del voto mexicano en las Naciones Unidas, que fue considerado por Washington como inamistoso. Algunos otros asuntos aumentaron en importancia bajo la presión de los negociadores estadounidenses. Este fue el caso del tráfico de drogas que llegó a escalar a un punto tal, que para 1986 se convirtió en la fuente principal de irritación entre los

³ Sin embargo, algunos observadores creen que la nueva Ley presenta grandes lagunas y contradicciones, de suerte que en la práctica y a corto plazo, sus efectos sobre el flujo de la migración indocumentada es incierto. Véase sobre este tema la opinión de varios observadores en "La Ley Rodino-Simpson", en *Foro Internacional*, vol. XXVII, núm. 3, México, El Colegio de México, enero-marzo de 1987.

dos gobiernos. Como consecuencia, la atmósfera de las relaciones se deterioró a su punto más bajo desde los tiempos de la Revolución mexicana.

En este recuento de los asuntos que conforman la agenda formal de las relaciones, habría que decir, finalmente, que el comercio, el turismo, las inversiones extranjeras y los asuntos fronterizos, siguieron siendo, naturalmente, las cuestiones siempre presentes en las negociaciones entre México y Estados Unidos. Pero la cuestión clave de la agenda a partir de 1982 fue, a no dudarlo, la deuda externa mexicana y la creciente insolvencia de México para mantener el pago del servicio de la misma.

III

El creciente interés de Estados Unidos por México no se ha limitado sólo al Ejecutivo. Recientemente, México ha sido “descubierto” por el Congreso, los medios de comunicación y, consecuentemente, por el público y algunos oportunistas políticos. En la actualidad hay un mayor conocimiento de México en Estados Unidos, pero desgraciadamente muy deformado. Como resultado de esta nueva situación, la relación bilateral se ha politizado cada vez más. Incluso algunos políticos de Estados Unidos han hecho uso del tema de las relaciones bilaterales para hacerse publicidad personal. Otros se han valido de la relación con México como chivo expiatorio de fracasos de políticas internas. Este es el caso de la campaña contra el abuso de drogas en Estados Unidos, que como es sabido ha tenido muy pobres resultados. Culpar a México por la creciente drogadicción en ese país resulta entonces un expediente más fácil que combatirla internamente. En resumen, México forma parte hoy día del debate político interno en Estados Unidos.

Además, a últimas fechas, algunos sectores de la parte estadounidense han venido agregando nuevos asuntos a las discusiones, en lo que podría llamarse una especie de segunda agenda de carácter informal. Estos asuntos son más bien acusaciones en contra del Gobierno mexicano con relación a la administración pública, la moralidad gubernamental y los procesos electorales. Estas cuestiones son, en sentido estricto, asuntos internos de México, por lo que su Gobierno, manteniendo una antigua tradición, no acepta que esos temas sean parte de la agenda formal. Sin embargo, dado que Estados Unidos constituye el socio poderoso de la relación y México el débil, estos asuntos subyacen —necesariamente y contra la voluntad del Gobierno mexicano— en el trasfondo de las negociaciones diplomáticas.

Durante 1986 los asuntos de esta nueva agenda informal encontraron cada vez mayor acogida en los debates del Congreso estadounidense, así como en los medios de comunicación y en las reuniones académicas.

Como resultado de este fenómeno, los observadores mexicanos empezaron a especular acerca de si se trataba de una campaña deliberada o si simplemente era resultado de que México hubiera sido "descubierto" por el Congreso y los medios de comunicación de Estados Unidos. Algunos de estos observadores se inclinaron a pensar que esta era en realidad una campaña deliberada; una campaña para desacreditar al Gobierno y al sistema político mexicanos ante la opinión pública de ambos países. Según este punto de vista, la campaña estaría dirigida a presionar a México a cambiar su política exterior, particularmente con respecto a Centroamérica. Un segundo grupo de observadores consideró que la intención real era la de forzar al Gobierno mexicano para generar "nuevas reglas del juego" con respecto a la inversión privada. El objetivo final sería crear un clima propicio a la inversión extranjera y otorgar garantías especiales para la repatriación de capital nacional. La privatización de los bancos nacionales y de las empresas estatales sería el principal medio para lograr este objetivo. Finalmente, un tercer grupo de observadores fue más lejos aún y llegó a pensar que Washington —o cuando menos algunos de sus personajes influyentes— había llegado a la conclusión de que el sistema político mexicano había dejado de ser funcional para la estabilidad política interna y que ésta sólo podría mantenerse en el futuro inmediato alentando el surgimiento de un sistema bipartidista que asegurara la alternación del poder en los distintos niveles de gobierno. Estos observadores también creyeron ver una intención disfrazada por influir en el nombramiento del candidato del PRI para las elecciones presidenciales de 1988.

Hacia mediados de 1986, las críticas en contra del Gobierno mexicano ganaron ímpetu. El senador Jesse Helms convocó para los meses de mayo y junio a una serie de cuatro audiencias públicas sobre México dentro de su subcomité senatorial. Estas audiencias incluyeron la participación de algunos funcionarios de rango intermedio de la administración de Reagan, quienes junto con otros participantes presentaron acusaciones concretas en contra del Gobierno mexicano por corrupción, mala administración, fraude electoral e incapacidad o falta de voluntad para combatir la producción de drogas. Según algunos observadores de aquel país, las audiencias de Helms "hicieron público lo que muchos miembros de la administración de Reagan y del Congreso [estadunidense] habían venido expresando privadamente desde tiempo atrás".⁴

Para el Gobierno mexicano la cuestión no era asunto de especulación académica. Había que determinar, primero, si las audiencias de Helms habían sido orquestadas; segundo, y en caso de que así fuera, si

⁴ Véase el artículo de Cathryn L. Thorup en *Los Angeles Times*, del 2 de julio de 1986.

éstas habían sido o no inspiradas por la administración estadounidense. Poco después, sin embargo, esta última preocupación se disipó completamente, al menos de manera temporal. El presidente Reagan, sorpresivamente, invitó a su colega mexicano a visitar Washington para mediados de agosto de 1986.

La invitación de Reagan tuvo lugar fuera de todo precedente, ya que ambos presidentes se habían reunido en la frontera apenas en enero anterior. De modo que había razón para pensar que las críticas al Gobierno de México habían alcanzado tal intensidad, que el presidente Reagan se había sentido en la obligación de hacer algo para evitar mayores daños.⁵ En efecto, el presidente De la Madrid declaró al término de su visita a Washington que los gobiernos de México y Estados Unidos habían convenido en realizar un “esfuerzo extraordinario” por mejorar la atmósfera de las relaciones entre los dos países.⁶

Después de la reunión de los dos presidentes, la situación empezó a calmarse. Pero para octubre siguiente, lo que se percibía como una campaña en contra del Gobierno mexicano recobró intensidad. En cosa de una semana —bautizada por un diplomático mexicano como la “semana de la ignominia”— el Congreso de Estados Unidos aprobó tres leyes que en principio tendían a afectar a México en forma negativa. Estas leyes fueron la ya mencionada reforma a la de Inmigración; una que disponía un impuesto de 11.8 centavos de dólar a cada barril de petróleo importado, y otra que imponía reducciones en la ayuda económica a aquellos países que según el Gobierno de Estados Unidos no cooperaran a su satisfacción en el esfuerzo por controlar la producción y el tráfico de drogas. No hay prueba alguna de que esta infortunada coincidencia de que tres leyes que en principio afectaban a México negativamente, aprobadas en una sola semana, hayan sido una acción deliberada. Por otra parte, es obvio que ninguna de estas leyes estaba específicamente enderezada contra México. Sin embargo, como México es el más importante abastecedor de petróleo y de trabajadores indocumentados a Estados Unidos, era lógico suponer que sería el país más afectado por esta legislación.

Con respecto a la Ley antidrogas, en la que México era expresamente mencionado en el preámbulo, junto con otros países, el Gobierno mexicano consideró injusta esa acusación, pues afirmaba haber estado combatiendo la producción de drogas y el contrabando con 40% del presupuesto de la Procuraduría General de la República. Asimismo, aseguraba que alrededor de mil soldados y agentes federales habían muerto en ese esfuerzo. Sin embargo, el efecto de esta Ley sobre México es meramente político y moral, pues el país no recibe ayuda económica concesional de Estados Unidos.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Excelsior*, 14 de agosto de 1986, Primera plana.

Poco después de la promulgación de estas tres leyes, México volvió a ser noticia de primera plana en los medios de difusión estadounidenses. Algunos de los más importantes periódicos y redes de televisión se dieron a la tarea de publicar historias sobre México, presentando al país al borde del colapso económico y político. Algunas de estas historias planteaban la posibilidad de explosiones políticas, bajo el argumento de que "los cimientos del Gobierno mexicano están siendo socavados por su fracaso en restringir la corrupción, el tráfico de drogas y el fraude electoral".⁷

Ante esta nueva tanda de críticas, los observadores en México reaccionaron con escepticismo. El temor de que ésta pudiera ser realmente una campaña inspirada por la administración estadounidense o cuando menos por algunos de sus miembros más influyentes, resurgió otra vez.⁸ En esta ocasión había base sólida para sospechar que todas estas historias exageradas sobre México hubieran sido "plantadas" en los medios de información por alguien de la administración. El 6 de ese mismo octubre, Bernard Kalb, principal vocero del Departamento de Estado, había renunciado a su cargo. El motivo era precisamente haberse enterado de que la administración había aprobado un plan para "plantar" información tendenciosa para perturbar a Gadafi, el líder libio.⁹ Por lo tanto, de acuerdo con los observadores mexicanos, no era descabellado, después de todo, pensar que el Gobierno mexicano fuera víctima de un plan similar.

Pero en caso de que este "vapuleo político" hubiese sido una acción deliberada de algunos miembros de la administración o del Congreso de EUA para ejercer presión sobre el Gobierno mexicano, la pregunta que se planteaba era la siguiente: ¿Con qué propósito? Como la estabilidad económica y política ha sido tradicionalmente la más importante prioridad en la política exterior de Estados Unidos hacia México, resulta difícil pensar que el propósito de la campaña fuera "desestabilizar" al Gobierno mexicano. ¿Por qué poner en peligro la estabilidad del gobierno

⁷ Robert Pear, "Hard Times in Mexico Cause Concern in U.S.", en *The New York Times*, 19 de octubre de 1986, Primera plana. Éste fue el primero de una serie de siete artículos publicados a diario por el *Times*. *The Chicago Tribune* publicó su propia serie de artículos con algunos días de anticipación y con más o menos la misma actitud. *The Wall Street Journal* hizo lo mismo a partir del 19 de noviembre.

⁸ Estos miembros influyentes estarían ubicados principalmente en el Consejo Nacional de Seguridad según algunos informes. Véase, por ejemplo, nota de José Manuel Nava, *Excelsior*, 27 de noviembre de 1986, Primera plana.

⁹ *The New York Times*, 22 de octubre de 1986, p. A-3. Previamente, en mayo de 1984, un analista de la CIA renunció cuando un directivo de la Agencia le pidió que endureciera su informe sobre México a fin de persuadir a la Casa Blanca de la necesidad de aprobar presiones sobre el Gobierno mexicano para inducirlo a apoyar la política de Estados Unidos en la América Central. *The New York Times*, 28 de septiembre de 1984.

de De la Madrid? ¿Por qué agravar la crisis mexicana al añadir nuevos factores desestabilizadores plantando información tendenciosa? Se supone que la política latinoamericana de la administración de Reagan ha estado enderezada en contra de los dictadores de izquierda y los dictadores de derecha. ¿Se consideraba acaso al gobierno de De la Madrid dentro de una de estas categorías? Pero por otra parte, ¿cómo conciliar estas acciones negativas con la asistencia otorgada al Gobierno de México por la administración de Reagan en los momentos difíciles de las negociaciones con los bancos privados sobre la deuda exterior?

Algunos observadores extranjeros piensan, al respecto, que Venezuela, por ejemplo, a pesar de estar más cerca que México de la política exterior de Estados Unidos, no pudo renegociar su deuda en términos similares a los otorgados a México por los bancos internacionales.¹⁰ Todas estas preguntas eran y siguen siendo difíciles de contestar.

Sin embargo, como se mencionó arriba, algunos observadores mexicanos creen que ciertos personajes influyentes de la administración de Reagan llegaron a la conclusión de que el sistema político mexicano ya no es factor de estabilidad política y que lejos de ello, se ha convertido hoy día en un elemento de perturbación. Según esta hipótesis, quienes así piensan temen que México sufra un proceso revolucionario similar al de Irán. Consecuentemente, Estados Unidos debe impedir que radicales de izquierda o nacionalistas radicales asuman el poder en México en caso de una revolución abierta o simplemente de un caos político resultante de la erosión del poder y la legitimidad del Gobierno mexicano. Este objetivo debe realizarse presionándolo para que acepte al Partido Acción Nacional (PAN), como fuerza política válida y legítima para compartir y alternarse el poder con el partido oficial.

Hacia finales de 1986, sin embargo, las críticas contra el Gobierno de México empezaron a desvanecerse. Los medios informativos de EUA se enfrascaron en el debate provocado por la venta secreta de armas a Irán por parte de la administración de Reagan y pronto se olvidaron de México. Por otra parte, un nuevo embajador estadounidense arribó a México y dispuso desde su llegada un cambio en la política de información de la embajada hacia una postura de menor controversia.

Empero, aún más importante es el hecho de que hacia fines de 1986 y principios de 1987, los observadores extranjeros empezaron a tener una percepción distinta sobre la situación de México, y una menos negativa comenzó a delinearse claramente. En primer lugar y contrariamente a lo que muchos en Estados Unidos habían pensado, durante 1986 no ocurrieron en México explosiones sociales como consecuencia de los sismos del año anterior, ni como resultado del deterioro de la economía. Las

¹⁰ Declaraciones de Óscar Echeverría, economista venezolano, en *Excelsior*, 23 de diciembre de 1986, Sección financiera, p. 2-F.

protestas políticas derivadas de elecciones locales en varios estados de la República, particularmente en Chihuahua, resultaron también, a la postre, menos explosivas de lo que se había esperado.

En el frente económico el balance para 1986, aunque de saldo negativo, resultó asimismo menos drástico de lo que los observadores habían calculado originalmente. En primer lugar, el precio del petróleo empezó a recuperarse hacia finales del año y para diciembre había llegado a los 18 dólares por barril, después de una estrepitosa caída hasta los 10 dólares en febrero de ese mismo año. La tasa de interés en el mercado internacional de capital declinó durante el año 1.83 puntos, lo cual significó un ahorro para México en el servicio de su deuda externa de 1 500 millones de dólares. Por otra parte, hacia finales del año se dio un proceso de repatriación de capitales por valor de 1 500 millones de dólares. De acuerdo con informes oficiales, esta repatriación obedeció a la conjunción de dos factores: tasas de interés más altas en el mercado interno de capitales que las del exterior y restricciones crediticias internas a las empresas privadas. Finalmente, las exportaciones no petroleras crecieron significativamente durante el último cuarto de 1986 (40% de aumento para todo el año) generando un superávit en el saldo final de la balanza comercial de 4 600 millones de dólares.

Todas estas ganancias, claro está, resultaron insuficientes para compensar el drenaje de capitales generado por el servicio de la deuda externa, que se elevó a 11 mil millones de dólares en 1986. Tampoco fue suficiente para contrarrestar la falta total de nuevos créditos del exterior. Pero al menos resultó una ayuda para atenuar el trastorno producido por el inesperado colapso de los precios del petróleo, que generó una pérdida de cerca de 8 mil millones de dólares.

Otro suceso positivo para el gobierno de De la Madrid, ocurrido en 1986, fue la concertación, con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, de un paquete financiero con la banca privada internacional por un total de 12 mil millones de dólares por un término de dos años. Sin embargo, debido a la renuencia de algunos de los bancos pequeños, la formalización del paquete financiero, concebida originalmente para 1986, sufrió un retraso considerable y el primer desembolso, por un monto de 3 500 millones de dólares, fue pospuesto hasta abril de 1987. No obstante, el simple anuncio del arreglo pactado ayudó a restaurar la confianza entre los inversionistas en el futuro de la economía mexicana y obviamente esto fue en parte causa de la recuperación del sector externo hacia finales del año.

De todos modos, el balance final neto de la economía mexicana para 1986 fue excepcionalmente negativo: crecimiento negativo de 3.5% e inflación de 105%. No obstante, México pudo dar cumplimiento a los pagos de su deuda externa.

Obviamente, la percepción extranjera sobre la situación de México sufrió alteraciones también, por ciertos sucesos acaecidos en el resto de América Latina. Resulta siempre difícil para los observadores políticos poderse sustraer del análisis comparativo. Así entonces, a principios de 1986 México aparecía al borde del colapso, mientras que se veía caminar a otros países de América Latina con paso firme y seguro hacia la modernidad y el desarrollo. Para ese año, tres factores habían venido a agravar aún más la depresiva situación económica de México iniciada en 1982: la brusca caída de los precios del petróleo ocurrida en los últimos meses de 1985; las pérdidas ocasionadas por los sismos de septiembre de ese año, y la renuencia de los bancos acreedores a continuar otorgando préstamos a una economía en situación tan crítica. Mientras esto ocurría en México, en Brasil, en cambio, la economía marchaba viento en popa. Baste decir que durante 1984 Brasil exportó por un valor total de 27 mil millones de dólares y que durante 1985 lo hizo por 25 mil, obteniendo un superávit de 13 mil y 12 500 millones de dólares, respectivamente.

Para finales de 1986, sin embargo, el cuadro era justamente el opuesto. Mientras que, como hemos visto, la situación de México empezaba a despejarse, el Plan Cruzado del presidente Sarney fracasaba estrepitosamente, el superávit comercial se esfumaba, y la tan temida moratoria de la deuda externa era declarada en forma unilateral. Algo similar, aunque menos drástico, ocurría con el Plan Austral del presidente argentino Alfonsín.

En materia política ocurrió un fenómeno similar. Desde 1983, en que se inicia un espectacular proceso de retorno al gobierno civil y a la democracia en Brasil, Argentina y Uruguay, México se fue quedando rezagado a los ojos de los observadores. El sistema político mexicano dejó de verse como algo *sui generis* y empezó a mostrar más claramente a los ojos de los observadores extranjeros sus limitaciones.

Para 1986, sin embargo, ocurre en Argentina la desobediencia de toda una unidad del ejército. Debido a ello, el presidente Alfonsín se ve obligado, a pesar de un amplio respaldo de los sectores civiles, a otorgar concesiones a los militares. El incidente muestra de pronto lo frágil que es aún la autoridad civil y la democracia en Argentina. Por otra parte, el fracaso del Plan Cruzado lleva a gran parte del público brasileño a responsabilizar al presidente Sarney por el deterioro de la economía. En consecuencia, el Congreso brasileño empieza a discutir la necesidad de imponer al presidente Sarney un recorte en la temporalidad de su mandato, mostrando también cuán frágil es aún el proceso democrático y constitucional en el Brasil.

Es así como, hacia finales de 1986 y principios de 1987, la imagen política de México, en términos comparativos con los otros dos grandes países de la América Latina, empezó a verse, ante el examen de los ob-

servadores extranjeros, menos negativa que a principios de 1986. Sin embargo, para el Gobierno mexicano quedaba abierto hacia el futuro un gran desafío: México, gustara o no, había sido descubierto por el Congreso y los medios estadounidenses de comunicación; se hacía necesario, en consecuencia, aprender a hacer frente a esta nueva y fría realidad.

Pasemos ahora a analizar, con mayor detalle, los asuntos que componen la agenda oficial de las relaciones México-Estados Unidos.

IV

Las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos entrañan responsabilidades que se originan en ambos lados de la frontera. En consecuencia, los problemas que surgen de estas relaciones no pueden ser afrontados con éxito sobre la base de acciones unilaterales. A continuación se analizan algunos de los problemas de las relaciones México-Estados Unidos desde esta perspectiva de la doble responsabilidad.

Como es de todos conocido, los trabajadores mexicanos emigran a Estados Unidos a causa de la mala situación económica que impera en nuestro país. Pero esto es sólo parte de la verdad. Emigran también porque la economía de ese país demanda mano de obra barata. Sin embargo, el número de migrantes mexicanos indocumentados no es tan grande como lo sugiere la opinión popular; la Oficina del Censo de los Estados Unidos estimó que el número de residentes mexicanos indocumentados en Estados Unidos en 1980 era de 1.1 millones y la Secretaría mexicana del Trabajo estimó en 1979 que el número de residentes en México que temporalmente trabajan en Estados Unidos era de unos 600 mil.¹¹

Pero sea cual fuere la cifra real, la cuestión que importa destacar por ahora es que tratar de reducir la migración indocumentada a Estados Unidos adoptando acciones unilaterales, tales como mayores medidas de tipo policiaco o simplemente cambiando una ley de migración, no resulta ser muy realista. Por ejemplo, el Servicio de Inmigración estadounidense llevó a cabo, en 1985, 1.2 millones de expulsiones de mexicanos indocumentados y para 1986 esperaba expulsar 1.8 millones de personas. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el número de indocumentados en Estados Unidos ha seguido aumentando.

Algo podemos sacar en claro de esta experiencia. El criterio legalista no es suficiente para resolver el problema. A la larga, el mejor remedio es mejorar las condiciones económicas en México. Una medida realista por parte de Estados Unidos sería la de apoyar a México para encontrar

¹¹ Datos citados por Manuel García y Griego, en "The Rights of Undocumented Mexicans in the United States after *Plyler v. Doe*: A Sketch of Moral and Legal Issues", en *Journal of Law and Education*, vol. 15, núm. 1 (invierno de 1986), p. 59.

una salida a su presente crisis económica mediante la reducción de obstáculos proteccionistas a las exportaciones mexicanas y coauspiciar una fórmula de alivio de largo plazo a la carga de la deuda externa.

No es aconsejable desde un punto de vista político cerrar las puertas tanto al tránsito de artículos como al de personas al mismo tiempo. Esta es una forma efectiva de contribuir a generar en México la inestabilidad política y social a la que tanto se teme en Estados Unidos. Wayne Cornelius, experto sobre migración, ha llegado a la conclusión de que las políticas de austeridad económica impuestas a México por el FMI han estado creando nuevas presiones sobre los mexicanos, a más de las tradicionales, para emigrar a Estados Unidos. En resumen, no es factible para México, desde un punto de vista político, hacer frente al mismo tiempo a tantos problemas como: generar mayor empleo, asimilar la fuga de capitales, reducir sus exportaciones y pagar la deuda externa.

Empero, no hay que olvidar que México es la primera víctima de su propia emigración. Probablemente sea cierto que a corto plazo la emigración actúa como una especie de válvula de escape para el desempleo en México. A la larga, sin embargo, México habrá de resentir la pérdida de tantos trabajadores calificados o no. La vieja idea que se tiene del mexicano rural, ignorante y desempleado, que emigra a Estados Unidos para salvarse de morir de hambre, es una imagen que está cada vez más alejada de la realidad. Según cálculos recientes, los migrantes provienen cada vez más de los centros urbanos. Adicionalmente, se ha averiguado que un creciente número de ellos ya tenían empleo en México. Esto significa entonces que estamos en presencia de una nueva motivación para emigrar: el ensanchamiento de la brecha salarial entre México y Estados Unidos como resultado de la crisis económica mexicana.

En resumen, se necesita adoptar una estrategia bilateral a largo plazo para tratar con el problema de la migración; la experiencia anterior de políticas unilaterales y de corto plazo, poco ha logrado para contener el flujo migratorio y ha sido también poco constructiva para las relaciones bilaterales. Las medidas económicas y la cooperación bilateral no son la panacea ni pueden tampoco asegurar resultados inmediatos, pero sí significarían un importante paso adelante.

Como en el caso de la migración de trabajadores indocumentados, el tráfico de narcóticos entre los dos países existe no solamente porque México es productor de drogas, sino principalmente porque Estados Unidos es un gran mercado consumidor de ellas. De acuerdo con la teoría económica, generalmente es la demanda la que estimula a la oferta y lo contrario es cierto sólo en casos excepcionales.

Respecto del problema de las drogas hay que señalar también que en este caso la sociedad estadounidense no es la única víctima. La sociedad mexicana es igualmente víctima de este fenómeno. La gran demanda de drogas en EUA tiene un efecto pernicioso en la producción agrícola-

la mexicana. Muchos campesinos abandonan el cultivo de alimentos básicos para dedicarse al más lucrativo negocio de la siembra de marihuana. En algunas regiones de México la vegetación natural ha sido dañada por el uso de herbicidas y otras sustancias químicas para destruir las plantaciones de drogas. México es exportador al vecino país de marihuana, así como de algunas de las llamadas drogas duras, pero es público y notorio que la juventud mexicana ha importado, en sentido cultural, el uso de estos estupefacientes de aquél. La llamada "cultura de la droga" ha sido "exportada" en paquete —junto con otras modas— por Estados Unidos al resto del mundo. Otro efecto adverso en México de la gran demanda de drogas allende la frontera norte es la aparición de mafias rivales que luchan por controlar el mercado de narcóticos. En ciertas regiones, por ejemplo, como es el caso del estado de Sinaloa, esta lucha ha creado una situación de continua violencia e inseguridad pública.

Lo irónico del caso, como lo hace notar un observador estadounidense, es que durante la segunda guerra mundial fue el propio Gobierno de Estados Unidos quien directamente fomentó el cultivo en gran escala de marihuana en México. Ello fue con el fin de satisfacer su necesidad de cáñamo para uso militar. También buscó a México como fuente de abastecimiento de morfina para el mercado legal. En consecuencia, el cultivo de drogas creció a tal grado que para mediados de 1943 el opio se había convertido en la cosecha más lucrativa del estado de Sinaloa.¹² Una segunda ironía es que durante las guerras de Corea y Vietnam, cuando el consumo de drogas entre los miembros de las fuerzas armadas de EUA creció notoriamente, Washington se abstuvo de tomar medidas de peso para acabarlo.¹³

En efecto, lo que más llama la atención, desde el punto de vista de un observador extranjero, con relación a este problema, es que Estados Unidos exige a otros países medidas más drásticas que las que él mismo está dispuesto a tomar. El propio secretario de Estado, George Shultz, así lo admitió en una declaración reciente: "Es difícil convencer a otras naciones de que pongan fin al cultivo de drogas si piensan que nosotros no asumimos nuestra responsabilidad de combatir internamente el pro-

¹² Citado por James M. Van Wert, "El control de los narcóticos en México. Una década de institucionalización y un asunto diplomático", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1986, p. 93.

¹³ En 1969 el Pentágono declaró que el Departamento de la Defensa estaba considerando clasificar a ciertas ciudades fronterizas mexicanas dentro de la zona prohibida a fin de evitar que los reclutas estadounidenses quedaran expuestos a la marihuana y otras drogas. Ya desde entonces se consideraba "al incremento en el uso de marihuana por parte de los soldados a lo largo de todo el país como la gran preocupación de las autoridades militares". Véase artículo de John Kifner, en *The New York Times*, 7 de septiembre de 1969, p. 83.

blema de la drogadicción. No podemos predicar lo que no practicamos."¹⁴

La cuestión de la deuda externa mexicana ilustra también, en forma similar a los casos anteriores, la responsabilidad conjunta en la evolución de un problema y la necesidad de una acción bilateral para resolverlo. Durante los años en que los bancos privados internacionales acumularon petrodólares, sedujeron a muchos países en desarrollo, particularmente en la América Latina, ofreciéndoles préstamos bajo condiciones muy liberales. Pero lo más importante es que los gobiernos responsables de regular estos bancos permanecieron pasivos ante esas políticas tan poco cautelosas y no tomaron medidas para restringir tales préstamos. Los prestatarios, también imprudentemente, actuaron como si las condiciones de dichos préstamos fueran eternas. Pero las cosas cambiaron para mal en unos cuantos años y las tasas de interés que a comienzos de los años setenta promediaron entre 6 y 9 por ciento, saltaron a un nivel entre 11 y 13 por ciento para fines de esa misma década.¹⁵

Es curioso observar, en torno a este problema, que el Gobierno de Estados Unidos parece estar siguiendo el mal ejemplo de México: su deuda exterior se ha vuelto muy grande y continúa creciendo vorazmente. Como en el caso de México, este crecimiento es propiciado por un cada vez mayor déficit gubernamental.¹⁶ Sin embargo, a diferencia de México, la deuda pública estadounidense se debe a los elevados gastos militares. Si se considera que Estados Unidos no solamente tiene un enorme déficit público, sino que a ello se agrega un importante déficit comercial —alrededor de 140 mil millones de dólares en 1986— parece llegado el momento de sugerir al Fondo Monetario Internacional que aquél sea sometido a los mismos programas disciplinarios que ha impuesto a México y a otras naciones deudoras.¹⁷

Los préstamos a México, lejos de estar destinados a financiar un déficit gubernamental resultante de grandes gastos militares, han sido destinados principalmente a la inversión. Aunque es verdad que el pécunado y la fuga de capitales drenaron importantes cantidades de recursos provenientes del exterior, los préstamos a México han sido invertidos principalmente en proyectos para el desarrollo, tales como carreteras, obras de riego y electricidad. Una buena parte de estos empréstitos fueron usados también, en el pasado reciente, para ampliar la capacidad de pro-

¹⁴ Citado por Samuel I. del Villar, "México Pays The Failure of U.S Anti-Drug Policy", en *The New York Times*, 1 de julio de 1986.

¹⁵ Víctor L. Urquidí, "Consecuencias a largo plazo del problema mundial del endeudamiento externo", manuscrito no publicado, El Colegio de México, 1986, p. 11.

¹⁶ 220 700 millones de dólares para el año fiscal que terminó en septiembre 30 de 1986. *The New York Times*, 24 de octubre de 1986, p. D-28.

¹⁷ El doctor Romeo Flores Caballero, diputado federal mexicano, me sugirió algunas de las ideas contenidas en este párrafo.

ducción de petróleo, ampliación que en su momento contribuyó a romper el dominio de la OPEP sobre el mercado petrolero internacional. Los principales beneficiarios de ello fueron Estados Unidos y otros países industriales, quienes a más de terminar con una fuente de presión política, vieron reducirse cuantiosamente el recibo de sus importaciones petroleras.

Un beneficio adicional para Estados Unidos, aunque transitorio, derivado de la deuda externa mexicana fue el siguiente: durante el período en que los préstamos del exterior ayudaron a mantener sobrevaluado el peso mexicano frente al dólar, las diferencias salariales entre México y Estados Unidos se redujeron en forma artificial. Consecuentemente, los incentivos para emigrar a Estados Unidos por parte de los mexicanos disminuyeron sensiblemente.

Una cosa es clara, al menos respecto a la deuda externa de México en relación con EUA: la crisis económica de México está perjudicando comercialmente a su vecino del norte. Las exportaciones de éste a México han disminuido drásticamente desde que comenzó la crisis en 1982.

Durante un largo período, que comienza más o menos a finales de la segunda guerra mundial, México mantuvo un déficit permanente en su balanza comercial con Estados Unidos. Durante el auge petrolero, las importaciones mexicanas provenientes de ese país aumentaron todavía más. Subieron de 3 500 millones de dólares en 1977 a más de 15 mil millones en 1981. A partir de ese año, sin embargo, la caída de los precios del petróleo redujo drásticamente los ingresos mexicanos en divisas extranjeras y su capacidad para importar. Más aún, en 1982, México se vio obligado a reducir sus importaciones como resultado del convenio a que llegó con el FMI y por la necesidad de servir su deuda externa con las escasas divisas disponibles. En consecuencia, las importaciones bajaron a 9 mil millones de dólares ese año, y a menos de 5 mil millones en 1983.

La recuperación económica de 1984-1985 permitió que las importaciones aumentaran a más de 8 millones el primer año, y a casi niveles históricos de 13 mil millones de dólares en 1985. Sin embargo, a fines de ese mismo año el mercado petrolero internacional sufrió un nuevo descenso, realmente un colapso; los precios petroleros cayeron de 29 dólares por barril en noviembre de 1985 a menos de 10 dólares por barril a comienzos del siguiente año. Consecuentemente, en 1986, en comparación con 1985, México sufrió una pérdida neta de 8 500 millones de dólares en ingresos por exportaciones petroleras. Además de eso, en 1986 México sufrió una declinación en los términos de comercio de sus exportaciones tradicionales, estimada en mil millones de dólares, y no recibió ningún empréstito de los bancos comerciales internacionales. No es de sorprender entonces que las importaciones mexicanas de Estados Unidos hubieran vuelto a disminuir.

En resumen y como se puede observar en el cuadro siguiente, desde

1982 Estados Unidos ha mantenido un déficit comercial con México. El déficit acumulado para 1982-1986 asciende a 25 800 millones de dólares.¹⁸

Comercio México-Estados Unidos
(en millones de dólares estadounidenses)

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Balance</i>
1975	1 668	4 113	—12 445
1976	2 111	3 774	— 1 663
1977	2 738	3 493	— 755
1978	4 057	4 564	— 507
1979	6 252	7 563	— 1 311
1980	10 072	11 979	— 1 907
1981	10 716	15 398	— 4 682
1982	11 129	9 006	+ 2 123
1983	12 416	4 883	+ 7 533
1984	14 341	8 746	+ 5 595
1985	19 000	13 000	+ 6 000
1986	16 031	11 432	+ 4 599

Fuente: Fondo Monetario Internacional, con base en estadísticas mexicanas para los años de 1975 a 1985; Banco de México, *Informe anual de 1986*, para el año de 1986.

Otro caso digno de consideración es el de la fuga de capitales. En México hay la tendencia a pensar que la fuga de capitales es un factor que contribuye en parte importante a la presente crisis económica mexicana. En Estados Unidos hay la tendencia a pensar que la fuga de capitales mexicanos —cuyo destino principal es ese país— es más bien consecuencia que causa de la crisis. Ambos puntos de vista son en parte correctos. Ciertamente hay un círculo vicioso en este fenómeno. Mientras la inflación en México sea mucho mayor que la de Estados Unidos, los inversionistas mexicanos seguirán teniendo un fuerte incentivo para convertir sus pesos en dólares. Pero también es cierto que mientras las tasas de interés sigan siendo altas en los mercados de capital estadouni-

¹⁸ El total del déficit comercial de Estados Unidos con los países en desarrollo para 1984 fue de 53 mil millones de dólares, o sea, alrededor de 43 % del total del déficit comercial. Se calcula que debido a la disminución de las exportaciones al Tercer Mundo, cerca de 1.4 millones de empleos se perdieron en Estados Unidos entre 1980 y 1984. Véase Stuart K. Tucker, "U.S. Third World Trade Deficit: Going After the Causes", en *Policy Focus*, núm. 7, Washington, D.C., Overseas Development Council, 1985.

denses, éstas seguirán influyendo, en combinación con la elevada inflación de la economía mexicana, para estimular la fuga de capitales en México.

Las estimaciones sobre la fuga de capitales de México varían considerablemente.¹⁹ Para los años de 1977-1984 las estimaciones llegan hasta los 58 mil millones de dólares.²⁰ La fuga de capitales ha sido constante en los últimos cinco años, a pesar de las elevadas tasas de interés que pagan los bancos mexicanos. Sin embargo, informes recientes del Banco de México dan cuenta de un proceso de repatriación de capital ocurrido a finales de 1986, por valor de 1 500 millones de dólares. De acuerdo con la misma fuente, este fenómeno fue resultado de la combinación de dos factores: tasas de interés más altas en el mercado interno de capitales que en el mercado internacional y restricciones internas al crédito para el sector privado.²¹

Según un estudio reciente, la fuga de capitales afecta a los países del Tercer Mundo de diversas maneras. En primer lugar, obstaculiza el desarrollo económico al reducir las inversiones y el ahorro internos y al privar al país de las divisas extranjeras necesarias para el crecimiento. Por otra parte, tiende a reducir el capital sujeto a impuestos, imponiendo en consecuencia una carga mayor del ajuste económico en los grupos de menor ingreso. Se calcula que tan solo en 1983, México perdió casi mil millones de dólares en recaudaciones, o sea el equivalente a 10% del déficit de ese año. Para Estados Unidos, la llegada en gran escala de capital fugitivo le produce al mismo tiempo beneficios y costos. Por un lado, ello le ayuda a financiar los déficit tanto fiscal como de comercio, pero por otra parte, afecta a sus exportaciones, pues sus mercados tradicionales ven disminuida su capacidad de importar. Además, la fuga de capitales tiende a agravar las recesiones económicas y la crisis de la deuda en los países en desarrollo, aumentando el peligro de desestabilización del sistema financiero internacional.²²

Los casos analizados arriba parecen suficientes para sustanciar la tesis de que la responsabilidad por los diferentes problemas de las relaciones México-Estados Unidos yacen a ambos lados de la frontera y que, consecuentemente, es preciso atenderlos mediante la cooperación bilateral.

¹⁹ Para un examen crítico de la metodología empleada en todos estos cálculos, véase Javier Guzmán Calafell y Jesús Álvarez Gutiérrez, *Las fugas de capital en México: un análisis crítico de los planteamientos recientes*, documento núm. 14, México, Banco de México, abril de 1987.

²⁰ Sunil Gulati, "Capital Flight Through Faked Trade Invoices: 1977-83", manuscrito no publicado, Universidad de Columbia, 1986, citado por Frank Z. Riely, Jr., "Third World Capital Flight: Who Gains, Who Loses?", en *Policy Focus*, núm. 5, Washington, D.C., Overseas Development Council, 1986.

²¹ *Excelsior*, 11 de noviembre de 1986, p. 4-A.

²² Frank Z. Riely, Jr., *op. cit.*

Una mayor conciencia de ello puede desempeñar un papel importante en la creación de una base para tal cooperación. Pero lo que parece más urgente hoy día es liberar la discusión de las relaciones México-Estados Unidos de mitos y percepciones subjetivas, a fin de poder tratar los problemas reales con objetividad y ecuanimidad.

ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO*

ABRAHAM LOWENTHAL

University of Southern California

Los Ángeles

NINGÚN PAÍS en el Hemisferio Occidental, y muy pocos en cualquier otra parte, influyen en Estados Unidos más que México. Ningún país (aun Canadá) recibe influencia más intensa de Estados Unidos que su vecino del sur. Probablemente ninguna relación bilateral en el mundo sea más compleja.

Desde cada lado de la frontera (aproximadamente 3 mil kilómetros), millones de personas —patrones y trabajadores, turistas y ladrones, inmigrantes y millonarios— participan en una intrincada red de transacciones, la mayoría legales, muchas no. Se presentan incontables problemas entre los dos países año con año. Éstos incluyen no solamente las cuestiones clásicas de los asuntos internacionales, sino también diversas medidas internas de cada país que afectan de manera considerable al otro: decisiones sobre presupuestos, impuestos, políticas sociales, mano de obra e inmigración.

Durante mucho tiempo ha sido obvio que lo que sucede en Estados Unidos tiene influencia marcada en México. El buen funcionamiento general de la economía de Estados Unidos, en especial las tasas de interés y empleo, evidentemente tiene gran influencia sobre nuestro vecino del sur. Lo que ha quedado mucho más claro en los últimos años, es que también lo que sucede en México puede afectar sustancialmente a Estados Unidos.

Las recientes dificultades económicas de México —caída de su economía en 1976, y la más seria y todavía profunda crisis iniciada en 1982 (la peor recesión de México en 50 años)— han acentuado la importancia del país para Estados Unidos. Ocho de los diez bancos más grandes de Estados Unidos tienen más de una tercera parte de su capital primario a riesgo en México, de modo que la capacidad de México para servir su deuda externa es importante para el sistema financiero de Estados Unidos. La reducción en las exportaciones de Estados Unidos hacia el Mé-

* El presente trabajo es una traducción del Capítulo v de la obra del propio autor, *Partners in Conflict*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1987.

xico en crisis ha costado cerca de 200 mil empleos (reales y potenciales) en Estados Unidos. Las devaluaciones sucesivas del peso han perjudicado severamente los negocios en varias ciudades fronterizas de Estados Unidos. La inmigración ilegal hacia Estados Unidos ha estado aumentando, así como el flujo de drogas de México hacia el vecino país.

El pueblo y el gobierno de Estados Unidos, sin embargo, consideran a México "seguro", un buen lugar para visitar (aun para retirarse) y un amigo confiable (aunque algunas veces quisquilloso) de Estados Unidos en caso de crisis internacional grave, pero no como causa de preocupación duradera. Sólo hay "explosiones periódicas" de atención a México. De acuerdo con un cálculo, 98% de los dirigentes de Estados Unidos y 75% del público en general diría que México es de "vital interés" para Estados Unidos, pero muy pocos en este país saben lo suficiente sobre el "vecino distante". La cobertura de México en la prensa de Estados Unidos generalmente ha sido mínima y estereotipada.

A mediados de los años setenta, el anuncio de las reservas de petróleo y gas descubiertas en México rápidamente dio lugar a que se realizaran estudios y seminarios. El resquebrajamiento financiero de México en 1982 lo llevó a las secciones comerciales, luego, a las páginas principales de los diarios estadounidenses. Los problemas aún más graves de México a mediados de los años ochenta —económicos y sociales, agravados por desastres naturales— han renovado el interés en nuestro vecino. Pero todavía no hay entendimiento público de lo que está en juego en la relación con México.

La incompreensión de México en Estados Unidos quedó ilustrada a fines de los setenta por el debate sobre un "mercado común norteamericano" o "acuerdo norteamericano", que incluiría a Canadá, México y Estados Unidos. Dirigentes políticos de tendencias diversas, como Jerry Brown de California, John Connally de Texas y Ronald Reagan (este último estaba en su campaña presidencial de 1980), impulsaron la idea a pesar de las reacciones muy negativas tanto de Canadá como de México. Precisamente lo que los mexicanos consideran como el mayor problema en las relaciones bilaterales —la amenaza de una mayor influencia de Estados Unidos— fue presentado por los defensores del concepto del mercado común como si fuera la solución. Aun cuando la indiferencia de Estados Unidos hacia México es preocupante, frecuentemente persiste gran insensibilidad.

Para principios de los años ochenta, esta combinación de mayor importancia e insensibilidad sostenida había llevado las relaciones de Estados Unidos con México a un punto bajo. Numerosos incidentes señalaron este declive. Las extravagantes políticas orientadas hacia el Tercer Mundo del presidente mexicano Luis Echeverría, a mediados de los setenta, estimularon respuestas antagónicas en Estados Unidos, incluyendo la de 76 miembros del Congreso, quienes públicamente advirtieron,

en 1976, de la "desviación de México hacia el comunismo". También el mal desempeño del presidente estadounidense anterior, James Carter, en su viaje a México en 1976, contribuyó al deterioro de las relaciones. Cuando en 1978 Estados Unidos instaló una reja de alambre a lo largo de parte de la frontera de Texas con México, provocó en éste reacciones intensas. También causaron fricciones las propuestas del gobierno de Carter para enmendar las leyes y procedimientos de inmigración a Estados Unidos; la decisión de México de no permitir que el exiliado Sha de Irán residiera allí; la decisión de México en 1980 de no participar en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y su negativa a proporcionar compensación por los grandes daños que sufrió la costa de Texas por el derrame del Ixtoc I en 1979. Las diferencias respecto a cómo responder a los movimientos revolucionarios en América Central, acentuaron estas tensiones.

En 1980, el anuncio de Ronald Reagan de que su única visita al extranjero, antes de tomar posesión del cargo, sería a México, simbolizó el nuevo objetivo estadounidense de revertir ese deterioro. Sin embargo, en cuestión de semanas hubo nuevos choques entre México y Estados Unidos. México revocó su convenio sobre pesca con Estados Unidos a finales de diciembre de 1980. Poco tiempo después, en disputas distintas, México anunció que no permitiría que barcos camaroneros y de atún de San Diego surcaran sus aguas territoriales. El presidente José López Portillo advirtió que la política de Estados Unidos en América Central podría conducir a otro Vietnam, y al mismo tiempo declaró su admiración por Fidel Castro.

Algunas de las fricciones entre Estados Unidos y México fueron resueltas pronto en conversaciones cordiales entre Reagan y López Portillo, pero otras continuaron. La decisión del gobierno de Reagan de tomar medidas de emergencia para rescatar las finanzas de México, en agosto de 1982, no terminó con las tensiones bilaterales. Ni la sucesión a la presidencia, en México, de Miguel de la Madrid, educado en Harvard y orientado hacia Estados Unidos, fue suficiente para detener los conflictos entre ambos. Por el contrario, han estado aumentando en los años ochenta, pese a que se ha establecido cooperación estrecha entre los dos gobiernos en materias de energía y finanzas.

A principios de 1985, las fuertes presiones de Estados Unidos sobre México para que aumentara sus esfuerzos en la lucha contra las drogas marcaron un nuevo deterioro en las relaciones bilaterales. Más tarde, el día en que la ciudad de México fue sacudida por el primero de dos grandes terremotos, el Fondo Monetario Internacional anunció nuevas presiones financieras sobre México, y el Senado de Estados Unidos pasó la legislación para restringir la inmigración mexicana.

Las tensiones en las relaciones entre los dos países continuaron acumulándose en 1986. El presidente del Subcomité sobre Asuntos del He-

misferio Occidental del Senado de Estados Unidos, Jesse Helms, acusó a los funcionarios del Gobierno de México de corrupción e involucramiento en el comercio de narcóticos, y atribuyó las victorias electorales del partido gobernante mexicano al fraude; algunos de sus cargos fueron corroborados por el testimonio de funcionarios públicos. En el día preciso en que los presidentes Reagan y De la Madrid se reunieron para suavizar la situación, un funcionario de la *Drug Enforcement Administration* declaró que había sido arrestado y torturado por la policía mexicana. El clima de las relaciones entre ambos se ha hecho cada vez más tenso. “Vapulear a México” ha llegado a ser parte de los discursos políticos en Estados Unidos, y los resentimientos mexicanos continúan acumulándose.

La transformación de México: crecimiento y crisis

Desde fines de la segunda guerra mundial, en especial durante la última generación, México ha cambiado profundamente. Ha crecido, se ha modernizado y transformado de un país agrícola en uno cada vez más industrializado; de provinciano en cosmopolita, de vecino relativamente tranquilo en uno intranquilo y problemático.

Un aspecto sorprendente de la transformación de México ha sido el demográfico. La población de México ha alcanzado unos 82 millones, más del doble de la que tenía en 1959 (tres veces la que tenía en 1950), y mayor que la de la República Federal Alemana de hoy día; es la undécima nación más poblada del mundo. La mortalidad infantil ha bajado notablemente y la esperanza de vida ha aumentado. La población urbana de México se elevó de aproximadamente una tercera parte del total en 1940 a la mitad en 1960, y a dos terceras partes en 1980. Aproximadamente 18 millones de personas viven en la ciudad de México, casi tanta gente como la que puebla toda América Central. Aunque las tasas de fertilidad en México han bajado notablemente desde 1970, la mayoría de los expertos creen que la población de México alcanzará por lo menos 110 millones para el año 2000; incluso los proyectos más conservadores del Gobierno predicen 100 millones.

Un segundo aspecto importante del cambio de México ha sido el económico. El crecimiento económico acumulado de México después de 1940, especialmente de 1960 a 1980, fue sorprendente. Su tasa real anual promedio de crecimiento económico entre 1940 y 1960 fue superior a 6%. El producto interno bruto de México alcanzó 177 mil millones de dólares en 1985, por lo que México fue la undécima o duodécima economía de mercado más grande del mundo. El ingreso per cápita ha rebasado 2 mil dólares al año.

La estructura de la economía de México también ha cambiado de raíz. La participación de la población económicamente activa de Méxi-

co en la agricultura ha declinado agudamente, de 65% en 1940 a 55% en 1960 y a 32% en 1980. La participación de las manufacturas en el producto nacional de México se elevó de 17% en 1940 a 25% en 1979. Aunque la agricultura sigue empleando mucha gente, su contribución a la economía mexicana quedó por debajo de 10% del producto interno bruto en 1979.

La estructura social de México se ha transformado por los efectos combinados de la urbanización, la industrialización y la modernización. La clase media de México creció más (en términos absolutos) entre 1960 y 1980 que en toda la historia anterior del país. El número de mexicanos que participan en la economía moderna, en rápida expansión, aumentó mucho en estos años. La educación floreció; el número de niños que terminaban la escuela primaria se duplicó durante los años setenta, y la proporción de mexicanos en edad universitaria que recibían educación superior saltó de 3% en 1960 a 15% en 1980.

Un cuarto cambio importante en México en los últimos tiempos ha sido el industrial. El Estado mexicano ha crecido enormemente desde 1950, en especial desde 1970. El número de empresas que posee o controla el Estado creció a más de mil para finales de 1982. El número de empleados del sector público se elevó; el grado y efecto de la intervención del Estado en la economía creció, y la economía de México se centralizó cada vez más.

Para finales de los años sesenta, estos cambios demográficos, económicos, sociales e institucionales habían empezado a crear problemas. Se habían alcanzado los límites de la sustitución de importaciones "fácil", y se volvió difícil sostener el crecimiento industrial. La fuerza de trabajo de México fue creciendo mucho más rápido que las oportunidades de empleo. Una generación, cada vez mejor educada y más politizada de gente joven, se frustró por falta de oportunidades de participación política efectiva. Las repercusiones económicas, sociales y políticas de todos estos cuellos de botella empezaron a ser evidentes a finales de los años sesenta. El interés en aumento por estas limitaciones culminó en una serie de protestas en vísperas de los Juegos Olímpicos de 1968 en México, protestas que condujeron a la masacre por las tropas de cientos —según algunas estimaciones— de estudiantes manifestantes en la Plaza de Tlatelolco, en octubre.

La protesta política se aplacó después del incidente de Tlatelolco, en particular como resultado de la política de cooptación del presidente Luis Echeverría a principios de los setenta. Sin embargo, para mediados de ese decenio, aumentaron las dificultades económicas, aunadas a la polarización social y política en aumento que ocurrió debido tanto a los problemas económicos como a las políticas populistas de Echeverría. Para 1976, durante los meses finales de ese sexenio, las tensiones entre las clases eran grandes; se multiplicaron las invasiones de tierra por campesi-

nos, aumentó la fuga de capitales y se requirió una fuerte devaluación del peso. Hubo incluso sugerencias de que podría haber una amenaza militar a la estabilidad institucional de México, que a mediados de los años setenta parecía a muchos una nación en crisis.

Luego, en 1976, se dieron a conocer sus reservas de petróleo y gas natural. Hubo un nuevo florecimiento. La producción de petróleo se elevó de 575 mil barriles al día en 1974 a más de 2.75 millones en 1982. México llegó a ser el cuarto productor de petróleo más grande del mundo, el más grande de Latinoamérica y la fuente principal de importaciones de petróleo crudo de Estados Unidos.

La bonanza del petróleo, reforzada por la política de inversión del Gobierno, la inversión extranjera en aumento y los préstamos externos masivos permitieron una importante expansión en muchos sectores. La capacidad de generación eléctrica casi se triplicó durante los años setenta. Se disparó la producción de petroquímicos, acero y cemento, y México construyó rápidamente la infraestructura necesaria para acelerar su industrialización. Las exportaciones mexicanas (principalmente petróleo, pero también algunas manufacturas) crecieron rápidamente, aunque las importaciones aumentaron aún más.

La inversión extranjera fluyó hacia México a fines de los años sesenta y nuevamente hacia finales de los setenta, después de que se descubrió el petróleo. La inversión extranjera directa se elevó de 2 300 millones de dólares en 1968 a más de 10 mil millones en 1980. La deuda pública externa total creció más rápido, de 3 200 millones en 1970 a más de 50 mil millones en 1980. México llegó a ser el segundo prestatario más grande del Banco Mundial, así como el poseedor de la segunda deuda de la banca privada extranjera del mundo en desarrollo. Las perspectivas de México para continuar el crecimiento parecían tan prometedoras que el *Institutional Investor* lo identificó en 1981 como uno de los tres países del Tercer Mundo a los que más convenía otorgar crédito. La deuda externa pública y privada combinada de México, alcanzó unos 75 mil millones de dólares en 1981.

El auge disminuyó en 1981, y se detuvo prácticamente en 1982. Las causas inmediatas fueron internacionales; los ingresos de petrodólares declinaron debido a la superabundancia de petróleo que empezó en 1981, mientras que las tasas de interés mundiales aumentaron, debido en parte a las políticas de Estados Unidos para combatir su inflación. Pero las causas fundamentales de las dificultades de México eran principalmente internas. Un déficit del sector público (casi 18% del producto interno bruto en 1982), que se presentó, en gran parte, por la combinación de grandiosos proyectos e ineficiencia y corrupción de un sector público demasiado grande, fomentó inflación. La disminución en la productividad agrícola condujo a un aumento en las importaciones de grano y otros productos alimentarios. Estas importaciones y las de bienes de capital

y productos de consumo contribuyeron a un déficit comercial de 3 200 millones de dólares en 1982. Las altas tasas reales de interés, apoyadas en la deuda externa de México, agravaron estos problemas; la carga deudora de los intereses de México se elevó de 5 400 millones en 1980 a 8 200 millones en 1981, y casi a 10 mil millones en 1982.

La economía declinó agudamente en 1982, sin registrar ningún crecimiento por primera vez en mucho tiempo. El desempleo y el subempleo se elevaron hasta niveles sin precedentes, afectando casi la mitad de la fuerza de trabajo. La inflación rebasó 100%. La nueva inversión directa extranjera bajó en aproximadamente 50%. Una impresión de colapso contribuyó a la fuga masiva de capitales.

Para mediados de 1982, México encaró una crisis nacional de liquidez, si no de solvencia. La calamidad acumulada llegó al clímax en agosto, cuando, el Gobierno de México reconoció que no podía mantener sus pagos para servir la deuda. Un programa asistencial de emergencia del Gobierno de Estados Unidos, ideado en una semana de negociaciones frenéticas en Washington, proporcionó a México recursos para cumplir con sus obligaciones inmediatas. Sin embargo, a cambio, Washington obtuvo una cantidad sustancial de petróleo mexicano a precio preferencial, así como el acuerdo de México de aplicar recetas de austeridad aprobadas por el Fondo Monetario Internacional. Aunque el presidente López Portillo pronto buscó volver a ganar la estimación pública nacionalizando los bancos privados de México, no pudo eliminar la impresión muy difundida de que México había fracasado.

Esta imagen de fracaso total era un poco exagerada. En parte, obedecía al ciclo sexenal de México: un presidente mexicano pierde autoridad hacia el final de su mandato, y los asuntos difíciles se dejan acumular. Hasta cierto punto, esa imagen reflejó el grado de sorpresa en que el mundo estaba por los apuros que México pasaba. De hecho, los políticos mexicanos tal vez exageraron conscientemente la gravedad de las condiciones de su país para atraer simpatía de Washington y Nueva York. Este sentido de crisis repentina también reveló las inclinaciones de unos cuantos políticos alarmistas del gobierno de Reagan, algunos de los cuales destacaron mucho tiempo los problemas de México.

No obstante, las dificultades de México son realmente severas: tuvo otro año malo en 1983 —el producto interno bruto bajó en más de 5%, la inversión nacional en 25, y el desempleo abierto aumentó en más de 12%. En 1984 se inició una recuperación; para finales de ese año, se había logrado disminuir la inflación anual a aproximadamente 59%, se reanudó el crecimiento económico (aunque modesto), y el déficit federal se redujo hasta proporciones más o menos manejables (menos del 8% del producto interno bruto). Pero este progreso no pudo sostenerse en 1985, debido principalmente a la caída del precio del petróleo, principal exportación de México; el cuadro económico del país se nubló nuevamente.

Luego, en septiembre de 1985, la ciudad de México sufrió dos terremotos devastadores que cobraron por lo menos 5 mil vidas, causaron daños a la propiedad por miles de millones de dólares y desalentaron el turismo. Las subsiguientes bajas del precio del petróleo en 1986, provocaron severo trauma en la economía una vez más: la fuga de capitales alcanzó nuevamente niveles muy altos; el desempleo y el subempleo se elevaron, la inversión se detuvo, la inflación se elevó y el valor del peso se desplomó.

Las dificultades de México en los años ochenta, recurrentes y profundas, han resultado de los problemas subyacentes del país, que son objeto de atención. Las dificultades fundamentales de México comenzaron a evidenciarse a finales de los sesenta; se aliviaron por un tiempo a principios de los setenta, pero se recrudecieron nuevamente a mediados de ese decenio, aunque estuvieron camufladas varios años por la expansión que permitió el petróleo. Aunque la economía impulsada por el petróleo florecía a finales de los setenta, los problemas básicos —que antes habían llegado a ser evidentes— continuaron empeorando. La agricultura, orientada hacia adentro, despreciada por la política del Gobierno durante muchos años, se había vuelto menos productiva. Lejos de mantenerse alineada con el crecimiento de la población, la producción de alimentos estaba tan estancada en 1983, que México tuvo que importar 50 % del grano requerido en el país (que en 1975 representó 10 %). Mucha de la industria mexicana —protegida de la competencia internacional por aranceles, subsidios, licencias de importación y cuotas— se volvió ineficiente y no competitiva. El Gobierno mexicano y sus empresas estatales y paraestatales crecieron demasiado.

Los problemas en los años ochenta se presentaron, en parte, por el hecho de que a partir de 1950 y hasta los setenta el crecimiento no fue solamente muy rápido, sino muy irregular. Mientras que el México moderno ha estado creciendo, muchos de los ciudadanos del país han quedado al margen. 75 años después de la Revolución y después de 40 años de transformación industrial, muchos mexicanos no han cosechado aún los beneficios de estos dos procesos.

En México, la participación en el ingreso del 20 % más pobre de la población ha caído, desde 1950, hasta menos del 3 %. La mitad de la población hoy gana solamente 17 % de los ingresos del país, mientras que el 10 % superior se apropia de más de 40 %. Casi la mitad de las viviendas registradas en el censo de 1980 carecían de drenaje, 29 % de agua entubada y 25 % de electricidad. Más de 20 % de los adultos es todavía funcionalmente analfabeta. Se cree que por lo menos 40 millones de mexicanos (más de la mitad) sufren deficiencias nutricionales. La entrada de por lo menos tres cuartos de millón de personas (tal vez cerca de un millón) en la fuerza laboral cada año, nubla las perspectivas de empleo. Los salarios reales de la clase trabajadora han caído más de 30 %

desde 1982, hasta el nivel de mediados de los años sesenta. La recesión amenaza arrasar con los avances que logró una generación.

Millones de mexicanos están enajenados. Las tasas de criminalidad urbana se han disparado, así como el alcoholismo y la drogadicción. A pesar del dominio político del partido gobernante de México, los partidos de oposición han mostrado una fuerza electoral sin precedente en años recientes. Conforme crece la oposición política, el PRI encara la perspectiva, ya sea de compartir el poder, o de retenerlo mediante el fraude o la intimidación; ninguna opción es atractiva. Las actitudes de la población frente al Gobierno y al sistema político, citadas hace una generación como modelo positivo de "cultura cívica", ahora reflejan un resentimiento profundo ante la corrupción, la represión y los privilegios de unos cuantos.

A menos que México pueda recobrar su dinamismo económico, extender los beneficios del crecimiento en forma más amplia y equitativa, y renovar la confianza de sus habitantes, a largo plazo las presiones sobre la estabilidad mexicana continuarán aumentando. México de ninguna manera es un vecino tranquilo. Está en graves problemas que afectan cada vez más a Estados Unidos.

El contexto de las relaciones entre Estados Unidos y México

Las relaciones de Estados Unidos con México estarán determinadas en el futuro no solamente por estos serios problemas, sino por varios otros factores fundamentales: la contigüidad de los dos países y sus vínculos resultantes; la asimetría entre ambos; las diferencias entre sus tradiciones económicas, sociales, culturales y políticas, y la historia que comparten los dos, pero que entienden de manera tan diferente.

La frontera entre Estados Unidos y México es la más larga entre un país industrializado avanzado y uno en desarrollo. Inevitablemente permeable, la frontera asegura que México y Estados Unidos quedarán ligados estrechamente. Se cruza la frontera, legal o ilegalmente, más de 300 millones de veces al año. Casi 10 millones de personas habitan en ciudades en ambos lados, y trabajan en un mercado de mano de obra y de capital transnacional más o menos integrado. Los estados del norte de México, orientados hacia el intercambio económico y cultural con Estados Unidos, están de muchas maneras más estrechamente ligados a este país que a la ciudad de México.

Las decisiones que se toman en un lado de la frontera rápidamente afectan al otro. Las ventas al menudeo y el empleo en Chula Vista, San Ysidro, El Paso y en cualquier otra parte a lo largo de la frontera, se vienen abajo después de cada devaluación del peso mexicano. Las enfer-

medades de plantas, animales y humanos se extienden fácilmente de un país al otro. El drenaje, la fundición de cobre, el esmog y los derrames de petróleo en un lado de la frontera, producen contaminación en el otro. Las huelgas en una nación alteran el comercio en ambas. El uso de aguas subterráneas en un país afecta la calidad de éstas en el otro. El flujo de capitales y mano de obra va en ambas direcciones con facilidad, independientemente de lo que decreten los dos Gobiernos. Las dificultades que tuvo México para aplicar el control de cambios, en septiembre de 1982, ilustra este punto; los problemas que ha enfrentado Estados Unidos para hacer cumplir sus leyes de inmigración, son otro ejemplo. La influencia recíproca de los dos países se manifiesta en las áreas de salud, educación, servicios sociales, desarrollo económico, sindicatos, cultura y aplicación de las leyes.

México ha intentado, en años recientes, diversificar sus relaciones internacionales, pero sus vínculos con Estados Unidos de cualquier manera son más estrechos. El comercio entre ambos se triplicó (principalmente debido al petróleo) entre 1976 y 1981, y alcanzó 31 mil millones en 1981. Aunque el comercio bilateral bajó drásticamente en 1982 y 1983, cuando México tuvo que limitar mucho sus importaciones, aumentó de nuevo a 30 mil millones en 1984 y 1985. México es el tercer socio comercial más importante de Estados Unidos y el tercer mercado más grande para exportaciones estadounidenses.

La inversión privada directa de Estados Unidos en México ha alcanzado 8 mil millones de dólares. Aunque México ha tratado de atraer inversión de Japón y Europa, las fuentes de Estados Unidos todavía representan casi 65% de la inversión extranjera del país. Más de 75% de la inversión estadounidense en México está ahora en la industria, lo que vincula estrechamente las empresas de Estados Unidos con los sectores más dinámicos de México.

También las conexiones financieras entre las dos naciones se han multiplicado. La exposición a riesgo de aproximadamente 25 mil millones de dólares de los bancos privados estadounidenses representa cerca de una cuarta parte de la deuda pública externa de México, y casi la mitad de su deuda privada. La participación de Estados Unidos en las finanzas de México ha crecido durante la crisis mexicana, ya que los prestadores europeos han sido más precavidos. Más aún, antes de 1982 crecieron las presiones para aumentar el flujo de capitales de Estados Unidos hacia México, a base de medidas para que las compañías de seguros elevaran su participación en México tanto como se lo permitiera la ley.

Las ligas entre los dos vecinos van más allá del comercio, la inversión y las finanzas. También existen vínculos culturales. El fútbol del lunes en la noche y los juegos de beisbol de las ligas mayores de Estados Unidos se transmiten en directo a la ciudad de México. Muchos de los programas de televisión más populares en México se producen en EUA,

y la televisión mexicana proporciona material considerable para el mercado de televisión en idioma español del otro lado de la frontera. La revista de más venta en México es *Selecciones del Readers Digest*. Casi todas las agencias de publicidad de México están controladas por Estados Unidos, y su *fast-food* invade México, así como las tortillas y los tacos se han hecho parte de la dieta de aquél.

El turismo entre los dos países es un gran negocio. Viajan más pasajeros por avión de Estados Unidos a México que a cualquier otro destino extranjero, y México es la segunda fuente más grande de turistas para su vecino. El efecto de la severa depresión mexicana en 1982-1983 sobre la clase media mexicana disminuyó marcadamente los viajes al extranjero durante esos dos años, pero en 1984 aumentaron nuevamente.

Tal vez la vinculación principal entre los dos países sea la migración masiva de mexicanos que van a trabajar (algunos para quedarse) en Estados Unidos. Ningún movimiento comparable a través de una frontera se ha mantenido durante más tiempo. Más de un millón de entradas de trabajadores mexicanos a Estados Unidos se registran cada año (los números y las estimaciones fluctúan mucho, pero han estado elevándose durante este decenio). Algunos están legalmente, pero la mayoría no tiene documentación. Aproximadamente 80% se queda seis meses o menos, aunque muchos vuelven al año siguiente. Otros se quedan periodos más largos, lo que representa un aumento neto, cada año, de por lo menos 200 mil personas (algunas veces más, dependiendo del año) en la población de residentes permanentes de Estados Unidos. Grandes regiones, particularmente los estados del suroeste que una vez fueron territorio de México, están siendo "remexicanizados", por lo menos en el sentido de que el idioma español está llegando a predominar. Sumando estos inmigrantes recientes a los de descendencia mexicana que ya viven ahí, hay por lo menos 10 millones de personas de origen mexicano en Estados Unidos.

Un 20% de la población total de México depende, en alguna medida, del ingreso que gane un miembro de la familia en Estados Unidos. Por lo menos mil millones de dólares al año de estas ganancias, o quizá unos 1 500 millones (o más) son remitidos a México. La contribución de los trabajadores mexicanos a la economía estadounidense explica, en buena medida, el florecimiento de la faja de sol (*sun belt*) de este país. Según una estimación, más de 10% del crecimiento del mercado de mano de obra en el suroeste de Estados Unidos desde 1960, se ha debido a trabajadores mexicanos.

La interpenetración de ambos es evidente. La "interdependencia" —en el sentido de vínculo entre iguales— no lo es, por lo menos no en la visión mexicana. A pesar del crecimiento de México, Estados Unidos conserva una fuerza abrumadora.

Estados Unidos es más de tres veces más grande que su vecino en

población, casi cinco veces más en superficie. Su producción económica es 23 veces mayor, y su ingreso per cápita seis veces más alto. Usa aproximadamente 20 veces más energía. Su población gastó 17 veces más dinero en joyería y relojes, en 1980, que el que México destinó a su defensa nacional. Tiene 17 veces más personal en las fuerzas armadas y produce aproximadamente tantos automóviles por día, como México lo hace en un mes. El producto nacional de México equivale, aproximadamente, al que se genera en el radio de sesenta millas del centro de Los Ángeles.

Si México ha llegado a ser muy importante para Estados Unidos, Estados Unidos lo es mucho más para México. Aproximadamente 60 % de las exportaciones e importaciones mexicanas en los años ochenta han correspondido a Estados Unidos; las cifras recíprocas son menos de 7 % y menos de 5 %, respectivamente. La inversión de Estados Unidos en México, tan crucial para éste, representa menos de 3 % de la inversión total en el extranjero. El 85 % de los turistas de México provienen del otro lado del Bravo, pero solamente 15 % de los visitantes extranjeros a ese país vienen de México. La cultura de Estados Unidos se extiende hacia el sur en todos los niveles y clases; en comparación, el impacto cultural de México sobre Estados Unidos, fuera del suroeste, es limitado.

Estos desequilibrios, y otros similares, hacen que los mexicanos se consideren vulnerables. Mientras más vínculos desarrolla México con Estados Unidos, más piensan los mexicanos que su país está expuesto a una explotación. La bonanza turística de México, por ejemplo, ha hecho que éste padezca los efectos de relatos que aparecen periódicamente sobre crímenes y otras cosas desagradables, y las consecuencias de boicots como el que organizaron los judíos estadounidenses en 1976 para protestar contra el voto de México en apoyo de la resolución de las Naciones Unidas que equiparaba el sionismo con el racismo. Al vincular su industria de ganado de engorda con la producción de grano en Estados Unidos, México se puso a merced de contracciones repentinas en el mercado de carne de Estados Unidos. Al exportar tomates y otras frutas y verduras durante el invierno, México ha aumentado sus ingresos, pero algunos críticos argumentan que el énfasis en la agricultura de exportación ha reducido la autonomía del país, al aumentar su dependencia de los alimentos importados.

Aun las reservas de petróleo y gas de México han sido una espada de doble filo. Las ventas de energéticos han proporcionado ingresos y poder adicionales, pero también han contribuido a la inflación y a la dislocación social, y agravaron los infortunios del país cuando bajaron los precios del petróleo. La crisis de la deuda en los años ochenta ha reforzado el sentido de vulnerabilidad de los mexicanos.

La proximidad, interpenetración y asimetría determinan en lo fundamental las relaciones entre ambos países. Ninguna política podrá suprimir completamente estas dimensiones, que determinan problemas entre

los dos y cómo resolverlos. La relación también está determinada por el hecho de que las dos naciones son muy diferentes: en tradiciones culturales, composición social y demográfica, niveles y organización económicos, y valores e instituciones políticas.

Octavio Paz ha analizado brillantemente el abismo cultural entre mexicanos y estadounidenses. Como observa, mexicanos y norteamericanos consideran la vida y la muerte de maneras muy diferentes, que fluyen directamente de sus muy distintas relaciones con la Reforma en Europa y con las poblaciones aborígenes de América; y de sus visiones muy divergentes del futuro y del pasado. La comunicación entre mexicanos y norteamericanos es difícil, señala Paz, debido a que los norteamericanos tienden a no escuchar y los mexicanos a no hablar.

Las diferencias básicas entre México y Estados Unidos van más allá de la cultura. México es una sociedad de jóvenes, donde casi 50% de la población tiene menos de 16 años de edad, más de 70% menos de 30 y menos de 10% más de 50. Estados Unidos, en contraste, es una sociedad de gente de edad, con solamente 28% de población de menos de 16 años y 26% de más de 50 años. Esta diferencia tiene implicaciones importantes en la organización social, el empleo, las políticas de impuestos y seguridad social, la cultura y la política. La población de México continúa creciendo rápidamente, aunque mucho menos que en decenios anteriores. En Estados Unidos, la tasa de crecimiento de la población ha declinado tanto, que remplazar a los trabajadores que se jubilen podría llegar a ser un problema en los años noventa. Estados Unidos es una sociedad multiétnica de inmigrantes, viejos y nuevos, que está más consciente de las divisiones a lo largo de líneas raciales que de clase. México, aunque tiene divisiones étnicas y culturales muy importantes, está mucho más profundamente dividido por clases.

Económicamente, México es todavía un país en desarrollo. Se está concentrando en la expansión de la producción y en el aumento de la justicia social y el bienestar. Estados Unidos, comparativamente rico, se ha centrado más en la protección de las industrias que en el crecimiento, y más en combatir fraudes contra el sistema de seguridad social y en limitar derechos que en mejorar los programas sociales.

Políticamente, México tiene un sistema muy centralizado, con un partido dominante sin posibilidades de ceder el control, a pesar de la oposición en aumento. El Estado mexicano, en años recientes, se ha hecho un poco más eficiente técnicamente, pero su autoridad se ha erosionado, tanto por la cautela de la nueva tecnocracia como por el resentimiento público ante la ineficiencia y la corrupción. El Gobierno de Estados Unidos, a su vez, ha perdido algo de su capacidad para manejar las relaciones con México, debido al complejo juego de grupos de empresarios y trabajadores, medios de comunicación y otros grupos de interés.

También la historia forma el contexto de las relaciones de Estados

Unidos con México. Tradicionalmente, los estadounidenses piensan poco en esta historia, excepto, tal vez, por un poco de nostalgia respecto a El Álamo. Sin embargo, los mexicanos aprenden mucho de la "Guerra de invasión norteamericana", y de la pérdida de Texas y de lo que ahora es el suroeste de Estados Unidos (que comprende la mitad del territorio original de México). También estudian las intervenciones políticas y militares de Estados Unidos en el proceso revolucionario de México.

Los mexicanos conocen los esfuerzos sostenidos de aquéllos por evitar la nacionalización de la industria petrolera mexicana; todavía celebran la fecha de esa nacionalización como un "día de dignidad"; recuerdan toda una serie de fricciones en las relaciones con Estados Unidos: la controversia del Chamizal a raíz del cambio de curso del Río Grande o Río Bravo, el problema constante de la salinidad de las aguas del Río Colorado, y los esfuerzos unilaterales de Estados Unidos para detener el tráfico de narcóticos. Destacan los esfuerzos recurrentes de Estados Unidos por deportar a trabajadores mexicanos, tales como la Operación Secado de 1947 o la Operación *Wetback* (Espalda Mojada) de 1954, cuando más de un millón de mexicanos fueron rodeados y expulsados de Estados Unidos en unas cuantas semanas. Destacan casos extraordinarios de violencia contra inmigrantes mexicanos, o la interferencia periódica con el tráfico por la frontera, no como episodios aislados sino como ejemplos de una pauta histórica.

Los mexicanos entienden las relaciones con Estados Unidos como punto central de los asuntos externos de su país; los estadounidenses suelen considerar garantizadas las relaciones con México. Hace poco, un ministro de relaciones exteriores mexicano estimó que pasaba 85 % de su tiempo trabajando respecto a Estados Unidos. En contraste, Henry Kissinger, en sus detalladas memorias *White House Years*, menciona a México solamente una vez.

Los estadounidenses generalmente están a favor de estrechar más las relaciones con su vecino; generalmente dan por hecho que los intereses de México y Estados Unidos son compatibles. Sin embargo, muchos mexicanos piensan fatalmente que la relación es de explotación. Las perspectivas de mexicanos y estadounidenses sobre asuntos específicos con frecuencia difieren en lo fundamental. La insensibilidad del norte y la hipersensibilidad del sur suelen convertir diferencias simples en grandes dificultades.

Temas específicos en las relaciones entre Estados Unidos y México

Los asuntos principales en las relaciones bilaterales surgen actualmente de la yuxtaposición de una nación en desarrollo con problemas y una

potencia industrializada; de la compleja red de vínculos entre las dos sociedades y de las interacciones de sus memorias, esperanzas y medios.

Al igual que las conexiones entre México y Estados Unidos, también se han multiplicado las causas de conflicto. Los dos países han luchado sobre cuestiones que van desde el precio del gas hasta el tamaño de los jitomates; desde el trato a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos hasta el de los turistas estadounidenses en México; de los funcionarios encargados de aplicar la ley y los inversionistas privados en México; desde reglas comerciales hasta derrames de petróleo; rutas aéreas hasta costos de transporte; aguas subterráneas hasta zonas pesqueras; cuestiones de seguridad social hasta asuntos de seguridad nacional, y desde divisiones por cuestiones sustanciales hasta diferencias (aún más básicas) de estilo.

Algunas veces las disputas son muy técnicas y giran alrededor del método estadístico apropiado para estimar el precio de mercado justo de las verduras de invierno, o de la evidencia científica para determinar la jurisdicción sobre especies marinas migratorias. En otras ocasiones, hay choques respecto a valores fundamentales. Pero cualquiera que sea la cuestión, la profunda asimetría entre México y Estados Unidos —influida por los esfuerzos de México para cerrar la brecha, por una parte, y por los impulsos de afirmación de Estados Unidos, por otra— ~~alimenta la tensión entre las dos naciones~~. Esta tensión creció conforme aumentó la importancia de lo que está en juego en las relaciones entre Estados Unidos y México.

Las principales cuestiones en esas relaciones —comercio, inversión y finanzas, energía, inmigración, narcóticos y relaciones internacionales— están conectadas. Las disputas en un ámbito hacen difícil resolver los problemas en otros. Por el contrario, el progreso al dirimir fricciones o lograr acuerdos en una esfera, puede mejorar las oportunidades de conseguir lo mismo en otras.

En todas estas cuestiones el conflicto y la complementariedad son inherentes a las diferencias entre los dos países. México necesita capital, tecnología y acceso a mercados de exportación amplios, pero también tiene un excedente de mano de obra no calificada, energía y otros recursos naturales. Estados Unidos, a su vez, tiene carencia de petróleo, de algunas otras materias primas y de mano de obra no calificada, pero tiene capital y tecnología y es el mercado más grande del mundo. Cada país exporta productos por los que hay demanda, legal o ilegalmente, en el otro. Ambos países necesitan aumentar las exportaciones y ambos también experimentan resistencia a las importaciones. Cada país gana y pierde por el flujo de la inmigración, pero el efecto neto crucial de la migración se ve de manera diferente en los diversos grupos de cada sociedad.

Comercio, inversión y finanzas

La inversión de Estados Unidos y los préstamos a México, así como el comercio entre los dos países, se han extendido en los últimos 20 años. El declive en la interacción económica de Estados Unidos y México en 1982-1983, más que oscurecer debería iluminar esta tendencia subyacente; las exportaciones de Estados Unidos a México empezaron a recuperarse en 1984, como lo hizo la inversión estadounidense, que empezó a extenderse nuevamente en 1985 y 1986.

Los conflictos económicos entre ambos tienen posibilidades de intensificarse conforme la economía de México se hace más compleja y se multiplican sus puntos de intersección y competencia con la economía de Estados Unidos. La interpenetración hace más probable que cada nación adopte políticas internas que afecten adversamente a su vecino.

Inevitablemente, las políticas económicas internas en cualquier lado de la frontera repercuten en el otro. La política agrícola mexicana en los dos últimos sexenios, por ejemplo, ha buscado la modernización del sector rural para mejorar la productividad. La atención especial a la agricultura comercial alentó la exportación de fresas, jitomates y otros productos, que se sumaron a las exportaciones tradicionales de algodón y carne. Sin embargo, al mismo tiempo, el descuido de la agricultura de subsistencia y el uso de más superficie de labor para la cría de ganado dieron por resultado una baja en la producción de alimentos; en consecuencia, aumentaron las importaciones de maíz y frijoles de Estados Unidos, y creció la migración de población pobre rural en busca de empleos. Los esfuerzos, en los años setenta y principios de los ochenta, por remediar el desempleo rural y la caída de la producción de alimentos —mediante el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y otros programas— tuvieron logros muy limitados. Las presiones para extender las exportaciones y la emigración hacia el norte han aumentado debido a esto.

La controversia del jitomate ejemplifica un problema del comercio. Los tomates, pimientos verdes, berenjenas, pepinos y otras verduras mexicanas tuvieron una participación creciente en el mercado de Estados Unidos (hasta de 50% durante el invierno) a fines de los años sesenta y principios de los setenta; lo que generó un negocio de 500 millones de dólares anuales. Sin embargo, este éxito provocó una reacción proteccionista en Estados Unidos, encabezada por los productores de jitomate de Florida. Para los granjeros de Florida, las importaciones mexicanas representaban una amenaza para su mercado, especialmente a principios de la primavera, cuando esperaban precios más altos. Los productores de Florida movilizaron recursos económicos, políticos y administrativos para cortar el flujo de importaciones de México. Propusieron reglamentos respecto a tamaño, forma, color y empaque de los produc-

tos importados, con objeto de frenar la competencia mexicana; la mayor parte de sus sugerencias fueron adoptadas.

Los productores mexicanos pagaron con la misma moneda, movilizándolo a los distribuidores de Estados Unidos y a los grupos de consumidores que ganaban con las exportaciones mexicanas; alentaron esfuerzos del Gobierno mexicano por ligar esta cuestión con otras en las que el Gobierno de Estados Unidos estaba más interesado, y lograron participación (con auxilio de firmas legales de Washington) en los complejos procesos burocráticos y técnicos de la toma de decisiones y aplicación de las mismas en Estados Unidos. A la larga tuvieron éxito, al obtener reglamentos favorables de algunas autoridades de Estados Unidos, que superaron los obstáculos anteriores, pero no antes de aprender que aun los partidarios fervientes de la libre empresa en Estados Unidos hacen excepciones cuando el resultado de la competencia los deja en desventaja.

Los productores mexicanos de otros bienes agrícolas (uvas, espárragos, papas y piñas), textiles, zapatos, artículos de cerámica, diversas manufacturas ligeras, juguetes, cementos y petroquímicos, han aprendido lecciones similares. Más recientemente, los productores mexicanos (y brasileños) de ciertas clases de acero han encontrado un proteccionismo creciente en Estados Unidos.

A fines de los años setenta y principios de los ochenta (hasta la recesión de 1982-1983), México amplió sus líneas de producción y cambió la composición de sus exportaciones no petroleras, al aumentar la participación de artículos no tradicionales, especialmente manufacturas. Si México puede reanudar este proceso, ganar experiencia, penetrar en el mercado de Estados Unidos (y otros) y lograr mayor refinamiento para "trabajar el sistema" estadounidense, aumentarán los conflictos comerciales bilaterales. El desarrollo de una vigorosa industria automotriz orientada hacia la exportación, por ejemplo, fue un componente importante de la estrategia de industrialización financiada con petróleo, a finales de los setenta. Los bienes automotrices han sido una parte sustancial de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, que tienen acceso preferente al mercado según el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En 1977, en un esfuerzo por mejorar su balanza comercial, el Gobierno mexicano impuso nuevos requerimientos de contenido local y exportación a los fabricantes de automóviles. Como la industria automotriz de Estados Unidos ha luchado para recuperar su competitividad, las fricciones en este sector han aumentado.

Los asuntos comerciales se complicaron a principios de los años ochenta por la decisión de México de no unirse al GATT. La cláusula de la "prueba de daño", que prevé impuestos compensatorios sólo en casos de daño real a un producto de Estados Unidos, no se aplicó a México debido a que permaneció fuera del GATT. Como resultado, los impuestos compensatorios continuaron aplicándose a las importaciones mexi-

canas que se beneficiaban de subsidios de exportación en México.

Un acuerdo bilateral en 1985, que extendió la protección de la "prueba de daño" a México, redujo la incidencia de impuestos compensatorios, y en 1986 México finalmente solicitó ingresar al GATT. Pero la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 —con sus disposiciones para que Estados Unidos tomara represalias contra prácticas comerciales injustas— abrió posibilidades de disputa en el contexto de los peores déficit comerciales en la historia de Estados Unidos. Los sentimientos proteccionistas estadounidenses están creciendo, y las disputas comerciales entre México y EUA tienen posibilidades de multiplicarse.

También la extensa inversión estadounidense en México nutre el conflicto. Los intereses complementarios de un país rico y uno escaso de capital no se expresan automáticamente en cooperación. El conflicto se presenta principalmente por los intentos de México para restringir y regular los flujos de capital. La ley mexicana generalmente limita la participación extranjera, en compañías mexicanas, a 49%; requiere que porcentajes específicos del contenido de productos particulares sean de fabricación nacional; insiste en que cierto porcentaje de la producción de las compañías se exporte para obtener divisas; limita las utilidades que pueden remitirse al extranjero en pago de patentes, regalías y otros conceptos y busca asegurar más beneficios para la economía mexicana que los que concederían fácilmente los inversionistas extranjeros.

La fricción por estas restricciones crecerá conforme el programa mexicano de desarrollo intensivo en capital cree más necesidades, en particular si el capital es caro. Un resultado de la situación actual de México ha sido que el Gobierno ofrezca términos más favorables que los de años anteriores a los inversionistas de Estados Unidos. Las negociaciones con la IBM y otras empresas, dirigidas a convencer a compañías estadounidenses para que establecieran en México grandes plantas que fabricaran computadoras personales, ilustra esta tendencia. Pero el sentimiento nacionalista favorable a la restricción de la inversión de Estados Unidos se ha reavivado, y el Estado mexicano está bajo fuerte presión para negociar "duramente" con las compañías extranjeras.

La deuda masiva de México —unos 110 mil millones de dólares para fines de 1986— es importante para ambos países, debido a que las oportunidades mexicanas para reanudar el crecimiento y extender sus importaciones dependen, en grado considerable, de créditos renovados. La caída del precio mundial del petróleo, a mediados de los ochenta, minó severamente algunas suposiciones en que se basa la planeación financiera de México e hizo imposible que éste cumpliera siquiera con los programas de pago revisados. Los bancos comerciales, principalmente los de Estados Unidos, han tenido que reprogramar repetidamente los pagos de México, pero solamente han pospuesto encarar las implicaciones de la carga deudora externa en aumento. Continuarán negociaciones di-

ficiles sobre una restructuración de las deudas existentes, sobre *spreads* y honorarios de administración de los préstamos renegociados y, en especial, sobre cuáles serán los montos de crédito nuevo que se otorgará y en qué términos.

Energía

El descubrimiento en México de importantes reservas de petróleo y de gas natural asociado, después del embargo del petróleo árabe de 1973 y del fuerte aumento de precio impuesto por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), despertó inmediato interés en Estados Unidos. Las estimaciones varían respecto a la magnitud de las reservas de México. Nadie duda, sin embargo, que sus recursos son suficientes para influir en la situación de la energía mundial. El Gobierno mexicano declara reservas probadas totales de petróleo y de gas natural de más de 70 mil millones de barriles; incluso de acuerdo con la estimación oficial de Estados Unidos de 30 mil millones de barriles, México sería la cuarta fuente más grande de hidrocarburos del mundo.

En Estados Unidos la primera reacción de muchos a la bonanza de energía de México, fue suponer una complementariedad natural perfecta de intereses entre los dos países. Los especialistas en energía de Estados Unidos, así como líderes sociales, políticos y económicos, entrevistaron la posibilidad de que México llegara a ser un proveedor importante de energía. Se argumentó que la nueva capacidad mexicana de exportación de petróleo y gas y su necesidad de bienes de capital para diversificar su economía embonarían con los requerimientos de energía de Estados Unidos y la necesidad de este país de exportar más bienes industriales. Algunos también dieron por hecho que Estados Unidos y México compartirían el interés por que México extrajera tanto petróleo y gas como fuera posible, y le vendiera la mayor parte. Los analistas comenzaron a proponer arreglos especiales, por medio de los cuales ese país obtuviera acceso asegurado a los recursos energéticos de México, a cambio de mayor consideración en otros asuntos. Algunos incluso sugirieron un "mercado común" basado en la energía.

Sin embargo, durante los años setenta, quedó claro que la complementariedad potencial en energía no aseguraba cooperación. Los mexicanos resentían la tendencia de Estados Unidos al ver a México como un pozo de petróleo de su propiedad. Observaban que la presión para aumentar la extracción no consideraba la dislocación social y económica que se pudiera provocar. Expresaron preocupación, también, de que si México concentraba sus exportaciones de energía en Estados Unidos, se volvería dependiente de este mercado. Más aún, temían que Estados Unidos llegara a apoyarse excesivamente en fuentes mexicanas, y que

algún día considerara la intervención en México para asegurarse el acceso a estos recursos vitales.

Enfrentado a imperativos nacionales contradictorios —aumentar las exportaciones de energía para hacer posible una expansión económica, pero sin acentuar la dependencia respecto de Estados Unidos— el Gobierno mexicano, bajo López Portillo, diversificó el mercado de energía para que no más de la mitad de sus exportaciones de petróleo fueran a Estados Unidos. Aunque México ha llegado a ser la más importante fuente extranjera de abastecimiento petrolero de este país en muchos años (suministra casi 15 % de las importaciones de Estados Unidos), los mexicanos han mantenido la proporción de sus exportaciones de petróleo hacia el norte en aproximadamente 50 por ciento.

México y Estados Unidos también han tenido conflictos respecto al gas natural. Luego de haber alentado a México para que extendiera su producción y construyera un gasoducto hacia Estados Unidos, las autoridades estadounidenses resistieron los esfuerzos mexicanos por establecer un precio alto en 1977. El secretario de Energía, James Schlesinger, vetó un convenio entre seis compañías de Estados Unidos y Pemex sobre la base de que ese precio afectaría el convenio anteriormente con los exportadores canadienses y obligaría a subir el precio interno. Schlesinger creía en la posibilidad de presionar a México para que bajara su precio, dada la ventaja de exportar al mercado vecino. Su manera perentoria de comunicar la decisión estadounidense enojó a los funcionarios mexicanos y reforzó los argumentos de los nacionalistas en materia de energía. México respondió cambiando su estrategia de energía para destinar más gas a necesidades internas. La negociación, al reanudarse, finalmente produjo un convenio entre Estados Unidos y México, pero por una cantidad reducida (300 millones de pies cúbicos, en vez de los 2 mil millones considerados originalmente) y a un precio considerablemente más alto que el que Schlesinger había rechazado dos años antes. En 1984, cuando cayeron los precios del gas, México suspendió unilateralmente sus exportaciones, por lo menos durante un tiempo.

La venta de uranio enriquecido a México ha sido otra fuente de conflicto. En 1978, el énfasis del gobierno de Carter sobre la no proliferación nuclear, condujo a Washington a negar la entrega de uranio enriquecido por el que México ya había pagado. La decisión, parte de un cambio de política mundial, acentuó el sentimiento de vulnerabilidad de México. Entonces éste adoptó un plan de energía nuclear basado en los suministros internos de uranio (que parecen ser considerables), plan que realmente propiciaba más la proliferación nuclear que el anterior. La economía cambiante de la energía ha restado importancia a esta controversia, pero el caso ilustra cómo las decisiones que se toman por razones de política general y se aplican insensiblemente en un caso particular, pueden convertir la cooperación potencial en conflicto.

Inmigración y empleo

Más que cualquier otra cuestión, la inmigración ilustra tanto las posibilidades de cooperación como las de conflicto entre ambas naciones. Considerada en Estados Unidos como un problema de peso, la inmigración de miles de mexicanos cada año es también una solución, porque responde a necesidades conjuntas. Sin duda existen complementariedades. Los trabajadores que tienen problemas para encontrar empleos satisfactorios en México, al emplearse en Estados Unidos le reportan ganancias, y el dinero que envían a sus parientes es una gran fuente de divisas para México. Cada año, cientos de miles de trabajos en Estados Unidos son realizados por mexicanos. Los estudios muestran que los trabajadores desempleados nacidos en Estados Unidos no aceptarían muchos de los empleos de los inmigrantes y que el número de esos desempleados, en cualquier caso, está declinando debido a la baja tasa de natalidad de Estados Unidos desde principios de los sesenta. Se ha argumentado, incluso, que la concentración de trabajadores mexicanos en empresas pequeñas protege los empleos mejor pagados de trabajadores nativos; empleos que de otra manera podrían perderse, por transferirse a otro país o por la automatización. La mayoría de los estudios muestran que tanto México como Estados Unidos en conjunto ganan más de lo que pierden, económicamente, por la migración, aunque individuos o grupos específicos pierden, por lo menos durante un tiempo.

Sin embargo, sin tomar en cuenta los análisis de costo-beneficio, el flujo de migrantes hacia Estados Unidos provoca severas tensiones. El fenómeno no es nuevo, ya que tanto la inmigración mexicana como las fricciones resultantes han ocurrido a lo largo de todo el siglo. Éstas han fluctuado según el ciclo económico en Estados Unidos, y en menor grado, de acuerdo con los cambios económicos en México.

La política de Estados Unidos frecuentemente ha motivado inmigración mexicana, abierta o tácitamente. En periodos de recesión o depresión, sin embargo, el desempleo interno se eleva, y aumenta el resentimiento contra la mano de obra extranjera. A decir verdad, la posición histórica de Estados Unidos respecto a la mano de obra mexicana ha sido una política de "deshojar la margarita" (yo te necesito, yo no te necesito...). Estados Unidos por lo común ha dejado que el mercado laboral regule el flujo de migración. Solamente cuando crece el resentimiento interno, Washington actúa para detener o revertir el flujo, frecuentemente de maneras que parecen repentinas y arbitrarias desde la perspectiva mexicana.

Desde mediados de los setenta, las tensiones por la migración han ido empeorando. Las medidas para detener los programas de educación bilingüe, los intentos por privar a los hijos de trabajadores indocumentados de acceso a la educación pública, las propuestas de abolir las bole-

tas y otros materiales de votación en idioma español, los incidentes repetidos de inmigrantes mexicanos hostigados y agredidos; todo refleja un sentimiento creciente en Estados Unidos, favorable a reducir la inmigración.

En los últimos años, Estados Unidos ha estado luchando, por consiguiente, para definir una nueva política de inmigración. Lentamente ha surgido un consenso, en el Congreso, sobre la necesidad de adoptar un enfoque más restrictivo, que restablezca en su población el sentimiento de que las fronteras nacionales están protegidas y controladas. Las necesidades de sectores económicos que dependen de trabajadores extranjeros (particularmente las grandes empresas agrícolas en el oeste), se tomaron en cuenta en la Ley Simpson-Rodino, finalmente adoptada al final del Nonagésimo Nono Congreso (octubre de 1986). También se prestó atención a los derechos de muchos inmigrantes indocumentados ya establecidos en Estados Unidos, a quienes se ofrecen disposiciones de amnistía para regularizar su situación. Pero detrás de todas las disposiciones —producto de la transacción— que finalmente rompieron el empate legislativo y permitieron que se reformara la ley de inmigración, el efecto de las nuevas normas es restrictivo. Se proporcionaron medios nuevos para controlar la inmigración, incluyendo un número mayor de agentes en la patrulla fronteriza y mejor equipo para proteger la frontera; más aún, se imponen sanciones a empleadores que contraten, a sabiendas, trabajadores extranjeros.

El grado de restricción de la nueva ley en la práctica, y el aumento de las presiones para ir al norte, será lo que determine la intensidad de las fricciones entre Estados Unidos y México respecto a la migración. El control estricto de la frontera de Estados Unidos frente a la presión creciente de la migración, obviamente producirá una seria tensión bilateral. La incapacidad para controlar la frontera de Estados Unidos y la visión, en ciertas regiones de este país, de que los latinos a la larga “superarán” a la sociedad anglosajona podrían provocar fuertes presiones nacionalistas y aun racistas en Estados Unidos, que podrían desembocar en problemas mayores.

Relaciones internacionales

La esfera final en la que Estados Unidos y México tendrán conflicto es la política internacional. Ambos gobiernos están cómodos con la estructura del sistema internacional contemporáneo; ninguno quiere cambiarla. Estados Unidos y México comparten muchas preferencias: por un mundo libre de guerra nuclear y de terrorismo; por la resolución pacífica de las disputas internacionales; y por facilitar un intercambio comercial, tecnológico y cultural internacional amplio. Los dos comparten, so-

bre todo, el interés por manejar su relación bilateral para evitar conflictos sobre cuestiones secundarias que coarten la cooperación respecto a intereses primarios.

Pero los dos países también difieren, con frecuencia y marcadamente. Abundan los ejemplos: la crítica de México a las intervenciones de Estados Unidos en Guatemala en 1954, y en la República Dominicana en 1965; su aceptación de la Cuba de Fidel Castro, aun cuando todos los demás miembros de la Organización de Estados Americanos rompieron relaciones con La Habana; su simpatía manifiesta por Salvador Allende en Chile; su voto en las Naciones Unidas, en 1975, a favor de la resolución que equiparaba sionismo y racismo; su negativa a seguir el boicot de Washington contra los Juegos Olímpicos de Moscú; su iniciativa, junto con Venezuela, de patrocinar la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), organización regional que excluye a Estados Unidos e incluye a Cuba, y el resentimiento en Washington ante la propuesta de México de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (votada en las Naciones Unidas), y ante el papel de México en muchos otros debates sobre relaciones económicas internacionales.

Las diferencias de política exterior entre México y Estados Unidos se han concentrado, en años recientes, principalmente en América Central. México apoyó a las fuerzas sandinistas en Nicaragua antes de la caída de Somoza, y luego encabezó la oposición, en 1979, en la Organización de Estados Americanos, a la propuesta de Estados Unidos de enviar una fuerza interamericana a Nicaragua para supervisar la transición. Desde 1979 México ha proporcionado al régimen sandinista apoyo diplomático y económico, y se ha opuesto públicamente a las presiones de Estados Unidos contra Nicaragua. En El Salvador, México reconoció a los insurgentes izquierdistas como fuerza política legítima en 1981, contrariamente a la política de Estados Unidos.

Más importante, México ha tomado iniciativas vigorosas para mediar en los conflictos en América Central, particularmente por conducto del Grupo Contadora. Aunque Washington ha mencionado continuamente su apoyo a la iniciativa del Grupo, sus acciones —acción encubierta contra Nicaragua, incluyendo el minado de sus bahías, apoyo militar a los insurgentes antisandinistas, y el embargo económico anunciado en 1985— contradicen el método de Contadora. Como Estados Unidos ha extendido su intervención en la Cuenca del Caribe, se han presentado repetidos conflictos entre Estados Unidos y México. Se ha hecho muy evidente que un objetivo de la política de Estados Unidos en los años ochenta ha sido neutralizar el papel de México en América Central.

Estos conflictos reflejan los objetivos encontrados de una gran potencia con intereses globales, que está tratando de retener y restaurar su preeminencia regional, y los de un país de rango medio con compromisos principalmente regionales, que intenta extender su influencia. En

parte, las tensiones también reflejan las necesidades de México como país en desarrollo y las de Estados Unidos como nación industrializada. Algunas disputas, especialmente las relativas a América Central, también resultan de perspectivas históricas divergentes sobre la revolución. Todas estas diferencias se han ampliado, a su vez, por la tentación de algunos, en Estados Unidos, de tomar ventaja de la debilidad de México, resultado de su deuda.

Pero un motivo fundamental de choques en asuntos exteriores es que muchos entre quienes formulan la política mexicana creen que su país requiere una independencia visible respecto a Estados Unidos. El objetivo principal de la política exterior de México es consolidar y demostrar su autonomía y soberanía; esto se logra más fácilmente al estar en desacuerdo con Washington. La reputación internacional y la legitimación interna del Gobierno de México dependen, en parte, de mostrar que su política no se elabora en Estados Unidos.

Todo gobierno mexicano, cualquiera que sea su orientación general, busca proteger la política exterior independiente. Ningún gobierno de Estados Unidos, ni complaciente ni dominante, ejercerá presión con éxito sobre la política exterior mexicana en forma durable. Por consiguiente, es inevitable que Estados Unidos y México difieran sobre asuntos internacionales. Lo importante es de qué asuntos se trate, qué tan seriamente chocarán los dos países, y si estos conflictos a la larga afectarán otras áreas de las relaciones entre ambos.

Perspectivas de recuperación: la búsqueda de alternativas en México

Desde que las limitaciones del modelo de crecimiento de México se hicieron evidentes, a mediados de los años setenta, y más aún desde la crisis de 1981-1982, los mexicanos han estado discutiendo sobre cómo reanudar el desarrollo del país. A finales de los sesenta y principios de los setenta, hubo diagnósticos fundamentalmente diferentes de los problemas de México y diversas propuestas para resolverlos. El auge petrolero de finales de los setenta permitió al Gobierno mexicano superar estas diferencias a base de adaptar, simultáneamente, fórmulas incompatibles. Una de las razones por las que México contrató una deuda tan enorme durante esa década, fue que invirtió mucho en infraestructura y servicios sociales, aumentó la extracción de petróleo y también reforzó la industria, modernizó la agricultura orientada a la exportación y amplió la producción de alimentos para consumo interno —todo al mismo tiempo— a la vez que aumentaba el consumo. En lugar de tomar decisiones difíciles, México optó por abarcar todo, financiándolo con crédito externo.

A partir de 1982, la intensa crisis financiera, ha puesto en claro que México necesita tomar algunas decisiones básicas. En consecuencia, los debates sobre el futuro del país se han reavivado. Una posición, favorecida por el ala izquierda de la coalición gobernante del PRI, así como por algunos grupos fuera del partido dominante, es nacionalista radical. Este punto de vista, que se anunció en el periodo de Echeverría, tuvo ascendente en los últimos meses del gobierno de López Portillo con la nacionalización de los bancos privados mexicanos. El enfoque nacionalista extremo reforzaría el sector estatal y fortalecería políticas de redistribución y programas sociales, orientando la producción hacia adentro, para permitir la expansión de los mercados internos; también asignaría prioridad a lograr pleno empleo. Este enfoque favorece una economía más cerrada, en la que la inversión extranjera se desalienta o limita estrictamente, para hacer a México muchos menos dependiente del capital extranjero de lo que ha sido en años recientes.

Esta perspectiva nacionalista extrema subraya el objetivo de una recuperación acelerada en México. Limitaría el servicio de la deuda a niveles que permitieran a México reanudar el crecimiento. Los nacionalistas extremos se resistirían al consejo del Fondo Monetario Internacional de frenar el gasto público y considerarían posponer, de manera unilateral, el pago de la deuda. Algunos incluso pensarían en repudiar toda la deuda externa de México o una parte. Los nacionalistas extremos reforzarían la búsqueda de vínculos internacionales diversificados y de mayor autonomía internacional. Restringirían la venta de petróleo y gas a Estados Unidos, se abstendrían de arreglos bilaterales sobre comercio o finanzas con Washington, y mantendrían a México fuera del GATT.

Aunque varios mexicanos influyentes han defendido estas políticas nacionalistas, ningún régimen mexicano en los últimos 40 años ha adoptado consistentemente esa posición. Hacerlo ahora constituiría un cambio drástico y poco probable, porque conduciría a la desinversión y a la fuga de capitales del sector privado (como ocurrió al final de los periodos de Echeverría y López Portillo), a otra expansión del sector estatal (que es ya demasiado grande), a la polarización y a otra disgregación del consenso que ha apuntalado la política mexicana desde la Revolución. El énfasis del régimen de Echeverría en la redistribución del ingreso y en el reforzamiento del sector estatal, aunado a su renuencia a efectuar reformas fiscales que habrían enajenado a la clase media, condujo a un déficit galopante, a una pesada deuda y a una intensa crisis económica y política que se alivió sólo gracias a que Echeverría estaba al final de su sexenio, y debido a que empezó la bonanza del petróleo. El intento del gobierno de López Portillo de adoptar un enfoque populista frente a la crisis financiera de 1982, no tuvo éxito; como ocurrió tan tardíamente en el sexenio, tal enfoque pudo abandonarse sin gran costo en unos cuantos meses.

Estas experiencias con la opción nacionalista extrema, aunque insatisfactorias, sirven como recordatorio de que este enfoque todavía tiene algunos partidarios respetados en la coalición gobernante de México. Hoy no predominan, pero debido al proceso pendular de la política mexicana, pueden recuperar influencia, especialmente si México se ha acercado antes a Estados Unidos. No es probable un cambio hacia el nacionalismo extremo, pero podría ocurrir como resultado de una crisis financiera renovada y más severa. Si las propuestas ortodoxas para resolver esa crisis parecen inadecuadas, podrían pensarse en los remedios nacionalistas. Esto sería incluso más posible si hubiera intervención militar directa de Estados Unidos en América Central, que avivara los impulsos ultranacionalistas en México. Estas condiciones, aunque no están presentes ahora, no son inimaginables.

Un segundo curso para México, el polo opuesto, sería abrir el país completamente a la economía internacional. Según este enfoque, seguiría todas las medidas de austeridad recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y los bancos privados. El mayor énfasis sería en la estabilización y la lucha contra la inflación, más que en la recuperación inmediata. México devolvería a la iniciativa privada sectores de la economía, en particular el sistema bancario y las empresas manufactureras que en años recientes se han integrado al aparato estatal. Se reforzaría la decisión de unirse al GATT, reduciendo la protección arancelaria y de otros tipos a la industria; el país adoptaría tipos de cambio y políticas favorables a sus exportaciones, aun al costo de empeorar todavía más la distribución interna del ingreso.

Según la opción internacionalista extrema, las concesiones a los inversionistas extranjeros aumentarían considerablemente para atraer capital adicional. En general, México aprovecharía sus ventajas económicas comparativas —especialmente en los campos de la energía y la generación de electricidad— y dependería de las presiones del mercado para mejorar su competitividad. Las políticas sociales recibirían menos atención que las medidas dirigidas a estimular el crecimiento económico nacional. Algunos sectores de la comunidad comercial mexicana, en particular en los estados del norte, favorecerían el enfoque internacionalista extremo. También lo apoyarían algunos círculos en Estados Unidos, particularmente en Texas y en el suroeste, pues es congruente con la ideología dominante del gobierno de Reagan.

El gobierno de Miguel de la Madrid ha seguido un curso más internacionalista que el de cualquier régimen mexicano reciente. Sin embargo, hay pocas perspectivas de que México vaya mucho más lejos, por lo menos a corto plazo, en dirección del internacionalismo extremo. Las razones son políticas, económicas e ideológicas. La estabilidad política depende de una coalición gobernante de trabajadores, campesinos, profesionistas e intelectuales, la mayoría de los cuales padecerían a raíz de

una mayor penetración internacional, y todos se oponen a ella. Gran parte de la comunidad empresarial se opondría, también, a cambios drásticos para reducir subsidios o suprimir la intervención estatal en la economía y el proteccionismo que la beneficia. Sólo en condiciones de desastre económico y gran agitación política se adoptaría la perspectiva internacionalista extrema, y aun si se aplicara (lo que es poco probable) pronto generaría oposición nacionalista que probablemente lo derrotaría. De hecho, hay ya resistencias a las políticas internacionalistas moderadas de De la Madrid.

El apoyo, en México, a cada una de estas fórmulas opuestas ("populista" y "neoliberal"), es quizá más fuerte ahora que en mucho tiempo, ya que las crisis económicas y financieras prolongadas y repetidas del país han provocado polarizaciones. La política centrista del presidente De la Madrid ha sido cada vez más atacada por ambos lados. Los críticos de la comunidad empresarial (con algún apoyo de Estados Unidos) han estado culpando al régimen por no reducir más el sector público, por permitir que el déficit público suba nuevamente debido al gasto con fines políticos, y por enviar mensajes contradictorios al exterior que desalientan a los inversionistas extranjeros. A su vez, los populistas han atacado a De la Madrid por su deferencia para con los inversionistas extranjeros, los bancos internacionales y el Fondo Monetario Internacional, y han criticado lo que juzgan un interés obsesivo en combatir la inflación a costa de la inversión y de las necesidades sociales.

De cualquier manera, ni el punto de vista populista ni el neoliberal tiene posibilidades de proporcionar bases para un nuevo consenso nacional durable en México. La mayoría de los líderes apoyan algún enfoque entre los dos extremos. Quieren alentar ahora la recuperación nacional, pero sin volver a estimular la inflación. Quieren que México continúe con su mezcla ecléctica de intervención del Estado y empresas privadas, nacionalismo pragmático y apertura selectiva a la economía internacional. Buscan un equilibrio entre el aliento a la diversificación de las exportaciones del país y la ampliación de los mercados internos. La mayoría de los políticos mexicanos quiere que el país reanude su crecimiento económico, pero también que haya justicia y mejoren los servicios sociales. Buena parte de los observadores mexicanos cree que la deuda externa del país debería renegociarse en términos más favorables para México, aunque difiere sobre cómo debería hacerse. La mayoría de los políticos mexicanos y miembros del público atento coincide en que México necesita aprovechar al máximo la vecindad con Estados Unidos, pero a menudo está en desacuerdo respecto a lo que eso significa.

Mucha de la historia mexicana reciente puede entenderse en términos de una búsqueda de las posiciones moderadas factibles. La experiencia desde 1968 hasta el presente —particularmente en los periodos de Echeverría y López Portillo, pero también a finales de los años sesenta y bajo

el gobierno de De la Madrid— sugiere que no dan resultado los intentos por lograr, simultáneamente, objetivos propios del nacionalismo y del internacionalismo extremos. Lo que se necesita en México es un esfuerzo coherente y sostenido para reencauzar las energías económicas del país, de manera que se apoye la agricultura y la producción industrial para un mercado nacional ampliado, pero que a la vez haya presión sobre las industrias orientadas a la exportación para que se vuelvan más eficientes.

El interés de Estados Unidos en México

A Estados Unidos le importa mucho cómo trate México estos problemas. Primero, tiene interés directo en la recuperación económica de México. Muy expuestos, los bancos de Estados Unidos quieren estar seguros de que la economía recupere fuerza, que aumenten las exportaciones mexicanas y se obtengan divisas, y que México continúe cumpliendo con sus obligaciones financieras internacionales. Los exportadores de Estados Unidos, cuyas ventas a México cayeron 49 % durante 1982 y 1983, y de nuevo en 1986, quieren que éste se recupere y evite aumentar el proteccionismo. El mercado mexicano para los exportadores de Estados Unidos es muy considerable y podría serlo más (es ocho veces más grande que todo el mercado de América Central, por ejemplo). Las regiones fronterizas de Estados Unidos también se beneficiarían de una recuperación mexicana considerable.

Otro gran interés de Estados Unidos en la economía de México surge del vínculo entre empleo y migración. La mano de obra estadounidense, preocupada por las amenazas al empleo interno que representan los trabajadores inmigrantes y las exportaciones mexicanas, quiere que el vecino país se recupere, de manera que aumenten allí los salarios (la mano de obra no calificada gana en México, en promedio, aproximadamente una octava parte de lo que percibe en Estados Unidos) y se disminuya el flujo de mexicanos hacia ese país. Las presiones que favorecen la migración han surgido de la crisis económica; las detenciones, de inmigrantes ilegales que cruzan la frontera, se han duplicado durante los años ochenta hasta casi 1.7 millones al año. Es importante evitar la migración mexicana incontrolada, que podría provocar tensiones inmanejables en Estados Unidos.

Tercero, como México es entre los países en desarrollo uno de los más grandes e industrializados, tiene algunas veces influencia en los foros internacionales. La manera en que decida utilizar esa influencia —respecto a las negociaciones comerciales y financieras, el conflicto en América Central u otras cuestiones— afectará a Estados Unidos.

Cuarto, México y Estados Unidos tienen varios problemas comunes —de los cuales el narcotráfico es el más serio— que necesitan resol-

verse conjuntamente; otros asuntos que exigen manejo bilateral incluyen la contaminación, las aguas subterráneas y la conservación de recursos naturales. Debido a la proximidad y a la interpenetración, es imposible que un país u otro resuelva esos problemas unilateralmente. La cooperación es crucial.

Quinto, Estados Unidos tiene un interés de seguridad muy específico: que México sea una fuente accesible de petróleo y varios otros minerales, principalmente estroncio, espato, flúor y antimonio.

Finalmente, y más importante, Estados Unidos tiene un interés estratégico más general en la estabilidad de México, pues se vería amenazado si hubiera agitación grave —que crea incertidumbre— en su vecino del sur, y le perjudicaría un gobierno mexicano muy hostil que surgiera de una crisis socioeconómica profunda. La posibilidad de “otro Irán” en la frontera de Estados Unidos es remota, pero su costo sería tan alto que debería ayudar a asegurar que las condiciones en México no se deterioren más y no crezca el sentimiento antiestadunidense.

Cada una de las opciones principales de México para el desarrollo nacional —la posición nacionalista o autárquica, la postura internacionalista extrema o una centrista más equilibrada— tiene implicaciones importantes para las relaciones con Estados Unidos. La posición nacionalista produciría un conflicto sistemático y acumulativo entre los dos países. El internacionalista extremo, al abrir a México a una influencia todavía mayor de Estados Unidos, podría tener algunos efectos positivos inmediatos sobre las relaciones bilaterales, pero también podría causar dislocaciones sociales y económicas internas, que a la larga, agravasen la inestabilidad e hiciesen germinar las semillas de una reacción nacionalista.

Así, es del interés de Estados Unidos que México adopte una estrategia moderada para el desarrollo que permita el manejo de conflictos y favorezca la cooperación entre los dos países. Estados Unidos debería buscar una relación con México que, aunque asimétrica, fuera cada vez más complementaria e interdependiente. La cooperación amplia con México es fundamental para Estados Unidos. Asegurar esa cooperación debería ser un objetivo importante de su política exterior.

Estados Unidos y México: opciones de política

Las relaciones futuras entre Estados Unidos y México dependerán de muchos factores; entre otros, las respectivas tasas de crecimiento demográfico, los niveles de inflación y desempleo, la abundancia o escasez en los suministros de petróleo; si la economía mundial decae nuevamente o continúa mejorando; el efecto del clima sobre las correspondientes agri-

culturas, el curso del conflicto en América Central así como otros acontecimientos impredecibles.

Estas relaciones también dependerán de la postura que adopte cada gobierno respecto de las cuestiones principales que encaran las dos sociedades. Debido a complejas conexiones entre estos países, ninguno de los dos gobiernos puede controlar o manejar todos los aspectos de la relación, pero las decisiones de cada uno sobre comercio, finanzas, energía, migración, narcóticos, política exterior y otras cuestiones, afectarán profundamente las relaciones entre ambos.

Las decisiones políticas determinarán, en gran parte, si México y Estados Unidos se desvían o aun tienen conflictos mayores, si continúan manejando *ad hoc* los conflictos específicos, o si reestructuran toda su relación.

Estados Unidos tiene cuatro posibilidades en su trato con México. Una sería adoptar una posición unilateral y nacionalista. La segunda sería continuar el curso presente, es decir, buscar soluciones específicas para cada problema bilateral en sus propios términos, asunto por asunto. Un tercer curso, muy diferente de los dos primeros, sería intentar construir una "relación especial" con México, buscando —consciente y sistemáticamente— mayor integración con él. Una cuarta opción sería que diseñara nuevas políticas generales, no dirigidas específicamente a México, sino más bien adoptadas como parte de una estrategia más amplia que responda a las necesidades importantes del conjunto más avanzado de países en desarrollo.

Según la posición nacionalista o unilateral, Estados Unidos protegería las industrias marginales y los sectores amenazados por la competencia mexicana mediante la restricción de las importaciones de productos en los que México esté alcanzando ventaja comparativa y presionaría a México para aceptar la "interdependencia de energía". Promovería vigorosamente los intereses de los inversionistas estadounidenses a pesar de las sensibilidades mexicanas. Sería muy restrictivo en materia de migración, y establecería controles fronterizos más efectivos (tarjetas de identidad y sanciones efectivas a los contratantes, y presiones más fuertes sobre México para que controlara su emigración). Una política nacionalista de Estados Unidos presionaría a México para alinearse con su política en América Central y el Caribe, y respecto a las cuestiones Este-Oeste en general, sin tomar en cuenta los intereses mexicanos en los conflictos Norte-Sur.

Una posición unilateral de Estados Unidos hacia México —que equivaldría a volver a la época anterior a la modernización mexicana, antes de la Revolución, cuando Washington podía presionar más efectivamente— es obviamente una receta para el conflicto destructivo. Ningún observador influyente propone abiertamente la opción nacionalista (aunque el senador Jesse Helms, presidente del Subcomité sobre

el Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, se acerca a ello notablemente) y puede descartarse esa opción de política exterior.

Lo que sorprende hoy de las relaciones México-Estados Unidos, sin embargo, es cuántas de las tendencias nacionalistas (adoptadas cada en sí misma, no como parte de una política unilateral coherente y deliberada) están ya en efecto o podrían ponerse en práctica fácilmente. Si las tendencias actuales no se revierten, Estados Unidos podría adoptar una posición hacia México muy nacionalista, sin advertirlo. Bien podría empezar un periodo destructivo en las relaciones bilaterales.

Probablemente ambos países no permitan que sus relaciones se desvíen mucho más hacia el conflicto directo sin corregir ese curso. Ambos reconocen cuánto está en juego y evitarán un deterioro drástico o una ruptura en sus relaciones.

Por consiguiente, es más probable que sigan la segunda trayectoria; el manejo —en su mayor parte no coordinado— de conflictos específicos, asunto por asunto. Esta clase de comportamiento requiere continuar negociaciones y transacciones entre grupos de interés y entre gobiernos. Influye en las relaciones bilaterales un sentimiento general, en las dos capitales, de que es útil la coordinación de políticas y de que las fricciones no deben retroalimentarse. Ninguno de los dos países quiere limitar su autonomía, pero cada uno está consciente de la necesidad de ser bastante flexible para manejar esta intrincada relación.

Sin embargo, las tensiones crecientes sobre asuntos específicos podrían ser más difíciles de manejar en el futuro. Las políticas nacionalistas en ambos lados de la frontera son ahora posibles debido a que la postura de “caso por caso” en las relaciones de Estados Unidos con México frecuentemente ha permitido posponer la resolución de asuntos específicos y ha dado lugar a que en ésta predominen intereses particulares y se ejerzan presiones políticas. Estados Unidos y México compiten cada vez más en el ámbito económico y tienen conflictos frecuentes respecto a la deuda, el comercio, las inversiones, migración, drogas y asuntos fronterizos. El conflicto respecto a América Central podría acelerar este deterioro.

El manejo *ad hoc* de las relaciones de Estados Unidos con México ya no es bastante bueno. Los vínculos entre éstos son tan diversos, intensos e importantes, que no puede permitirse que las tensiones se acumulen hasta llegar a proporciones de crisis. Es tiempo de llegar a acuerdos deliberados, en altos niveles, entre México y Estados Unidos, para evitar conflictos y reestructurar la relación bilateral por interés mutuo.

La manera más audaz, pero no necesariamente más efectiva, de cambiar las relaciones, sería establecer una “relación especial” verdaderamente preferencial entre los dos países. Las propuestas para crear esa relación han sido recurrentes a lo largo de los años. La idea suele incluir

el acceso privilegiado de México al capital de Estados Unidos, a sus mercados y a su tecnología; un acceso comparable de Estados Unidos a los mercados y exportaciones de México; acuerdos de inversión conjunta sectorial; un acuerdo bilateral para regular la migración; cooperación de Estados Unidos para aumentar los ingresos por turismo de México; un esquema para armonizar la producción y distribución de energéticos mexicanos con las necesidades de Estados Unidos y esfuerzos sostenidos para coordinar posiciones frente a asuntos internacionales en América Central y otras partes.

El concepto de "relación especial", que va más allá de la retórica de los brindis, parece atractivo. Traduciría la importancia recíproca de México y Estados Unidos en políticas preferenciales. La idea atrae a algunos políticos de Estados Unidos, debido a que la proximidad y tamaño del vecino país lo distinguen de otras naciones, y por consiguiente puede racionalizarse y explicarse el trato especial. Hay algún apoyo de la comunidad empresarial, particularmente en el suroeste, a los esfuerzos para integrar a México y Estados Unidos más plenamente.

También en México hay partidarios de la integración, que incluyen a representantes de empresarios y profesionistas, así como a algunos líderes del Partido Acción Nacional (PAN), el principal de la oposición. Estos defensores de una "relación especial" creen que las políticas mexicanas históricas han sido contraproducentes, y que es tiempo de que México se ajuste al hecho inmutable de la vecindad con Estados Unidos.

Sin embargo, construir una relación especial entre ellos es una idea cuyo tiempo no ha llegado, y quizá nunca llegue. La limitación principal de las propuestas para institucionalizar esa "relación especial", es que probablemente no se puedan poner en práctica sobre una base sostenida en ambos países. Una relación verdaderamente preferencial con México iría en contra de los compromisos de Estados Unidos en otros países y regiones, y contra los principios más amplios del libre comercio, el trato de la nación más favorecida y otras disposiciones del orden económico internacional liberal. Por consiguiente, es muy poco probable que un bloque de concesiones especiales pudiera pasar por los canales normales de toma de decisiones del Ejecutivo y de escrutinio del Congreso en Estados Unidos.

Más aún, si esa política pudiera adoptarse, su aplicación efectiva dependería de la coordinación entre muchos intereses privados y entidades del sector público —municipales, estatales y federales—, inimaginable en Estados Unidos, excepto en las angustias de una emergencia nacional espantosa. Los esfuerzos ~~mucho~~ más modestos del gobierno de Carter para organizar el trato con México, en el Ejecutivo de Estados Unidos, nombrando un "coordinador" de alto nivel para los asuntos mexicanos, fracasaron precisamente por la diversidad de intereses y actores involucrados. Cualquier gobierno de Estados Unidos tendría grandes difi-

cultades para imponer, a los muchos órganos gubernamentales estadounidenses que tendrían que intervenir, una política preferencial hacia un país extranjero.

Aunque el gobierno de Estados Unidos pudiera elaborar y sostener una política nacional convenida, ésta sólo obligaría al sector público. Los empresarios, los trabajadores, los medios de comunicación y otros grupos privados podrían disentir (y controlan muchos recursos). Debido a la pluralidad de actores, es difícil que Estados Unidos persiga una política coherente y coordinada hacia México; mucho menos una que ofrezca privilegios especiales a largo plazo. La promesa de proporcionar a México trato preferencial constante sería muy difícil, tal vez imposible, de mantener en Washington. Por el lado mexicano, podría ser aún más difícil, en la práctica, sostener la cooperación bilateral sobre la base de trato preferencial. Los muchos conflictos objetivos entre los intereses de las dos naciones se complican por las sensibilidades políticas en México.

Muchos mexicanos —en especial los funcionarios del Gobierno, los dirigentes políticos, los tecnócratas y los intelectuales— ven con mucha cautela las propuestas para construir una relación bilateral especial. Reconocen cada vez más la importancia de estas políticas para el desarrollo de México, pero no quieren aumentar la dependencia de su país respecto a Washington, ni quieren sentirse separados de otros países en desarrollo más adelantado con los que creen compartir intereses fundamentales. Una postura muy favorable a la interdependencia que adoptara un régimen mexicano podría precipitar una reacción nacionalista extrema. La “integración silenciosa” entre Estados Unidos y México puede seguir ocurriendo, pero la integración articulada y explícita casi sin duda fracasaría.

La mejor posición de Estados Unidos hacia México podría ser, no una política específica sino una posición general hacia todos los países en desarrollo más adelantado. En muchos asuntos, México comparte intereses con otros países en desarrollo, tanto en Latinoamérica como en otras partes del Tercer Mundo. México y otros países en desarrollo más adelantado quieren más acceso al capital, a los mercados y a la tecnología; más inversión extranjera en condiciones que conduzcan al desarrollo nacional; mayor peso en las organizaciones internacionales, y, en general, más influencia y prestigio. Una política general de Estados Unidos que responda a estos intereses generales del Tercer Mundo contribuiría en mucho a mejorar las relaciones, porque México es el país en desarrollo con el que Estados Unidos tiene lazos más fuertes.

En breve, lo que planteo es una iniciativa vigorosa del Gobierno de Estados Unidos para trabajar con los bancos privados, las instituciones financieras internacionales y los gobiernos de los países en desarrollo para ayudar a asegurar que ingresen nuevos flujos netos de capital en estas naciones en los años que vienen. Se requieren decisiones del Gobierno

de Estados Unidos para aumentar los recursos disponibles del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, de manera que los países en desarrollo más adelantado puedan obtener capital en cantidades y en plazos que les permitan reanudar y sostener el crecimiento económico. Los bancos privados deberían ampliar los vencimientos de las deudas existentes, limitar las obligaciones de pago a una proporción razonable de los ingresos por exportación, reducir *spreads* y eliminar honorarios de administración de préstamos renegociados, y capitalizar algunos pagos de interés o poner un tope a las tasas de interés. El Gobierno de Estados Unidos, otros gobiernos de países industrializados, las instituciones financieras internacionales y los bancos privados deben asegurar juntos que fluya más financiamiento hacia el Tercer Mundo.

Segundo, es esencial que Estados Unidos ponga sus asuntos fiscales en orden, para reducir sustancialmente el déficit del sector público, que crea fuerte presión inflacionaria sobre las tasas de interés. Cada elevación de 1% en la tasa de interés implica 700 millones de dólares adicionales de servicio de la deuda mexicana. Solamente cuando Estados Unidos controle su propio déficit, México tendrá (al igual que otras naciones deudoras) esperanza de que se alivie la carga de los intereses.

Tercero, es necesario un gran esfuerzo, por parte de Estados Unidos y otras naciones industrializadas, para combatir las presiones proteccionistas y hacer que sus mercados se abran cada vez más a las exportaciones de los países en desarrollo más adelantado. Para que estos países comercien y logren salir de sus problemas financieros, será necesario que Estados Unidos y los otros países industrializados sostengan políticas comerciales que alienten a los países en desarrollo para alcanzar una ventaja comparativa en diversos productos. Para México, en particular, el mercado de exportación clave es el de Estados Unidos.

Una política general de Estados Unidos que ayude a los países en desarrollo más adelantados sería muy positiva para México. Podría serlo más sumándole medidas específicas, de sustancia y procedimiento, que respondan a los asuntos particulares entre ambos. En un marco general positivo, los dos podrían extender y regular bilateralmente el flujo legal de migración mediante un acuerdo sobre trabajadores huéspedes. También podrían establecerse programas especiales para tratar los problemas de las franjas fronterizas. Debería relacionarse la generación de energía en México con las necesidades en evolución de Estados Unidos, sin amenazar la autonomía de aquél por medio de arreglos de suministro a largo plazo.

Sobre estas cuestiones y otras, el reto es tomar en cuenta la ubicación geográfica de México sin socavar las políticas más amplias de cualquiera de los gobiernos, y sin provocar una fuerte reacción nacionalista. Una postura de Estados Unidos que responda a las necesidades finan-

cieras y comerciales de todos los países en desarrollo, sin individualizarla con un trato especial, haría más fácil lograr esos arreglos bilaterales.

El futuro de México depende fundamentalmente de las decisiones mexicanas y en particular de la capacidad del país para reconstruir y reforzar su economía después de los retrocesos devastadores de los años ochenta. Se requiere liderazgo vigoroso en México —en el gobierno, la política, el sector privado y los sindicatos de trabajadores— para hacer que la economía del país sea más eficiente y productiva, su administración pública más eficaz y menos corrupta, y su sistema político más capaz de dar las respuestas requeridas. La confianza nacional necesita reconstruirse después de un periodo que fue doblemente traumático, pues la euforia que provocó el petróleo a finales de los setenta se disipó rápidamente, y luego los desastres naturales se aunaron a la baja en los precios del petróleo.

Estados Unidos no puede resolver los problemas mexicanos. Una posición positiva de Estados Unidos hacia los países en desarrollo más adelantado, particularmente sensible a las necesidades de México, sin implicar injerencia, podría contribuir en mucho a la recuperación de México y ayudarlo a reanudar su crecimiento económico, resolver sus problemas sociales y vigorizar sus instituciones políticas sin que se adopte el curso nacionalista ni el curso internacionalista extremos —trayectorias que serían destructivas para México y dañinas para Estados Unidos.

Ningún arreglo rápido resolvería las muchas cuestiones que se presentan entre Estados Unidos y México cada año, aunque algunos procedimientos podrían mejorar mucho el manejo de esta relación. Los conductos existentes deberían reforzarse para asegurar que los dirigentes públicos y privados de los dos países estén sistemáticamente expuestos a los puntos de vista del vecino. Grupos de trabajo binacionales, que incluyan a funcionarios públicos y a ciudadanos, deberían formarse para buscar soluciones conjuntas en asuntos tales como contaminación, manejo de recursos naturales o migración. Sería particularmente útil alentar los esfuerzos de ambos países por desarrollar políticas que trasciendan los intereses inmediatos y particulares de los grupos privados. La Comisión Binacional sobre el Futuro de las Relaciones entre Estados Unidos y México (no gubernamental), formada hace poco, patrocinada por la Fundación Ford, es uno de esos esfuerzos. Igual de importante sería el trabajo sostenido, tanto en México como en Estados Unidos, para mejorar el entendimiento mutuo de la opinión pública.

El cambio más importante que nosotros podríamos emprender en Estados Unidos para mejorar las relaciones sería de actitud. Washington tiende a manejar los conflictos con México ya sea pasándolo por alto o presionándolo para que acepte sus posiciones. Es crucial que los dirigentes siempre tengan en mente, como los mexicanos necesariamente lo hacen, que el conflicto se acumula en la relación entre ambos países.

Con frecuencia los intereses son compatibles, rara vez idénticos. Más aún, las diferencias de intereses se complican por los impulsos nacionalistas en ambos lados de la frontera y por la desconfianza mutua muy arraigada. Solamente cuando el pueblo y el Gobierno de Estados Unidos entiendan que los intereses de México son diferentes a los suyos pero legítimos, mejorarán las perspectivas para la cooperación efectiva entre estos dos vecinos.

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: ESTRATEGIAS NACIONALES E INTERESES BILATERALES*

GUY F. ERB Y CATHRYN L. THORUP
Erb & Madian, Inc.
Overseas Development Council

DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA se ha incrementado tanto en diversidad como en intensidad la relación entre México y Estados Unidos. Debido a factores económicos, sociales y culturales ambos países se han visto cada vez más involucrados uno con otro, tendencia para la cual ni sus gobiernos ni sus pueblos estaban preparados. La muy gastada caracterización de las relaciones bilaterales como una acción de interdependencia asimétrica es correcta; empero, no capta la total complejidad ni los factores que ahora están causando interrupciones significativas en los patrones tradicionales de interacción económica y política.

En 1988, México y Estados Unidos elegirán presidentes cuyos periodos coincidirán por lo menos durante cuatro años. Estos nuevos gobiernos se enfrentarán a la imperiosa necesidad de buscar soluciones negociadas para muchos de los mismos problemas con los que han lidiado sus predecesores. Sin embargo, tal vez ambos tengan que hacerlo ahora sin el beneficio de un consenso interno sobre la política a seguir con el país vecino. Pasadas negociaciones ayudaron a los dos gobiernos a resolver asuntos cercanos. No obstante, los años de renuencia oficial para dirigirse abiertamente a aquellos ámbitos en donde difieren los intereses nacionales han aumentado la probabilidad de que, sin esfuerzos binacionales —y privados o del Estado— para alcanzar un consenso sobre la naturaleza y la dirección de sus relaciones, los conflictos en la política pudieran causar virajes entre la técnica de saber llevar una situación hasta sus últimas consecuencias y el control del daño. Tal desarrollo obstaculizaría el diálogo económico y político que podría sustentar una solución cooperativa y bilateral de los problemas.

A pesar de la pronunciada asimetría de la estructura bilateral, existen en la actualidad similitudes en la situación a la que cada país se enfrenta: ambos están evaluando sus tradicionales políticas económicas y

* Esta ponencia fue presentada en la reunión del *U.S. Policy Committee of the Overseas Development Council's U.S.-Mexico Project*, celebrada del 2 al 4 de abril de 1987 en Oaxtepec, Morelos.

discutiendo el papel más adecuado de su Gobierno con respecto del comercio, el desarrollo industrial, y las finanzas; las dos naciones se encuentran dentro de las más endeudadas del mundo, y cada una de ellas debe tomar una decisión respecto de una economía internacional intensamente competitiva. Las estrategias que realice cada país tendrán un impacto profundo en el otro.

México empieza a modificar una tradición de desarrollo con las miras hacia dentro pero simultáneamente está buscando una mayor diversidad política dentro de un sistema unipartidista. Estados Unidos debe hacer frente a la competencia internacional tanto en lo que respecta a la economía como a la política, desafiando el poder mundial y también la imagen que tiene de sí mismo. Los crecientes vínculos comerciales, políticos y sociales entre México y Estados Unidos se encuentran entre los cambios más importantes que cada nación ha experimentado, pero ninguna de las dos ha comprendido la totalidad de las implicaciones que esto tiene. El manejo del medio ambiente;¹ los movimientos laborales; las negociaciones sobre energía; el comercio en bienes y servicios; los flujos de doble sentido de las inversiones y las diferencias geopolíticas, son algunos de los muchos factores que están dando forma a esta relación interdependiente en grado sumo.

En contraste con las anteriormente comunes, pero ahora anticuadas suposiciones sobre el poder relativo de los dos países, las políticas económicas y sociales de México pueden afectar directa e inmediatamente las decisiones internas de Estados Unidos, un hecho que contribuyó por una parte a las urgentes acciones estadounidenses en respuesta a la crisis de la deuda de México en 1982; así como al endurecimiento de la actitud de Estados Unidos hacia México respecto de las drogas ilícitas desde 1985 y hasta principios de 1987 y, finalmente, el que se aprobara la Ley de inmigración Simpson-Rodino. México siempre ha estado consciente de la influencia de Estados Unidos en su sociedad, pero ahora cada nación siente las fluctuaciones económicas de la otra. La crisis financiera y el declive económico de México en 1982-1983 se tradujeron en utilidades reducidas para muchas corporaciones estadounidenses, en una brusca caída de las exportaciones, en un hundimiento de la economía fronteriza de aquel país, y en un aumento de trabajadores mexicanos indocumentados que cruzaban la frontera. Los debates estadounidenses sobre la pro-

¹ Un ejemplo gráfico de las interconexiones entre los dos países fue el serio accidente nuclear ocurrido en un tiradero de la frontera, cuando un trabajador rompió un cilindro que contenía perdigones de isótopo radioactivo, cobalto 60. En todo Estados Unidos y en varias comunidades de México se encontraron indicios de productos contaminados hechos con los desperdicios provenientes del mencionado basurero. Véase "The Dissection of an 'Unprecedented' Nuclear Disaster", en *San Francisco Sunday Examiner and Chronicle*, 29 de abril, 1984, p. A12, y "A la intemperie, la varilla radioactiva contamina a más personas", en *Proceso*, núm. 431, México, pp. 18-21.

tección a las industrias y sobre la mano de obra de la competencia extranjera, así como las decisiones de imponer dicha protección en determinados casos, hacen surgir preocupaciones sobre las perspectivas del impulso naciente de México hacia las exportaciones industriales.

Definición del interés nacional

Hace tres años concluimos que muchas tensiones entre Estados Unidos y México resultaban de la incorrecta percepción y malos entendidos entre ambos, y que la aclaración de dichas confusiones reduciría los conflictos.² Mientras que lograr una mejor educación en cada país sobre el otro es aún una meta válida, es preciso recordar que factores más importantes que la falta de información y entendimiento mutuos subyacen en los problemas que han obstruido esa relación en la década de los ochenta.

Las recientes relaciones entre Estados Unidos y México combinan logros en algunas áreas con un agudo deterioro en otras. Para algunos observadores, la relación entre ambos países ha seguido una espiral errática, pero, al final de cuentas, decreciente, desde el inicio del conflicto abierto en Centroamérica y la crisis económica de México en agosto de 1982. Desde este punto de vista, los desacuerdos en la política exterior y económica durante los últimos dos o tres años, en particular, muestran un empeoramiento en las relaciones de Gobierno a Gobierno, que la crítica popular acrecienta en cada país. Según otros, los gobiernos han superado las inevitables tensiones que surgen entre tan divergentes vecinos con acuerdos pragmáticos sobre energía, manejo de la deuda, asuntos fronterizos y comercio. También se puede señalar que los innumerables contactos comerciales, locales y regionales han continuado relativamente ilesos a pesar de las tensiones suscitadas en las capitales. Aunque el potencial de conflicto respecto de las políticas es tal que, independientemente de la perspectiva que uno tenga sobre la historia reciente de la relación, será necesario considerar si los conceptos cada día más divergentes de intereses nacionales irán abrumando los esfuerzos gubernamentales para manejar algunos asuntos bilaterales, mientras "acuerdan estar en desacuerdo" sobre otros.

La actual importancia de México en Estados Unidos se deriva de la creciente complejidad de las relaciones bilaterales; los desacuerdos en la política sobre Centroamérica del Gobierno mexicano; el ritmo y contenido de la liberalización económica; la profundidad y rapidez de la apertura política de México; la migración; el tráfico de drogas, y las percep-

² Guy F. Erb y Cathryn Thorup, *U.S.-Mexican Relations: The Issues Ahead*, Washington, D.C., Overseas Development Council, 1984, p. 42.

ciones estadounidenses acerca de la corrupción mexicana. En particular, desde finales de 1984 algunas actitudes estadounidenses hacia su vecino se han caracterizado por el miedo, la frustración y el cinismo, y le han causado a éste preocupación sobre un deterioro en su imagen y credibilidad en el exterior. De la misma manera, en muchos sectores mexicanos existe un amplio descontento respecto de las políticas estadounidenses hacia México.

Ya no es posible atribuir las tensiones recurrentes a una mutua falta de entendimiento. Quizás los estereotipos y las frases hechas en ambas naciones, así como una falta de aprecio de Estados Unidos por las sutilezas de las actitudes mexicanas hacia él, y un menosprecio de los factores culturales e históricos que tienen influencia en la reacción de cada país hacia el otro, pueden todavía dar forma a las percepciones populares. Las relaciones de Gobierno a Gobierno, y las negociaciones del sector privado, sin embargo, involucran a actores que tienen, en su gran mayoría, bastantes conocimientos sobre los dos sistemas. No es que ambos países no se entiendan, es más bien que no siempre están de acuerdo. Los puntos de conflicto y las reservas que limitan la acción cooperativa merecen la misma, y tal vez más, atención, como ameritan las muchas áreas de interés mutuo.

A pesar de la presión tan fuerte que implica compartir una frontera singularmente abierta entre una nación industrializada y otra en desarrollo, en realidad, los dos países sí mantienen una importante actividad constructiva —oficial y privada— que compensa en cierta medida las tensiones que surgen a raíz de asuntos específicos. Al mismo tiempo que los dos gobiernos han podido manejar satisfactoriamente temas determinados, han tenido menos éxito en apoyar esos esfuerzos con acuerdos más amplios. El logro de un consenso —dentro de y entre los países— ha sido tan difícil que estos Estados han optado por concentrarse en alcanzar metas limitadas, dejando “para otro día” la tarea ambiciosa de definir explícitamente los objetivos compartidos. La retórica de la buena voluntad bilateral recubre los desacuerdos y las apreciaciones divergentes sobre los intereses nacionales. Estas diferencias son como rocas en aguas poco profundas: en cualquier momento la táctica tradicional de solucionar problemas asunto por asunto podría hacer que ambos se fuesen a pique a causa de ellas.

Algunos analistas y formuladores de políticas estadounidenses consideran que México es una amenaza latente para la seguridad nacional de su país y dan a entender que en lo futuro acciones hostiles de parte de fuerzas —ya sean nacionales o extranjeras— en México, o un rompimiento de la estabilidad política podrían afectar de manera significativa los intereses políticos y militares norteamericanos. Otros investigadores de aquel país le asignan mayor importancia a la repercusión que puede tener México sobre la búsqueda de los intereses económicos y sociales

de Estados Unidos. De igual manera, los puntos de vista de México sobre su vecino varían, desde una preocupación natural por el efecto que podría tener una nación más grande y poderosa sobre la política económica o exterior de México, hasta el temor de que mediante la fuerza, la persuasión o la incursión llegara aquélla a apoderarse de la parte norte del país. En Estados Unidos por otra parte, se piensa que México podría ser el siguiente "Irán" o "Cuba", que representa una amenaza directa a sus intereses, y un blanco tentador para la influencia soviética; esto encuentra su contrapunto en las preocupaciones de México en el sentido de que podría llegar a quedar encajonado por la presencia militar norteamericana en las dos fronteras —norte y sur— en el caso de que Estados Unidos realizara un despliegue de fuerzas militares en Centroamérica.

A pesar de que los dos países llegaron a enfrentarse militarmente tanto en el interior de México, como a lo largo de su frontera durante los siglos XIX y principios del XX, actualmente las ocasionales, o incluso frecuentes divergencias entre ambos respecto de sus intereses nacionales no implican precisamente una amenaza a la seguridad nacional de ninguno de ellos. De hecho, si cada lado insiste en ver al otro como una "amenaza a su seguridad nacional" en potencia, se hacen factibles las políticas extremas. Abogar por la "militarización" de la frontera de Estados Unidos ilustra este punto, al igual que lo hace el apoyo para la autarquía y el aislamiento en México.

La búsqueda de los intereses nacionales no debe, necesariamente, derivar hacia un conflicto abierto. Cada país ha logrado tener cierto éxito al inducir al otro para que introduzca cambios, algunos de ellos bastante profundos, sin que exista ningún conflicto.³ Los acuerdos tácitos que no requieren negociación captan un interés menor que los desacuerdos abiertos y, sin embargo, aquéllos son la base para una considerable cooperación. Por tanto, un examen de la relación bilateral debe considerar las múltiples maneras en que los gobiernos y los actores privados ejercen el poder en los momentos de desacuerdo, así como durante el manejo de los asuntos dentro de una estructura acordada.

La concepción sobre qué constituyen los intereses nacionales ha cambiado en ambos países. En Estados Unidos, la tradicional preocupación por la estabilidad de México incluye ahora atención al efecto que tendrá sobre aquél la dirección y las características del desarrollo económico y político de México, así como su política exterior. Renuentes a intervenir abiertamente en los asuntos internos de México, a los funcionarios estadounidenses no les queda más remedio que buscar legítimamente sus intereses.

³ Douglas C. Bennett y Kenneth E. Sharpe, *Transnational Corporations Versus the State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry*, Princeton, Princeton University Press, 1985, p. 251...

El descubrimiento del petróleo, así como la crisis en Centroamérica, han contribuido a ampliar la concepción mexicana sobre lo que son los intereses nacionales. El auge petrolero condujo a una política exterior insólitamente afirmativa entre 1979 y 1982. Empero, el declive en su economía a partir de 1982, igual que los crecientes retos políticos a los que se enfrenta el PRI, han creado una situación en que el temor de un "abandono" de México por Estados Unidos o de que éste ejerza represalias por la política mexicana, podrían pesar más que los temores de un "dominio" estadounidense sobre México.

Algunos funcionarios mexicanos ahora se preguntan si han subestimado la capacidad de negociación de su país frente a Estados Unidos durante los últimos cuatro años, particularmente en lo que se refiere a los acuerdos sobre su deuda externa. Otros analistas sostienen a su vez que la banca privada y las instituciones internacionales de crédito no han exigido suficientes reformas de política a cambio de las renegociaciones sucesivas de la deuda. Dentro del contexto de sustanciales presiones internas en favor de una moratoria o de la participación en un cartel de deudores, por un lado, y respecto de reformas económicas más ambiciosas, por el otro, los funcionarios mexicanos han negociado gradualmente mejores términos en las condiciones del pago y han introducido algunos cambios en la participación del Estado en la economía. Ni las soluciones "políticas" de carácter radical a la carga del servicio de la deuda, ni los cambios de fondo en la política económica interna, han demostrado ser aceptables para el régimen de De la Madrid. De acuerdo con aquellos que cuestionan la estrategia mexicana para negociar la deuda externa, la precaución del Gobierno se debió, en buena parte, al temor de recibir represalias no especificadas del Gobierno de Estados Unidos o acciones de parte de la banca privada, dentro de un ya difícil contexto político y económico. Ellos se preguntan si la estrategia de negociación subestimó las opciones que tenía el Gobierno mexicano al exagerar la severidad de una probable respuesta de Estados Unidos. Los partidarios en México de reformas económicas más fuertes plantean preguntas semejantes tanto a la banca internacional como a las instituciones financieras del mundo.

Actitudes públicas

El análisis de las actitudes públicas en los dos países es un buen punto de partida desde el cual intentar separar los malos entendidos de los inevitables conflictos de intereses.

Muchos de los que toman decisiones en ambos lados de la frontera tienen una comprensión bastante clara de la manera en que funciona cada sistema, pero los clichés persisten. Frecuentemente es debido a que los sucesos han sobrepasado las percepciones comunes de la relación y las

políticas que han emanado de ellas. Por ejemplo, mientras que cualquier estudio de la evolución de los sistemas políticos justificaría la preocupación de Estados Unidos con respecto de la trayectoria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que debiera ser el punto de partida para un análisis cuidadoso del desarrollo de la sociedad mexicana, frecuentemente se convierte, en cambio, en el fundamento para hacer afirmaciones sobre una inminente inestabilidad en la frontera sur de Estados Unidos. Más aún, la política exterior de México, que premia el alcanzar un grado de autonomía de su poderoso vecino, puede engendrar, a la vez, impaciencia y paternalismo por parte de Estados Unidos.

Los muchos puntos de contacto entre ambas naciones han contribuido a la opinión estadounidense de que México es de vital interés para ellos.⁴ De hecho; aun en el este de Estados Unidos, con su tradicional posición sobre los poderes del Atlántico y los puntos estratégicos con respecto de la OTAN, ahora se escucha que México tiene importancia crítica para la política exterior de EUA. Esa opinión, sin embargo, puede ser un poco más que un resurgimiento de los temores estadounidenses sobre inestabilidad "al sur de la frontera" que eran comunes durante la Revolución de 1910-1920, así como después de la nacionalización de las compañías petroleras, en 1938. En la actualidad no existe ningún juicio consistente y ampliamente apoyado de los intereses nacionales estadounidenses con relación a México. Las actuales actitudes norteamericanas no toman en cuenta en su totalidad los cambios en el comportamiento económico mexicano a través de los últimos 40 años, en el crecimiento de su población, y en su sistema político. Subestiman, en particular, los cambios de los últimos cuatro años. Esta deficiencia se incrementa por la diversidad de las clientelas electorales, quienes tienen intereses en las relaciones entre los dos países, e inhiben un consenso entre los funcionarios estadounidenses y la opinión pública en general en lo que se refiere a las políticas apropiadas hacia México.

La problemática primordial para la opinión pública estadounidense respecto de México es la inmigración; un muy cercano segundo lugar lo ocupa la estabilidad política de esta nación, y el tercero se refiere a su situación económica.⁵ Quienes tienen un interés activo en las cues-

⁴ El 74% del público en general y 96% de los líderes estadounidenses, cree que Estados Unidos tiene un interés vital en México. *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1987*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations, 1987, p. 17. De igual manera, en una reciente encuesta Harris, 69% de los entrevistados respondieron que era muy importante "que Estados Unidos tuviera en el Gobierno de México un vecino estable, confiable y amistoso"; otro 24% dijo que eso "tenía cierta importancia". Véase *México is Friendly But Has Serious Problems*, Louis Harris, *The Harris Survey*, 11 de agosto de 1986, Press Release núm. 44.

⁵ *What Americans Think: Views on Development and U.S.-Third World Relations*, Washington, D.C., Overseas Development Council and Interaction, 1987, p. 56.

tiones sociales y políticas de Estados Unidos sostienen puntos de vista francamente divergentes acerca de si su Gobierno debiera ejercer presión económica y política sobre México para que éste lleve al cabo elecciones justas. Empero, estos mismos líderes de opinión no difieren tan drásticamente en sus apreciaciones al considerar si se debe ayudar a México debido a su cercanía geográfica, a pesar de que más de las dos terceras partes piensan que los problemas económicos de dicha nación tienen un efecto significativo en la economía de Estados Unidos. (Véase anexo.)

En México, muchos de los asuntos mencionados dominan la discusión pública y hay escepticismo en lo que se refiere a los motivos y las acciones estadounidenses. Frecuentemente existe la sensación de que Estados Unidos está presionando a México para que haga demasiados cambios, con demasiada prisa. Los mexicanos sienten a menudo que varias dependencias estadounidenses están "amontonándose" contra México para presionarlo a que haga reformas, y que las exigencias de cambio de parte de aquéllas son insaciables. Existe la preocupación, además, de que la prensa estadounidense está mostrando un punto de vista parcial sobre México, aunque también en las publicaciones mexicanas se encuentra mucha crítica de esta misma naturaleza. Sin embargo, una encuesta reciente indicó que los mexicanos sostienen generalmente puntos de vista positivos hacia Estados Unidos.⁶

Electores internos, intereses nacionales y coordinación política

La influencia de los grupos de interés sobre la relación bilateral complica la consideración de los intereses nacionales. Estados Unidos y México tienen electores tan diversos que las generalizaciones sobre los "intereses" de ambas naciones son muy cuestionables. Existen muchas percepciones divergentes sobre "el interés nacional" de cada país, las cuales derivan de la inquietud específica de cada uno de los grupos.

Una de las ironías de la relación bilateral emana precisamente de la creciente claridad de los grupos locales de interés en México. En el pasado, los funcionarios estadounidenses criticaban de manera rutinaria las declaraciones mexicanas como monolíticas y demagógicas, y expresaban impaciencia porque escuchaban solamente "una voz" desde México. Ahora, uno oye a los funcionarios estadounidenses criticar a los mexicanos por hablar con muchas voces y, sin embargo, es esa misma diversidad la que refleja precisamente la apertura política y económica

⁶ William Stockton, "Mexicans, in Poll. View U.S. as Friend", en *New York Times*, 17 de noviembre de 1986, p. 1.

que la mayoría ve como muy favorable al interés de Estados Unidos. La multiplicidad de mensajes sobre asuntos económicos y políticos confunde a los funcionarios de ambos países, ya que los mexicanos se han quedado durante años respecto de la cacofonía de las voces estadounidenses sobre asuntos bilaterales.

Ante el clamor de los grupos de interés que están en constante competencia en Estados Unidos, ninguna administración de ese país ha logrado, en los años recientes, mantener una coordinación efectiva de políticas hacia México. La formulación de la política exterior estadounidense tiende a ser fragmentada, y las dirigidas a México no son la excepción. Al volverse cada día más imbricadas las políticas internas y externas, y al aumentar los diversos intereses, cada vez más actores —públicos y privados— exigen expresarse y formular políticas. La falta de unidad para elaborar una forma común de actuar permite a los actores relativamente menores representar un papel desproporcionado en la elaboración de la política general estadounidense. Si, en consecuencia, diferentes dependencias gubernamentales se concentran en los intereses de electorados específicos, mal pueden ellas servir a los intereses globales de su país. Sin una coordinación en la política estadounidense hacia México, ninguna entidad en particular evalúa, asigna prioridades, o regula la corriente de demandas dirigidas al sistema mexicano. Para ilustrar, en los ochenta, Estados Unidos ha colaborado en la elaboración de respuestas financieras ante la crisis de la deuda, mientras que, simultáneamente, ha participado en intercambios cada vez más contenciosos sobre Centroamérica. Además, ha expresado severos comentarios sobre el narcotráfico y sus efectos en ambos países; estos comentarios han complicado los esfuerzos conjuntos para erradicar el cultivo e impedir el paso a través de México de drogas provenientes de terceros países. La demanda en Estados Unidos de productos agrícolas a bajo precio y de bienes de consumo y servicios con mano de obra intensiva se contraponen con las acciones gubernamentales y las propuestas legislativas de disminuir el acceso de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense como también con la ley diseñada para frenar la inmigración.

Tampoco le ha ido mejor a México al desarrollar una política consistente hacia Estados Unidos. Un historial de conflictos y los recuerdos intensos de éstos, hacen controversiales todas las políticas hacia aquella nación. Los sentimientos nacionalistas, avivados por el deseo de conservar la autonomía del país respecto de su poderoso vecino, está latente en el electorado mexicano. En el presente, en medio del cambio arrollador de la orientación económica, los dirigentes mexicanos reconocen que ellos han provocado un debate interno con profundas implicaciones para la relación bilateral. Al referirse a la resistencia emocional hacia los cambios estructurales a los que aspira su gobierno, el presidente De la Madrid reconoció que las diferencias de opinión en México sobre el comer-

cio y la inversión con Estados Unidos han impedido hasta ahora la formación de un "amplio consenso social".⁷

El efecto acumulativo en México de las presiones por parte de Estados Unidos es potencialmente dañino para sus intereses a largo plazo. Las duras políticas estadounidenses hacia México podrían polarizar los debates bilaterales así como los nacionales y menoscabar la posición de aquellos mexicanos que apoyan la liberalización económica y la reforma política. El espacio que tenía el Gobierno mexicano para maniobrar ha disminuido como resultado del declive en la economía; al mismo tiempo, la presión estadounidense para que se realicen reformas económicas y políticas ha aumentado. Los políticos y funcionarios mexicanos siempre deben mantenerse recelosos de los sentimientos antiestadunidenses de sus electores; las recompensas de Estados Unidos por "buen comportamiento" en cuestiones económicas, frecuentemente palidecen al lado de los costos políticos internos a los que hacen frente los formuladores de política mexicanos al aparentar que cumplen con las demandas estadounidenses. Si bien no es responsabilidad de Estados Unidos hacerles más fácil la vida a los dirigentes mexicanos, tampoco es benéfico para sus intereses arrinconarlos contra la pared.

Sin una perspectiva compartida sobre el enemigo común y demasiado divididos por la historia como para tener un propósito conjunto, Estados Unidos y México han recurrido muchas veces a perogrulladas sobre los vínculos que unen a los países colindantes. El periódico diseño de nuevas formas de consulta proporciona el marco adecuado para los intercambios oficiales, pero sólo ha tenido éxito limitado para resolver los desacuerdos o manejar consistentemente los asuntos en que ha sido posible llegar a un acuerdo.

Los abundantes vínculos oficiales, comerciales y personales transfronterizos obligan a los dos Gobiernos a realizar negociaciones y discusiones constantes. No importa si el tema es el ambiente, la legislación contra las drogas, el comercio, o la seguridad mutua; ambos Gobiernos tienden a tratar cada tema de manera individual, separándolo de otras consideraciones que pudieran afectar la relación. Esto se debe, no solamente a la difícil naturaleza de algunas de las cuestiones que afronta cada país, sino también a la tendencia del electorado estadounidense de resistirse a efectuar cualquier negociación que deje expuestos sus intereses a compensaciones inconexas. Esta postura, y el hecho de que las negociaciones que involucran a sectores desiguales son notoriamente complejas, explican la falta de tratos bilaterales "en paquete". Queda claro

⁷ "Meeting of Miguel de la Madrid, President of Mexico, with the Mexico-U.S. Business Committee, Los Pinos, Mexico City, February 16, 1987", México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1987, pp. 2-3.

encontrar el término medio entre las respuestas individuales y las negociaciones globales es muy difícil.

El desarrollo económico ha fortalecido las regiones fronterizas de ambos países. Hasta hace poco, en Estados Unidos el crecimiento del suroeste había contrastado notoriamente con la fuerza económica en declive de algunas partes del medio oeste y noreste. A pesar de que el Gobierno mexicano inicialmente vio en la industria maquiladora un medio para promover el desarrollo de una región remota y poco poblada, la fuerza política de la frontera norte ha contribuido al creciente poder político de toda una región. Existe bastante preocupación en las dos naciones porque el control federal de las regiones fronterizas ha disminuido. A pesar de un deseo expreso por descentralizarse, la preocupación de México respecto de los costos del desarrollo fronterizo en relación con el control y la unidad nacional es particularmente aguda.

La variedad de intereses internos y la ausencia de un consenso sobre política nacional podría abrir las posibilidades de una cooperación transfronteriza o de coaliciones entre los diversos electorados. Aunque exista una considerable lucha interna en los grupos de interés de cada lado de la frontera, en realidad la futura cooperación entre las dos naciones podría originarse al margen de las relaciones gubernamentales y reflejar un creciente reconocimiento de una comunidad de intereses entre dichos grupos. Tanto las empresas de inversión mixta como la inversión estadounidense en industrias manufactureras de México, han contribuido a que existan intereses corporativos compartidos. Las compañías extranjeras, con o sin socios mexicanos, han actuado ocasionalmente como grupos de presión internos en México. El establecimiento de coaliciones laborales binacionales es mucho más difícil, y el resentimiento de los trabajadores por haber perdido sus empleos a causa de la instalación de maquiladoras en México, y la preocupación de los líderes sindicales estadounidenses por los vínculos de los obreros mexicanos con el gobierno limitan actualmente las posibilidades de cooperación, a pesar del interés de ambos por alcanzar más adelantos técnicos, lograr mejores condiciones de salud y una mayor estabilidad en el trabajo.

En Estados Unidos algunos dirigentes tanto del Congreso como privados han hecho un llamado para encontrar soluciones políticas a la crisis de la deuda; éstas apuntan hacia la posibilidad de coincidir en intereses con aquellos que en México sienten esa misma necesidad. Un representante de la Asociación Americana de la Soya declaró que entre 1981 y 1985, las exportaciones agropecuarias estadounidenses hacia México cayeron 41 % como un resultado parcial de la crisis económica de ese país. Concluyó diciendo que "una política tal como el que se condone la deuda, a cambio de que las naciones endeudadas levantaran las restricciones de importación a su mercado, beneficiaría tanto a las gran-

jas estadounidenses como a la población de las naciones empobrecidas".⁸ El secretario de Agricultura del estado de Kansas expresó a su vez que "Debemos encontrar nuevas e innovadoras maneras de solucionar la crisis latinoamericana de la deuda. El granjero de Kansas y el campesino latinoamericano tienen casi los mismos intereses en que se alcance esa solución."⁹

La política exterior

Aun cuando los presidentes De la Madrid y Reagan han hecho avances en el aspecto económico y en el comercial, la política exterior es un asunto todavía más difícil de resolver para ellos. Es en este terreno donde los intereses del Gobierno mexicano difieren de los de Estados Unidos, y debido a ello ha surgido una fuerte crítica hacia México por parte de algunos funcionarios estadounidenses. Un desacuerdo adicional se deriva del apego que tiene México al concepto de que una relación justa entre dos países de tan diferente tamaño y poderío requiere trato preferencial para la parte en desventaja.¹⁰ En el caso de las divergentes políticas de ambos hacia Nicaragua, México pretende que se le dé a esa parte más pequeña un trato imparcial y, además, mantener firme su política de no intervención, son posiciones que subyacen tras su resistencia a la férrea oposición ideológica y geopolítica de Estados Unidos al régimen sandinista.

No es coincidencia que el énfasis de México sobre la autodeterminación y la no intervención lo haya llevado en varias ocasiones a diferenciar sus políticas de las de Estados Unidos. La búsqueda de políticas que hace México, quien ve como consistentes y probables esos principios para contener la propagación del conflicto a su frontera del sur, lo contraponen con Estados Unidos. Los funcionarios mexicanos rechazan la tendencia estadounidense de descartar la postura mexicana calificándola como una retórica diseñada para contrarrestar la oposición a sus políticas internas con políticas externas que van hacia la izquierda. Subestimar la profundidad de la oposición mexicana —cualesquiera que sean sus orígenes— hacia las acciones estadounidenses pasadas y presentes en Centroamérica, México y el Caribe, ha sido una falla constante en la actitud de Estados Unidos respecto de su vecino.

⁸ Testimonio de James Lee Adams, vicepresidente del *American Soybean Association*, ante el *Subcommittee on International Debt, Senate Finance Committee*, 9 de marzo de 1987, pp. 2-4.

⁹ Testimonio de Sam Brownback, secretario de Agricultura del estado de Kansas ante el *Subcommittee on International Debt, Senate Finance Committee*, 9 de marzo de 1987, p. 5.

¹⁰ Víctor Flores Olea, subsecretario para Asuntos Multilaterales, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, "Palabras pronunciadas en el *Foro de Análisis de las Relaciones entre México y los Estados Unidos de América*", México, 15 de diciembre de 1986 (mecanografiado).

Comercio internacional: las preocupaciones económicas de Estados Unidos y México

En el terreno económico, los funcionarios estadounidenses también se muestran incómodos ante los marcos filosóficos explícitos para las políticas mexicanas y han preferido, en cambio, adoptar una actitud más pragmática para resolver las disputas. Para ilustrar, México argumenta a su favor el *status* como país en desarrollo, pero el éxito logrado por numerosas naciones subdesarrolladas al competir económicamente con Estados Unidos refuerza la resistencia que tienen los funcionarios estadounidenses hacia políticas que automáticamente colocarían a México en ese grupo privilegiado. Por tanto, Estados Unidos buscó y obtuvo importantes concesiones por parte de México durante las negociaciones sobre su entrada al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). La declaración estadounidense a principios de 1987, en el sentido de que México ya no tenía derecho a ciertos beneficios comerciales preferentes también fue resultado de la intención de aquel país de tratar a México de manera equiparable con otras naciones de avanzado desarrollo. Y en el Congreso de Estados Unidos las reacciones a las políticas industriales mexicanas han contribuido a la promulgación de leyes que establecen objetivos y pautas para las políticas de comercio e inversión estadounidenses.

En contraste, México considera su posición de país en desarrollo como un importante componente de sus políticas económicas internacionales. México se ha opuesto a las políticas de EUA que lo "harían graduarse", junto con otros países en desarrollo avanzado, de los beneficios que originalmente se otorgaron a todas las naciones en desarrollo. Sin embargo, ha atenuado esa actitud con posturas pragmáticas de negociación en donde la fuerza de su participación en la economía mundial ha sido imposible de ignorar. La entrada de México al GATT y su postura ante los problemas de la deuda externa indican una aceptación de responsabilidades internacionales y una voluntad de negociar con gobiernos y bancos privados en países desarrollados. La proyección de sus intereses en las discusiones internacionales sobre la crisis de la deuda latinoamericana muestran, asimismo, un fino equilibrio entre las relaciones con sus acreedores y su liderazgo entre las demás naciones deudoras.

Los programas mexicanos de economía definen sectores clave en donde la inversión directa y la tecnología extranjera deben apoyar las exportaciones.¹¹ Empero, las corporaciones internacionales perciben señales ambivalentes en la trayectoria del gobierno de De la Madrid; temen que los programas sectoriales —ya estén apoyados por decretos publicados o por acuerdos informales individuales— lleguen a depender de una re-

¹¹ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior: 1984-1988*, México, julio, 1984, pp. 174-176.

servación del mercado; de las prácticas de gestión preferencial para las industrias nacionales; de las restricciones a las importaciones, y de los requisitos rigurosos de rendimiento para aquellas compañías, así como de subsidios o de otras medidas que protegen a las empresas mexicanas de la competencia y discriminación en contra de las mismas compañías extranjeras. Tales preocupaciones, tanto como las inciertas perspectivas de crecimiento del país, están detrás de la cautelosa respuesta de las compañías extranjeras ante los estímulos a la inversión privada de México y las llamadas persistentes del gobierno estadounidense solicitando a su vecino una reforma económica.

Mientras que la administración de Reagan ha dado relieve a la iniciativa privada más que cualquier otra que se recuerde recientemente, los formuladores estadounidenses de políticas están casi siempre de acuerdo en que un sector privado mexicano más fuerte resultaría favorable a los intereses de su país. En algunos círculos mexicanos, hasta la simple sugerencia de una mayor participación del sector privado en la economía o en el sistema político puede provocar una aguda reacción. No obstante, el gobierno de De la Madrid ha tomado una serie de medidas difíciles para disminuir el papel del Estado en la economía mexicana, contrarrestando así el efecto que produjo la nacionalización de la banca en 1982.

A pesar de dichas decisiones, la política gubernamental a largo plazo hacia el sector privado mexicano se encuentra lejos de estar segura. Los asuntos que están en juego van al meollo de las políticas, las prácticas y el poder de toda una generación de dirigentes empresariales y gubernamentales. Para algunos, el fracaso de aquéllas para dar empleo, educación y vivienda a una gran parte de la población mexicana justifica que se reconsidere el modelo de desarrollo de los últimos 40 años. Otros abogarán en favor de que se confíe en el presente sistema durante un tiempo más, esperando mantener un equilibrio "institucional" entre las fuerzas políticas y económicas de la sociedad mexicana, pues consideran que al "abrir" demasiado rápido al país, se podría provocar una violenta reacción de retroceso, en los años noventa, en contra de la liberalización económica y política. En suma, la más seria crisis económica en el país desde 1930 ha provocado un debate, pero hasta ahora no hay todavía un consenso en México respecto de la futura dirección de la política nacional de desarrollo.

La competitiva situación industrial es actualmente una de las cuestiones económicas y políticas más candentes en Estados Unidos.¹² Es un tema que rasga las posturas ideológicas y que aunque representa múltiples significados para muchas personas, refleja un amplio consenso sobre el peligro del desequilibrio comercial estadounidense. Una respuesta

¹² Cathryn L. Thorup (ed.), *The United States and Mexico: Face to Face with New Technology*, Washington, D.C., Overseas Development Council, 1987.

común para ello ha sido culpar a gobiernos extranjeros por ejercer “prácticas comerciales injustas”. El proteccionismo a la vieja usanza frecuentemente se encuentra escondido bajo la nueva bandera electoral de la competencia internacional. La discusión se centra menos, entonces, en cómo hacer a Estados Unidos más apto para la competencia, que en cómo utilizar las leyes estadounidenses para evitar que otras naciones estén en mejores posibilidades para competir.¹³ Existe en Estados Unidos un sentir público creciente de que, de alguna manera, su industria ha “regalado” su ventaja comparativa al mundo en desarrollo y que, por tanto, su país debiera ser más “protector” de dicha prerrogativa, por medio de la salvaguarda de ciertas industrias de la embestida de los productos de alta calidad y bajo precio del exterior: comprando “americano”, manteniendo los empleos estadounidenses en casa y asegurando que las innovaciones tecnológicas sigan siendo propiedad privada de sus empresas por el mayor tiempo posible. El comercio con México se ha visto envuelto en la carrera por legislar la nueva política comercial estadounidense.

Estados Unidos tiene una larga tradición de regateo y negociación en donde se involucran cuatro sectores: grupos de interés interno, el Gobierno, empresarios y obreros. En particular, el movimiento obrero frecuentemente ha expresado su preocupación respecto de la distribución proporcional de los costos y beneficios de una economía cambiante. Como ya ha hecho varias concesiones salariales así como de prestaciones, este sector no está dispuesto a aceptar lo que sus dirigentes sindicales consideran una competencia “injusta” desde el exterior. Mientras que la protección al empleo se vuelve un punto clave, los políticos de “mano dura” argumentan en favor de una “América más fuerte”, pero ahora se refieren al poder económico y no a la superioridad militar.

Manejo del conflicto económico

La resolución de los intereses gubernamentales y privados con respecto de las cuestiones comerciales y de inversión se hace más difícil por la ausencia de un marco de referencia para relaciones comerciales bilaterales. La membresía de México en el GATT y la Rueda de Negociaciones Comerciales Multilaterales en Uruguay ofrecen medios de largo plazo para una liberalización comercial global. Pero, en el futuro más inmediato, no poder comprender el potencial total de los intercambios comerciales es uno de los principales costos de la actual política *ad hoc* respecto de este tema en la relación bilateral.

El reconocimiento de intereses comerciales comunes ha llevado a in-

¹³ Horace Busby, citado en Hobart Rowen, “The Folly of Trade Protection Policies”, en *Washington Post*, 2 de marzo de 1987.

tentos renovados en 1987 para desarrollar un acuerdo aceptable sobre una estructura para el comercio y la inversión. Para Estados Unidos esto significaría evaluar sus políticas de comercio e inversión dentro del contexto global de los lazos estadounidenses con México. Reconocer, asimismo, consideraciones bilaterales más amplias podría servir para atenuar algunas de las demandas de Estados Unidos. Para México, la aceptación de un acuerdo bilateral como una de las guías para su política de desarrollo podría significar alguna restricción sobre su actitud hacia el fomento industrial, a cambio de un acceso más seguro al mercado estadounidense. Aun cuando México es ya un mercado importante para los productos de su vecino, podría haber mayores flujos de comercio e inversión entre ambos países en caso de que hubiera un ambiente más seguro para dichos negocios. Con o sin un acuerdo de comercio bilateral con México, es probable que Estados Unidos le aplicara a su vecino la técnica de la "zanahoria y el palo", que se ha vuelto el sello distintivo de la política comercial estadounidense. Los mexicanos tienden a considerar esta técnica como singularmente desfavorable para las buenas relaciones bilaterales con México, y no como una característica global de la política de Estados Unidos.

Los negociadores de estas dos naciones también tendrán que enfrentarse con las contrastantes actitudes de sus Gobiernos hacia el desarrollo industrial. Tradicionalmente México ha confiado en la planeación y los incentivos gubernamentales, mientras que la posición menos estructurada de Estados Unidos ha combinado una variedad de medidas comerciales: gastos gubernamentales en áreas clave como la defensa, y acciones por parte de las compañías privadas. La tendencia en la política estadounidense es a aumentar la hostilidad, en vez de disminuirla, hacia las políticas que han sido los pilares del desarrollo de la economía mixta en México. El acceso al mercado estadounidense para aquellos productos que México espera emerjan de su programa de exportaciones podría ser sostenido mucho más fácilmente si existiera algún apoyo en Estados Unidos para una expansión del comercio bilateral. En la mejor de las circunstancias, la liberalización de las barreras comerciales se enfrentaría a la oposición de los trabajadores, empresas e intereses agrícolas que tendrían que competir con los productos mexicanos. Sin embargo, hasta mantener el *status quo* será difícil sin negociaciones bilaterales que lleven a un acuerdo común sobre algunos principios y mecanismos para solucionar desavenencias.

Políticas internas

Una importante restricción al debate de las políticas económicas mexicanas lo constituye, en forma paralela, la lucha dentro del Partido Revo-

lucionario Institucional. Durante 50 años el sistema ha mantenido la estabilidad política mediante una holgada alianza entre el movimiento obrero, el Gobierno y los intereses agrícolas y, como socios silenciosos, al sector empresarial y las fuerzas armadas. Principalmente por medio del pragmatismo, el paternalismo y una organización de origen popular, el PRI ha mantenido las riendas del gobierno desde 1934 a través de sucesiones presidenciales ininterrumpidas y ordenadas, cada seis años. Los que en México observan a Estados Unidos podrían señalar a un sistema político mucho menos tranquilo donde, desde principios de los sesenta, los asesinatos, la disidencia interna, la renuncia, el rechazo por parte del electorado y el escándalo, han acosado a las sucesivas administraciones norteamericanas.

Existe un vínculo directo entre el desarrollo económico y la apertura política en México. La crisis económica crea presiones para una reforma política, pero llevarla a cabo requiere de un clima de confianza y crecimiento. El "ahora" en México reclama pluralismo político; una red más articulada de grupos internos de interés le agrega una nueva complejidad al proceso de toma de decisiones. Señales alentadoras de progreso hacia una reubicación interna del poder se pueden observar en el mayor margen que el Ejecutivo ha otorgado al Congreso mexicano; en la creciente diversidad de la sociedad mexicana; en una más grande autonomía regional y local, y en debates más abiertos sobre políticas públicas. Empero, los dirigentes del PRI se enfrentan a un desempleo generalizado, descontento entre la clase media, y luchas entre facciones. En los últimos meses han sucedido huelgas de estudiantes universitarios y de los trabajadores de la industria eléctrica. Las elecciones impugnadas en regiones en que la oposición al PRI de parte de la clase media ha sido más fuerte, han despertado inquietudes acerca de la perdurabilidad de las reformas políticas introducidas a finales de los sesenta. Los debates dentro del partido sobre su futuro serán una severa prueba para su liderazgo.

El desarrollo político de México no convergerá ni será reflejo del de Estados Unidos. Los líderes mexicanos desean mantener un Estado unipartidario con una próspera economía mixta, y no llevar a México hacia una "democracia occidental", orientada al mercado.¹⁴ Dada la inclinación por el proselitismo en favor de un sistema bipartidista, Estados Unidos resistirá con dificultad la tentación de tratar de influir sobre el ritmo y el contenido del cambio político mexicano. Es más probable que ante las prescripciones externas, los diferentes electores de México cierren filas a que acepten presiones del exterior. Un aumento en el autoritarismo en México —y no en la democracia— podría ser el resultado de la reafirmación del papel de Estados Unidos en la reforma política mexicana.

¹⁴ "México's President Answers Critics", en *The Wall Street Journal*, 10 de septiembre de 1984.

Tanto México como Estados Unidos necesitan llegar a un consenso sobre sus intereses nacionales respecto de su vecino, reconociendo que las opciones son limitadas y lo que se tenga que dar a cambio va a resultar muy difícil de llevarse al cabo, pero que esa discusión abierta de las diferencias es preferible a ocultar las realidades económicas y políticas bilaterales detrás de una máscara de perogrulladas sobre los intereses mutuos de la vecindad.

ANEXO

A. Cuestionario a la población en general (muestra: 2 427 personas entrevistadas)

¿Cuál considera que sea el punto más importante que afecta nuestra relación con México... y cuál el segundo en importancia?

	<i>Más importante (%)</i>	<i>Segundo en importancia (%)</i>
a. La inmigración desde México a Estados Unidos	35	23
b. La crisis de la deuda mexicana	22	32
c. La estabilidad política en México	32	30
d. No sé	10	12
e. Ninguna respuesta	1	3

*B. Cuestionario a la población activista**
(muestra: 502 personas entrevistadas)

México es el único país tercermundista que tiene frontera con Estados Unidos. Al ir leyendo estas expresiones respecto de la relación entre ambos países, dígame por favor si está de acuerdo o no con cada una de ellas.

	<i>De acuerdo</i> (%)	<i>En desacuerdo</i> (%)	<i>No sé</i> (%)	<i>Ninguna</i> <i>respuesta</i>
a. Los problemas económicos de México no afectan la economía de Estados Unidos	19	77	4	—
b. Estados Unidos debe ejercer presión política y económica sobre México para que éste celebre elecciones justas	54	41	4	1
c. Debido a que México es nuestro vecino, debería obtener prioridad sobre otros países necesitados de ayuda de parte de Estados Unidos	52	45	2	1

* La muestra de personas activistas encuestadas está compuesta por adultos estadounidenses que tienen antecedentes de participación en cuestiones políticas y sociales.

Fuente: *What Americans Think: Views on Development and U.S.-Third World Relations*, Washington, D.C., Overseas Development Council and Interaction, 1987, p. 56.

**PERCEPCIONES EN LOS MEDIOS DE
COMUNICACIÓN DE LAS RELACIONES
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

1986: EL CRECIENTE INTERÉS POR MÉXICO EN ESTADOS UNIDOS*

SERGIO AGUAYO QUEZADA
El Colegio de México

UN DOCUMENTO DEL Departamento de Estado sintetiza lo que Estados Unidos espera de nosotros: “un México independiente, fuerte y próspero” con el que buscan “mantener relaciones amistosas” y asegurarse un “máximo de cooperación”.¹ En 1986 la crisis económica y la incertidumbre política afianzaron en Estados Unidos una tendencia que se había iniciado años atrás: la falta de seguridad de que México encajara en esos objetivos.

De esta situación se deriva el hecho de que un número cada vez mayor de grupos e individuos en Estados Unidos coloquen a México en el centro de sus preocupaciones. La atención no es una moda pasajera y para comprender a nuestro país ellos han dedicado abundantes recursos financieros y humanos. Como los resultados que obtengan serán importantes para México porque influirán en las políticas que se adopten en Estados Unidos, es útil revisar la producción periodística y académica sobre México, publicada durante 1986. Sus aciertos, consensos, divergencias, errores y contradicciones apuntan hacia lo que será la visión de México en Estados Unidos en los próximos años.

Empiezo por delimitar el terreno de este ensayo: no pretendo cubrir toda la gama de visiones y estereotipos sobre el país; más que opiniones caricaturescas de lo mexicano en la sociedad estadounidense, me interesan reflexiones articuladas e influyentes. Tampoco comparto la idea de que hay una campaña contra el Gobierno mexicano, lo que no niega que sí ha habido intentos de presión que pueden incrementarse y ampliarse hacia otras dimensiones. El rechazo de la tesis conspirativa se basa en una realidad: son muchos y demasiado autónomos los diversos actores que observan e intervienen en las políticas sobre México.

* Este ensayo se benefició de los comentarios de diversas personas. Quiero agradecer especialmente el apoyo institucional de la directora del Centro de Estudios Internacionales, Blanca Torres; de los participantes en el seminario sobre Estados Unidos de El Colegio de México, y de los miembros del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.

¹ “U.S.-Mexican Relations”, Washington, D.C., Bureau of Public Affairs, Department of State, mayo de 1984.

También soy de la opinión que no debemos cometer el error de menospreciar el conocimiento que tienen los estadounidenses sobre México, que aunque en lo agregado sea pobre, en lo sectorial es excelente. Es decir, no faltan los errores por ignorancia, mala fe o distorsiones ideológicas, pero hay parcelas de la realidad mexicana que sí conocen bastante bien, y aunque nos irriten, algunas de sus afirmaciones se basan en realidades.

Otro aspecto que deseo precisar es el criterio de selección. Un problema en el estudio de las percepciones de México en Estados Unidos es la abundancia de materiales. En el caso de los académicos y funcionarios se hizo una selección de aquellos que —para el autor— son los más representativos. De ellos, me referiré con relativa frecuencia al informe de la reunión de especialistas estadounidenses, auspiciada por la Fundación Stanley en octubre de 1986; entre los participantes hay una mezcla representativa de académicos y funcionarios.² No sólo recurro a documentos. Este trabajo se complementa, además, con notas de una serie de conferencias binacionales y entrevistas realizadas en Washington entre octubre de 1986 y febrero de 1987.³

El análisis de la prensa presentó dificultades particulares. No sólo fueron muchos los reportajes especiales, notas informativas, editoriales y artículos de opinión, sino que la mayoría de ellos fueron monotemáticos. La solución fue darles prioridad a los artículos de opinión, editoriales y a las series que publicaron en la segunda mitad del año el *Chicago Tribune*, el *New York Times* y el *Wall Street Journal*.

El estudio de las ideas obliga a aclarar el efecto que pueden tener en otras dimensiones de la realidad. En el caso de Estados Unidos, parto de la premisa de que, independientemente de la variedad en los supuestos y estilos, hay una relación y comunicación muy fluida entre los funcionarios responsables de políticas hacia México y los académicos y periodistas. Es decir, en aquel país la visión del mundo dominante ha dejado pocos resquicios para la diversidad y, por ello, hay que buscar los consensos y desacuerdos en temas concretos más que en ideologías explíci-

² En esa reunión —presidida por Susan Kaufman Purcell— participaron 19 especialistas sobre México, del sector público, la empresa privada y la academia. Para una lista completa ver "U.S. Policy Toward Mexico. U.S. Foreign Policy Conference, 1986. Report Excerpt", Muscatine, The Stanley Foundation, 1986.

³ Dos de las conferencias más importantes para este trabajo fueron "Relación México-Estados Unidos: realidades y perspectivas", organizada por la Comisión Binacional sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, Washington, D.C., 5-7 de diciembre de 1986, y "Workshop on Commercial and Financial Aspects of U.S. Mexican Interdependence", School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, 19 y 20 de marzo de 1987. El autor entrevistó, además, a diplomáticos mexicanos en Washington y Nueva York y a funcionarios y académicos estadounidenses; fueron especialmente importantes las entrevistas del doctor Bruce Bagley y la doctora Sally Shelton-Colby.

tamente articuladas. Por supuesto que hay diferencias y matices los cuales, al precisarse, permitirían hablar de escuelas interpretativas.

Finalmente, aclarar lo que están pensando sobre nosotros no es un mero virtuosismo académico; tiene implicaciones políticas. En el México de los años ochenta parecería a veces que se debe considerar si el tradicional nacionalismo continúa siendo el elemento cohesionante en torno de la defensa de la soberanía. Digo esto pues ha habido cambios en la sociedad, la cultura, la economía y la política, y porque la respuesta del Gobierno mexicano ante ellos fue desmadrada y tímida, tal vez debido a que es una situación contradictoria, que probablemente refleja al México actual.

En 1986 no faltaron las denuncias gubernamentales a las "observaciones equivocadas, fragmentarias o injustas" en Estados Unidos, ni los llamados a la unidad nacional.⁴ Se invocó, pues, al tradicional nacionalismo frente al país vecino. El problema es que ambos Gobiernos coinciden en una política económica que está transformando a la nación. Sin embargo, ¿hasta dónde se puede estirar el nacionalismo para defender a un régimen que pierde consenso por una multiplicidad de razones?

II

Desde la segunda guerra mundial hasta el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo, México ocupó un lugar menor en la agenda de política exterior estadounidense. En esos años la cobertura periodística creció ocasionalmente (en 1946-1947, 1951-1954), pero por razones coyunturales.⁵ Empero, a partir de la década anterior, y sobre todo en ésta, su atención ha ido creciendo. Primero, por los excesos de recursos, optimismo, corrupción y derroche; luego, por la abundancia de inflación, desempleo, narcotráfico y la guerra en América Central.

Un indicador de la creciente importancia de México es el número de corresponsales estadounidenses acreditados en el país. En 1975 eran 26; en 1981, 33; en 1983, 58; y en 1987 llegan a 92.⁶ Otro, surge de

⁴ La frase citada proviene del discurso que pronunció el presidente mexicano ante el Council on Foreign Relations de Nueva York el 25 de septiembre de 1986, reproducido en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 13, octubre-diciembre de 1986, p. 104. También abordó el tema el canciller mexicano, Bernardo Sepúlveda, al comparecer ante el Senado de la República el 24 de noviembre del mismo año (*Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 14, enero-marzo de 1987).

⁵ Para un estudio sobre la visión de México en Estados Unidos de 1946 a 1979, véase Sergio Aguayo: "An Essay on the Evolution of World Views and Ideologies in the United States. Mexico as Reflected in the *New York Times*, 1946-1979", Tesis doctoral, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, 1984.

⁶ Cifras proporcionadas por la Asociación de Corresponsales en México, en julio de

una revisión del encabezado "México" en el índice del *New York Times*.⁷ En 1980 merecimos 51 artículos; 86 en el 81; 137 en el 82; 83 en el 83; 81 en el 84; 69 en el 85 y 162 hasta el 15 de octubre de 1986.⁸

El panorama en la academia también augura que en los próximos años tendremos una verdadera avalancha de conferencias, simposios, artículos, informes e investigaciones escudriñándonos por diferentes razones y objetivos. La *Guía Internacional de Investigaciones sobre México* catalogó, en 1985, a 340 estudiosos de nuestro país en Estados Unidos. La cifra ya es significativa, y podría serlo más puesto que de 6 mil cuestionarios enviados sólo se recibieron 1 150 respuestas.⁹

El número de los que nos investigan crecerá en virtud de que en los últimos dos años se ha dedicado en Estados Unidos una gran cantidad de recursos financieros para la creación de programas de estudios sobre México. A los ya tradicionales centros que aglutinaban a los "mexicanistas" (entre otros, el Overseas Development Council de Washington, el U.S.-Mexico Studies Center de San Diego, el Center for Interamerican and Border Studies de la Universidad de Texas) deben agregarse nuevos programas como el del Atlantic Council, del Center for Strategic and International Studies de Georgetown, de las universidades de Columbia y Johns Hopkins, y de grupos izquierdistas, como el North American Council for Latin America, etcétera. Esta proliferación de futuros trabajos será posible en buena medida debido al gran interés por México que hay en fundaciones privadas de orientación tan diversa como Heritage, McArthur, Ford o Twentieth Century Fund. A estos académicos debemos agregar aquellos analistas que estudian o siguen algún aspecto de México en el sector privado, la banca, el Congreso, el Ejecutivo o gobiernos estatales.

Un indicio de cuántos funcionarios estadounidenses se dedican a asuntos mexicanos lo da el número de funcionarios y empleados de esa nacionalidad en México. De acuerdo con un documento del Departamento de Estado, la "misión diplomática más grande del mundo" es la que Estados Unidos tiene en México.¹⁰ Hay más de mil empleados (800 en

1987. Respecto de los motivos para el aumento en el interés estadounidense en México, también véase el trabajo de Blanca Torres, "La visión estadounidense de las elecciones de 1985: ¿Presión de coyuntura o preocupación de largo plazo?"; Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos. 1985*, México, El Colegio de México, 1986.

⁷ Aunque los artículos aparecidos en el encabezado "México" sólo se incluyeron como indicador, las noticias sobre nuestro país son muchas más.

⁸ La fuente son los índices que el *New York Times* publica periódicamente. Las cifras corresponden al encabezado "México".

⁹ El Colegio de la Frontera Norte/Center for U.S.-Mexican Studies, *Guía Internacional de Investigaciones sobre México*, Tijuana, COLEF-UCSD, 1986.

¹⁰ "Embassy of the United States of America in Mexico", México, United States Embassy, s/f.

la capital y el resto en los consulados de todo el país), muchos de los cuales alimentan de información a sus respectivas oficinas centrales. En resumen, para comprender y seguir lo que pasa en México, la sociedad y el Gobierno estadounidenses han destinado muchos recursos humanos y financieros.

Pasemos ahora a reseñar los términos en que nos discuten. Como se decía inicialmente, es ridículo suponer un plan maestro para seguir los acontecimientos en México; estamos frente a un agregado de individuos, grupos e instituciones que se mueven con cierta autonomía relativa y de manera descoordinada (y a veces contradictoria, como ha resultado evidente en el debate sobre los indocumentados). De hecho, la falta de una oficina central sobre México es uno de los aspectos que más se le critica al Gobierno de EUA.¹¹

Estados Unidos es una sociedad compleja y eso se manifiesta en la interpretación que hace de México. Por razones de espacio, no menciono algunos grupos que están en los márgenes de la vida política: la izquierda, que se apoya en tesis dependentistas y la ultraderecha, obsesionada con la amenaza comunista. Otro ángulo que valdría la pena explorar, presente en no pocos estadounidenses, es el del antimexicanismo que está más extendido de lo que se podría suponer.

Por ejemplo, el *Chicago Tribune* cita al gobernador de un estado fronterizo, quien expresó su sentir hacia México de la siguiente manera: "el 5% de los mexicanos son como nosotros, el 15% son comunistas y el resto no importan un demonio".¹² En un momento de franqueza, un funcionario de migración en Texas confesó que a veces soñaba con que todos los mexicanos estaban a 300 kilómetros de la frontera; despertar era, entonces, una pesadilla. Este tipo de obsesiones tiene su historia; ya en 1921, el primer secretario de la Embajada de Estados Unidos le decía a Ernest Gruening que México sería un gran país si se hundiera en el mar por una media hora, para que todos los mexicanos se ahogaran.¹³

Más allá de estos exabruptos, en este trabajo nos interesa el centro

¹¹ Por ejemplo, Cathryn L. Thorup, del Overseas Development Council, afirmó ante el Congreso de su país que la "formulación de políticas estadounidenses hacia México está fragmentada"; véase "United States Policy toward Mexico", en *Statement before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs*, Senate Committee on Foreign Relations, Washington, D.C., 17 de junio de 1986; John Crewdson y Vincent J. Schodolski afirman en el *Chicago Tribune* que "la política de Estados Unidos hacia México ha sido el producto de demasiadas voces que compiten", 21 de diciembre de 1986.

¹² Citado en el *Chicago Tribune*, 21 de diciembre de 1986.

¹³ Citado por Richard A. Nuccio en "Democratization and other Alternatives to PRI Rule. Some Considerations for U.S. Policy", ponencia presentada ante la conferencia "U.S. Interests in Mexico: Agenda for the Next Decade", Washington, D.C., 21-22 de agosto de 1986, p. 7.

y sus matices. En este centro hay un ala conservadora y otra liberal, las cuales, aunque tienen diferencias, coinciden respecto a los supuestos de la interdependencia. Esta escuela surgió en el decenio de los años setenta y es muy utilizada para explicar las relaciones con México.¹⁴ La relación entre los dos países es, bajo este enfoque, de una interdependencia asimétrica en la cual Estados Unidos tiene la fuerza pero también una gran cantidad de limitantes, por lo intenso y complejo de una situación en la que, como dice Richard Feinberg, comparten "intereses vitales".¹⁵

De hecho, y pese a la presencia conservadora en el Gobierno durante los últimos seis años, la escuela liberal o interdependentista es la que está dominando el debate (y en cierto sentido las decisiones políticas). Esto se debe a lo peculiar de la relación entre México y Estados Unidos. El compartir fronteras implica que muchos de los impulsos intervencionistas deben controlarse por el efecto (real o potencial) que tendrían en el territorio estadounidense, lo cual limita mucho su libertad de acción y explica la frustración de buen número de estadounidenses. Es decir, México no es ni podrá ser un Estado cliente, como Honduras, al que pueden manejar con relativa impunidad.

En la escuela mencionada es necesario separar a liberales de conservadores. Los primeros se distinguen porque hacen un esfuerzo notable por entender a México en sus propios términos.¹⁶ Por las diferencias de todo tipo que hay entre ambos países, consideran que la relación es irremediablemente conflictiva, por lo que el mecanismo que proponen para Estados Unidos es el diálogo y la negociación en primer lugar, aunque tampoco descartan el uso de presiones. Los segundos, son proclives a sugerir que su Gobierno debería usar sus instrumentos de poder de manera más directa y explícita a fin de obligar a México a seguir la senda que ellos consideran correcta.

Sin embargo, hay coincidencia entre las posiciones, y del tema del análisis dependen las recomendaciones que cada uno hace. Así, por ejemplo, en 1986 hubo acuerdo entre las dos alas sobre las causas de la crisis económica en México, la manera en que éste debería salir de ella, y la necesidad de que Estados Unidos presionara más; la forma los dividía. Sobre política doméstica mexicana, el consenso mayoritario es el de no

¹⁴ Aunque la escuela interdependentista tiene diversas vertientes, la formulación clásica es la de Robert Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977.

¹⁵ Richard E. Feinberg, "United States Policy toward Mexico", *Statement Before the Senate Committee on Foreign Relations*, 10 de junio de 1986, p. 10.

¹⁶ En mi opinión, uno de los que destacan en este sentido es Wayne A. Cornelius, *The Political Economy of Mexico Under De la Madrid: The Crisis Deepens, 1985-1986*, University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1986.

intervención. En cuanto a las relaciones internacionales, hay variaciones según lo que se discuta. Respecto de la deuda, algunos apoyan y otros critican la decisión mexicana de cumplir con los abonos; del narcotráfico, ambos piensan que México podría hacer más, pero difieren sobre la responsabilidad de Estados Unidos. En las próximas secciones se detallarán más estas ideas.

III

Una constante en los escritos estadounidenses es la preocupación de que la crisis económica mexicana pueda desembocar en la inestabilidad política, que afectaría sus intereses. Para resolver la crisis hay un consenso que sintetiza el Informe Stanley: "son necesarias reformas económicas reales".¹⁷ A fin de comprender lo que ellos entienden por reformas reales es preciso, primero, conocer su interpretación de los orígenes de la crisis.

Los análisis más completos se distinguen por sus señalamientos de que parte de la crisis es debida a factores que escapan al control del actual Gobierno de México: baja de los precios del petróleo; altas tasas de interés en Estados Unidos; términos de intercambio; los terremotos; crecimiento demográfico; etcétera.¹⁸ Sin embargo, la mayor responsabilidad se la imputan a las políticas gubernamentales de los dos presidentes que antecedieron al actual. Con diferentes tonos, son comunes comentarios como el de Susan Kaufman Purcell: "el Gobierno mexicano fue el principal actor dentro de México en la generación de la crisis".¹⁹

Para fundamentar este supuesto central, cada autor da relevancia a diferentes políticas: Morton Kondracke considera que "las políticas del expresidente López Portillo, especialmente su fracaso para adecuarse a la caída de los precios del petróleo y su irresponsable expropiación de los bancos, dejaron a la economía mexicana en pedazos".²⁰

El analista de la Agencia Central de Inteligencia (CIA),²¹ Brian La-

¹⁷ "U.S. Policy Toward Mexico", *op. cit.*, p. 1.

¹⁸ *Idem*, p. 1 y Cornelius, *The Political*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹ Susan Kaufman Purcell, "The Prospect for Political Change in Mexico" (Draft), ponencia presentada en la conferencia "U.S. Interests in Mexico: Agenda for the Next Decade", Washington, D.C., 21-22 de agosto de 1986, p. 27.

²⁰ Morton Kondracke, "Mexico's Next Revolution. The Machine and the Tiger", en *The New Republic*, 23 de febrero de 1987, p. 18.

²¹ A Brian Latell se le identifica en sus publicaciones como miembro del *National Intelligence Council*, un organismo de inteligencia gubernamental que según la embajada en México, coordina a las agencias dedicadas a actividades de inteligencia. Sin embargo, el *New York Times* lo identifica como analista de la CIA (19 de octubre de 1986).

tell, afirma por su parte que eso se debe a que durante los regímenes de Echeverría y López Portillo, se

...abandonó la estrategia de "desarrollo estabilizador" que había producido decenios de crecimiento fuerte y balanceado y se la remplazó con una estrategia de "desarrollo compartido". Este nuevo enfoque enfatizó una redistribución populista con sus normas "prosocialistas y anticapitalistas" que priorizaron la expansión del sector estatal.²²

De ahí se puede pasar a otro supuesto central que tiene consenso: la participación del Estado en la economía es negativa por ineficaz y corrupta. Con esas ideas, resultan lógicas las recomendaciones de "reformas económicas reales" que resume el Informe Stanley: además de controlar la corrupción, aumentar la eficiencia y reducir el gasto público,

...deben venderse las empresas paraestatales ineficientes, deben reducirse las licencias para importación, deben promulgarse cambios concretos en las leyes sobre inversión extranjera y debe restaurarse la confianza del inversionista para que la fuga de capitales pueda reducirse. Sin estas reformas —sentencian— la economía mexicana se mantendrá subdesarrollada.²³

Con diferentes matices, ambas alas consideran que la pócima salvadora es la magia del mercado, la privatización de la economía. Este argumento, como sabemos, es uno de los pilares sustantivos del programa económico del actual Gobierno mexicano. Ello no pasa inadvertido, y así, el *Chicago Tribune*, entre otros, reconoce que "De la Madrid se dedicó a revertir las políticas y errores de la década pasada, aunque a un costo en sufrimiento humano que resiste estimaciones".²⁴ De hecho, hay un uso constante de adjetivos laudatorios para la política económica mexicana: "digna de elogio" dice Morton Kondrake; "medidas valientes" añade George Grayson; "heroico y estoico" complementan funcionarios del Departamento de Estado en una reciente reunión binacional.²⁵

Según parece, esta política económica ha sido adoptada conscientemente por la alta burocracia mexicana. Para despejar cualquier flaqueza en sus convicciones, la literatura revisada nos da información sobre las presiones que han recibido nuestros funcionarios, en gran medida —según dicen en Washington— a instancias del Departamento del Tesoro. Diversas fuentes confirman que la "Administración Reagan y el Fondo Monetario Internacional han presionado a México muy duro para pri-

²² Brian Latell, *Mexico at the Crossroads. The Many Crises of the Political System*, Stanford University, Hoover Institution, 1986, p. 21.

²³ "U.S. Policy...", *op. cit.*, p. 4.

²⁴ *The Chicago Tribune*, 23 de noviembre de 1986.

²⁵ Kondrake, "Mexico's...", *op. cit.*; *New York Times*, 19 de octubre de 1986; los comentarios de funcionarios gubernamentales fueron hechos en una de las reuniones binacionales anteriormente citadas.

vatizar"; las "reformas son el precio exigido por los acreedores de México a cambio de nuevos préstamos"; "después de una buena dosis de empujones de la Administración Reagan" México se abre a la inversión extranjera; "las autoridades mexicanas —declara un subsecretario ante el Congreso— tendrán que cumplir sus compromisos para implementar reformas fundamentales".²⁶

Lo que ha hecho el actual régimen mexicano (por una combinación de convencimiento y de presiones), no tiene contentos a los estadounidenses. El Informe Stanley es brutalmente explícito:

...las medidas de privatización han sido ampliamente discutidas (en México), pero no se han mantenido las promesas de vender empresas paraestatales y los despidos de burócratas han sido minados por silenciosas contrataciones. En teoría, se han reducido las barreras a la importación, pero en la práctica se han endurecido los controles en varios sectores claves. Los supuestos incentivos a la inversión extranjera no han resultado en la reducción de las restricciones legales que gobiernan a la inversión extranjera, y las desinversiones de mexicanos se mantienen como un serio problema. El déficit del sector público se ha reducido significativamente, pero los ahorros se lograron principalmente con la reducción de subsidios y el recorte de la inversión en infraestructura, en lugar de recortando la inflada burocracia o golpeando a la corrupción. A la fecha, la única iniciativa que representa una promesa real de reforma económica es la entrada de México al GATT.²⁷

Frente a este diagnóstico aparecen fisuras en la interpretación estadounidense. Los demás conservadores piden que Estados Unidos siga presionando a México para que éste complete de una vez por todas lo que ha iniciado. Frente a esta situación, el ala liberal se lamenta de que "en lugar de recibir simpatía por sus trabajos y reconocimientos por sus esfuerzos, [el Gobierno de] México encara una creciente crítica y demandas de cambios mayores".²⁸

Hasta aquí la síntesis del análisis económico hecho por aquellos que ahora revisaré en forma crítica. Históricamente, la economía mexicana es mixta y se integra con los sectores estatal, privado (nacional y extranjero) y social. En los estudios estadounidenses es notoria la carencia de un mínimo planteamiento de lo que ha sido y puede ser el sector social y si éste puede convertirse en una alternativa de cambio.

Más preocupante es un determinismo esquemático por el cual si el problema central es la participación estatal, la solución de la crisis mexicana está, sobre todo, en la privatización de la economía. Sin negar que

²⁶ Las citas provienen del *Chicago Tribune*, 24 de noviembre de 1986; Kondracke, "Mexico's...", *op. cit.*, p. 18; y *Chicago Tribune*, 25 de noviembre de 1986.

²⁷ "U.S. Policy...", *op. cit.*, pp. 2 y 3.

²⁸ Richard E. Feinberg, "United States...", *op. cit.*, p. 3.

parte de la solución se encuentra determinada por la iniciativa privada, es absurdo ignorar que los empresarios mexicanos fueron corresponsables de la generación de la crisis. En el fondo, muchos estadounidenses (y los que por diferentes razones piensan como ellos en México) caen en el error de extrapolar la experiencia de Estados Unidos a la de otras sociedades. Es indudable que la función del empresario estadounidense ha sido fundamental para el desarrollo del capitalismo en ese país; por ende, se considera que cualquier empresario, por la magia del sofisma, resulta el depositario de todas las virtudes y es quien puede resolver los problemas de todas las naciones.

En el caso de México enuncian la privatización pero no la sustentan y eso es un análisis rabón de preocupantes efectos políticos. En este aspecto del análisis estadounidense sobre, y de sus políticas hacia México, aparece lo que un eminente sociólogo del conocimiento (estadunidense) John Lonergan, llama "escatosis": o sea, rechazo (por interés o ideología) a ver aquello que no coincida con lo que se cree.²⁹

Lo anterior explica que aun cuando esos estudiosos reconozcan la creciente importancia del sector privado (llegan a verlo, incluso, como el "más poderoso rival político del PRI")³⁰ ni conservadores ni liberales se dedican a explicar su especificidad (salvo en el marco de su relación política frente al Estado). Si escudriñaran más, encontraríamos que en el sector privado mexicano también hay corrupción e ineficacia y que algunas de sus acciones condujeron a la crisis económica mexicana (no hay ni una sola referencia en los análisis estadounidenses a la especulación que hizo la banca privada). Tal vez, entonces, replantearían afirmaciones tan grotescas como que Echeverría "no deseaba elevar impuestos" para obtener recursos, o contextualizarían sus propuestas de que se debe redistribuir la riqueza.³¹ Para ellos, al ignorar que el sector privado ha bloqueado constantemente reformas fiscales (tal vez con complicidades oficiales), el principal responsable es el Gobierno.

Lo curioso es que de cuando en cuando sí muestran, aunque sea aislada y tímidamente, al sector privado mexicano. Uno de los estadounidenses que mejor conoce a México es Wayne Cornelius, director del Centro de Estudios México-Estados Unidos de San Diego. En su último libro menciona, pero muy de pasada, que en el periodo del *boom* petrolero "las inversiones de los sectores privado y estatal fueron arriesgadas, ineficientes y poco selectivas".³² Otro especialista sobre México, John Bailey, de la Universidad Georgetown, considera que

²⁹ Para el desarrollo de este interesante concepto ver a Bernard Lonergan, S.J., *Insight: A Study of Human Understanding*, Nueva York, Philosophical Library, 1970, pp. 191-193.

³⁰ Sylvia Maxfield, "Introduction", en *Government and Private Sector in Contemporary Mexico*, University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1987, p. 1.

³¹ *The Chicago Tribune*, 23 de noviembre de 1986.

³² Cornelius, *The Political...*, op. cit., p. 31.

...también lesiona la economía la insuficiencia de empresarios, la notoria falta de grupos —sean públicos o privados— que sean capaces de tomar riesgos, de innovar y de integrar. Si el sistema de empresas estatales ha mostrado poca eficiencia y capacidad de innovación, la mayoría de industriales mexicanos lo han hecho poco mejor.³³

La prensa estadounidense critica muy ocasionalmente al empresariado mexicano. Por allá en 1977 el vecino distante, Alan Riding, escribía en el *New York Times* de “empresarios ultraconservadores” que lastimaban a la economía mexicana con su “ineficiencia y rapacidad”.³⁴ Un año después, el mismo periodista lanzaba otro de esos ocasionales exabruptos al decir que los empresarios se habían opuesto a una “reforma fiscal muy necesaria para cerrar algunos de los mecanismos que alientan la concentración de la riqueza” y cómo vivían “aparentemente sin comprender los problemas del México real que existen fuera de sus casas paciegas”.³⁵

En fecha más reciente también se encuentran caracterizaciones esporádicas del sector privado. En 1984, *Businessweek* decía que la empresa privada mexicana tiene “persistentes problemas de productividad o calidad” y que tiende a ser “más burocrática y autoritaria que en Estados Unidos”.³⁶ Un año después, el *Wall Street Journal* la catalogaba de “ineficiente”.³⁷

En 1986, el *Chicago Tribune* reconocía que los inversionistas extranjeros (cuyas bondades se toman como artículo de fe) para hacer negocios en México, tenían que “dar mordida no sólo a funcionarios gubernamentales sino a proveedores privados y sindicatos” y que las “partes mexicanas son de pobre calidad y cuestan más que las que se traen del exterior”.³⁸ Finalmente, en la serie de artículos del *New York Times* donde se enjuiciara tan severamente al Gobierno mexicano, se habla de la especulación con bienes de consumo, pero como otro “símbolo del deterioro de la economía mexicana”.³⁹

El problema es que éstas son referencias aisladas, que al no recibir el peso que les corresponde en los análisis globales distorsionan la comprensión de México en Estados Unidos y llevan a respaldar, a ultranza, la privatización.

³³ John Bailey, “Beyond De la Madrid: Alternative Futures of the Mexican Political Economy”, ponencia presentada en Southwest Social Science Association-International Studies Association, San Antonio, Texas, 20-23 de marzo de 1986, p. 6.

³⁴ *New York Times*, 30 de enero de 1977.

³⁵ *New York Times*, 29 de noviembre de 1978.

³⁶ *Businessweek*, 10 de diciembre de 1984.

³⁷ *Wall Street Journal*, 31 de enero de 1985.

³⁸ *Chicago Tribune*, 25 y 26 de noviembre de 1986.

³⁹ *New York Times*, 23 de octubre de 1986.

En síntesis, en 1986, los estadounidenses santificaron sin proceso al sector privado, ignoraron al sector social, por no entrar en sus esquemas mentales, y condenaron al estatal por los errores que había cometido, algunos reales, otros exagerados. Distorsiones de este tipo hacen que muchos mexicanos, que sufrimos de cerca la corrupción e ineficiencia gubernamental, pero también la voracidad de un sector privado acostumbrado a altas tasas de ganancia, veamos con escepticismo y suspicacia estas interpretaciones parciales (pero de amplio consenso) que sobre nuestra economía se presentan en Estados Unidos.

En esta discusión sobre la economía hay otro supuesto contradictorio que sirve de puente para hablar de su punto de vista acerca de la política mexicana. Quieren un Estado fuerte y capaz de pagar la deuda; de imponer la austeridad, y de reordenar la economía pero que al mismo tiempo reduzca su presencia económica y política, y mantenga la estabilidad social.

IV

El sistema político mexicano, con el PRI al centro, cuenta con pocos amigos en Estados Unidos, y 1986 fue de los años en que más se le criticó. Pese a esto, el consenso es que aquel país no debe intervenir en la política de México, sobre todo porque se piensa que el PRI será capaz de sobrevivir y garantizar los intereses estadounidenses que es, en última instancia, lo que les importa.

Es decir, entre la percepción de lo económico y de lo político hay una inversión analítica y propositiva; en lo que se refiere a la economía, existe consenso para presionar a México a fin de que siga el sendero que ilumina la magia del mercado. Respecto del sistema político, la postura dominante en Estados Unidos es que nuestro sistema es y seguirá siendo diferente al suyo y que lo importante es que garantice la estabilidad. En virtud de esto, se ha transformado la visión acerca del sistema político. En los años cincuenta, Robert Scott en su libro *Mexican Government in Transition* reflejaba la optimista creencia de que nuestro país iba por el camino de una democracia occidental. Actualmente todos aceptan lo que dice Susan Kaufman Purcell: México "nunca fue una democracia".⁴⁰

Revisemos con más detalle lo que dicen los estadounidenses sobre el sistema mexicano. Un primer consenso está sintetizado en la entrada del primer artículo de la serie del *New York Times* que tanto malestar causara:

...de acuerdo con expertos estadounidenses dentro y fuera del Gobierno y con funcionarios y académicos mexicanos, los problemas económicos y de

⁴⁰ Kaufman, "The Prospects...", *op. cit.*, p. 2.

otro tipo son lo suficientemente severos para que Estados Unidos deba preocuparse sobre la posibilidad de alteraciones sociales e inestabilidad política.⁴¹

Esta preocupación se debe, en última instancia, a que la política global estadounidense se construyó sobre el supuesto de tener fronteras seguras con un país diferente, pero estable y amistoso en los momentos de crisis. Un México en fermento, además de que afectaría a regiones y sectores estadounidenses, los obligaría a replantear sus mecanismos operativos en el mundo.

Muy ligada a lo anterior está su intranquilidad o irritación por lo impredecible del sistema político mexicano. No le tienen confianza a un sistema que transforma a un secretario de Gobernación (Echeverría), co-partícipe en la masacre de estudiantes, en un presidente que abraza a Salvador Allende y propone un Nuevo Orden Económico Internacional.

En el corto plazo, la sucesión presidencial los inquieta por varias razones. Primero, por la posibilidad de que cambie la política económica. Temen, por ejemplo, que se libere el gasto público, y sobre todo que las "reformas actuales no serán mantenidas por el sucesor".⁴² Estas dudas son consecuencia de la división que hacen de la clase política mexicana en una izquierda estatista y populista, y en moderados realistas, dispuestos a profundizar en reformas que garanticen mejor sus intereses.

El mediano y largo plazo también lo ven con inquietud aunque por el funcionamiento del sistema, como un todo. Un alto funcionario del Departamento de Estado resume así esta idea: "nadie espera inestabilidad en el corto plazo; es el próximo decenio el que nos preocupa".⁴³ Sin excepción, reconocen los estadounidenses que la sociedad y el sistema político mexicanos han cambiado, aunque no se ponen de acuerdo sobre el acomodo de las piezas, el resultado final, o lo que debería hacer Estados Unidos. Sobre este incierto futuro juegan, entonces, con diferentes escenarios: bancarrota, con toma del poder por los comunistas; control de parte de los militares; "drogacracia" a la boliviana, etcétera. Empero, el diagnóstico más común es que el actual régimen se mantendrá, aunque con algunas modificaciones.

Al sistema político vigente lo ven como un régimen autoritario que manipula, coopta, controla o reprime a obreros, campesinos, burócratas, empresarios, prensa y partidos. Esta realidad podrá lastimar la sensibilidad de algunos, pero el pragmatismo prevalece. Aunque impopular, consideran que el Gobierno tiene control del país. Eso sí, reconocen

⁴¹ *New York Times*, 19 de octubre de 1986.

⁴² Kondrake, "Mexico's...", *op. cit.*, p. 19.

⁴³ *Idem*, p. 16. Esta idea es una constante. Véase también Cornelius, *The Political...*, *op. cit.*, p. 1; Kaufman, "The Prospects", *op. cit.*, p. 19; *New York Times*, 22 de octubre de 1986.

que a la máquina ya le fallan algunas piezas, lo que alimenta sus preocupaciones en el mediano plazo.

“Las amenazas a la estabilidad —explica el analista de la CIA, Brian Latell— en gran parte son consecuencia del fracaso del sistema por mantenerse a tono con los profundos cambios que han ocurrido en toda la sociedad”. Más urbanizados, educados y viajados, “las actitudes y expectativas de los mexicanos han cambiado” y entrado en conflicto con el sistema político.⁴⁴ En suma, como se afirma en el *New York Times* “el país ha rebasado al sistema”.⁴⁵

Una explicación de estos cambios que aparece, sobre todo, entre los conservadores, es el argumento que podría catalogarse como el de la “contaminación benéfica”. Para Kaufman Purcell, “no hay duda que las dos mil millas de frontera con Estados Unidos han ayudado a mantener vivas las aspiraciones democráticas en México”.⁴⁶ Latell también piensa que “gran parte de esta evolución cultural [en México] se deriva de constantes transfusiones de tentadoras imágenes e información provenientes de Estados Unidos”.⁴⁷ Este optimismo misionero está tras la forma en que algunos dividen políticamente a México: un norte que se ha “urbanizado y modernizado más rápidamente en una especie de imagen del suroeste estadounidense”;⁴⁸ un centro controlado por el PRI, y un sureste amenazado por la izquierda (aunque algunos realizan juicios sobre esta última región, la verdad es que son francamente ignorantes al respecto).

Sin embargo, las razones más citadas para explicar la pérdida de fuerza y efectividad del PRI, son la reducción de la importancia del sindicalismo oficial; la aparición de un sindicalismo y de organizaciones campesinas pequeñas pero independientes; la presencia de partidos de oposición entre marginados y clase media alienada, etcétera.

También le conceden una gran importancia a los recambios generacionales en el grupo gobernante. La aparición dentro del PRI de la Corriente Democrática la inscriben dentro de lo que Latell llama el eclipse de “políticos con experiencia de base y cualidades carismáticas” y el ascenso de una “nueva clase de tecnócratas a menudo desabridos”. Al igual que Kaufman Purcell, piensa que, en varios aspectos:

...los líderes actuales de México recuerdan a los tecnócratas —científicos— que aconsejaban a Porfirio Díaz. La arrogancia y aislamiento de los científicos —señala la autora— fueron una de las causas de la Revolución.⁴⁹

⁴⁴ Latell, *México...*, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁵ *New York Times*, 22 de octubre de 1986.

⁴⁶ Kaufman, “Prospects”, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁷ Latell, *México...*, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁸ *Idem.* p. 6.

⁴⁹ *Idem.*, pp. 12 y ss.; Kaufman, “The Prospects...”, *op. cit.*, p. 15.

Finalmente, se ensañan con la corrupción del régimen que antes ignoraban (le reconocían la funcionalidad de ser un "lubricante" del sistema político), pero ahora la condenan porque les parece que es la causa de una inestabilidad potencial. El *New York Times* llegó a decir que el sistema político se "mantenía unido esencialmente por el dinero que se canalizaba a contratos, incentivos, subsidios, favores, donaciones y aun corrupción".⁵⁰ Otro analista considera que la "egregia corrupción de los años del boom petrolero han despertado una irritación generalizada, y se ha convertido en el tema más tangible y unificador para mexicanos de virtualmente todas las posiciones".⁵¹

En 1986 las críticas al presidencialismo alcanzaron niveles con pocos precedentes en el pasado.⁵² Ninguno de los tres últimos presidentes sale bien librado: Echeverría, por populista y estatista; López Portillo por corrupto, y De la Madrid por tecnócrata y débil. Para Morton Kondrake este último es un "tecnócrata insípido";⁵³ "su estilo —dice Latell— ciertamente no ha fortalecido la institución presidencial. Su falta de instinto político ha sido evidente".⁵⁴ En suma, como dice Sally Shelton Colby, en Estados Unidos "todos critican a Miguel de la Madrid por débil, indeciso e incapaz de dar el liderazgo que México necesita".⁵⁵

No deja de ser irónico que el presidente más conservador y pro-estadunidense desde Miguel Alemán sea tan maltratado. Tampoco se entiende cómo le alaban la reciedumbre con la cual se ha empeñado en pagar la deuda y privatizar la economía a un enorme costo social, para luego criticarle su debilidad en lo político. En este renglón se manifiesta, una vez más, uno de los problemas analíticos en la discusión que sobre México sostienen los vecinos: su comprensión sectorial es buena, pero su análisis agregado deja mucho que desear. Miguel de la Madrid no es, desde mi punto de vista, un líder carismático; empero, siendo justos, hay que darle crédito a su régimen por la relativa tolerancia que ha mostrado frente a la disidencia (algo que muy pocos hacen en Estados Unidos).⁵⁶

En esta crítica a la tecnocracia y su nostalgia por los viejos políticos, también se proyectan supuestos y objetivos. Es decir, es significativo que

⁵⁰ *New York Times*, 22 de octubre de 1986.

⁵¹ Latell, *Mexico...*, op. cit., p. 14.

⁵² Raúl Rodríguez Alejandro, "1986. El año crítico: Visiones de la prensa norteamericana sobre el sistema político mexicano", México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, enero de 1987.

⁵³ Kondrake, "Mexico's...", op. cit., p. 19.

⁵⁴ Latell, *Mexico...*, op. cit., p. 26.

⁵⁵ Sally Shelton-Colby, "Mexico-Bashing. The Latest Simple-minded Sport", *The Washington Post*, 28 de mayo de 1986.

⁵⁶ Una excepción son Bailey, "Beyond...", op. cit., y Kaufman, "The Prospects...", op. cit.

muchos de los que a la menor provocación proclaman su fe democrática para el mundo y México, añoren un presidente fuerte y lancen alabanzas a los "impresionantes talentos" de Fidel Velázquez.⁵⁷ Talento tiene, pero no parecería dedicarlo a la democratización de sus sindicatos o de la sociedad. En mi opinión, el análisis estadounidense sobre el sistema económico y régimen político mexicanos está condicionado por la defensa de sus intereses.

La pregunta implícita o explícita que se plantean es, entonces, cómo defender dichos intereses. Dado que el paradigma de la interdependencia que domina el análisis aconseja evitar intervenciones como en El Salvador u Honduras, el problema sigue siendo el que sintetiza el *Atlantic Council*: "cómo promover mejor la estabilidad y prosperidad en México".⁵⁸

En algunos sectores mexicanos se piensa que Estados Unidos interviene en asuntos nacionales para construir un sistema político a su imagen y semejanza (un bipartidismo PRI-PAN), y para modificar la política exterior hacia América Central. Lo cierto es que la evidencia recopilada en 1986 demuestra que no hay en Estados Unidos un consenso respecto de modificar el sistema político. El acuerdo va en el sentido contrario.

Lo anterior no anula que hayan existido esfuerzos de sectores derechistas para influir sobre el rumbo del sistema político. Algunos grupos conservadores, como la Fundación Heritage y el Consejo para la Seguridad Inter-Americana (el de la Declaración de San Diego), que hicieron algunos trabajos de relaciones públicas en favor del PAN, vieron los triunfos electorales de este partido como el presagio de un recambio. En diversas ocasiones estos grupos también han llevado a líderes panistas a Washington para que asistan a "seminarios de organización política y relaciones públicas, incluido uno que se realizó" en oficinas cercanas a la Casa Blanca. Ha habido, además, funcionarios —como el finado exdirector de la CIA, William Casey— a quienes les gustaría ayudar más activamente a Acción Nacional.⁵⁹ Sin embargo, estas iniciativas no han sido importantes, quizá porque parecería que el mismo PAN tiene sus dudas respecto de una alianza explícita con Estados Unidos.

En el otro extremo del espectro político ideológico estadounidense estarían los más liberales, quienes han empezado a poner su atención en México, sobre todo en el campo de los derechos humanos. Este es, sin embargo, un fenómeno nuevo que hace falta conocer mejor antes de opinar. Por lo pronto, estos grupos dudan en meterse en política interna,

⁵⁷ Kaufman, "The Prospects...", *op. cit.*, p. 19.

⁵⁸ The Atlantic Council, "Mexico's Future and U.S. Policy Options. An Atlantic Council Bipartisan Policy Project", Washington, D.C., 20 de octubre de 1986, p. 5.

⁵⁹ *Chicago Tribune*, 21 de diciembre de 1986.

no sólo por el nacionalismo mexicano, sino también porque valoran nuestra política exterior.

Los consensos en Estados Unidos sobre qué hacer se sintetizan a renglón seguido: Wayne Cornelius dice que “ningún observador con conocimientos espera el colapso del actual sistema al corto plazo”, ni “parece haber una alternativa nacional viable al régimen”.⁶⁰ Ya en 1984 el *New York Times* confirmaba que la “visión dominante” en Estados Unidos era evitar que se aplicaran presiones directas sobre México.⁶¹ La analista Esther Hannon, de la Fundación Heritage, también desaconseja la “presión directa”, basándose en el argumento de que eso “solamente unirá las diferentes facciones dentro del Gobierno mexicano” y comprometerá a las que de “otra manera apoyarían a políticas moderadas”.⁶² Los liberales concuerdan. Cathryn L. Thorup, testificando ante su Congreso, advirtió que el “sistema político mexicano cerraría filas frente a prescripciones externas y presiones a favor del cambio”. Para ella, la intervención estadounidense probablemente llevaría al “autoritarismo y no a la democracia”.⁶³

Aunque los investigadores estadounidenses piensen que México es un Estado pésimamente gobernado y desprecien (por diferentes razones) al PRI, no tienen otra alternativa que mantener una especie de “matrimonio de conveniencia”. Que el próximo mandatario —del PRI— les salga respondón y populista les aterra, pero no les queda otra posibilidad más que esperar, tratar de entender a México lo mejor que puedan y confiar en que los cambios que se están dando no les perjudiquen. De hecho, no están en contra de transformaciones en el sistema; hasta los consideran deseables, siempre y cuando no afecten a sus intereses. Para muchos, esta apertura se reduce a respetar los triunfos de la oposición en las elecciones (cabe preguntarse si dicha veneración al voto se mantendría si la izquierda fuera una opción real).

Este tipo de consensos representa una especie de seguro de vida que tiene el PRI para garantizar una relativa inmunidad frente a las intervenciones que Estados Unidos practica en otros países. Si algo tiene claro esta escuela interdependentista predominante no sólo en la academia, sino también en la prensa y en el Gobierno, es que cualquier movimiento demasiado brusco de Estados Unidos en México puede desatar dinámicas que vayan en contra de sus intereses. Ello no evita que si ven algún espacio por medio del cual puedan influir, no hagan todo lo posible por defender dichos intereses. En este marco, los liberales son los únicos

⁶⁰ Cornelius, *The Political...*, op. cit., pp. 49 y 3.

⁶¹ *New York Times*, 19 de julio de 1984.

⁶² Esther Wilson Hannon, “Por qué la política exterior de México todavía irrita a Estados Unidos”, en *The Backgrounder*, Washington, D.C., The Heritage Foundation.

⁶³ Thorup, “United States...”, op. cit., p. 5.

que plantean dudas éticas sobre lo apropiado o no de una intervención. Lo exponen, sin embargo, en el contexto del debate de lo que Stanley Hoffman ha llamado "intervención justa".

En síntesis, e independientemente de la manera en que esos analistas consideren al sistema, en 1986 concluyeron que la mejor política para defender sus intereses es la no intervención. Por supuesto que esta perspectiva irá evolucionando paralelamente a la forma en que cambie la situación en México. No hay que descartar, no obstante, un nuevo consenso en favor de la intervención. Un último aspecto que debe señalarse es que en ninguna parte hacen un nexo analítica y políticamente fundamental. Si resumimos lo dicho hasta ahora, en Estados Unidos se aboga por presiones en lo económico y por abstinencia en lo político. ¿Creerán ellos que sea posible actuar en una dimensión sin que se afecte la otra?

V

La descripción de las relaciones entre los dos países tuvo como trasfondo el objetivo de mantener y mejorar una relación amistosa que preservara los intereses de Estados Unidos. Pese a ello, 1986 fue uno de los años en que las relaciones entre ambos países estuvieron en un nivel más bajo y en ello influyó, precisamente, la forma en que llegó a presentarse México. Aun cuando no haya espacio suficiente para discutir las extraordinariamente complejas relaciones entre estas dos naciones (parte de las cuales fueron explicadas en los apartados anteriores), es indispensable señalar algunas tendencias que han ido apareciendo y que explicarán mejor el tono de las futuras percepciones de México en Estados Unidos.

El primer cambio se debe al contexto en que se dan las relaciones: México está en crisis económica y su sistema político se ha venido transformando. Ello, como vimos, influye directamente en el planteamiento y la formulación de las políticas estadounidenses hacia nuestro país, pues empiezan así a debatirse o reconsiderarse algunos de los supuestos o de los acuerdos tácitos en que se basaba la relación: fronteras seguras, el "acuerdo para el desacuerdo" en política exterior, la no intervención en asuntos políticos mexicanos, etcétera.

Hay otra situación que apenas empezamos a entender y que todavía no ha sido explicada satisfactoriamente: la relación México-Estados Unidos ya no es monopolio exclusivo de sus Gobiernos, sino que la realidad ha ido creando un tupido enramaje de grupos con agendas particulares que crean sus propias redes de información, imponen límites o inducen las acciones de dichos gobiernos. De la clasificación que Guadalupe González ha hecho de las relaciones como "pragmáticas, cupulares y cerradas" se está pasando a una multidimensional en la que participan gru-

pos de empresarios, académicos, religiosos, sindicatos, etcétera.⁶⁴

A pesar de no profundizar en estas tendencias, es necesario no olvidarlas al analizar los puntos más sobresalientes que nos dejó 1986. Pese a los diferendos que discutiremos a continuación, de la lectura de discursos y notas que intercambiaron ambos Gobiernos se desprende el cuidado en recalcar su disposición al diálogo y a la negociación, así como el esfuerzo que hicieron por aislar a los sectores de ambos países y Gobiernos, los cuales pidieron o intentaron tener, por diferentes razones, actitudes más beligerantes.

Esta prudencia fue más evidente en el caso del Gobierno mexicano, que mantuvo la vieja tesis de evitar una confrontación abierta con Estados Unidos, pese a que funcionarios estadounidenses llegaron, en algunos momentos, a una majadería poco común. Un anónimo diplomático de aquella nación reconoce que "le hablamos a México de una forma que nunca utilizaríamos con los europeos. De hecho, hay poco países que no sean nuestros enemigos en que nos atrevamos a hablar en la forma en que lo hacemos con México".⁶⁵

Independientemente de ello, en privado, funcionarios de ambas nacionalidades expresaron su irritación con lo que hizo o dejó de hacer el otro. En el caso de Estados Unidos, la prensa da cuenta de que la CIA les filtró su enojo por el tamaño de la embajada soviética en México; el Servicio de Inmigración y Naturalización, a su vez, se quejó de que no se colabora aún más en frenar a los indocumentados; el *Drug Enforcement Administration* lamentó que no hubiera más energía en la lucha contra el narcotráfico.

El narcotráfico es el "tema que más divide a los dos países".⁶⁶ No sólo eso, sino que el ambiente enardecido en que se ha dado el intercambio de acusaciones, magnificó ante los ojos de muchos estadounidenses la corrupción e ineficiencia del Gobierno mexicano. Hasta se podría hablar de un efecto multiplicador, por medio del cual el narcotráfico "contaminó" los análisis de la política y la economía. Lo cierto es que en 1986 resurgieron con virulencia las críticas a México de altos funcionarios gubernamentales, de miembros del Congreso y de la prensa de aquel país.

El narcotráfico hizo aparecer, una vez más, una de las contradicciones analíticas más serias: quieren un Estado débil en la economía, pero fuerte en el combate contra las drogas. Con esta situación resultó evidente, asimismo, la importancia que llegaron a tener actores independientes de los Gobiernos.

⁶⁴ Guadalupe González, "Política interna y política exterior en el horizonte de las relaciones México-Estados Unidos", en *América Latina Internacional*, vol. 2, núm. 4, abril-junio de 1985.

⁶⁵ *Chicago Tribune*, 21 de diciembre de 1986.

⁶⁶ Citado en Nuccio, "Democratization...", *op. cit.*, p. 9.

El asunto del tráfico de drogas puede verse desde otros ángulos. Ante las acusaciones estadounidenses, el Gobierno y la sociedad mexicanas se unieron para contraatacar y señalaron la hipocresía estadounidense que nos quiere responsabilizar de un problema que se creó por la demanda del mayor mercado de drogas en el mundo. Un aspecto de interés es que esta tesis mexicana influyó en el debate en Estados Unidos.

Si uno sigue con cuidado el tratamiento que recibió el "contacto mexicano", se observa cómo un número mayor de estadounidenses ha aceptado y adoptado el punto de vista mexicano. Mientras que en las primeras semanas después de la muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena, México era el único responsable,⁶⁷ rápidamente esa idea cambia y cada vez se incluyen más autocríticas. Por ejemplo, un editorial del *Wall Street Journal* hizo un llamado para evitar convertir a México en un "chivo expiatorio" cuando que parte del problema es la "incapacidad de Estados Unidos de aplicar sus propias leyes".⁶⁸ Pese a este cambio, el narcotráfico es uno de los temas de la relación donde hay más consenso de que se debe presionar a nuestro país.

Otro punto de la relación que recibió gran publicidad fue lo relativo a las audiencias organizadas por el senador Jesse Helms, en las cuales funcionarios y especialistas de aquel país se dedicaron a poner en duda la legitimidad del sistema político mexicano. Aun cuando es todavía imposible evaluar los orígenes, intenciones e impacto de dichas audiencias, daría la impresión de que en México se magnificó en demasía el incidente. Según fuentes conocedoras de Washington, Helms se lanzó a sus diatribas por motivos ligados a su agenda personal. En ese momento el senador no tenía ya la fuerza de años anteriores y muchos de sus colegas vieron con desagrado la forma en que manejó las audiencias. También dicen que la Casa Blanca intentó disuadirlo, pero hay que destacar el poco entusiasmo con que lo hizo (la administración Reagan no podía, ni puede, abrirse más flancos con la beligerante ultraderecha). Queda la duda acerca de los motivos que tuvieron los funcionarios que se desahogaron frente a Helms.

En todo caso, se confirma lo dicho inicialmente sobre los esfuerzos gubernamentales por reducir las áreas de conflicto: el procurador Edwin Meese inició una retirada en las críticas contra México, y el Gobierno mexicano protestó formal y enérgicamente.⁶⁹ Este es otro ejemplo de

⁶⁷ La evolución de la cobertura estadounidense sobre drogas se desarrolla en Sergio Aguayo, "México en crisis: apuntes para comprender a la prensa estadounidense", en *Cuadernos Semestrales*, núm. 20 (en prensa).

⁶⁸ *Wall Street Journal*, 30 de mayo de 1986. Véase también a Samuel I. Del Villar, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos...*, op. cit.

⁶⁹ Los puntos de vista que se manejaron en ese incidente están en la "Note of Pro-

cómo actores independientes del Ejecutivo estadounidense pueden incidir sobre la relación.

La deuda pública fue otro aspecto que recibió gran atención aun cuando hubo gran diversidad de opiniones (y paralelismos) tanto en México como en Estados Unidos. Algunos aplauden la férrea decisión mexicana de pagar, pues le evita problemas financieros a Estados Unidos, pero también porque —como dice Richard Feinberg— México ha “hecho fracasar los esfuerzos para crear una poderosa unión de deudores contra acreedores”.⁷⁰ Otros, como Norman Bailey, critican la decisión de endeudarse todavía más. Wayne Cornelius cita a un banquero que afirma que “es irresponsable que el Gobierno mexicano persista en el endeudamiento”.⁷¹ En este sentido, en 1986 resultó evidente cómo aumentó la cifra de aquellos estadounidenses que proponen diversos esquemas para aliviar el problema del pago de la deuda. Una implicación política de ello es que en el hipotético caso de que el Gobierno de México se decidiera por acciones más enérgicas, contaría con algunos aliados.

La política mexicana hacia América Central tiene algunas similitudes con lo dicho sobre deuda pública. Si bien ha irritado profundamente a los sectores más conservadores, también cuenta con aliados porque, como se sabe, la sociedad estadounidense se encuentra dividida sobre este tema. Pese a esto, existen evidencias de que algunos sectores conservadores dentro de la administración Reagan han presionado a México para que modifique su política exterior.

Durante los primeros años de la era reaganiana algunos de los recién llegados a Washington intentaron popularizar el argumento de que México iba hacia el caos o, peor todavía, hacia el comunismo. En 1982, por ejemplo, el entonces miembro del Consejo de Seguridad Nacional, Constantine Menges, hizo circular un memorándum en que predecía otro Irán en México. Al año siguiente, el presidente Reagan presentaba ante el Congreso su versión para Centroamérica de la teoría del dominó, según la cual nuestro país era la fruta más preciada. Este tipo de pronunciamientos manifestaba la vieja desconfianza de la derecha ideológica frente al PRI, al cual siempre han considerado izquierdista y al que no perdonan su política exterior.

El tiempo (y las revelaciones de la prensa estadounidense) han preci-

test Presented Today to the Secretary of State, George P. Schultz, by the Ambassador of Mexico, Jorge Espinosa de los Reyes”, Washington, D.C., 14 de mayo de 1986; la carta que el procurador general mexicano, doctor Sergio García Ramírez, presentó al embajador de Estados Unidos el 19 de mayo de 1986, y los editoriales “The Mexican Drug Wars”, en *The Washington Post*, 16 de mayo de 1986, y “Good Cop, Bad Cop to Mexico”, en *The New York Times*, 18 de mayo de 1986.

⁷⁰ Feinberg, “United States...”, *op. cit.*, p. 5.

⁷¹ Cornelius, *The Political...*, *op. cit.*, p. 17.

sado algunos de los motivos de este discurso conservador. A partir de 1984 y, sobre todo en 1986, se hizo pública la prueba de que esta idea de un México cercano al caos formaba parte de la necesidad de vender la política centroamericana a una sociedad y Congreso escépticos. Según un exfuncionario de la CIA, citado por el *Chicago Tribune*

...el principal motivo tras los esfuerzos de la administración para presentar a México como maduro para un levantamiento político era justificar el enfoque que veía a México como el último en una línea de dominó que empieza en Nicaragua.⁷²

Aunque no se puede saber con certeza la importancia que tuvieron las presiones, para 1986 la realidad ya había desgastado este argumento conservador. Primero, porque México redujo el activismo de su política exterior. Segundo, por los obstáculos cada vez mayores de la política conservadora, sobre todo a partir de los resultados de las elecciones legislativas en Estados Unidos de noviembre de 1986, así como el escándalo Irán-Contra-Gate, y del desprestigio de algunos predicadores de la "mayoría moral". Tercero, porque algunos de los ideólogos más antimexicanos (Roger Fontaine y Constantine Menges, por ejemplo) han salido de sus puestos. Finalmente, porque la relativa estabilización de Guatemala y El Salvador tranquilizó a los sectores moderados.

Así pues, es difícil hacer afirmaciones que engloben los puntos de vista que privan en Estados Unidos sobre el vasto mundo de las relaciones bilaterales. El Informe Stanley refleja la opinión de algunos sectores que recomiendan se adopte una línea más dura porque, según ellos, "México acepta su parte de responsabilidad cuando Estados Unidos toma acciones unilaterales que obligan a México a actuar. Las acciones independientes de Estados Unidos son más efectivas que las exhortativas."⁷³ Liberales, como Guy F. Erb y Cathryn L. Thorup, por el contrario, piensan que el "impacto acumulado de las presiones estadounidenses sobre México es potencialmente dañino para los intereses estadounidenses de largo plazo". Por ello proponen que ambos países desarrollen "un consenso sobre sus intereses nacionales".⁷⁴

Hacia el futuro, mi opinión coincide con la de algunos analistas estadounidenses de que habrá más presiones sobre México. Esto se debe, primero, a que la crisis económica continuará —en el mejor de los casos— por algunos años y con la posibilidad de mayores ajustes en el sis-

⁷² *Chicago Tribune*, 21 de diciembre de 1986.

⁷³ "U.S. Policy...", *op. cit.*, p. 8.

⁷⁴ Guy F. Erb y Cathryn L. Thorup, "Mexico and the United States: National Strategies and Bilateral Interests" (Discussion Draft), Documento presentado en la reunión del U.S.-Mexico Policy Committee of the Overseas Development Council, Oaxtepec, Morelos, 2-4 de abril de 1987, pp. 7 y 13.

tema político. En esos procesos no faltarán sectores estadounidenses que al ver sus intereses amenazados se embarquen por la fácil vía de las presiones. Tampoco puede ignorarse otro ángulo al que generalmente no se le presta atención: tras las entrevistas con algunos estadounidenses me quedó la impresión de que, a raíz de haber presionado sobre la economía, ellos ya probaron las mieles del triunfo y que poco a poco le están perdiendo el miedo al nacionalismo mexicano.

Pareciera como si el nacionalismo mexicano se viera cada vez más como un recurso retórico. Un comentario en el Informe Stanley es sintomático: el "presidente De la Madrid ha cubierto su periodo con exhortativas a sentimientos nacionalistas, al igual que otros presidentes antes que él". En su opinión, que comparten otros analistas, México "no puede continuar escondiéndose tras un nacionalismo exacerbado y esperar que sus problemas internos sean resueltos por Estados Unidos".⁷⁵

Por supuesto que este tipo de apreciaciones no serán fáciles de poner en práctica. Las relaciones entre ambos países han alcanzado tal densidad que es muy difícil que la mera voluntad de un grupo o un Gobierno altere su rumbo; sin embargo, tampoco hay que descartar la gradual construcción de un consenso en torno de un intervencionismo mayor.

En qué forma y en qué renglones pueden darse estas presiones no sólo dependerá de la interpretación que predomine en Estados Unidos, sino de los acontecimientos que haya en México. Lo cierto es que la atención que recibiremos será cada vez mayor y no debería descuidarse su seguimiento ni dejar de explorarse las posibles respuestas mexicanas. Después de todo, una cosa es lo que digan y quieran que hagamos y otra lo que estemos dispuestos a decir y a hacer.

VI

Aunque el propósito de este trabajo es discutir la percepción que de México se tuvo en Estados Unidos durante 1986, considero que se deben hacer algunos comentarios sobre la respuesta mexicana a este respecto. Un punto que debe quedar claro es que sus ideas sobre nosotros se alimentan de un flujo constante de información generado en México. Basta con revisar las fuentes de todos los trabajos de estadounidenses para ver cómo utilizaron puntos de vista mexicanos de diversos oficios y posiciones, los cuales fueron recogidos en entrevistas o publicaciones periódicas. La forma en que ordenaron o interpretaron esa información es lo que reúne la esencia del marco analítico y valorativo con el cual defienden sus intereses.

⁷⁵ "U.S. Policy...", *op. cit.*, p. 8.

Frente a la realidad de su visión de México, la pregunta es qué tan factible (o deseable) es marcar algunas líneas para una posible respuesta. Una primera dificultad para responder se encuentra en la pluralidad de los grupos mexicanos que tienen relaciones con Estados Unidos; otra, la poca comprensión que tenemos de nuestros aciertos y dificultades en entender a ese país. Por ello, los siguientes párrafos son, más que nada, apuntes de futuros ensayos.

El actual grupo gobernante mexicano ha buscado (por convicción, interés o necesidad) no irritar a Washington con quien coincide en muchos renglones de la política económica. Este acuerdo explica, en parte, la irritación y el desconcierto de las autoridades mexicanas por las críticas al ritmo del ajuste económico, a la corrupción, y al fraude electoral. El mismo presidente mexicano consideró necesario decirle al *Council on Foreign Relations* de Nueva York que “desafortunadamente se han difundido observaciones equivocadas, fragmentarias o injustas; otras veces se han descrito como fenómenos generalizados lo que son hechos excepcionales”.⁷⁶

Sin embargo, habría que hacer algunas críticas generales a la política del Gobierno nacional. Una de ellas es que en la representación gubernamental mexicana es evidente la falta de coordinación. En Washington, unos 100 funcionarios mexicanos representan a diversas dependencias; empero, y de acuerdo con fuentes bien informadas, no están organizados, lo que a veces hace que se dupliquen esfuerzos.

Relacionado con lo anterior, se efectuó la contratación, en 1984, de una compañía de relaciones públicas estadounidenses (la Hannaford) con el propósito de presentar el punto de vista del Gobierno mexicano ante los medios de comunicación del país vecino. Hasta febrero de 1987, la Hannaford se encargó de hacer una campaña de relaciones públicas ante sectores no gubernamentales. El diagnóstico del Gobierno mexicano sobre la importancia que tienen estos actores es correcto y confirma la tendencia que mencionábamos. No obstante, el mecanismo utilizado para llegar a dichos sectores es bastante dudoso. No sólo había escepticismo sobre la calidad de su trabajo, sino que, más grave aún, la Hannaford no se comunicaba con la Embajada. Había, pues, varias voces representando a México.

Hay un último aspecto, muy importante, que quisiera plantear y que se relaciona con una tendencia desarrollada en México, la cual podría sintetizarse en una pregunta: ¿el nacionalismo mexicano también está entrando en crisis? Aunque el tema es complejo, debemos recordar que la nacionalidad mexicana se ha construido, en parte, con los golpes que hemos recibido de Estados Unidos. Un elemento cohesionador de nues-

⁷⁶ *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 13, op. cit., p. 103.

tro sistema político ha sido este nacionalismo, que nos distingue de otros países latinoamericanos y que nutre la política exterior. Ese nacionalismo siempre ha tenido que hacer un delicado balance con el imperativo de mantener una relación con Estados Unidos. La autarquía en nuestro caso es imposible.

¿Hasta qué punto las transformaciones en la sociedad mexicana y la crisis están cambiando todo esto? ¿Hasta qué punto puede separarse la política económica de la defensa del sistema político y la diplomacia mexicana? Lo cierto es que los programas de ajuste y el pago de la deuda han implicado una influencia cada vez mayor de instancias estadounidenses en nuestra soberanía económica. Esto se complica debido a que buena parte del actual grupo en el poder coincide con las recetas del Fondo Monetario Internacional o del Departamento del Tesoro. De ahí, entonces, que en algunas reuniones binacionales sobre deuda, reajuste económico o temas similares, sea difícil separar el discurso por nacionalidad!

Esta coincidencia no se extiende a la naturaleza del sistema político o a la diplomacia mexicana en América Central. En esos renglones vienen los llamados en torno a la unidad nacional. Sin embargo, dada la concurrencia en lo económico, pareciera que le falta consistencia al reclamo nacionalista. Después de todo, la defensa de la soberanía no puede ser sectorial ni retórica, menos en momentos tan difíciles como los que estamos viviendo. O es integral y basada en realidades, o es parcial y descoordinada. Tal vez ésta sea una más de las causas que erosionan la legitimidad del sistema político.

Si además agregamos los cambios en la sociedad mexicana, los cuales han implicado que algunos sectores adopten puntos de vista similares a los estadounidenses, y el que exista una pluralidad de relaciones con Estados Unidos, cabría preguntarse qué tanto ha cambiado la imagen de Estados Unidos en la construcción del nacionalismo. Si algunas de estas ideas tienen validez, deberán confirmarse, refutarse o matizarse con una revisión del nuevo contexto creado por la realidad. Un aspecto de esta realidad en transición es comprender lo que piensan de nosotros (complementándolo con lo que pensamos de ellos). El estudio de las percepciones de México en Estados Unidos durante 1986 aclaró algunos puntos y también hizo surgir un gran número de interrogantes acerca del México de hoy y el del futuro.

MÉXICO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ESTADUNIDENSES, 1979-1986: INFERENCIAS PARA LA RELACIÓN BILATERAL¹

JOHN BAILEY

Georgetown University

EN UNA ÉPOCA DE POLÍTICA de masas, un aspecto importante en las relaciones internacionales tiene que ver con las imágenes que los ciudadanos de diferentes países guardan unos de otros. Los medios de comunicación son probablemente la fuente individual de información más significativa que influye en dichas imágenes. A su vez, estas impresiones afectan el comportamiento, tanto intencionado como el que no tiene intención específica —por ejemplo, los viajes o las inversiones— al igual que las actitudes. En conjunto, dichas imágenes, acciones y actitudes abarcan una especie de prejuicio movilizado, el cual —cuando es positivo— puede coadyuvar en la cooperación internacional; pero si es negativo, podría complicar dichas relaciones.

México y Estados Unidos —ligados por geografía e historia, a la vez que separados por la riqueza y el poder desiguales, así como por ser dos variantes de la misma cultura occidental— han atravesado períodos de fricción y de relativa armonía. Con algunas notables excepciones, desde la segunda guerra mundial hasta finales de los años sesenta, las relaciones bilaterales se manejaron en una forma normal y “profesional”. Las razones para que esto haya sido así incluyen igualmente factores internacionales y nacionales. La relativa estabilidad de un mundo bipolar durante la posguerra proporcionó reglas claras para el juego: Estados Unidos asumió la delantera en la “alta política” de las cuestiones mundiales estratégicas y México fue su seguidor. En el plano nacional, ambos países alcanzaron grados relativamente altos de consenso político interno referidos a asuntos fundamentales, entre los que se encuentra la política exterior. La consolidación del sistema político mexicano durante los años cuarenta y cincuenta reforzó su adhesión a una política exterior defensiva, basada en principios ampliamente aceptados, cuyos orígenes se re-

¹ Trabajo presentado ante la reunión anual de la International Studies Association, celebrada en Washington, D.C., del 14 al 18 de abril de 1987. Alon Pinkas y Fred Shepherd ayudaron a reunir los datos. Leonardo French, Vincent Hovenec y Leopoldo Gómez hicieron comentarios útiles. Las usuales negaciones de responsabilidades se aplican.

montaban a mediados del siglo pasado. La preocupación estadounidense respecto de las cuestiones mundiales le permitió flexibilidad en sus tratos con México, haciendo hincapié en la estabilidad. Las dos naciones procuraron aislar la relación bilateral de los asuntos regionales y globales.

A partir de finales de los años sesenta, sin embargo, las bases para una relación bilateral "normal" se comenzaron a desgastar. El orden internacional entró en una etapa más volátil con *détente*; el fortalecimiento de Japón y del Mercado Común Europeo, y la elevación del *status* de las potencias de reciente industrialización. Casi al mismo tiempo, la estrategia mexicana de desarrollo —industrialización mediante la sustitución de importaciones— se enfrentó a una serie de obstáculos para seguir con su crecimiento; las presiones para una reforma continuaron aumentando, aunque definidas de varias maneras. Como parte de un esfuerzo general por promover el cambio, el presidente Echeverría le dio un giro a las políticas, tanto interna como externa, y México buscó un papel más activo en cuestiones regionales y en el diálogo Norte/Sur.

A principios de la década de los sesenta, Estados Unidos afrontó contratiempos para mantener su situación como la potencia económica y militar preeminente del mundo; sus políticas internas también reflejaron mayor fragilidad al seguir desgajándose la Coalición del *New Deal*, que había surgido de la gran depresión. El consenso bipartidario de la posguerra sobre política exterior también se tambaleó. Estas tendencias se extendieron a la relación bilateral. Varios dramáticos incidentes durante los primeros años de los sesenta señalaron un aumento en las tensiones.²

A mediados de esta década, la relación bilateral sufrió nuevas presiones: el impacto petrolero de 1973 y los desacuerdos en 1977 sobre las políticas de petróleo y gas, las perspectivas divergentes respecto de las guerras civiles en Centroamérica, el narcotráfico y la deuda externa. A su vez, estos asuntos complicaron los puntos de disputa más manejables, tales como la migración ilegal, la pesca, las líneas divisorias fronterizas internacionales y los innumerables problemas inherentes a una frontera compartida de 3 200 kilómetros.

A la deriva de sus amarras en el período entre 1940-1970, las políticas internas de ambos países se han vuelto a la vez más conflictivas y más significativas para la relación bilateral. Desde mediados de los ochenta, México está suspendido en el umbral de una profunda, prolongada

² Mi comentario sobre la relación bilateral sigue la estructura establecida por Carlos Rico, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1985: antecedentes y evolución posible del conflicto", Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, documento de trabajo, 1986. Los incidentes a los que me refiero incluyen la *Operation Intercept*, que cerró por un tiempo breve la frontera entre Estados Unidos y México, y la sobretasa del 10% aplicada por Estados Unidos sobre todas las importaciones.

y difícil transición económica. Estados Unidos está sobrellevando su propia crisis, aunque los síntomas en aquel país son menos agudos que los de México. Independientemente de las relaciones intergubernamentales, las dos naciones se vuelven cada vez más integradas en términos económicos, sociales y culturales, lo cual es más notable en la región de la frontera. En este escenario surgen más puntos antagónicos entre ambos y la problemática bilateral tiene mayor resonancia en la vida política interna de cada país.

Los medios de comunicación masiva en ambos territorios reflejan y refuerzan la tirantez de la relación bilateral. Pero en éste, como en muchos otros aspectos, la relación es asimétrica; es decir, los mexicanos están más atentos respecto a su imagen en los medios de comunicación estadounidenses que a la inversa, y lo que vieron y escucharon después de 1981 fue molesto. La cobertura de las noticias desde el punto de vista de muchos tendió a ser desbalanceada, superficial y abrumadoramente negativa. Es fácil comprender que algunos mexicanos —ciudadanos privados y funcionarios del Gobierno por igual— abrigaron fuertes sospechas de que México se hubiera convertido en el blanco de una campaña masiva de desinformación orquestada por alguna fuerza (el Gobierno estadounidense, los inversionistas, los ideólogos conservadores) para obtener alguna concesión (por ejemplo, en la política hacia América Central, en materia de comercio o en materia de inversiones). Con demasiada frecuencia los observadores estadounidenses descartan las quejas mexicanas como si fuesen producto de una xenofobia infundada (y profundamente arraigada) o como una equivocada proyección del sistema mexicano —en donde los medios de comunicación están ciertamente más estrechamente controlados— sobre Estados Unidos.³

Hipótesis y datos

Este trabajo sostiene que el interés de los medios de comunicación estadounidenses hacia México aumentó considerablemente en 1985-1986 y que las preocupaciones sobre reportajes inadecuados, superficiales y desequilibrados tienen, de hecho, bastante fundamento. Por otra parte, las que-

³ Véase Alan Riding, *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, Nueva York, Knopf, 1985, pp. 316-323. Por ejemplo: “después de las primeras devaluaciones del peso mexicano en 1982, los funcionarios [mexicanos] se convencieron de que el *State Department* [Secretaría de Relaciones Exteriores] era el responsable de una serie de reportes televisivos y artículos periodísticos que cuestionaban la estabilidad política de México” (p. 323). Más recientemente, véase el discurso pronunciado por Manuel Camacho, “En defensa de México”, presentado en Washington, D.C., el 12 de noviembre de 1986, y reimpresso en *México-EUA: cooperación y conflicto*, Memoria del foro efectuado en México, del 15 al 18 de diciembre de 1986, pp. 11-17.

jas acerca de campañas noticiosas diseñadas para desestabilizar a México son equivocadas y peligrosas. Están equivocadas, porque los medios de comunicación norteamericanos operan de acuerdo con su propia lógica interna, con bastante (aunque no completa) independencia de otras fuerzas. Y las quejas respecto de una conspiración son peligrosas porque refuerzan un comportamiento negativo que puede empeorar la relación bilateral de manera innecesaria. Aunque rebasa el alcance del presente ensayo, una prescripción de políticas implícita en mi análisis es que los mexicanos tienen la opción de influir en los medios de comunicación estadounidenses, y esto constituiría una respuesta más positiva.

Esta ponencia informa sobre la cobertura que de México dieron dos periódicos y tres cadenas nacionales de televisión estadounidenses entre 1979-1986, y hace especulaciones acerca de cómo dicha cobertura afecta la relación bilateral. Los diarios son *The New York Times* y *The Washington Post*, y las cadenas son ABC, NBC y CBS. El *Times* y el *Post* fueron seleccionados de entre casi 1 700 diarios, debido a que éstos, junto con *The Wall Street Journal*, el *Christian Science Monitor*, así como unos cuantos periódicos regionales —tales como *Los Angeles Times*—, encabezan la llamada “prensa de prestigio”. Los periódicos de prestigio son importantes por varios aspectos. Proporcionan servicios cablegráficos y artículos contratados a periódicos de todo el país. Además, la élite social y política de Estados Unidos generalmente leen uno o más de ellos en forma regular. La prensa influye en los medios de comunicación electrónicos debido a que los periodistas de las transmisiones “peinan” los periódicos en busca de historias noticiosas e indicaciones. La televisión es la principal fuente de noticias del exterior para la mayoría de los ciudadanos estadounidenses, y —aunque están bajando un poco sus *ratings*— los noticiarios vespertinos de las cadenas nacionales todavía son los dominantes. Por otra parte, los diarios de prestigio, especialmente *The New York Times*, y las noticias de las cadenas de televisión también son seguidas por la élite mexicana. Así, como punto de partida para ampliar la investigación anterior, se seleccionó el año 1979.

Se hacen aquí por lo menos dos suposiciones importantes de sentido común. Estrictamente considerados, los datos reportan cantidades de cobertura y no la calidad de la misma. Basado en mi muestreo y en los comentarios de otros, considero que puedo inferir por el *timing* y la naturaleza de los hechos, algo respecto del probable tono de la cobertura mencionada. También hago la suposición de que la cobertura proporcionada por los medios de comunicación influye en la opinión de la élite en forma predecible, o sea, que un aumento en la cantidad de las noticias —la mayoría de éstas negativas— empeora la imagen del tema.

Varios sucesos provocaron que la cobertura de México proporcionada por los medios de comunicación variara notablemente durante 1979-1986. El impacto petrolero de 1979 y la preocupación estadounidense

por abrir fuentes de energía reforzaron el interés por México. El hecho de que la crisis centroamericana haya explotado en 1979 aumentó la cobertura a dos temas más: México inmerso en la teoría del dominó, cuya caída traería caos a la frontera estadounidense; y la política de México hacia Centroamérica, que con frecuencia difería de la del Gobierno de Estados Unidos. La elección de Ronald Reagan reforzó la atención; su experiencia como gobernador de California lo había puesto en contacto más cercano con México y su retórica de campaña sobre un acuerdo norteamericano sugirió un interés especial en los países vecinos. También el criterio de Reagan de línea dura y antisoviético en las relaciones exteriores se reflejó en una posición Este/Oeste sobre las cuestiones centroamericanas, lo que originó mayores posibilidades de que hubiera conflictos con México. La caída financiera mexicana, en agosto de 1982, puso de relieve la enormidad de la situación de la deuda (si no es que a la crisis económica estructural que en parte la causó). Empero, para los medios de comunicación, el año clave por excelencia fue 1985, que empezó con violencia política en la frontera norte; un sonado doble homicidio en el estado de Jalisco, seguido en rápida sucesión por escándalos sobre drogas, fraude electoral en las entidades del norte, devastadores terremotos en las entidades occidentales y centrales, que terminó con un derrumbamiento en los precios petroleros, lo cual reintensificó la crisis de la deuda. Estimulados en parte por las audiencias en el Senado de Estados Unidos, los medios de comunicación volvieron a trabajar en 1986 los temas y los reportajes del año anterior.

Después de repasar los datos sobre la cobertura, realicé una especulación sobre las probables inferencias para la relación bilateral. Aunque los datos son inadecuados, parece que para mediados de 1986 el interés de los medios de comunicación no había dañado sustancialmente la imagen de México en Estados Unidos —por lo menos hasta donde lo pudo medir una encuesta de la opinión pública. Por otra parte, para fines de 1986, la imagen que tenían los mexicanos del Gobierno y del pueblo estadounidenses sí podría haberse deteriorado hasta cierto punto. De nuevo, los datos de opinión son demasiado escasos para apoyar conclusiones firmes. La inferencia más significativa, a mi juicio, es que por medio de diversos mecanismos de retroalimentación y de amplificación, el interés de los medios de comunicación complicó en un momento crítico la política mexicana interna. Mientras que los dos vecinos tratan de acomodarse en un escenario bilateral y global transformados, se puede pronosticar que futuros episodios de conflicto serán amplificados por los medios de comunicación.

La cobertura de México en los medios de comunicación estadounidenses, 1979-1986

Una nota de introducción sobre la naturaleza de los medios de comunicación estadounidenses es necesaria para tener una perspectiva sobre el reciente tratamiento que se da a México. Los medios de comunicación son difícilmente neutrales en sus reportajes, y sus valores fundamentales actúan todavía con más fuerza al interpretar los asuntos del exterior. Son etnocéntricos al juzgar a los países extranjeros según los valores básicos estadounidenses y al enfatizar los puntos que conciernen a los ciudadanos e intereses estadounidenses.⁴ Podría uno decir que los medios de comunicación tienen una concepción liberal pluralista de la democracia, que recalca las libertades individuales y la competencia entre los partidos en elecciones limpias. Más aún, se considera que apoyan una forma moderada de capitalismo benigno, regulado por el Gobierno para evitar los abusos del monopolio y la explotación. Los periodistas se ven a sí mismos como los guardianes de la moralidad pública y del orden social; están en alerta para poner en evidencia el mal comportamiento de los funcionarios públicos o de otros que ocupan puestos de confianza pública, como en los bancos, la Iglesia y la educación.⁵

Estos valores comprenden una ideología rudimentaria, mezcla de opiniones liberales (tanto en los sentidos clásicos como los del Nuevo Trato) y de opiniones conservadoras. Sin embargo, el valor básico es un reformismo muy semejante a la convicción del Progresivismo —un movimiento reformista esencialmente urbano, sobre todo entre la clase media, de principios de este siglo— en el cual los periodistas desempeñaron papeles importantes. Son estos medios de comunicación los que apoyan un gobierno abierto y meritocrático, que se oponen al populismo, socialismo, comunismo, corrupción y autoritarismo. Podría uno también argumentar que los medios de comunicación son conservadores en el sentido de preservar un orden social basado en gran parte en los valores de la clase media y alta estadounidenses.

La dinámica de estos medios frecuentemente produce un fenómeno conocido como “periodismo en manada” (*pack journalism*) que algunas

⁴ El etnocentrismo es válido, por supuesto, también para México. Aun cuando no conozco ningún estudio específico sobre ese tema, yo propondría la hipótesis de que Estados Unidos recibe un tratamiento significativamente más negativo en los medios impresos mexicanos de lo que recibe México en aquel país. Los medios electrónicos, especialmente aquellas estaciones de televisión que son propiedad de Televisa y operadas por ella, probablemente sí presentan una imagen favorable de Estados Unidos. Véase Daniel Levy, “The Political Consequences of Changing Socialization Patterns”, en Roderic A. Camp (ed.), *Mexico's Political Stability: The Next Five Years*, Boulder, Westview, 1986, pp. 19-46.

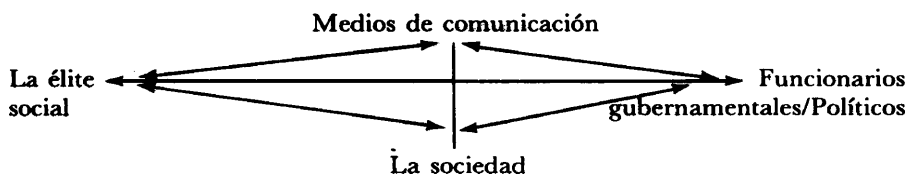
⁵ Este párrafo y el siguiente se basan en Herbert J. Gans, *Deciding What's News: A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek and Time*, Nueva York, Pantheon, 1979.

veces semeja una campaña orquestada sobre uno u otro tema, que para la víctima o el observador escéptico parece una conspiración. Una hipótesis sobre esta situación basada en concepciones populares podría sostener que la élite económica controla tanto el Gobierno como los medios de comunicación y que a título personal los banqueros o los industriales —por ejemplo— pueden simplemente dar instrucciones telefónicas a los editores o productores. De hecho, en Estados Unidos pueden haber poblaciones dominadas por una sola compañía donde la realidad se aproxime a esta imagen. Pero a niveles regionales y nacionales, las relaciones son mucho más complejas, dinámicas y perdurables.

Según se esboza en la gráfica 1, tanto los medios de comunicación como los políticos continuamente están monitoreando la sociedad y la élite social, así como los unos a los otros. La relación es de cooperación y conflicto. Los periodistas necesitan tener acceso a las fuentes; los políticos buscan un tratamiento favorable en los medios de comunicación y, por ello, junto con muchas otras élites e intereses, se esfuerzan por influir en el comportamiento de los medios. Debido a que los políticos son considerados sujetos de noticia, los medios de comunicación les dan constantemente cobertura a sus actividades. Los políticos más importantes hacen declaraciones a la prensa de prestigio y de allí son amplificadas a través de los servicios cablegráficos y del “eco” de los medios de comunicación electrónicos. Dentro de esta dinámica, cabe resaltar la preocupación existente entre periodistas —como profesionales que son— y entre periódicos y estaciones de emisión y difusión como empresas de negocios, en no dejarse ganar por los competidores. Entonces, la secuencia de declaraciones, cobertura, amplificación y respuestas puede dar la impresión de una campaña orquestada.

GRÁFICA 1

Relaciones clave en el comportamiento de los medios de comunicación



Pero la dinámica de los relatos de hechos está moldeada por varios factores. Primero, los medios de comunicación filtran las noticias cuando juzgan los motivos y la veracidad de las fuentes. Un político podría así recibir una cobertura “derecha” por una declaración y después ser

objeto de coro de críticas sobre los motivos y la veracidad de la misma. En segundo lugar, los políticos están atentos a las preocupaciones sociales más amplias; por esto cobijan sus mensajes con símbolos que pueden influir en la sociedad. Una consecuencia es que a los políticos les resulta difícil patrocinar proyectos que son irrelevantes para los intereses de la sociedad o abogar por aquellos puntos de vista que sean antagónicos a la corriente principal. Un político de talla presidencial puede disfrutar de mayor margen para escoger los temas a que se refiera, pero aun así un presidente tan popular como Ronald Reagan encuentra resistencia a sus políticas, en oposición con su aceptación personal en general.⁶ Finalmente, el ritmo con el que se producen las historias noticiosas significa que el período de atención de los medios de comunicación es variable. Lo que pudiera parecer un tema significativo y perdurable —las guerras centroamericanas son un buen ejemplo— puede dominar las noticias por tres o cuatro días, para luego pasar a páginas interiores, o desaparecer por completo, al girar la atención de los medios de comunicación a otro tema.

Todas las consideraciones sugieren que es difícil inventar y mantener una campaña en los medios de comunicación. Sin embargo, cuando ciertas condiciones convergen, las consecuencias pueden ser un estallido de cobertura intensa que aparenta ser una campaña. Las condiciones clave son uno o más incidentes espectaculares que mueven de manera violenta las preocupaciones más entrañables a la sociedad, que pueden a su vez ser amplificadas por los políticos. Muestras recientes de dichas convergencias incluyen los incidentes de los rehenes en Europa, en 1985, y el desastre espacial del Challenger, en 1986. El llamado “escándalo Irangate”, en cambio, hasta ahora no ha logrado despertar mucho interés fuera de un círculo limitado.

El grueso de los reportajes estadounidenses se refiere a cuestiones internacionales. Con respecto a las cantidades de contenido internacional en los periódicos, un estudio de cuatro grandes diarios en los años setenta encontró que la mayor atención estaba en temas como la URSS, China y Japón y los principales países europeos; la atención variaba en los puntos conflictivos (por ejemplo, el Medio Oriente), con considerablemente menor énfasis en los países en desarrollo. Aun así, México recibió espacio constantemente en el *Chicago Tribune* y el *Los Angeles Times*. El *New York Times* y el *Washington Post* le dedicaron más cobertura a Europa que a otras regiones, “...pero ambos le concedieron a México la prioridad entre los estados y países tercermundistas ‘al sur del Río Bravo’”. En igualdad de circunstancias, sucesos en otras partes de América Latina, Afri-

⁶ Las encuestas revelan consistentemente una brecha entre el apoyo del público al presidente Reagan como personalidad y a las políticas que él apoya; brecha especialmente evidente con respecto a su política sobre América Central.

ca, y Asia recibieron menor atención que los asuntos mexicanos".⁷ El Cuadro 1 muestra la posición de México en los cuatro diarios citados.

Cuadro 1

Resumen de prioridades relativas para la cobertura internacional
en cuatro periódicos estadounidenses, 1972-1978
(%)

50 países	<i>New York Times</i>	<i>Washington Post</i>	<i>Chicago Tribune</i>	<i>Los Angeles Times</i>
Que recibieron más cobertura que México	40	40	20	14
Que recibieron la misma cobertura que México	10	12	10	7
Que recibieron menos cobertura que México	50	48	70	82

Fuente: T.M. Laichas, "México in the U.S. Press: A Quantitative Study, 1972-1978", *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 20, 1980, p. 596.

A finales de los setenta, más de las dos terceras partes de la población estadounidense señaló que la televisión era su principal fuente de noticias; en 1971, representaba 60%. Las comunicaciones por satélite y el equipo electrónico para la recolección de noticias han acrecentado en gran medida la cobertura de las noticias del exterior. Durante los setenta, el noticiario promedio de las cadenas televisivas contenía 17 reportajes con un nivel medio de contenido de noticias internacionales del 37%. Con aproximadamente 10 de los 27 minutos de una proyección típica de noticias dedicados a sucesos internacionales, solamente se pueden presentar breves tratamientos de unos cuantos países. Sólo unas 20 naciones fueron mencionadas en más del 2% de las historias de noticias internacionales. Al igual que en los periódicos, tendieron a ser las naciones más importantes (la URSS, Gran Bretaña, Francia, República Federal Alemana, Japón y China) o aquellas involucradas en conflictos importantes

⁷ T.M. Laichas, "Mexico in the U.S. Press: A Quantitative Study, 1972-1978", en *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 20, 1980, pp. 586-587.

(Vietnam, los países del Medio Oriente). Empero, la cobertura de los países en desarrollo fue descuidada. La atención a América Latina mostró un incremento gradual durante el periodo 1972-1979 y —con excepción de México— la cobertura de la mayoría de las naciones de la región se presentó como respuesta a una crisis.⁸

Un estudio de la cobertura de noticias sobre Latinoamérica por las cadenas durante 1970-1973, 1978-1979 encontró relativamente mayor atención sobre México y Cuba, y recalcó el enfoque de la televisión sobre las crisis.

Mientras que la cobertura de México y Cuba está también determinada por el momento y el tema, de todas las naciones latinoamericanas, estos dos países recibieron la más constante atención de las cadenas y, hablando relativamente, sobre una mezcla de asuntos. El patrón de temas está más balanceado para México, en el sentido de que la tendencia fue cubrir una gran variedad de cuestiones en cualquier año dado. Este patrón sugiere que la proximidad geográfica y la interdependencia de los problemas puede favorecer, aunque sea muy débilmente, una cobertura más consistente y multifacética.⁹

En general, la atención televisiva sobre Latinoamérica se incrementó durante 1972-1979, al subir de 6.6 a 14.1 por ciento en las cadenas de noticias del exterior.¹⁰ Como podría esperarse, Cuba y América Central figuraron preeminentemente. México, que se colocó entre los que recibieron mayor cobertura, aumentó de 17 minutos de cobertura en 1970, a 88 minutos en 1979.¹¹

Las tendencias más recientes muestran, de acuerdo con el Cuadro 2, la cobertura de los medios de comunicación de México durante 1979-1986. Los hallazgos más importantes están en el auge de 1979, un ligero aumento en 1982 y el pronunciado resurgimiento durante 1985-1986. Al igual que en los setenta, el *Times* le dio, en promedio, más espacio a México, aunque el *Post* "lo alcanzó" en 1985-1986. De la misma manera que en los setenta, la NBC y la CBS le prestaron en general más atención a México, aunque la ABC casi prácticamente redujo esa diferencia en 1985.

⁸ James F. Larson, "International Affairs Coverage on U.S. Evening Network News, 1972-1979", en William C. Adams (ed.), *Television Coverage of International Affairs*, Norwood, ABLEX, 1982, pp. 15-44. El *Time* del 16 de marzo de 1987, en su página 63, reportó que "en 1980 las tres transmisiones [de noticias de las cadenas] atrajeron al 72% de los televidentes; hasta el momento, en esta temporada, la proporción es del 63 por ciento".

⁹ Waltraud Queiser Morales, "Revolutions, Earthquakes and Latin America: The Networks Look at Allende's Chile and Somoza's Nicaragua", en William C. Adams, *op. cit.*, p. 89.

¹⁰ Larson, *op. cit.*, p. 37.

¹¹ Morales, *op. cit.*, p. 82.

Cuadro 2

Cobertura noticiosa de México en Estados Unidos, 1979-1986
(por trimestre, en pulgadas de columnas o segundos
de noticias vespertinas de las cadenas)

Años/Trimestres		NYT	WP	ABC	NBC	CBS	
1979	1	1 285	614	1 700	1 865	1 950	1
	2	478	133	230	480	180	
	3	604	482	940	350	140	
	4	371	264	705	360	750	
1980	1	314	109	—	150	550	
	2	267	65	140	150	190	
	3	210	80	140	55	110	
	4	160	61	180	260	560	
1981	1	198	231	790	510	510	
	2	139	240	320	560	920	
	3	227	147	480	1 020	990	
	4	275	119	—	170	150	
1982	1	224	99	640	1 140	1 300	
	2	267	42	300	280	160	
	3	500	282	1 160	1 860	1 050	2
	4	572	91	330	140	400	
1983	1	175	128	450	880	660	
	2	160	127	50	150	220	
	3	281	198	780	660	450	
	4	77	84	190	680	70	
1984	1	292	72	50	600	250	
	2	281	215	700	590	360	
	3	257	204	340	190	1 000	
	4	276	149	380	920	880	
1985	1	242	332	2 040	1 900	1 390	3
	2	218	311	290	610	440	
	3	421	376	2 680	2 810	3 490	4
	4	235	284	510	710	1 020	
1986	1	408	180	270	580	680	
	2	856	863	1 640	1 530	1 770	5
	3	479	532	n.d.	n.d.	n.d.	
Media trimestral =		340	230	610	739	753	
Media anual =		1 372	918	2 443	2 955	3 012	

Nota: Las siglas que encabezan las columnas corresponden a: NYT = *New York Times*; WP = *Washington Post*; ABC = *American Broadcasting Company*; NBC = *National Broadcasting Company*; CBS = *Columbia Broadcasting System*.

Aunque se notan puntos de actividad especial correspondientes a cada organización de noticias, por lo general, la intensificación de la cobertura aparece en cinco bloques. Mucho sucedió en 1979: el primer trimestre de ese año las visitas a México del presidente Jimmy Carter y del papa Juan Pablo se combinaron con un interés en las cuestiones de energéticos a raíz de la segunda conmoción petrolera. Más tarde, ese mismo año, hubo cambios en el gabinete; visitas de Fidel Castro y del sha de Irán; el derrame de un pozo petrolero en el Golfo de México; las elecciones de medio periodo en México; la Ley de inmigración en Estados Unidos y la crisis centroamericana que iba siendo cada vez más candente.

Después de 1979, el ritmo de la cobertura bajó notablemente hasta el tercer trimestre de 1982, en que ocurrió el colapso financiero y la nacionalización de la banca.

Al igual que 1979, 1985 fue extraordinario. El 11 de febrero, Enrique Camarena, un agente de la DEA (agencia estadounidense contra el narcotráfico) asignado a Guadalajara, y su piloto, Alfredo Zavala, fueron reportados como desaparecidos. Unas tres semanas más tarde fueron encontrados sus cuerpos —mostrando señales de tortura—, y se desarrolló un macabro relato de violencia, corrupción e incompetencia oficial relacionados con el tráfico de drogas. En junio y julio, los medios de comunicación se concentraron en las elecciones de medio periodo y dieron énfasis a las denuncias de fraude en los estados norteros de Sonora y Nuevo León. En septiembre acontecieron los devastadores terremotos. Finalmente, en noviembre, los precios petroleros bajaron y la atención pública se centró en la problemática de la deuda.

En 1986 los reportajes principales fueron sobre las repercusiones del colapso en los precios petroleros para la economía de México, y su capacidad para pagar intereses sobre la deuda externa. En mayo, el senador Jesse Helms (Republicano-Carolina del Norte) presidió una serie de audiencias sobre México que resaltaron los problemas de las drogas, la migración ilegal, la corrupción y el autoritarismo político. Estas audiencias generaron bastante atención y contribuyeron a un reciclaje de los temas y eventos de 1985.

El *New York Times*, como se aprecia en el Cuadro 3, muestra pocas excepciones a este patrón general.¹² El grueso de su cobertura centró la atención en temas políticos y económicos. Los años pico fueron 1979,

¹² Un comentario sobre el método. Las categorías usadas aquí son adaptaciones de las que utilizó Morales, *op. cit.*, p. 85. La *Information Service of Latin America* publicó recortes completos de varios periódicos estadounidenses y británicos durante 1979-1986. Incluye historias noticiosas, editoriales y cartas a la redacción. Yo considero que como medida de análisis las pulgadas de columna son más útiles que el número de reportajes. Mis asistentes le asignaron solamente un artículo a cada categoría, siendo para ello especialmente importante el título del reportaje. Las medidas fueron hechas en números enteros de pulgadas de columna, desde el principio hasta el final del texto.

1982 y 1986. Asimismo, se prestó considerable interés a las cuestiones de inmigración tanto en 1979 como en 1984, cuando estaba discutiéndose la legislación al respecto en Estados Unidos. Sus reacciones ante los homicidios relacionados con el narcotráfico en 1985 fueron poco alarmistas, relativamente, en comparación con la del *Post* (que se analizan posteriormente) y las cadenas de televisión. Especialmente pronunciado resulta el incremento en la atención a cuestiones políticas, económicas y lo relacionados con las drogas, en 1986.

Cuadro 3

Cobertura de México por el *New York Times*, 1979-1986
(por trimestre, en pulgadas de columna)

Años/Trimestres		Pol	Eco	Des	Nar	Cor	Inm	Vio	Otr	Total
1979	1	363	504	—	—	114	224	—	80	1 285
	2	77	221	—	33	—	56	—	91	478
	3	140	199	18	30	—	146	5	66	604
	4	87	160	25	—	25	50	24	—	371 (2 738)
1980	1	80	142	—	41	12	—	—	39	314
	2	92	88	—	13	13	34	—	27	267
	3	97	101	—	—	12	—	—	—	210
	4	38	48	—	—	20	18	—	36	160 (951)
1981	1	135	59	—	—	—	—	4	—	198
	2	56	72	27	—	—	—	1	8	139
	3	70	113	—	—	—	3	2	39	227
	4	138	65	8	—	—	15	—	49	275 (839)
1982	1	93	100	—	—	—	—	—	31	224
	2	99	141	2	—	—	—	25	—	267
	3	81	393	—	19	7	—	—	—	500
	4	209	257	—	—	42	64	—	—	572 (1 563)
1983	1	21	93	—	—	33	28	—	—	175
	2	126	14	—	—	—	11	—	9	160
	3	68	76	—	—	44	12	12	69	281
	4	41	36	—	—	—	—	—	—	77 (693)
1984	1	48	94	—	10	55	9	—	76	292
	2	202	41	—	—	—	34	4	—	281
	3	64	128	2	—	—	27	20	16	257
	4	95	92	24	—	—	34	13	18	276 (1 106)

Años/Trimestres		Pol	Eco	Des	Nar	Cor	Inm	Vio	Otr	Total
1985	1	48	63	4	53	—	—	—	74	242
	2	105	21	—	17	14	—	18	43	218
	3	84	84	163	3	—	26	21	40	421
	4	57	75	62	16	—	—	3	22	235 (919)
1986	1	9	299	10	16	—	26	22	26	408
	2	244	287	12	275	15	—	—	23	856
	3	161	145	2	90	16	14	3	48	479 (1 743)
Media trimestral = 340										
Media anual = 1 362										

Nota: Las abreviaturas que encabezan las columnas corresponden a: Pol = Política; Eco = Economía; Des = Desastre; Nar = Narcotráfico; Cor = Corrupción; Inm = Inmigración; Vio = Violencia; Otr = Otros.

Fuente: Servicio de Información para América Latina.

El *Post* sigue el patrón general, con un mayor incremento en los reportajes en 1985-1986 que el *Times*, como se puede ver en el Cuadro 4. Su reacción por los asesinatos relacionados con drogas es mucho más pronunciado; da un salto en la cobertura, desde prácticamente nada a 188 pulgadas de columnas en el primer trimestre de 1985. El *Post* casi iguala la cobertura del *Times* en lo que se refiere a los sismos, y lo sobrepasa sustancialmente en hechos políticos en el tercer y cuarto trimestres de ese año. Aunque la cobertura del *Times* en asuntos económicos es más del triple de la del *Post* en el primer trimestre de 1986 el periódico de Washington sobrepasa al de Nueva York en los siguientes dos trimestres.

Cuadro 4

Cobertura de México por el *Washington Post*, 1979-1986
(por trimestre, en pulgadas de columnas)

Años/Trimestres		Pol	Eco	Des	Nar	Cor	Inm	Vio	Otr	Total
1979	1	222	212	—	3	—	114	—	63	614
	2	21	80	—	—	—	32	—	—	133
	3	143	166	—	—	41	116	—	16	482
	4	103	42	25	—	—	55	14	25	264 (1 493)
1980	1	8	36	—	—	21	18	—	26	109
	2	11	33	2	—	—	17	2	—	65
	3	34	21	25	—	—	—	—	—	80
	4	29	7	—	—	—	3	22	—	61 (315)

Años/Trimestres		Pol	Eco	Des	Nar	Cor	Inm	Vio	Otr	Total
1981	1	162	44	—	—	—	25	—	—	231
	2	23	6	—	—	—	32	28	151	240
	3	31	46	1	—	34	14	—	21	147
	4	119	—	—	—	—	—	—	—	119 (737)
1982	1	55	29	2	—	13	—	—	—	99
	2	17	—	—	—	25	—	—	—	42
	3	75	175	—	—	15	17	—	—	282
	4	26	65	—	—	—	—	—	—	91 (514)
1983	1	38	89	1	—	—	—	—	—	128
	2	79	48	—	—	—	—	—	—	127
	3	69	73	—	—	56	—	—	—	198
	4	3	46	—	—	—	32	—	—	84 (537)
1984	1	23	30	—	—	—	13	—	6	72
	2	21	20	—	22	82	57	13	—	215
	3	32	69	34	—	—	52	17	—	204
	4	33	27	60	—	—	—	29	—	149 (640)
1985	1	58	23	1	188	—	8	—	54	332
	2	55	27	—	126	34	—	14	55	311
	3	103	68	158	12	—	—	7	28	376
	4	174	65	22	—	—	10	—	13	284 (1 303)
1986	1	4	91	—	71	11	—	—	3	180
	2	272	317	—	99	37	50	23	65	863
	3	169	163	14	143	—	—	—	43	532 (1 575)
Media trimestral = 230										
Media anual = 918										

Nota: Las abreviaturas que encabezan las columnas corresponden a: Pol - Política; Eco - Economía; Des - Desastre; Nar - Narcotráfico; Cor - Corrupción; Inm - Inmigración; Vio - Violencia; Otr - Otros.

Fuente: Servicio de Información para América Latina.

Las cadenas televisivas proporcionaron a México una cobertura generalmente menos consistente, con períodos de olvido seguidos por chispazos de interés. La televisión resalta historias noticiosas que contienen acción e imágenes intensas —tales como peleas con armas de fuego, desastres naturales, manifestaciones violentas de protesta— o las que contienen un interés humano dramático, como la de los rehénos o las operaciones de rescate. Esto ayuda a explicar el extraordinario énfasis que se le dio a la muerte de Camarena y al temblor en 1985. Discutiblemente,

las historias noticiosas de ese año llevaron a las cadenas a darle más énfasis todavía a las audiencias de Helms en 1986. Con algunas variantes menores —por ejemplo, la mayor atención de NBC a la inmigración— el hallazgo más notable es la similitud global de cobertura de las tres cadenas (Cuadros 5, 6 y 7).¹³

Cuadro 5

Cobertura de México en noticiarios de ABC, 1979-1986
(por trimestre, en segundos de noticiarios vespertinos)

Años/Trimestres		Pol	Eco	Des	Nar	Cor	Inm	Vio	Otr	Total
1979	1	800	20	20	—	—	—	—	860	1 700
	2	110	120	—	—	—	—	—	—	230
	3	120	50	750	20	—	—	—	—	940
	4	75	220	410	—	—	—	—	—	705 (3 575)
1980	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	2	—	10	20	—	—	110	—	—	140
	3	—	—	140	—	—	—	—	—	140
	4	160	—	20	—	—	—	—	—	180 (360)
1981	1	550	—	—	—	—	—	20	200	790
	2	320	—	—	—	—	—	—	—	320
	3	50	60	—	—	—	320	—	50	480
	4	—	—	—	—	—	—	—	—	— (1 590)
1982	1	640	—	—	—	—	—	—	—	640
	2	—	—	110	—	190	—	—	—	300
	3	270	660	30	—	—	180	—	20	1 160
	4	70	20	—	—	—	140	—	—	330 (2 430)
1983	1	—	280	50	—	—	120	—	—	450
	2	20	—	—	—	—	—	—	30	50
	3	780	—	—	—	—	—	—	—	780
	4	—	190	—	—	—	—	—	—	190 (1 470)
1984	1	—	50	—	—	—	—	—	—	50
	2	240	—	—	—	—	—	—	460	700
	3	100	—	—	—	—	—	—	240	340
	4	—	—	220	110	—	—	50	—	380 (1 470)

¹³ *Television News Index and Abstracts* es un índice mensual de las noticias en los noticiarios vespertinos de las cadenas. Proporciona el tiempo concedido a cada historia junto con un breve resumen sobre el contenido.

<i>Años/Trimestres</i>		<i>Pol</i>	<i>Eco</i>	<i>Des</i>	<i>Nar</i>	<i>Cor</i>	<i>Inm</i>	<i>Vio</i>	<i>Otr</i>	<i>Total</i>
1985	1	580	—	—	1 420	—	—	40	—	2 040
	2	—	—	—	230	—	—	60	—	290
	3	290	—	2 250	140	—	—	—	—	2 680
	4	—	—	390	—	—	—	—	120	510 (5 520)
1986	1	40	50	140	40	—	—	—	—	270
	2	240	600	360	440	—	—	—	—	1 640 (1 910)
<i>Media trimestral = 610</i>										
<i>Media anual = 2 443 (41 min.)</i>										

Nota: Las abreviaturas que encabezan las columnas corresponden a: Pol = Política; Eco = Economía; Des = Desastre; Nar = Narcotráfico; Cor = Corrupción; Inm = Inmigración; Vio = Violencia; Otr = Otros.

Fuente: *Television News Index and Abstracts*.

Cuadro 6

Cobertura de México en noticiarios de CBS, 1979-1986
(por trimestre, en segundos de noticiarios vespertinos)

<i>Años/Trimestres</i>		<i>Pol</i>	<i>Eco</i>	<i>Des</i>	<i>Nar</i>	<i>Cor</i>	<i>Inm</i>	<i>Vio</i>	<i>Otr</i>	<i>Total</i>
1979	1	640	410	75	—	—	—	—	740	1 865
	2	230	230	—	—	—	20	—	—	480
	3	200	130	—	—	—	—	20	—	350
	4	100	50	210	—	—	—	—	—	360 (3 055)
1980	1	60	20	70	—	—	—	—	—	150
	2	20	20	110	—	—	—	—	—	150
	3	5	—	50	—	—	—	—	—	55
	4	200	30	30	—	—	—	—	—	260 (615)
1981	1	430	20	—	—	—	—	—	60	510
	2	250	190	—	—	—	120	—	—	560
	3	360	60	140	—	—	290	—	170	1 020
	4	170	—	—	—	—	—	—	—	170 (2 260)
1982	1	910	140	60	—	—	—	—	30	1 140
	2	—	—	280	—	—	—	—	—	280
	3	400	940	190	—	—	180	130	20	1 860
	4	30	80	30	—	—	—	—	—	140 (3 470)

<i>Años/Trimestres</i>		<i>Pol</i>	<i>Eco</i>	<i>Des</i>	<i>Nar</i>	<i>Cor</i>	<i>Inm</i>	<i>Vio</i>	<i>Otr</i>	<i>Total</i>
1983	1	40	660	—	—	—	180	—	—	880
	2	20	—	—	—	—	90	—	40	150
	3	350	170	—	—	—	140	—	—	660
	4	40	640	—	—	—	—	—	—	680 (2 370)
1984	1	—	110	—	—	—	300	—	190	600
	2	370	—	220	—	—	—	—	—	590
	3	70	—	—	—	—	—	—	120	190
	4	—	—	640	140	—	—	140	—	920 (2 300)
1985	1	160	90	—	1 590	—	—	—	60	1 900
	2	20	—	—	270	—	250	70	—	610
	3	350	—	2 260	130	—	—	—	70	2 810
	4	—	30	300	40	—	—	170	170	710 (6 030)
1986	1	20	—	300	260	—	—	—	—	580
	2	30	430	150	690	—	—	20	210	1 530 (2 110)
<i>Media trimestral = 739 (12 min.)</i>										
<i>Media anual = 2 955 (49 min.)</i>										

Nota: Las abreviaturas que encabezan las columnas corresponden a: Pol = Política; Eco = Economía; Des = Desastre; Nar = Narcotráfico; Cor = Corrupción; Inm = Inmigración; Vio = Violencia; Otr = Otros.

Fuente: Véase Cuadro 5.

Cuadro 7

Cobertura de México en noticiarios de NBC, 1979-1986
(por trimestre, en segundos de noticiarios vespertinos)

<i>Años/Trimestres</i>		<i>Pol</i>	<i>Eco</i>	<i>Des</i>	<i>Nar</i>	<i>Cor</i>	<i>Inm</i>	<i>Vio</i>	<i>Otr</i>	<i>Total</i>
1979	1	500	300	50	—	—	—	—	1 100	1 950
	2	100	—	80	—	—	—	—	—	180
	3	30	110	—	—	—	—	—	—	140
	4	290	120	340	—	—	—	—	—	750 (3 020)
1980	1	50	—	—	—	—	500	—	—	550
	2	—	10	70	—	—	110	—	—	190
	3	30	—	80	—	—	—	—	—	110
	4	380	—	—	—	—	180	—	—	560 (1 410)

<i>Años/Trimestres</i>		<i>Pol</i>	<i>Eco</i>	<i>Des</i>	<i>Nar</i>	<i>Cor</i>	<i>Inm</i>	<i>Vio</i>	<i>Otr</i>	<i>Total</i>
1981	1	510	—	—	—	—	—	—	—	510
	2	700	—	—	—	—	—	—	220	920
	3	350	100	20	—	—	390	—	130	990
	4	120	—	—	—	—	—	—	30	150 (2 570)
1982	1	230	50	—	—	—	—	—	210	300
	2	—	—	160	—	—	—	—	—	160
	3	260	450	30	90	110	110	—	—	1 050
	4	70	250	—	—	20	—	—	60	400 (2 910)
1983	1	10	180	290	—	—	170	—	10	660
	2	60	—	160	—	—	—	—	—	220
	3	170	150	110	—	—	20	—	—	450
	4	20	50	—	—	—	—	—	—	70 (1 400)
1984	1	150	100	—	—	—	—	—	—	250
	2	80	60	—	—	—	220	—	—	360
	3	—	130	—	60	—	—	—	810	1 000
	4	30	—	560	—	—	270	20	—	880 (2 490)
1985	1	130	—	—	1	260	—	—	—	1 390
	2	60	—	—	—	250	—	130	—	440
	3	300	40	3 060	90	—	—	—	—	3 490
	4	—	110	780	—	—	—	—	130	1 020 (6 340)
1986	1	40	200	180	260	—	—	—	—	680
	2	40	520	320	580	—	270	—	40	1 770 (2 450)
<i>Media trimestral = 753 (13 min.)</i>										
<i>Media anual = 3 012 (50 min.)</i>										

Nota: Las abreviaturas que encabezan las columnas corresponden a: Pol = Política; Eco = Economía; Des = Desastre; Nar = Narcotráfico; Cor = Corrupción; Inm = Inmigración; Vio = Violencia; Otr = Otros.

Fuente: Véase Cuadro 5.

La importancia del reportaje sobre Camarena de febrero-marzo de 1985 debe ser subrayada. El *Post* la cubrió extensamente, pero las cadenas televisivas reaccionaron dándole un sorprendente énfasis. Entre 1979 y 1984 la televisión había ignorado en gran parte la cuestión de las drogas con respecto específicamente de México. Pero en 1985 las tres cadenas dedicaron 92.5 minutos tan sólo a Camarena, incluyendo siete reportajes de primer plano. Además, se calcularon otros 17.5 minutos de

historias noticiosas muy relacionadas con la de Camarena.¹⁴ ¿Qué podría explicar esta intensidad?

El incidente Camarena combinó elementos tanto del medio como del momento. En primer lugar, la televisión recalca lo dramático, y así fue el relato de un agente estadounidense asesinado en el frente de la lucha contra el narcotráfico. En segundo lugar, la atención al abuso de las drogas como tema específico estaba extendiéndose rápidamente a través de toda la sociedad estadounidense y esta preocupación se reflejaba en el interés tanto de los medios de comunicación como de los políticos. La esposa del presidente Reagan, por ejemplo, había lanzado con anterioridad una campaña de toma de conciencia sobre las drogas. Finalmente, debido a varias razones, en gran parte relacionadas con la frustración por la falta de cooperación, los funcionarios estadounidenses estaban más dispuestos que antes a expresar su impaciencia por lo que ellos consideraban insuficiente ayuda por parte de las autoridades mexicanas. Esta dimensión adicional de orden político reforzó la cobertura. Fue como si Estados Unidos, impotente para resolver sus problemas del abuso de drogas, hubiera dado escape a todas sus frustraciones con ese incidente específico.

Cualesquiera que sean las razones, lo coyuntural y la intensidad del incidente Camarena sirvieron para teñir los subsecuentes reportajes. Los noticiarios de las cadenas, que hasta ese momento habían anunciado en forma rutinaria los resultados de las elecciones presidenciales en México, habían ignorado en ocasiones las elecciones de medio periodo, esta vez, empero, prestaron considerable atención (15.7 minutos) a los supuestos fraudes oficiales, especialmente en Sonora y Nuevo León. Los terremotos, presentados como relatos de un desastre mayor, probablemente dañaron aún más la imagen global del Gobierno mexicano.

A pesar de que estos datos señalan cantidades de cobertura de noticias, vale la pena hacer un comentario sobre la calidad antes de seguir con sus inferencias de esto en la relación bilateral. La poca literatura sobre la cobertura de México en los medios mencionados ha subrayado las deficiencias en vez del prejuicio existente.

Podemos concluir de este estudio —y estamos seguros de que otros documentos de esta naturaleza apoyarían esta idea— que los lectores de periódicos estadounidenses tienen una imagen muy incompleta, escasa, borrosa y llena de lagunas de sus vecinos del sur. Con certeza, si diarios tan importantes y cosmopolitas como el *New York Times*, *Los Angeles Times* y *Washington Post* le dan tan poca atención a México, podemos suponer que los perió-

¹⁴ Esto es, que los reportes sobre el incidente de Camarena podrían estar intercalados entre otras historias sobre problemas de drogas, o conectados con historias sobre registros de búsqueda, en la frontera, corrupción, y similares.

dicos más pequeños de Estados Unidos hacen un trabajo aún más pobre al reportar e interpretar las actividades mexicanas.¹⁵

Otro comentarista contrastó desfavorablemente la cobertura proporcionada a México por la prensa estadounidense con los reportajes que hacían canadienses y europeos.

...Los periodistas [estadunidenses] frecuentemente parecían ver a México como los turistas en un mercado de una ciudad fronteriza, trayendo de regreso una especie de cobertura de curiosidades... [Éstas] rara vez captan la realidad debajo de la superficie. ...Mientras que la crisis ha producido algunos reportajes atentos (más de 20 corresponsales de tiempo completo para la ciudad de México quienes representan a 27 organizaciones noticiosas estadounidenses), la naturaleza poco profunda, y un poco sin ton ni son de la cobertura sobre México en general, parece lamentablemente inadecuada para hechos que están sucediendo tan de cerca...¹⁶

La televisión no lo hace mejor. Un estudio de los reportajes de las cadenas sobre la crisis económica de 1982 y el terremoto de 1985 "...no encontró mucho prejuicio subconsciente en la selección de relatos o en la prioridad de los hechos dentro de un relato en particular", sino, más bien "...una tendencia de los periodistas de la televisión estadounidense a reportar rara vez la vida pública de México, y en forma fragmentada".¹⁷

Como alguien que sigue con algún interés la cobertura de México por los medios de comunicación, no puedo discutir estas apreciaciones. Los periodistas parecen incapaces de ahondar más allá de lo superficial para explicar causas y problemas subyacentes. Tomando la deuda de México como un ejemplo, la cobertura normal de los medios de comunicación gira en torno del suspenso paralizante sobre si las negociaciones para una reprogramación tendrán o no éxito. En general, los relatos se leen un tanto como informes de banqueros. ¿Puede México pagar? ¿Qué les pasará a los bancos si se rechaza el pago de la deuda? Aunque puede haber alguna conciencia sobre la necesidad de que México crezca rápidamente, esto está sólo vagamente vinculado con el problema de la deu-

¹⁵ John C. Mettill y Whitney R. Mundt, "U.S. Daily Newspaper Coverage of Mexico", estudio llevado a cabo por la U.S.I.C.A., Washington, D.C., y presentado en Washington en el *Journalist's Symposium*, del 17 al 20 de mayo de 1981, p. 31. La encuesta cubrió dos semanas diferentes a finales de diciembre de 1980 y principios de enero de 1981, que fueron períodos relativamente flojos (véanse Cuadros 3 y 4).

¹⁶ Roger Morris, "Mexico: The U.S. Press Takes a Siesta", en *Columbia Journalism Rev.*, enero-febrero de 1985, p. 31.

¹⁷ Mervin Aliakky: "U.S. Television Network Portrayal of Mexican Crises", ponencia presentada en la conferencia anual de la International Studies Association-Southwest, en San Antonio, Texas, 21 de marzo de 1986, p. 12.

da o, en forma más general, con las cuestiones de comercio.¹⁸ No puedo recordar algún análisis penetrante sobre el significado de la desigualdad en la economía mexicana, o bien sobre la naturaleza del problema agrícola, o la complejidad de los retos de la reconversión industrial. Tampoco me acuerdo de un estudio respecto de la influencia tan importante que la economía y la sociedad estadounidenses ejercen sobre México. Por lo general, los reportajes hacen poco por ayudar a sus lectores a comprender los significados característicos que se asignan a la democracia en México o la fundamental transición económica y social que afronta aquella nación (como también Estados Unidos).

En resumen, aunque los medios de comunicación han tenido muchas manifestaciones encaminadas a elevar la posición de México en la agenda de Estados Unidos, poco hacen para informar al público al respecto.

Inferencias para la relación bilateral

La atención que los medios de comunicación prestaron a México —según se ha demostrado hasta aquí— tuvo su momento más representativo en 1979; subió en 1982, y luego resurgió marcadamente en 1985-1986. Afirmé, sin demostrarlo, que mucha de la cobertura más reciente fue negativa, desbalanceada y superficial. En este apartado me deslizo aún más lejos sobre un hielo cada vez más delgado, para especular sobre los vínculos entre la cobertura de los medios de comunicación y la relación bilateral. Primero, comentaré sobre tendencias recientes en la opinión de las masas y de la élite, y después hablaré de un punto de cierta significación para la política interna mexicana en 1985: el fenómeno del llamado “neopanismo” y las elecciones de mediados del sexenio.

Con respecto de la opinión de las masas en Estados Unidos, una encuesta Harris realizada en julio de 1986 encontró que:

Básicamente, el público en este país siente fuertes afinidades hacia la gente del sur de la frontera y los problemas que enfrentan. Ante todo, México es considerado en términos amistosos y positivos por el pueblo americano. Pero el público aquí también está profundamente preocupado y afligido por la lluvia de dificultades que está acosando a ese país.¹⁹

Por una gran mayoría (75 contra 18 por ciento), casi todos los que respondieron expresaban una genuina afinidad hacia México. Pero también indicaron preocupación por las drogas ilícitas, la deuda, la corrupción de funcionarios y el fraude electoral, y la migración ilegal. Al refe-

¹⁸ Algunos excelentes artículos de opinión, como por ejemplo, de Henry Kissinger y Felix Rohatyn estarían exentos de esta crítica global.

¹⁹ *The Harris Survey*, 1986, núm. 44, p. 1.

rirse a las relaciones bilaterales, aparecen contradicciones interesantes: la encuesta mostró, primero, cierto deterioro en la confianza del público en México como aliado (véase el Cuadro 8). Pero al mismo tiempo, quienes respondieron, expresaron la confianza de que las diferencias entre los dos países respecto de Nicaragua podían ser solucionadas. Más aún —por un margen de 59 contra 29— los encuestados opinaron que las audiencias de Helms dañaron las relaciones bilaterales.²⁰

Según parece, a pesar del aumento repentino de cobertura desfavorable en los medios de comunicación, la opinión pública sobre México en Estados Unidos mostró relativamente poco deterioro. Más aún la política exterior mexicana hacia Nicaragua fue una de las pocas áreas problemáticas en donde los interrogados creyeron que era posible mejorar.

Cuadro 8

La opinión estadounidense sobre México como un aliado, julio de 1986

Pregunta: "En general ¿considera usted que México es un aliado cercano de Estados Unidos; amistoso, pero no un aliado cercano; no amistoso, pero no un enemigo; o es hostil y un enemigo de Estados Unidos?"

	1986 (%)	1984 (%)
Aliado cercano	20	34
Amistoso, pero no un aliado	55	56
No amistoso, pero no un enemigo	17	6
Hostil y un enemigo	1	1
No seguro	7	3

Fuente: *The Harris Survey*, 1986, núm. 44, p. 3.

Sin una encuesta comparable a la mano, la opinión de la élite en Estados Unidos sobre México es más difícil de caracterizar. El incremento en la atención de los medios de comunicación sugiere que México subió considerablemente en la lista de preocupaciones de los ciudadanos y de los estudiosos de asuntos nacionales. He asistido a muchas reuniones sobre México en los años recientes y mi impresión es que los no especialistas llegaron —por diferentes rutas y a diferentes ritmos— a concluir que la estabilidad mexicana ya no podía ser dada como un hecho, que el país afronta problemas estructurales profundos, y que no había soluciones obvias. La respuesta frecuente, y no sorprende mucho, fue la recomendación de una que otra dosis de "norteamericanismo". Las sugerencias

²⁰ *Ibid.*, p. 4.

típicas fueron: menos gobierno y más libertad para las fuerzas del mercado, más democracia política y mayores esfuerzos para eliminar la corrupción. Es notable el concepto de que todas las cosas buenas van juntas; si México abriera el proceso político (léase dejar que la oposición gane) el aumento resultante en la confianza de los inversionistas y ciudadanos en general intensificaría la recuperación. Por ejemplo, un comentario posterior a las elecciones de 1985 fue:

Si un país está tan renuente a aceptar el cambio político, ¿puede llevar al cabo las duras reformas económicas necesarias para solucionar la crisis económica que ha corrido largamente? ¿Puede la élite política renunciar a un poco de poder en el corto plazo en provecho de una estabilidad de largo plazo?²¹

Es obvio que, sin contar con la evidencia fundamental de las encuestas, no puedo trazar conexiones causales entre la penetración de los medios de comunicación estadounidenses en México y las tendencias en la opinión de las masas en ese país sobre Estados Unidos. Dos canales son significativos: los mensajes de los medios de comunicación estadounidenses son transmitidos directamente a la élite mexicana; esta información también es buscada y filtrada por los medios de comunicación en México.

Los medios de comunicación estadounidenses llegan directamente a un número cada vez mayor de mexicanos. Sin tener datos recientes de circulación sobre los diarios principales y los semanarios, es bien sabido que el *New York Times*, el *Wall Street Journal*, *Time*, y *Newsweek* se encuentran fácilmente en la ciudad de México; además, los semanarios también se venden en las principales ciudades de todo el país. Con el advenimiento de la televisión por cable y las antenas parabólicas, los medios de comunicación electrónicos van más allá de la zona fronteriza y alcanzan las regiones céntricas del país. Aunque no existen cifras sobre el número de receptores de cable y satélite, una empresa, Cablevisión, S.A., asegura que da servicio a medio millón de personas en la ciudad de México, con noticias de las principales cadenas noticiosas y de la Cadena de Noticias por Cable (*Cable News Network*). La preocupación del Gobierno de México respecto de la transmisión de noticias directas por los medios de comunicación estadounidenses se puede apreciar en la ocasional censura que hace de la televisión por cable.

La interferencia con los programas de noticias estadounidenses era especialmente frecuente a principios de este año [1985] cuando el narcotráfico en México estaba bajo investigación, reconocieron los funcionarios mexicanos, quienes dicen que tienen la obligación legal de bloquear la transmisión local

²¹ Steve Frasier, *The Wall Street Journal*, 12 de julio de 1985.

de lo que ellos consideran como cobertura de noticias hostil o distorsionada.²²

Los efectos directos de los medios de comunicación de Estados Unidos son probablemente menos importantes que las historias noticiosas que aparecen de Estados Unidos y que son reportadas en los medios de comunicación en México. Desde hace tiempo, los periódicos mexicanos se han apoyado fuertemente en los servicios cablegráficos provenientes de Estados Unidos y en los periódicos de prestigio para obtener noticias tanto de ese país como de eventos internacionales. Así, los mensajes seleccionados y filtrados para el auditorio estadounidense pueden ser consumidos directamente por lectores mexicanos. También, desde principios de los setenta, los medios de comunicación mexicanos han operado con relativamente menos censura gubernamental. Uno encuentra una mayor riqueza en el comentario; mucho de éste, incluso, con juicios sobre las actividades del Gobierno; por extensión, los reportajes en el exterior, tanto los positivos como los de crítica, reciben mayor difusión que antes.

Nuevamente, sin pretender establecer una conexión directa entre los medios de comunicación y las actitudes, el Cuadro 9 refleja las tendencias en la opinión general, que sobre Estados Unidos tuvieron los residentes de la ciudad de México de 1956 a 1985. Estos resultados sugieren por lo menos dos puntos: primero, que aunque haya alguna variación, las actitudes favorables hacia Estados Unidos se mantuvieron en un buen nivel, aun en medio de la crisis económica después de 1981; segundo, que excepto en 1984-1985, las actitudes entre la población en general fueron más favorables que las que tuvieron aquellos con niveles más altos de educación.

Cuadro 9

Tendencias en la opinión general sobre Estados Unidos.
Resultados de opiniones netas favorables en la ciudad de México, 1956-1985

	<i>Enero</i> <i>1956</i>	<i>Marzo</i> <i>1972</i>	<i>Enero</i> <i>1979</i>	<i>Agos.</i> <i>1979</i>	<i>Dic.</i> <i>1980</i>	<i>Marzo</i> <i>1981</i>	<i>Julio</i> <i>1983</i>	<i>Nov.</i> <i>1983</i>	<i>Oct.-Enero</i> <i>1984-1985</i>
Para los niveles más altos de educación	—	—	+ 41	+ 51	+ 46	—	+ 32	+ 50	+ 69
Para la población en general	+ 57	+ 39	+ 48	+ 55	—	+ 51	+ 45	—	+ 65 ^a

^a Otra encuesta realizada en el mismo periodo por una empresa diferente.

Fuente: Adaptada del cuadro 2 de William J. Millard, "Better-Educated Mexican Opinion on Key Political and Economic Issues", R-22-85, Washington, D.C., Office of Research, United States Information Agency, septiembre de 1985, p. 16.

A pesar de una opinión favorable, en general, respecto de Estados Unidos, la mayoría de las respuestas de aquellos que tienen un mayor nivel de educación fue que ese país trata injustamente a México en asuntos de preocupación mutua. Las personas con título universitario fueron las más críticas (65 a 34 por ciento). Regionalmente, los encuestados de la ciudad de México fueron más negativos en sus apreciaciones respecto de lo justo del trato estadounidense (60 contra 40 por ciento), mientras que "...las ciudades hacia el norte se mostraron realmente favorables a Estados Unidos; una mayoría del público de más alto nivel educacional de Monterrey (57%), Ciudad Juárez (54%) y Tijuana (57%) respondió que México recibe un trato equitativo. El mismo caso se dio en Veracruz (58%)".²³ Sin embargo, 65% de los de mayor nivel de educación señalaron a Estados Unidos como el país con el cual México debería trabajar más de cerca, para favorecer sus propios intereses económicos.²⁴

Los datos mencionados fueron reunidos antes de la explosión de la atención a México proporcionada por los medios de comunicación estadounidenses en 1985-1986. Es posible que una encuesta del *New York Times*, realizada en octubre-noviembre de 1986, indique algún deterioro en las actitudes favorables que tenía el público mexicano con respecto del Gobierno y el pueblo de Estados Unidos (véase el Cuadro 10). No obstante, por un margen de 66 a 33 por ciento, los encuestados describieron las relaciones entre México y Estados Unidos como "amistosas" o "muy amistosas".

Cuadro 10

Opinión pública mexicana respecto del Gobierno y el pueblo
de Estados Unidos, noviembre de 1986
(muestra nacional, en porcentajes)

Pregunta: En general, ¿diría usted que su opinión del Gobierno de Estados Unidos (pueblo de Estados Unidos) es favorable, desfavorable, o no sabe lo suficiente al respecto como para tener una opinión?

	<i>Actitudes respecto del Gobierno estadounidense</i>	<i>Actitudes respecto del pueblo estadounidense</i>
Favorable	48	47
Desfavorable	27	22
No sé	25	30

Fuente: Encuesta del *New York Times*, "Mexico Survey, October 28, November 4, 1986", mimeo., p. 6.

²³ William J. Millard, "Better-Educated Mexican Opinion on Key Political and Economic Issues", R-22-85, Washington, D.C., Office of Research, United States Information Agency, septiembre de 1985, p. 12.

²⁴ *Ibid.*, p. 9.

Por lo que respecta a la élite mexicana, una tendencia desde los años sesenta es su mayor conciencia de la opinión en el exterior sobre México, obtenida mediante viajes y estudios fuera de su país. Por tanto, la clase media urbana es más sensible a los comentarios en el exterior, a la par que se profundiza la crisis interna. Más aún, el surgimiento de la élite técnica, con el desplazamiento relativo de los políticos, sirve como mecanismo para amplificar el comentario externo en todo el Gobierno.²⁵

Aparte de la opinión pública, los medios de comunicación estadounidenses afectan la política interna mexicana en forma más directa. Como ya se hizo notar, desde principios de los setenta, la política mexicana se volvió más conflictiva conforme varios pactos anteriores sufrieron una tirante situación. Resaltan las relaciones del Gobierno con los intelectuales, con el sector obrero organizado, con el sector empresarial, con la clase media, con la Iglesia católica y con Estados Unidos. Las tensiones resultaron del deterioro de la economía y contribuyeron a la misma. México, en resumen, está metido de lleno en su peor crisis, por lo menos desde 1929.

El presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se encuentra públicamente comprometido a promover importantes cambios en la economía y en la política de su país, pero en condiciones que sean aceptables para el régimen. Esto quiere decir, en suma, una modernización económica con apertura hacia los sistemas regionales y globales, pero con la supervivencia de un sistema presidencial fuerte, basado en el predominante Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la burocracia gubernamental. La ecuación en lo que se refiere a la "alta política" de las relaciones bilaterales es que las buenas relaciones con Estados Unidos son aún más importantes (en lo que atañe al comercio y a la inversión, por ejemplo), pero no hasta el extremo de poner en peligro la supervivencia del régimen. De hecho, un elemento importante en el arte de la diplomacia es ajustar con precisión el sentimiento antiestadunidense para fortalecer la popularidad y la legitimidad del régimen, pero sin comprometer la política de respeto a las obligaciones de la deuda ni el fomento de la inversión extranjera.²⁶

Dentro del escenario de una transición con supervivencia, varios puntos son particularmente conflictivos internamente y neurálgicos con res-

²⁵ Véase Daniel Levy, "The Political...", y Peter H. Smith "Leadership and Change; Intellectuals and Technocrats in Mexico", en Roderick A. Camp, *op. cit.*, pp. 101-118. Norman Bailey y Richard Cohen, *The Mexican Time Bomb*, Nueva York, Priority Press, A Twentieth Century Fund Paper, 1987, pp. 20-23. Sugieren que la sensibilidad de los "técnicos" a la opinión sobre México en el exterior actúa como un impedimento para el incumplimiento de la deuda.

²⁶ Establecí mi propio juicio de estos conceptos en *Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, Londres, Macmillan (en prensa).

pecto del comentario en el exterior, sobre todo de Estados Unidos. Podría enumerar los más importantes, de acuerdo con cada caso:

No intervención en los asuntos internos mexicanos

- Papel del Estado en la sociedad y en la economía.
- Situación de la inversión extranjera.
- Significado de la democracia y el papel de las elecciones.
- Libertades y responsabilidades jurídicas.
- Derechos humanos.
- Normas de ética en el gobierno y en la sociedad.

Autonomía en la política exterior

- Participación en los regímenes de comercio.
- Participación en organizaciones internacionales.
- Migración.
- América Central.

Se podría demostrar en detalle la forma en que los comentarios de los medios de comunicación extranjeros pueden exacerbar cualquiera de estos puntos, pero utilizaré la democracia y las elecciones de mediados del sexenio para demostrar este hecho.

La democracia en México tiene que ver no solamente con las libertades individuales y las elecciones impugnadas, sino también con el nacionalismo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres. Dentro de una formulación ideológica más completa, el PRI, como la personificación de la Revolución, está comprometido a utilizar el poder del Estado para garantizar la autonomía nacional y mejorar el bienestar social de las "mayorías".²⁷ Durante el período de la "normalidad" —más o menos de 1946 a 1970— hubo cierta consistencia en el nacionalismo, el bienestar social y las victorias electorales. Es decir, el PRI podía por lo general ganar las elecciones honrada y fácilmente (aunque es probable que inflara las cifras de los votantes). Debido a los problemas de los ochenta, el PRI-Gobierno ha tenido que recurrir al fraude en mayor, aunque todavía limitado, grado.²⁸ Llevar a cabo este tipo de práctica es, em-

²⁷ "Mayorías", refleja los elementos organizados de los trabajadores, campesinos y ciudadanos de la clase media.

²⁸ Como una estimación no precisa, de los 300 distritos electorales del Congreso nacional, el PRI enfrenta una oposición difícil en unos 50 y podría concebiblemente perder en aproximadamente 30. La encuesta del *New York Times*, citada en el Cuadro 10, indicó que 42% afirmó que habían votado por el PRI en la última elección presidencial (p. 3). El siguiente porcentaje más alto (25%) se abstuvo, y 12% indicó que había votado por el principal partido de oposición, el Partido de Acción Nacional.

pero, más costoso y difícil, debido a la mayor libertad de expresión de la prensa interna, así como a la mayor atención externa de la política mexicana. Especialmente a partir de 1982, el reto electoral para el PRI es más agudo a lo largo de la frontera norte con Estados Unidos puesto que ésta es una región donde convergen los niveles de vida más altos, existe impaciencia por el centralismo, un sector privado más fuerte, una oposición más activa y un "efecto de demostración", por parte de Estados Unidos, de la democracia.

Conforme se acercaban las elecciones de mediados de sexenio, en julio de 1985, el gobierno de De la Madrid experimentó presiones desde varios sectores. El programa de austeridad —requisito necesario para tener acceso a la asistencia crediticia internacional— empeoró las relaciones del Gobierno con la sociedad en general y, particularmente, con el sector obrero organizado, la espina dorsal del PRI. Amplios sectores de la opinión pública sostenían que Estados Unidos era responsable en gran medida de las dificultades económicas de México.²⁹ El Presidente había extendido su campaña de "renovación moral" a unas elecciones honestas y había prometido respetar el voto. No obstante, los reveses sufridos por el PRI en las elecciones estatales y locales de 1983 condujeron probablemente a que esa situación se revalorara en los altos niveles del Gobierno y del mencionado organismo político.

Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) se había convertido en un rival mucho más fuerte, en particular en el norte, y había pretendido atraer hacia su campaña contra el Gobierno a los medios de comunicación estadounidenses. El éxito del PAN en este sentido se vio fortalecido, en parte, por el estilo generalmente inepto del PRI al tratar con los medios de comunicación extranjeros. Además, el embajador de Estados Unidos, John Gavin, se reunió con los dirigentes panistas en Sonora, en 1984, lo que originó bastante conmoción en la prensa mexicana y que dio pie incluso a otra ronda de comentarios ásperez entre Gavin y el liderazgo del PRI.³⁰ En diciembre de 1984 y enero de 1985, los militantes de Acción Nacional se vieron involucrados en violentas protestas contra supuestos fraudes electorales en Piedras Negras, Coahuila; estas mani-

²⁹ Millard, *op. cit.*, p. 10, señala que 46% de los que respondieron declaró que las políticas económicas estadounidenses eran dañinas para México. "Un análisis detallado demuestra que proporciones más grandes de personas con título universitario que otras personas con estudios tendieron a decir que las políticas estadounidenses son dañinas".

³⁰ Muchos mexicanos con quienes platicué durante 1983-1985 estaban convencidos de que el estilo libre y soberano del embajador Gavin y las críticas expresas del Gobierno mexicano y la prensa eran una pieza más en la campaña del Gobierno de Estados Unidos para ejercer presión sobre México. Mi propia impresión es que el temperamento de Gavin y su *status* como designado político presidencial lo llevaron a adoptar un papel diplomático menos ortodoxo. Cualquiera que sea el caso, el estilo de Gavin con seguridad complicó la relación bilateral y la política interna de México en 1985.

festaciones de desacuerdo fueron ampliamente cubiertas por los medios de comunicación estadounidenses.

Los incidentes fronterizos, la recesión económica, la fuerte oposición mostrada en elecciones pasadas, así como las declaraciones presidenciales, crearon grandes expectativas respecto de las elecciones de julio de 1985. La prensa extranjera se reunió, como nunca antes, esperando que se suscitara una noticia interesante: o bien la oposición obtendría importantes victorias, tal vez una gubernatura, o el PRI-Gobierno tendría que llegar al fraude, en cuyo caso habría violencia.

Desde el punto de vista del régimen, la situación representaba un dilema táctico con importantes consecuencias estratégicas. Si el Gobierno permitía elecciones auténticas, la oposición podría alcanzar importantes logros (aunque probablemente no ganaría una gubernatura), y esto podría despertar expectativas generalizadas respecto del proceso electoral en todo el país. Esto, a su vez, intensificaría los conflictos dentro del partido dominante y podría crear incertidumbre que redujera la confianza de los inversionistas. Por otra parte, si el Gobierno se sirviera del fraude en forma obvia, los medios de comunicación extranjeros obtendrían parte de la historia buscada; si hubiese violencia, la reacción de la prensa sería solamente una parte de un problema más serio de orden interno y de confianza empresarial.³¹

Sin tener pruebas, sospecho que el régimen había optado por controlar las elecciones desde antes que la avalancha de críticas por parte de los medios de comunicación estallaran en febrero y marzo de 1985. Esto parecería ser la esencia de los discursos priístas gubernamentales en el sentido de que México practicaría sus propias formas de democracia y no sería engañado por ejemplos extranjeros artificiales. La crítica de los medios de comunicación del exterior, para seguir especulando, probablemente fortaleció los argumentos de quienes dentro del PRI-Gobierno sostenían que México no mostraría debilidades en puntos fundamentales de autonomía interna, y que el PAN no podía ser recompensado por haber buscado el apoyo de los funcionarios y de los medios de comunicación estadounidenses. Es posible que, dados los considerables costos políticos del programa de austeridad, la dirección priísta necesitara de poca persuasión para mantenerse firme.

Llegado el momento, los periodistas extranjeros detectaron un fraude considerable en Sonora y en Nuevo León, pero hubo relativamente poca violencia como resultado de ello.³² El clamor de los medios de comunicación nacionales y extranjeros fue notorio, y el Gobierno mexica-

³¹ Para un análisis más extenso, véase Dalal Baer y John Bailey, "Mexico's 1985 Midterm Elections: A Preliminary Assessment", *LASA Forum*, invierno de 1985.

³² Hubo información de alguna violencia en San Luis Río Colorado, Sonora, y en Monterrey, Nuevo León. Pero la gravedad fue mucho menor a lo que se había esperado.

no recibió a cambio una penalización por su política.³³ El reportero Sam Dillon lo expresó bien: "Virtualmente, ningún observador independiente en México confía en esos resultados, y el precio inmediato para el Gobierno a fin de mantenerlos, ha sido pagado a costa de la credibilidad nacional."³⁴

Después de las críticas hechas a las elecciones de 1985, el Gobierno aumentó sus esfuerzos por educar a los medios de comunicación del exterior y hacer patente su punto de vista acerca de la verdadera imagen de la situación política, oponiéndose así a las distorsiones planteadas por el PAN y otros enemigos. Sin embargo, con las elecciones de 1986 en Chihuahua, una especie de "síndrome de Sonora" se había apoderado de dichos medios. Las quejas de la oposición sobre el fraude electoral se hicieron notar ampliamente en los medios de comunicación estadounidenses, incluso antes de la votación, y las subsecuentes victorias electorales del PRI fueron por consiguiente estigmatizadas. Uno podría sospechar, si mi idea sobre el "síndrome" es correcta, que las reformas electorales adoptadas en 1987 para cubrir las elecciones presidenciales de 1988 serán en gran parte dejadas de lado por los medios de comunicación extranjeros. Con la historia reciente como guía, probablemente éstos se centrarán en las elecciones gubernamentales de 1989 en Baja California Norte como el indicador más importante de la política del nuevo Gobierno.

Conclusiones

Las recientes evaluaciones del estado actual de la relación bilateral entre Estados Unidos y México tienden a hacer hincapié en los problemas y dificultades mayores; mis conclusiones también apuntan en ese sentido. Los más amplios cambios estructurales en los sistemas regional y global sugieren mayores tensiones y ajustes para ambos países, muy aparte de la relación bilateral. Al mismo tiempo, las naciones se están interrelacionando de diversas maneras cada vez más. Sin embargo, en lugar de

³³ En la prensa mexicana, véanse especialmente los reportajes en *Proceso*, núm. 454, 15 de julio, pp. 10-29; núm. 455, 22 de julio, pp. 10-13; también en los diarios regiomontanos, *El Porvenir*, 2 de julio, y *El Norte*, 6-11 de julio. En la prensa estadounidense véanse los reportajes de Robert Meislin, *New York Times*, 9 y 16 de julio; Steve Frazier, *Wall Street Journal*, 12 de julio; William Orme, *Washington Post*, 8 de julio; Dennis Volman, *Christian Science Monitor*, 9 de julio; y Bruno López, *Arizona Republic*, 28 de julio. Robert McCartney, *Washington Post*, 11 de julio, p. A24, lo expresa con mayor crudeza: "Algunos reporteros dijeron que se demostró menos respeto por las leyes y procedimientos en Sonora que en las elecciones que cubrieron en El Salvador y Nicaragua."

³⁴ *Miami Herald*, 12 de julio de 1985. Un problema para la prensa estadounidense fue la aparente rudeza del PRI local. Dillon, por ejemplo, señala a un funcionario del PRI en Sonora diciéndole a un periodista, "Esto no va a ser el pequeño perrito mordiendo a un policía. Esto va a ser un policía pateando al pequeño perrito."

promover mayor armonía, esta integración más intensa probablemente traerá consigo una mayor incidencia de las fricciones.

Una típica recomendación, que viene a ser una perogrullada, es la de promover un mutuo entendimiento tanto a nivel popular como de la élite. Este estudio sobre los medios de comunicación sugiere un punto de vista particular del entendimiento mutuo. Obviamente, es muy importante examinar los valores centrales de la sociedad, que dan forma a las maneras en que las noticias son creadas e interpretadas. La democracia, por ejemplo, tiene significados un tanto diferentes para diversos grupos dentro de las dos sociedades. Es tan problemático para los comentaristas estadounidenses equiparar la democracia con la competencia electoral, como lo es para los observadores mexicanos comprender la profunda importancia que tienen las elecciones libres para las creencias tanto populares como de la élite en Estados Unidos.

Más específicamente, se requiere un mejor entendimiento de cómo operan los medios de comunicación. Ya que este trabajo se refirió a los medios de comunicación estadounidenses, la recomendación que emana de él es en el sentido de que la élite mexicana requiere una más clara comprensión sobre las complejas y sutiles redes que unen a esos medios con los actores sociales y políticos, así como que se considere la opinión pública más ampliamente. Un estudio más profundo demostrará que los medios de comunicación estadounidenses sufren ataques de parte de muchos grupos, entre ellos el Gobierno, casi todo el tiempo.

Finalmente, el asunto crucial, según me parece, está relacionado con la no correspondencia entre las metas normativas y las realidades políticas. ¿Cómo pueden los funcionarios del Gobierno mexicano comunicar una "verdadera" imagen de su orden político, lo cual es una meta expresa, cuando dicha imagen tiene que enfatizar que la supervivencia del régimen —aun cuando esto viole la sensibilidad de los medios de comunicación estadounidenses— debe tener preponderancia absoluta por encima de todas las demás consideraciones?

LA PRENSA EXTRANJERA Y LAS ELECCIONES EN CHIHUAHUA, JULIO DE 1986

SUZANNE BILELLO
The Dallas Morning News

LAS ELECCIONES ESTATALES del año pasado en el próspero estado fronterizo de Chihuahua representaron uno de los desafíos electorales más grandes para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que ha monopolizado la política mexicana durante casi 58 años.

El conservador Partido Acción Nacional (PAN) ha capitalizado con éxito la frustración y el descontento producido por la crisis económica y ha congregado una clientela electoral lo suficientemente grande como para amenazar el control regional del Partido Revolucionario Institucional.

Tres años antes, en las elecciones estatales, consideradas tal vez como las más limpias de la historia moderna, el PAN ganó siete municipios importantes, entre ellos el de Ciudad Juárez, la ciudad fronteriza más grande. Como resultado, poco usual en México, en el estado de Chihuahua la oposición se instaló, en buena medida, en el poder. Animado por su creciente popularidad entre la clase media urbana, emprendió una campaña para intentar ganar la gubernatura, un logro sin precedentes para un partido de oposición. El PRI ha ganado todas las elecciones presidenciales, las de gubernaturas, y las del Senado desde su formación en 1929.

El claro consenso en México fue que las elecciones de Chihuahua, incluidos los acontecimientos anteriores a éstas y las secuelas habrían de ser tenidas como el suceso político más importante del año. Sin duda alguna, la elección de Chihuahua fue materia de interés obligatorio para la prensa, tanto la nacional como la extranjera.

La atención nacional e internacional se concentró en torno a las elecciones desde principios de año. ¿El partido gobernante simplemente ignoraría la disensión como lo había hecho en las elecciones estatales de Sonora y en las de Nuevo León el año anterior, e impondría candidatos con tenues nexos locales, y luego manipularía el resultado para reflejar victorias arrasadoras? ¿O pretendería el PRI hacer frente a su crisis mediante la elección de candidatos mejor capacitados para medirse con la oposición con base en sus méritos personales?

Por espacio de más de medio siglo, el sistema mexicano ha logrado

una estabilidad sin rival en América Latina, aunque frecuentemente lograda por medio de la cooptación o bien la represión de los opositores. Hasta la crisis económica de 1982, el sistema también aportó un crecimiento, aunque no siempre prosperidad. No hubo, en realidad, necesidad alguna ni motivo de llamamiento para una democratización del sistema.

La manera en que el Gobierno manejó las elecciones de Chihuahua también podría servir para ilustrar a qué grado estaba preparado para abrir el proceso político en México, un paso que muchos ven ligado a los cambios estructurales, de los cuales México viene afirmando el compromiso de llevarlos a cabo en su aparato económico. Algo de esta presión se sintió en las elecciones de 1985 en Sonora y Nuevo León. En aquel entonces, estuvo claro que el sistema no estaba preparado para ceder ni un palmo en este terreno. Pero en 1986 la presión a favor de una democratización del sistema, principalmente por parte de la clase media urbana, continuó.

Desde 1982, el crecimiento ha sido remplazado por una recesión y ha cobrado fuerza la presión en México a favor de una apertura del sistema; un sistema que ya no podía ofrecer las cosas agradables que una vez brindó.

A Chihuahua se le veía, internamente así como en el exterior, como una prueba del sistema mexicano ante uno de los mayores desafíos electorales que ha tenido que enfrentar en la historia moderna y la manera en que lo solventaría. Éste fue tal vez el ejemplo más importante de la crisis nacional del Partido Revolucionario Institucional.

El interés por Chihuahua se extendió al exterior, hasta los Estados Unidos y Europa. La precaria condición económica de México ha planteado preguntas en torno a su estabilidad política. ¿Qué efecto sobre la estabilidad habría de tener una repetición de elecciones fraudulentas en presencia de una creciente presión política?

Un corresponsal de uno de los principales periódicos de Estados Unidos escribió que a la larga el resultado afectaría la política exterior estadounidense:

A los ojos de algunos observadores conocedores, la lucha de México para tratar con estas presiones, aunque menos dramática, es igual de importante para los intereses regionales de largo plazo de los Estados Unidos como lo son los conflictos de América Central que han venido ocupando la atención inmediata de Washington.¹

Sea como fuere, la manera en que la prensa extranjera analizó las elecciones de Chihuahua ha sido motivo de mucha atención en México. Se han suscitado dos mitos: que la prensa extranjera tenía una agenda

¹ Edward Cody, *The Washington Post*, 11 de mayo de 1986.

política específica que seguir y que habría violencia. Los dos son erróneos.

Un examen del servicio de información proporcionado por varios periódicos nacionales y regionales de Estados Unidos y por revistas de noticias, así como por dos principales periódicos de Europa, pone de manifiesto que la prensa extranjera cubrió las elecciones de Chihuahua críticamente, con frecuencia basando la noticia en relatos de testigos oculares de los acontecimientos, en particular los del día de las elecciones, cuando se documentaron y reportaron numerosos casos de irregularidades y de fraude.

Mas la prensa extranjera era políticamente neutral, lo que podría explicar por qué fue atacada en México. El Gobierno mexicano simplemente ve al PRI no como un partido político ordinario, en lugar de esto, se considera que encarna por antonomasia la Revolución mexicana, por ende, al Gobierno mexicano. Así, a un analista que sea crítico del partido probablemente se le tenga como enemigo del sistema.

La información publicada por la prensa extranjera también fue utilizada por la oposición para apoyar sus acusaciones de fraude. En las esferas oficiales algunos abogaron por una convergencia de intereses y esto animó al Gobierno para ir en contra de la prensa extranjera. En adición, salvo unas cuantas excepciones muy notables en la prensa mexicana, la prensa extranjera presentó un punto de vista más objetivo del proceso político de Chihuahua, debido a su independencia respecto de la influencia y la interpretación oficiales de los sucesos. Esta posición se convirtió posteriormente en un recurso para algunos que protestaron por el fraude y las irregularidades sucedidos. El servicio de información proporcionado por la prensa extranjera fue citado como referencia en una declaración suscrita por 21 de los intelectuales más prominentes de México, en la que denunciaron el fraude electoral.

La verdad de los hechos es que los corresponsales extranjeros informaron lo que vieron y lo que se les dijo, y que la oposición, por sus propias razones, se apoyó en estas notas.

La prensa mexicana, en general, siguió siendo leal a la línea del Gobierno oficial y ofreció pocas apreciaciones del proceso electoral de Chihuahua. La notable excepción, por supuesto, fue *Proceso*, que desde un principio presentó consistentemente un reportaje completo de todos los partidos políticos y asuntos de controversia, así como artículos de investigación. Otra aproximación importante, en una medida mucho menor, pero significativa debido a la mejoría de su servicio de información en comparación con las elecciones de 1985, fue la del diario de la ciudad de México, *La Jornada*.

Adicionalmente, Enrique Krauze, el historiador y comentarista político, escribió un análisis exhaustivo de las elecciones de Chihuahua en la edición de junio de 1986 de *Vuelta*, la revista de la cual es responsable editorial.

Dos periódicos regionales también proporcionaron reportajes objetivos de los acontecimientos en los días anteriores a las elecciones y los del día mismo de las elecciones: *El Norte de Monterrey* y el *Diario de Chihuahua*.

Pese al mito que afirma lo contrario, la prensa extranjera informó sobre la vasta fuerza electoral del PRI, especialmente en las áreas rurales, así como la fuerza de algunos de sus candidatos. Más aún, muchas notas de la prensa extranjera pronosticaron tempranamente que el candidato del PRI a la gubernatura, Fernando Baeza, probablemente podría ganar las elecciones por méritos propios. Sin embargo, el Partido quizá recurriría al fraude para aumentar el margen de victoria, agregaron los artículos.

Pero hay evidencia de que el señor Baeza puede ganar limpiamente el domingo. Lo crucial es si acaso ha convencido al PRI nacional y a la Secretaría de Gobernación de lo mismo. Un funcionario bien colocado del PRI en la ciudad de México afirma que hasta una docena de funcionarios del Partido, a quienes se les vincula con el último escándalo de falsificación de los votos del pasado julio en Sonora han estado aquí en los meses recientes.²

Hubo un periodista independiente que pronosticó la violencia, pero fue la excepción: "Si el señor Barrio [Francisco, candidato del PAN] gana y el PRI le niega la gubernatura, podría haber violencia",³ escribió Sol Sanders.

Vale la pena señalar que la opinión de Sanders apoya una tesis de un libro muy polémico que escribió acerca de México, titulado "*Mexico: Chaos on Our Doorstep*."

También la revista *Time*, en un comentario de paso, dijo que el fraude podría ser "incendiario". A diferencia de la mayoría de las publicaciones, el *Time* dijo que el PAN realmente podría ganar en Chihuahua.

El Partido Acción Nacional, de tendencia conservadora y pronegocios, ha demostrado una fuerza considerable en Chihuahua, el estado más grande del país, donde las elecciones serán celebradas el próximo mes. Muchos mexicanos sospechan que puede que el PRI pierda la carrera gubernamental o bien gane haciendo trampa con los resultados. En el presente clima de efervescencia, cualquier resultado podría resultar incendiario.⁴

Esos artículos fueron excepcionales. En términos generales, sin em-

² David Gardner, *Financial Times*, 4 de julio de 1986.

³ Sol Sanders, *The Wall Street Journal*, 13 de junio de 1986.

⁴ Pico Iyer, Andrea Dabrowski y Harry Kelly, *Time*, 23 de junio de 1986.

bargo, no se justificó ninguno de los cargos de que la prensa extranjera se había alineado con el PAN o de que estuvo pronosticando la violencia.

Los reporteros extranjeros comentaron que el PAN no ofrecía una alternativa nacional convincente. No obstante, el apoyo electoral de una gran parte de la clase media urbana fue notable. Muchos de dichos partidarios se dirigieron al PAN simplemente como protesta a las políticas gubernamentales del Partido Revolucionario Institucional.

El creciente empeño de México respecto a su imagen en el exterior ha intensificado el interés por conocer qué noticias acerca del país aparecen en las publicaciones extranjeras.

El surgimiento del apoyo al PAN como una protesta contra el sistema coincidió con un incremento en el servicio de información estadounidense en torno a México. Esto a su vez condujo a una notable preocupación del Gobierno respecto a su imagen en la prensa extranjera.

Este descubrimiento relativamente reciente de México por gran parte de la prensa extranjera, en particular la prensa de Estados Unidos, frecuentemente ha sido mal entendido en México. Ciertamente no habla muy bien de la prensa estadounidense que sólo en los últimos años ha venido a prestarle atención a México. Ésta es todavía relativamente pequeña comparada con la cobertura proporcionada a la Unión Soviética y a las naciones europeas. El resultado innegable es que el ciudadano de Estados Unidos en general está muy mal informado acerca de su vecino del sur.

Vale la pena mencionar que el servicio de información proporcionado a Chihuahua fue casi eclipsado por aquel que se proporcionó el fin de semana en que se celebró el centenario de la Estatua de la Libertad.

Por supuesto, en México no escasean los apologistas que preferirían no se escribiera ni una palabra que no fuera completamente positiva acerca del país.

Los reporteros extranjeros parecieron haber dado pie para que la prensa nacional reportara las irregularidades, con base en que éstas habían llegado a convertirse en noticias internacionales. Pero la mayor parte de la prensa local y nacional, fiel a la costumbre, presentó la perspectiva del Gobierno y éste, fiel a su propia costumbre, cubrió gran parte de los gastos de la prensa nacional, incluidos los pasajes de avión desde la ciudad de México, hospedaje de hotel, alimentos y cocteles.

Asimismo, los costos de teléfonos y télex para transmitir información a la ciudad de México, fueron sufragados por el PRI en la ciudad de Chihuahua y en Ciudad Juárez. La prensa extranjera también sacó ventaja de estas facilidades, que constituyen un procedimiento común durante los sucesos políticos en México. La prensa extranjera, hasta donde se sabe, no aceptó pagos de ninguna clase del Gobierno mexicano. Eso se aplica también en lo que respecta a los gastos. En Estados Unidos y

en Europa, la vasta mayoría de las organizaciones periodísticas pagan los gastos de sus reporteros cuando cubren acontecimientos.

Es posible que la diferencia en las condiciones de trabajo haya influido en las diferentes formas de proporcionar el servicio de información. Estas diferencias en cuanto al servicio de información proporcionado fueron reportadas en el exterior, así como la influencia extranjera en la divulgación nacional.

En la ciudad de México, los reportajes de la prensa relativos a la elección enfatizaron la naturaleza pacífica de la votación, y solamente aludieron en forma indirecta a las irregularidades en la votación. El periódico en idioma inglés, *The Mexico City News*, que imprimió extractos de los servicios de noticias extranjeras, fue el único periódico que dio informes concretos de las irregularidades.

Pero más tarde en la semana, los columnistas de otros diarios empezaron a escribir acerca de las anomalías como si sus periódicos hubieran informado sobre ellas de primera mano.⁵

Mientras tanto, la misma prensa extranjera también se convirtió en un asunto de controversia en las elecciones de Chihuahua. Los reporteros extranjeros que cubrían las elecciones atrajeron la atención sobre ellos mismos, y en algunos casos fueron objeto de crítica y de hostilidad por parte del PRI. En varios casos los reporteros extranjeros fueron obligados a abandonar los lugares de votación, sometidos a abuso verbal y, en unos cuantos incidentes, físicamente expulsados por los representantes del PRI. Los ciudadanos ordinarios advirtieron la presencia de la prensa estadounidense en algunos casos con aplausos, en otros con denuncias.

La hostilidad oficial parece reflejar la campaña del Gobierno para representar a la prensa extranjera como poseedora de una agenda política a seguir. La idea de reportar las noticias basándose en relatos de testigos oculares de los acontecimientos no es una que la prensa mexicana practique ampliamente.

En su conjunto el tratamiento reflejó una creciente sensibilidad respecto al papel de los reporteros extranjeros en México. Algunos funcionarios del Gobierno han criticado el servicio de información de la prensa extranjera como excesivamente crítico, y han aseverado que la prensa norteamericana en particular está tomando parte en una campaña internacional para difamar a México.⁶

Es posible que el Gobierno haya sido orillado a emprender la campaña que realizó debido a que no podía confiar en las prácticas que usaba para influir en la prensa nacional.

⁵ Dan Williams, *Los Angeles Times*, 12 de julio de 1986.

⁶ *Ibid.*

No obstante, el PRI sí trató de poner en duda la legitimidad política que gozaba el PAN con la prensa extranjera. Los funcionarios del PRI dedicaron menos tiempo en tratar de explicar por qué el Partido había perdido terreno en los años recientes.

"Si el PAN ganara en todo el estado me preocuparía acerca de hacia dónde estaría yendo mi país", dijo un funcionario del PRI a un corresponsal extranjero, aproximadamente un mes antes de las elecciones. "¿Qué la gente va a querer que los niños escolares canten el Ave María cada mañana en lugar del Himno Nacional?"

Puede ser que la prensa extranjera no haya informado sobre el PRI con la aceptación incondicional que los funcionarios por lo visto prefieren, pero también informó sobre el PAN animada por el mismo espíritu crítico. Se hizo nota de las deficiencias del Partido y muchos reporteros mencionaron el fervor religioso de algunos panistas, particularmente el mostrado por Barrio Terrazas. De hecho, algunos periodistas extranjeros rápidamente recogieron el sobrenombre, propiciado por el PRI, "el Ayatolah de Ciudad Juárez", cuando se referían al candidato a gobernador del Partido Acción Nacional.

El Sr. Barrio es un hombre carismático de mucha presencia, cuya adherencia apasionada al pequeño grupo de los "iluminados", una fe mesiánica dentro de la Iglesia católica, le ha ganado el título de "Ayatolah de Juárez" de sus opositores.⁷

A pesar de la clara desconfianza oficial de cómo la prensa extranjera cubriría las elecciones, los funcionarios del PRI hicieron un esfuerzo para cultivar a los corresponsales extranjeros.

Un año después de las elecciones de Sonora y Nuevo León, las cuales estuvieron marcadas por el fraude, documentado por la prensa extranjera, el PRI decidió presentar una imagen revisionista a la prensa. Los funcionarios del PRI reconocieron en privado que se habían manipulado los resultados de las elecciones en Sonora y Nuevo León; señalaron también que los "excesos" de las elecciones anteriores no se repetirían. Siempre sostuvieron que el PRI ganó la gubernatura de ambos estados, pero tal vez no con los márgenes de victoria anunciados públicamente. Admitieron también en privado que el margen de victoria en Sonora, por ejemplo, fue inflado gruesamente. Tales apasionados excesos, dijeron los funcionarios, no se repetirían. El PRI aceptaría cualquier resultado que tuviera la votación.

"El año pasado en Sonora, eso fue horrible", dijo un funcionario del PRI un poco antes de las elecciones de Chihuahua. "Este año, garantizo que no será como eso."

⁷ David Gardner, *Financial Times*, 4 de julio de 1986.

Una firma de relaciones públicas radicada en Houston también hizo campaña a nombre del candidato a la gubernatura del PRI, Fernando Baeza, en los medios de comunicación extranjeros. La firma de relaciones públicas Calvin Jones ofreció arreglar entrevistas con Baeza y proporcionar fotografías del candidato del Partido Revolucionario Institucional.⁸

En la prensa extranjera, la selección de Baeza, un popular funcionario de tendencia conservadora, fue ampliamente considerada como una personificación de una política de presentar a candidatos cuyos perfiles reflejaran más precisamente las características del PAN y menos las correspondientes a los funcionarios del PRI, quienes ya no representaban la voluntad política de Chihuahua.

Aunque muchos analistas dicen que una victoria gubernamental del PAN nunca sería reconocida por el gobierno mexicano, la amenaza del partido ha tenido un efecto apreciable sobre el PRI... La selección del PRI de un candidato para la gubernatura marcó un rompimiento con la selección normal del partido de precandidatos más apegados a las necesidades del gobierno central que a las de los estados que gobernarían, dicen los analistas.⁹

El PRI presenta a Fernando Baeza, un abogado de 44 años, que por sus posiciones derechistas, podría pasar perfectamente por un panista. Esto le ha valido el mote de priísta empanizado.¹⁰

Muchos reporteros extranjeros vieron la selección de Baeza como una señal de que el PRI al menos estaba manifestando un deseo de evolucionar, y de que esto podría darle la elección al partido sin recurrir al fraude.

La selección del PRI va a darle al PRI la elección. La proyección de escoger a alguien con una buena base local tiene interesantes proyecciones por lo que hace a las reformas políticas, dijo Susan Kaufman Purcell, directora del programa latinoamericano del Consejo de Relaciones Exteriores.¹¹

El PRI todavía debería ser capaz de ganar las elecciones del 6 de julio limpiamente, creen muchos analistas independientes, realizando una campaña cuidadosa en las ciudades de Chihuahua y amasando un fuerte voto rural.

El candidato a gobernador, Fernando Baeza, es un respetado congresista federal con larga experiencia y poderosos apoyos en la política del estado. Tiene a su disposición una máquina política impresionantemente experimentada y bien financiada que ha adoptado tácticas tan claras como la

⁸ Carta a *The Dallas Morning News*, 23 de abril de 1986.

⁹ Suzanne Bilello, *The Dallas Morning News*, 27 de enero de 1986.

¹⁰ José Comas, *El País*, 5 de julio de 1986.

¹¹ Suzanne Bilello, *The Dallas Morning News*, 27 de enero de 1986.

distribución a los votantes de combustible de petróleo a precios de descuento.¹²

También hubo especulación meses antes de las elecciones, en el sentido de que el PRI manipularía los resultados y nunca reconocería ya fuese una victoria del PAN o bien el margen correcto de votación aun en caso de que llegara a ganar.

Algunos funcionarios están de acuerdo, en privado, con los críticos que alegan que el Gobierno no concederá la derrota en Chihuahua ni en ningún otro estado de la frontera del norte, no importa cuáles sean los resultados de las elecciones.

“Es un asunto de soberanía”, dijo uno, aludiendo a lo que los leales al gobierno ven como una orientación no patriótica y pro Estados Unidos en las políticas económicas y extranjeras de corte conservador del Partido Acción Nacional. “Tal vez podríamos dejarlos ganar algún estado pequeño en el interior, pero nunca en la frontera.”¹³

En el día de elecciones, los corresponsales extranjeros sondearon lugares de votación, principalmente en la ciudad de Chihuahua y en Ciudad Juárez. En ambas, documentaron numerosos incidentes de irregularidades y fraude.

Los problemas iban desde sacar a los observadores de la oposición acreditados fuera de los lugares de votación, quejas de que las urnas de votos eran llenadas antes de que empezara la votación, hasta retrasos de votación en las colonias en donde el PAN era fuerte.

Los siguientes son algunos casos específicos reportados en la prensa extranjera en la ciudad de Chihuahua:

En una colonia de clase trabajadora, la votación se paró pronto después de las 8 a.m. cuando un votante que metía su voto dijo que la urna ya estaba llena de votos. Un representante de Acción Nacional reclamó que los observadores y funcionarios de la votación del PRI se negaban a permitir la inspección de los tres tubos cilíndricos donde los votantes colocan sus votos.

Más tarde, un reportero visitante levantó las urnas de votos —cada una marcada con “Gobernador”, “Alcalde” y “Diputados”. Cada una estaba casi llena, aunque las personas que estaban entonces presentes estimaban que solamente 45 ciudadanos habían votado.¹⁴

El comienzo de la votación llevaba ya 50 minutos de retraso en la mesa 49-F, en la Calle de Rubén Jaramillo 233 de la colonia Villa en Chihuahua. Unas 50 personas esperaban pacientemente fuera, cuando llegaron en un coche

¹² William A. Jr. Orme, *The Washington Post*, 11 de mayo de 1986.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Dan Williams, y H.G. Reza, *Los Angeles Times*, 7 de julio de 1986.

tres individuos que portaban tres urnas cilíndricas de cartón con la inscripción "Gobernador, diputados y presidente municipal". Con gran rapidez depositaron las urnas sobre una mesa en el patio de la casa donde estaba constituida la casilla electoral. Las urnas presentaban signos evidentes de estar llenas de papel.¹⁵

En una casilla electoral de un barrio en las afueras del suoreste de la Ciudad de Chihuahua, un funcionario de la comisión electoral municipal entregó urnas de votos que los votantes dijeron que ya estaban llenas de votos. Los funcionarios locales no dejaron que el observador de la votación del PAN asignado a la casilla, núm. 95-B, inspeccionara las urnas en forma de cilindro antes de que empezara la votación. Las urnas estaban tan llenas que el quinto votante que estaba formado en la cola no pudo meter su voto.¹⁶

En Ciudad Juárez:

En la casilla electoral 72 en un proyecto de vivienda del Gobierno, las tropas del Ejército supervisaron la quemazón de las urnas de votación retacadas de votos. Los residentes que habían estado aguardando para votar, se negaron a hacerlo diciendo que las urnas estaban casi llenas cuando empezó la votación.¹⁷

En otra casilla electoral en Ciudad Juárez, núm. 86-B, los resultados oficiales dieron al candidato del PRI casi 7 000 votos contra 596 de Barrio. Barrio comentó más tarde que el meter tantos votos habría tomado cinco días y noches de votación continua.¹⁸

En la noche de las elecciones, el PRI obtuvo victorias arrasadoras, una hora después de que los puestos de votación cerraron, y mientras la votación todavía tenía lugar en todo el estado.

Todavía a la media noche... había gente en las colas de algunas mesas electorales en Chihuahua y Ciudad Juárez. Sin embargo, a las 7 p.m. tiempo local, el representante del PRI, en las elecciones de Chihuahua, el diputado Manuel Gurría, ya había anunciado ante una prensa estupefacta, que su partido ganaba la gubernatura y las elecciones municipales en todas las ciudades importantes del estado. El representante priísta tuvo que reconocer, a preguntas de los periodistas, que sólo tenía los resultados de "27 o 28" mesas de las 1 700 de Chihuahua.¹⁹

La reacción del Gobierno mexicano a la cobertura de la prensa ex-

¹⁵ José Comas, *El País*, 7 de julio de 1986.

¹⁶ Joseph Contreras, *Newsweek*, 21 de julio de 1986.

¹⁷ Peter Katel, *Albuquerque Journal*, 7 de julio de 1986.

¹⁸ Joseph Contreras, *Newsweek*, 21 de julio de 1986.

¹⁹ José Comas, *El País*, 8 de julio de 1986.

trajera fue desde una ligera irritación, hasta una franca hostilidad. Algunos funcionarios trataron de desacreditar a la prensa extranjera aduciendo que tenía su propia agenda política.

Una reacción por parte del Gobierno fue tratar de desacreditar a la prensa extranjera. Atacar a la prensa extranjera parecía ser una forma de ventilar sus frustraciones con las recientes declaraciones antimexicanas emitidas en Estados Unidos.

Simplemente fue más fácil tratar de matar al emisario de noticias que encarar las malas noticias.

“Algunos radicales de la prensa de Estados Unidos querían ver una revolución en Chihuahua”, Mario Niebla, un diputado del PRI por el estado de Sinaloa, dijo durante una conferencia de prensa en Ciudad Juárez, la ciudad más grande del estado de Chihuahua. “Ahora que eso no ha sucedido, están decepcionados. Hay ciertos elementos que parecen ser dictados por el Senador Jesse Helms.”²⁰

Niebla al parecer quiso suponer que la prensa de Estados Unidos, como mucha de la prensa mexicana, actúa acatando la voluntad de los sectores gobernantes. Mucha de la reciente historia estadounidense contradice este punto de vista. La cobertura de las ventas de armas de Irán es el último ejemplo de una cobertura crítica nacional por parte de la prensa de Estados Unidos.

Sin embargo, los reporteros extranjeros por lo general trataron las elecciones de Chihuahua como una oportunidad, que el gobierno de De la Madrid dejó pasar, para recapturar la credibilidad interna, así como en el extranjero.

El PRI, el partido político más durable de América Latina, afirmó a lo largo de la campaña que ganaría limpiamente en Chihuahua y pondría a descansar las nociones de que se queda en el poder por medio del fraude electoral. Los funcionarios del Partido de todo el país vinieron al estado a ayudar a ganar la votación.²¹

Fue una buena coyuntura para que el presidente Miguel de la Madrid hiciera un gesto de juego justo y respondiera a la crítica en Estados Unidos que ha empezado a cuestionar la legitimidad del PRI. Cuando menos, la popularidad probada del PAN en Chihuahua parecía argumentar que una burla electoral descarada simplemente no sería práctica.²²

“Los que perdieron fueron la gente de Chihuahua”, dijo Jaime Pérez Mendoza, director regional del *Diario de Chihuahua*, un periódico estatal indepen-

²⁰ Dan Williams, *Los Angeles Times*, 8 de julio de 1986.

²¹ Dan Williams, *Los Angeles Times*, 7 de julio de 1986.

²² Joseph Contreras, *Newsweek*, 21 de julio de 1986.

diente. "Había un aire de expectación de que íbamos a abrir el camino hacia la democracia o a entrar en un período de franca dictadura."²³

Después de las elecciones, algunos análisis de la prensa extranjera también dijeron que la incidencia del fraude electoral en Chihuahua demostró que hay una buena razón para cuestionar la agenda económica del Gobierno.

Si los conteos oficiales son sostenidos, el PRI aparentemente estará dando la espalda a la liberalización política. A su vez, esto plantea preguntas acerca de si se sostendrá con la liberalización económica que ha prometido a cambio de los nuevos créditos para su economía embargada en deuda. Una liberalización significativa de la economía alteraría las estructuras de poder que tradicionalmente han apoyado al PRI, lo cual es precisamente la razón por la cual los alcaldes del PAN no podrían ser tolerados.²⁴

La cobertura periodística después de las elecciones también juzgó duramente la falta de disposición del PRI, otra vez, para compartir el poder.

Con lo extenso de su triunfo electoral, el Partido Revolucionario Institucional oficial, o PRI, también ha reforzado una convicción de muchos críticos extranjeros y mexicanos, en el sentido de que el sistema gobernante parece no tener voluntad para tratar con las nuevas corrientes políticas excepto aplastándolas o absorbiéndolas en la maquinaria tentacular del gobierno del Partido Revolucionario Institucional.²⁵

Adrián Lajous, anteriormente un alto funcionario gubernamental, convertido en columnista de periódico, dijo que el PRI quizá bien pudo haber ganado la liza electoral para la gubernatura, pero, debido al grado de las irregularidades, "no sabemos y nunca lo sabremos".

"Lo que me preocupa es que los políticos de los más altos niveles probablemente están convencidos de que ganaron justamente", dijo el Sr. Lajous. "Existe una creciente polarización entre la gente del Gobierno y el PRI, y el resto de la gente".²⁶

El análisis de la prensa extranjera, escrito después de las elecciones, también concluyó que, a grandes rasgos, el fraude electoral, aunque tal vez sea un asunto de interés en el exterior en la medida en que reflejó una falta de voluntad para proceder con reformas de carácter económico, no fue de suyo un asunto público de importancia para el Gobierno de Estados Unidos.

²³ Suzanne Bilello, *The Dallas Morning News*, 13 de julio de 1986.

²⁴ David Asman, *The Wall Street Journal*, 24 de julio de 1986.

²⁵ Edward Cody, *The Washington Post*, 8 de julio de 1986.

²⁶ James Bock, *The Baltimore Sun*, 20 de julio de 1986.

El problema de Chihuahua no es prioritario, a pesar del interés por parte de muchos congresistas de Estados Unidos y una sensible indignación que se ha suscitado en México mismo. En la delicada relación con su vecino del sur, se considera que la política mexicana interna no le incumbe a nadie más que a México.²⁷

Los miembros indignados del PAN no van a conseguir ninguna ayuda de Washington, en donde se ha guardado mutismo respecto a las acusaciones del fraude electoral. La administración de Reagan es de dos mentes acerca de México; se preocupa acerca de la corrupción extendida —pero parece no querer perjudicar su propia influencia o menoscabar a De la Madrid. A algunos formuladores de las políticas a seguir les gustaría subir las presiones, pero al presidente Reagan en lo personal le simpatiza De la Madrid y no quiere crearle dificultades.²⁸

En las semanas posteriores a las elecciones, algunas protestas respecto al fraude que tuvo lugar provinieron por vez primera de varios grupos independientes del PAN, con inclusión de algunos partidos políticos de izquierda y algunos de los comentaristas e intelectuales más distinguidos del país. En algunos casos, su información sobre los incidentes de fraude y de las irregularidades fue obtenida de la prensa extranjera.

El Partido Acción Nacional —PAN— insistió en que la victoria de Baeza había sido fraudulenta. Tratándose del opositor conservador tradicional del PRI, tal reclamación no era en modo alguno de extrañarse. Inesperadamente, los partidos de izquierda, así como los comentaristas políticos de distintas ideologías endosaron la acusación o bien la consideraron con respeto.

“El testimonio de los ciudadanos y de la prensa nacional e internacional, registra suficientes irregularidades como para arrojar una duda razonable sobre la legalidad de todo el proceso”, declararon 21 de los intelectuales líderes de México en una carta abierta. Éstos incluyeron a Octavio Paz, un poeta y filósofo que critica las dictaduras de izquierda y de derecha; y Carlos Monsiváis, un periodista y ensayista de la izquierda independiente.²⁹

El hecho de que la cobertura de la prensa extranjera de las elecciones de Chihuahua fuera esgrimida en forma de argumentos por los críticos mexicanos de las elecciones, indudablemente contribuyó a la reacción hostil del Gobierno respecto a dicha cobertura.

Con todo, los funcionarios deberían de acostumbrarse a que en virtud de la innegable importancia de México, en adelante las elecciones van a ser un ejemplo más de cobertura continua de los medios de comunicación de la vida política mexicana desde una perspectiva independiente.

²⁷ Guy Gugliotta, *The Miami Herald*, 14 de agosto de 1986.

²⁸ Joseph Contreras, *Newsweek*, 21 de julio de 1986.

²⁹ Peter Katel, *Albuquerque Journal*, 3 de octubre de 1986.

COMUNICACIÓN Y MALA INTERACCIÓN ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

SAMUEL I. DEL VILLAR
El Colegio de México

CON DEMASIADA FRECUENCIA la comunicación entre México y Estados Unidos parece más un diálogo de sordos que la base del conocimiento y el entendimiento necesarios para armonizar creativa y productivamente una de las más amplias y estrechas vecindades de la comunidad internacional. La ignorancia, el prejuicio, la incomprensión es lo que subyace en el célebre concepto con que Alan Riding hizo de lo mexicano un "best seller", muy ocasional, en Estados Unidos: *Vecinos distantes*.¹

En un mundo en el que la armonización y la complementación de las relaciones entre Estados nacionales vecinos domina y constituye el sostén para la evolución creativa y productiva de sus pueblos, el entorpecimiento en el intercambio y comunicación entre México y Estados Unidos —que llegó al extremo en 1986— parece paradigma de las fuerzas que presionan la decadencia económica, política y cultural. Esta exposición busca hacer algunas reflexiones sobre los términos en que se da dicha interacción entre México y Estados Unidos y el papel que desempeñan en ello algunos vicios de los patrones dominantes de comunicación.

El aislacionismo y proteccionismo que priva en los términos de vecindad entre México y Estados Unidos parecen ir contra la historia; esos términos son esenciales para explicar la crisis general por la que atraviesa México y buena parte de los problemas críticos que afronta Estados Unidos. La Comunidad Económica Europea y sus instituciones políticas comunitarias seguramente harán de Europa una confederación para principios del próximo siglo, armonizando la pluralidad de naciones, lenguas y culturas madres de la civilización universal. Por otra parte, Japón, con sus vecinos marítimos rápidamente industrializados del sudeste de Asia y su creciente interacción con China, está construyendo una unidad regional que apunta a la hegemonía mundial.

Mientras tanto, la preocupación dominante en Estados Unidos parece el levantamiento de una frontera infranqueable al sur del Bravo,

¹ Alan Riding, *Distant Neighbors*, Nueva York, Alfred A. Knoff, 1985.

y México está inmerso en una crisis sin paralelo en su historia posrevolucionaria, en buena medida por los esfuerzos de décadas, más que inútiles, contraproducentes, por cerrar su economía, su sociedad y sus políticas. La preocupación y los esfuerzos no han prevenido la interacción creciente entre los dos vecinos, pero han determinado que sea mala y con costos cada vez más insoportables.

La mala interacción

La actitud dominante de Estados Unidos hacia México en 1986 fue la "militarización de la Frontera" que *prima facie* se reflejaba en la política de intercepción de flujos migratorios y de narcóticos, pero en el fondo parece corresponder más bien a una reacción compulsiva del proceso político para negar las realidades de la vecindad. Aunque con la legislación antinarcóticos de 1986 el Departamento de la Defensa de Estados Unidos quedó con nuevas responsabilidades de apoyo e identificación aérea, se hizo un extraordinario esfuerzo para construir una frontera policiaca, más que duplicando recursos para el efecto.² Una complicada red burocrática represiva pretende desempeñar el papel dominante en los asuntos fronterizos, constituida por las siguientes dependencias: *Drug Enforcement Administration, Federal Bureau of Investigation, Coast Guard, Customs Service Immigration and Naturalization Service, Central Intelligence Agency, Department of Defense, Internal Revenue Service, Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms, U.S. Marshals Service, Federal Aviation Administration, Department of State*, además de las policías estatales y municipales. Todos estos cuerpos se encuentran coordinados por el *National Narcotic Border Interdiction System* quienes reciben órdenes directas del vicepresidente de Estados Unidos.³

El marco jurídico de esta reacción en 1986 desembocó por una parte en la Ley Simpson-Rodino; con ella el Congreso de Estados Unidos dejó caer la Espada de Damocles mediante las sanciones federales para los empleadores de migrantes indocumentados, que tantos años se mantuvo en suspenso.⁴ Por otra parte y prácticamente al mismo tiempo, el Congreso legisló la propuesta del presidente Reagan para "ganar" la vieja "guerra contra las drogas", que se inició con el siglo, con dosis adicionales del mismo patrón asimétrico de coerción que tanto ha perjudicado a México y tanto ha estimulado el mercado ilegal de narcóticos y la delincuencia organizada que vive del mismo.⁵ En las relaciones económicas el Con-

² Para una evaluación de los recursos militares y policiacos asignados a la frontera, véase Congress of the U.S., Office of Technology Assessment, *The Border War on Drugs*, Washington, D.C., Government Printing Office, marzo de 1987.

³ *Ibid.* pp. 33-39.

⁴ H.R., 99-100.

⁵ H.R., 54-84.

greso de Estados Unidos ha dejado caer nuevamente la espada: la propuesta de legislación comercial proteccionista. De caer, cortaría por lo sano la salida a la llamada "reconversión" de la economía mexicana que permita compensar de alguna forma los elevados costos del proteccionismo en México seguido durante décadas y que tanto benefició circunstancialmente a Estados Unidos.

Por el lado mexicano, lo dominante han sido los esfuerzos gubernamentales por abrir la rígida estructura comercial proteccionista, a partir de la decisión de entrar al GATT, con el protocolo firmado en julio de 1986, que entró en vigor el 14 de agosto de 1986. Estos esfuerzos fueron acompañados de una retórica defensiva y la parálisis para neutralizar los efectos proteccionistas y segregacionistas que campean en el proceso político de Estados Unidos. Ha habido un alud de declaraciones, denuncias, censuras y reprobación que han acompañado en México a las acciones antimigración, antidrogas, anticomercio y antirreajuste de deuda de Estados Unidos. Pero ha brillado por su ausencia una estrategia que dé una salida efectiva al enorme potencial de negociación que tiene México frente a Estados Unidos, salvo quizá en la renegociación del endeudamiento externo de abril de 1987.⁶

La infraestructura de la embajada y los consulados de México para identificar, representar y proteger los intereses nacionales en los procesos político, empresarial y de comunicación social de Estados Unidos es muy deficiente. Se mantiene particularmente subdesarrollada no sólo en relación con las potencias industriales, sino incluso frente a países con un marco de interacción mucho menos amplio e intenso como Brasil y Corea. Además la contratación de Michael Deaver —un cabildero ex asistente de Reagan, que ha sido consignado penalmente por corrupción— como agente del Gobierno mexicano no es precisamente el tipo de política que se requiere para mejorar la imagen de México y las relaciones y la comunicación entre los gobiernos.

Algunos han cuestionado, por otra parte, la oportunidad y la estrategia de la apertura económica mexicana, que al parecer no se ha fijado en su concomitancia con el recrudecimiento de las tendencias en Estados Unidos a cerrar sus fronteras, lo que seguramente se tomó en cuenta en Capitol Hill para legislar las medidas coercitivas contra México de las leyes antimigración y antidrogas y para considerar las restricciones a las exportaciones mexicanas.

De lo más significativo fue el entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos concluido en abril de 1985. Gustavo Vega lo evalúa de la siguiente manera: "ha impuesto al Gobierno de México un obstáculo más a los ya de por sí serios desa-

⁶ Véase Roberto Villarreal Conde, "El manejo de la deuda externa de México 1978-87", México, El Colegio de México, julio de 1987, pp. 26-27, mimeografiado.

fios que tiene para superar un modelo... que ha mostrado un profundo y acendrado sesgo antiexportador".⁷ Bruce Babbitt, el precandidato demócrata a la Presidencia de Estados Unidos, manifestó asombro ante la pasividad de México en 1986 al aceptar las cargas financieras impagables de la deuda con los bancos de Estados Unidos, a lo que propone incluso su cancelación, para estimular la economía mexicana⁸ (lo que el Gobierno mexicano se ha retrasado en adoptar como postura oficial).

El dispositivo oficial de información también ha sido muy generoso con quienes exacerban las actitudes antimexicanas en Estados Unidos. Quizás el tono lo sentó el tratamiento a Jack Anderson, que para muchos publicó lo más ofensivo y calumnioso contra México, al sugerir que el presidente Miguel de la Madrid había transferido centenas de millones de dólares a Suiza con base en una filtración de la CIA, justo el día que llegaba a Washington en visita de Estado, el 13 de mayo de 1984:

El presidente mexicano Miguel de la Madrid —afirmó Anderson— que debe entrevistarse hoy con el presidente Reagan en la Casa Blanca, ha amasado una fortuna multimillonaria en dólares, desde que tomó posesión de su cargo, de acuerdo con documentos de inteligencia clasificados de Estados Unidos.

Si el *Washington Post* pudiera haber tenido alguna preocupación por publicar y corregir la versión infundada de Anderson, seguramente se le desvaneció con la "cordialidad" que, según se informó, privó en la visita-desayuno que recibió al día siguiente por parte del presidente de la República y su comitiva. Más aún, para 1987, Anderson informó de una amplia y generosa entrevista con el presidente De la Madrid por la que hubieran dado un ojo sus más fieles amigos y apologistas, que le sirvió para un largo artículo antimexicano publicado en *Penthouse*, una revista pornográfica de gran circulación en Estados Unidos.⁹

Los costos de la mala interacción

Wayne Cornelius, el experto en asuntos migratorios y director del más distinguido *think tank* sobre cuestiones mexicanas y México-Estados Unidos en este país, sintetizó de la siguiente manera el estado de las cosas en 1986:

⁷ Gustavo Vega Cánovas, "El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos, en Gabriel Szekely (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, México, El Colegio de México, 1986, p. 117.

⁸ Bruce Babbitt, *Discurso en Seventh Annual Briefing Session for Journalist*, Center of U.S., Mexican Studies, UCSD, 10 de julio de 1987.

⁹ Véase Jack Anderson, "México Makes its Presidents Millionaires", en *The Washington Post*, 15 de mayo de 1984, y "México's Time Bomb", en *Penthouse*, mayo de 1987.

...fue un año extraordinariamente tumultuoso e impredecible. Fue, en muchos aspectos, un año desastroso —para México y para la relación Estados Unidos-México; el peor año para México, económicamente, desde 1932, el punto bajo de la Gran Depresión. Políticamente, fue un año marcado por el manejo del Gobierno de las elecciones estatales, locales y del Congreso Federal en 1986, así como por el surgimiento de un movimiento prorrefor-mista dentro del partido oficial, el PRI. Mientras que los lazos económicos con Estados Unidos y Japón se fortalecieron en 1986, parcialmente como resultado de la agudización de la crisis en México y de la última operación de rescate financiero que hubo de ser montada, las relaciones políticas de México con Estados Unidos se deterioraron agudamente. Desde que el presidente Cárdenas nacionalizó las compañías petroleras estadounidenses y británicas, no se había escuchado retórica antimexicana tan acre de funcionarios y gran parte de los medios de comunicación de Estados Unidos... En 1986, el servicio de la deuda se convirtió en el componente singular más amplio del gasto durante los primeros seis meses del año. En 1987, al menos 55% del presupuesto gubernamental total irá a los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda interna y externa... dejando muy poco para estimular crecimiento económico nuevo.¹⁰

Una manera de ver los costos de esta situación extremadamente crítica es a partir de la mala interacción entre México y Estados Unidos, que reflejó el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de México. La protección a la ineficiencia productiva interna y a las transferencias de recursos vía importaciones, utilidades, y exportación masiva de capitales, por el tipo de cambio subsidiado con cargo al endeudamiento gubernamental, construyeron acumulativamente un déficit financiero que explica en lo medular ese panorama, el estancamiento con inflación y el derrumbe estrepitoso del peso. Una visión miope pudiera sostener que esos costos para México son beneficiosos para Estados Unidos por el superávit comercial, las utilidades, los intereses y el capital obtenido del otro lado de la cuenta doble. Pero ahora es más que evidente que los beneficios para Estados Unidos de su mala interacción con México fueron ilusorios.

El golpe que significó el estancamiento económico con inflación, y la dramática devaluación del peso en las importaciones de Estados Unidos, causantes de salidas masivas de recursos de México, así como las pérdidas contables de los bancos estadounidenses, y con los efectos consecuentes en su sistema financiero, son los costos económicos más evidentes para Estados Unidos. En buena medida, también se traducen en estímulos cada vez mayores a la emigración y a la exportación de drogas. No obstante la posición de Washington al segregar la vecindad con

¹⁰ Wayne Cornelius, *Presentation to the First Annual Review of Events in Mexico and U.S.-Mexican Relations*, La Joya, Cal., Center for U.S. Mexican Studies, UCSD, diciembre de 1986, mimeografiado.

México por decreto con legislación proteccionista y coerción antimigración, antidrogas, anticomercio, en la realidad no puede evitarse el intercambio vigoroso en una frontera de 3 mil kilómetros, que Clark Reynolds identificó como la "integración silenciosa".¹¹ Sin embargo, dicha posición malea el intercambio y la interacción fronteriza al fortalecer el papel de los contrabandistas, delincuentes y policías como agentes determinantes, y distorsiona las posibilidades de definir una vecindad creativa, armónica y productiva.

Un cambio en la percepción política en Estados Unidos pudiera estar en camino. La llegada del embajador James Pilliod para remplazar a John Gavin, desde la perspectiva de la administración republicana, pareció comportar un giro diplomático hacia la búsqueda de fórmulas que corrijan y no que exacerben las deformaciones en las relaciones y la comunicación entre México Estados Unidos.

El anterior embajador norteamericano en México —según Mario Ojeda— en sus frecuentes y poco constructivas declaraciones a los medios, contribuyó a fomentar un clima propicio para el surgimiento de reportajes e historias periodísticas de desprestigio del Gobierno mexicano y sus políticas.¹²

A efectos del patrón de comunicación entre México y Estados Unidos, resulta interesante que el señor Gavin fue contratado por el presidente de Univisión —la distribuidora de Televisa en Estados Unidos— Emilio Azcárraga, como directivo de esa compañía.

El desempeño del nuevo embajador se ha orientado hacia la promoción de las complementariedades comerciales entre los dos países; ha buscado minimizar las fricciones por la ley Simpson-Rorino, y ha puesto énfasis en que la "guerra de las drogas no podrá ganarse si no reducimos la demanda en Estados Unidos", quitando así el peso de la carga al Gobierno mexicano.¹³ Por parte del Partido Demócrata, cabe referir que Bruce Babbitt tiene el mérito de haber llevado al debate, en las elecciones presidenciales de 1987 en Estados Unidos, la corrección de las relaciones con México como asunto prioritario para el próximo gobierno, a partir de su experiencia como gobernador fronterizo y de su bien articulada visión de los intereses comunes de los dos países en la comunidad internacional.¹⁴

¹¹ Clark Reynolds, "Mexican-U.S. Interdependence: Economic and Social Perspectives" en *U.S.-Mexico Relations Economic and Social Aspects*, (C. Reynolds y C. Tello comps.) Stanford, Cal., Stanford University Press, p. 21.

¹² Mario Ojeda, *Conclusiones de la sesión sobre Medios de Comunicación del Coloquio sobre Relaciones México-Estados Unidos*, México, SAIS-El Colegio de México, 20 de enero de 1987, p. 1, mimeografiado.

¹³ James Pilliod, *Discurso en el Seventh Annual Briefing Session for Journalists*, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, 9 de julio de 1987.

¹⁴ Bruce Babbitt, *supra*, nota 7.

La comunicación social entre México y Estados Unidos es determinante de la buena o mala actitud en sus relaciones. Ciertamente hay esfuerzos periodísticos y editoriales que pretenden eliminar el error, el prejuicio y la desconfianza en la comunicación entre los dos países. Sin embargo, estos esfuerzos no parecen característicos del patrón vigente de comunicación social, que más bien va de la mano, como causa y efecto a un tiempo, de la mala interacción. No sólo se trata de distorsiones en la comunicación que puedan surgir de las ideologías políticas dominantes y que han sido resaltadas en los trabajos de Sergio Aguayo,¹⁵ y más recientemente en los de Blanca Torres,¹⁶ Roberta Lajous y Jesús Velasco,¹⁷ sino de sistemas viciados. Me referiré a tres vicios de la comunicación —el prejuicio, la subinformación y la mala información—, que subyacen en la mala interacción entre México y Estados Unidos.

El prejuicio

El prejuicio, más o menos arraigado o extendido, siempre subyace en la comunicación entre sociedades nacionales. Es el recurso negativo de la identidad nacional que minusvalúa lo extraño o lo diferente para afirmar lo propio, frente al nacionalismo creativo, que para proyectar lo propio no tiene que negar o minusvaluar lo extraño o lo diferente.

No obstante la amplia e intensa vecindad e intercambio entre México y Estados Unidos, tenemos culturas nacionales diferentes, fundadas en disímiles orígenes y desarrollo históricos, ecosistemas, etnias, lenguas y religiones dominantes. Su interacción ha resultado en una mayor riqueza económica y poderío bélico y político de Estados Unidos. Costó a México la pérdida de más de la mitad de su territorio, lo que ha sido dominante en la historia común, frustrante al sur y triunfalista al norte del Bravo.

El prejuicio ha confundido estas diferencias. En Estados Unidos, con la percepción farisea de que los valores —superiores— están al norte evidenciados en lo caucásico, en lo anglosajón, en lo protestante, en lo utilitarista, en la eficiencia industrial y urbanística; y que los antivalores —lo inferior— están al sur, evidenciados en lo mestizo, lo hispano-

¹⁵ Sergio Aguayo, *An Essay on the Evolution of World Views and Ideologies in the United States-Mexico as reflected in the New York Times 1946-1979*, tesis doctoral, Washington, D.C., SAIS, John Hopkins University, Washington, D.C., 1984.

¹⁶ Blanca Torres, "La visión estadounidense de las elecciones de 1986: ¿Presión de coyuntura o preocupación de largo plazo?" en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, México, El Colegio de México, 1986.

¹⁷ Roberta Lajous y Jesús Velasco, "La visión de México en la prensa de Estados Unidos: 1984", *México-Estados Unidos 1984*, en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), México, El Colegio de México, 1985.

americano, lo rural, lo antiutilitario. Por el lado mexicano, la confusión de las diferencias nacionales redunda en inseguridad sobre la "pobreza" de lo propio "tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos" y la consecuente desconfianza e inseguridad frente a la superpotencia económica y militar.

La salida de estos prejuicios en ambos sentidos coincidiría en sustituir la línea fronteriza con muros, levantados a piedra y lodo, para evitar la "inferiorización" y el "empobrecimiento" de las respectivas sociedades. La cuestión es si la realidad es más vigorosa que el prejuicio y si la frontera es más símbolo de intercambio que de exclusión. Ello abriría esperanzas de un resurgimiento a partir de la vecindad frente a la decadencia al norte y al sur del Bravo al que apunta el predominio del prejuicio y la mala interacción. Dice Peter Smith:

La causa última del problema —de ambos lados de la frontera, pero especialmente en Estados Unidos— está en el fracaso para analizar el significado de las transiciones de largo plazo que han permeado la relación con una característica nueva y singular: volatilidad o, al menos, un sentido de impredecibilidad.¹⁸

El prejuicio en los medios de comunicación social contribuye grandemente a ese fracaso no tanto porque "los norteamericanos ven hacia el futuro mientras que los mexicanos se mantienen conscientes del pasado" —para usar términos de este autor—¹⁹ sino porque refleja el temor que se experimenta de ambos lados por facilitar y fortalecer el intercambio, como se ha hecho en las vecindades florecientes. Los esfuerzos del Gobierno mexicano por reconstruir y abrir la estructura proteccionista a partir del ingreso al GATT, el abandono de los permisos de importación y la flexibilidad del tipo de cambio, cuando se intensifican las presiones por cerrar la frontera en Estados Unidos, indicaría que ahora es México quien ve al futuro y Estados Unidos trata de mantenerse en el pasado.

Las audiencias convocadas por el senador Jesse Helms sobre la situación de México y la difusión que se les dio, significan el caso extremo del daño que una comunicación prejuiciosa puede hacer a la interacción entre México y Estados Unidos. Los narcóticos y la migración proporcionan ejemplos de lo más representativo sobre una comunicación social prejuiciosa y de su trascendencia en la definición de políticas contraproductivas que exacerban la fricción en estas relaciones. A cualquier estudiante medio de economía y a cualquier persona con sentido común le debe resultar obvio que el mercado de drogas se crea a partir de su de-

¹⁸ Peter Smith, "Uneasy Neighbors Mexico and the U.S.", en *Current History*, vol. 86, núm. 518, marzo de 1987, p. 99.

¹⁹ *Ibid.*, p. 98.

manda masiva y que la coerción gubernamental, sobre la oferta externa en general y sobre la mexicana en particular, de la "guerra" que se inició hace ya mucho tiempo, no sólo es inútil, sino contraproducente, al fortalecer el financiamiento de la delincuencia organizada y sus estímulos para ampliar el mercado ilegal. La literatura especializada ya es abundante sobre ello (Nadelman, Reuter, Kleiman, Carpenter). No es de extrañar que la guerra contra las drogas se "sigue perdiendo", incluso después de la asignación masiva de recursos que se realizó en 1986 para cortar la oferta externa, en términos del embajador Pilliod en julio de 1987.²⁰ No obstante, en la percepción dominante en la comunicación social de masas sigue pesando el prejuicio de que la guerra se está perdiendo, no por las preferencias de los consumidores estadounidenses y la incapacidad gubernamental para reducirlas, sino por la producción de los campesinos extranjeros, en general, y mexicanos, en particular, y la tolerancia, incapacidad, negligencia o corrupción de los gobiernos extranjeros para cumplir con el programa internacional de control de narcóticos del Gobierno de Estados Unidos, que establece los lineamientos "superiores" de la estrategia en esa guerra. A la prensa de Estados Unidos le resulta tan difícil como a su cultura caucásica, anglosajona, aceptar la realidad de que los antivaleores de la narcotización creciente surgen de su propia sociedad, y rechazar el cómodo prejuicio de que la responsabilidad está en las culturas externas, sean mestizas, hispánicas y católicas, u orientales budistas, marxistas o musulmanas.²¹

En el caso de la migración, hay más conciencia sobre lo inútil de los esfuerzos policiacos para frenarla mientras la mano de obra mexicana siga haciendo contribuciones netas a la productividad económica de Estados Unidos, como exhaustivamente lo han argumentado los especialistas (Cornelius, García y Griego, Bustamante). No obstante predomina el prejuicio sobre los efectos contraproducentes de la migración mexicana a la sociedad estadounidense. Las conclusiones de un informe reciente sobre la "desmitificación de la delincuencia extranjera indocumentada en el condado de San Diego" ilustran las percepciones dominantes en los medios de comunicación social en Estados Unidos:

La elevación de las tasas de delincuencia en el condado de San Diego, de acuerdo con el jefe de policía de San Diego, Bill Kalender y el sheriff John Dufy, son atribuibles a un "flujo masivo de extranjeros indocumentados". Estos alegatos han tenido eco por todo el condado a través de funcionarios, ciudadanos y la prensa... Neil Morgan, el editor en jefe del *San Diego Tribu-*

²⁰ J. Pilliod, *supra*, nota 13.

²¹ Véase Samuel del Villar, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, México, El Colegio de México, 1986.

ne, publicó en su columna estadísticas policiacas recién dadas a conocer buscando mostrar que "más de uno de cuatro robos en San Diego se cometen por extranjeros ilegales..." Pero las estadísticas disponibles de la población arrestada y encarcelada refleja una probabilidad desproporcionada de arrestos y detenciones de extranjeros indocumentados. Un extranjero indocumentado que viola la ley tiene más probabilidad que un ciudadano de ser arrestado, y más probabilidad que un ciudadano de ser detenido sin fianza... el robo por cada cuatro citado por Morgan es una estadística erróneamente construida de arrestos por robo, no de robos mismos —un asunto bien diferente.²²

Otro prejuicio significativo para las relaciones es la percepción de que Estados Unidos, su Gobierno, sus empresas y bancos fueron ajenos a la crisis económica de México, y que por tanto no tienen responsabilidad por asumir sus costos. No se quiere ver que el superávit acumulado por Estados Unidos en la cuenta corriente de su balanza de pagos con México, la recepción de capitales mexicanos (bien o mal, productiva o especulativamente habidos), las utilidades de sus empresas, las operaciones de su banca, el descontrol del endeudamiento mexicano para contribuir al financiamiento de la caída de los precios petroleros, está en la raíz de la deplorable situación económica de México. El Gobierno de Estados Unidos, apoyado por sus electores y por la opinión pública, puede causar mucho daño todavía, obstruyendo comercial y financieramente la tendencia hacia el equilibrio comercial, y dejando exangüe y quebrado al sistema financiero mexicano, para mantener favorables los pagos de la economía mexicana. Sin embargo, aun en ese caso, no se impediría que Estados Unidos afronte en última instancia sus responsabilidades, con costos incuantificables por la disrupción ulterior que seguramente sobrevendría al sur del Bravo.

El prejuicio, evidentemente, no es privativo de la comunicación social de Estados Unidos. En México también hace estragos, aunque quizá hayan sido mayores en el pasado que ahora. No hace mucho todavía privaba la impresión que el trabajo en Estados Unidos era algo un tanto innoble para un mexicano, especialmente si era bracero o espalda mojada. El que México se convirtiera en el miembro signatario número 92 del GATT fue un triunfo del gobierno de De la Madrid sobre una rígida ideología proteccionista que dominó, desde los cuarenta, con los presidentes Ávila Camacho y sobre todo Alemán, la voluntad del Estado mexicano y de la opinión pública.²³ La cerrazón extrema de pretender fun-

²² Daniel H. Wolf, *Alarm and Sensibility: Demystifying Undocumented Alien Crime in San Diego County*, informe preliminar, La Joya, Center for U.S.-Mexican Studies UCSD, julio de 1987, pp. 1-2.

²³ Véase Abel Garrido Ruiz, *El ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, México, Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, 1986.

dar *ad-infinitum* el crecimiento económico con base en el mercado interno, subsidiando de manera creciente la compra de dólares y las importaciones, y desequilibrando las finanzas públicas, perdió todo sustento intelectual y económico. Pero creó la más vasta red de intereses burocráticos y combinaciones empresariales monopolizantes cuyo desmantelamiento debe ser el objetivo fundamental de la "reconversión económica", que ahora se pretende montar. Paradójica pero previsiblemente, la ineficiencia y la corrupción que generó el proteccionismo y su burocracia dejaron al país distante 180 grados de los objetivos ideológicos que buscaba: en la depresión más grave del mercado interno y en la dependencia más grave del extranjero. Ya han surgido ideologías disidentes en el PRI, bastante ilustrativas de la actividad que todavía tiene el modelo cerrado que ha conducido a estos resultados.²⁴

Un conocimiento básico del proceso político y periodístico en Estados Unidos por parte de los procesos recíprocos en México es indispensable para imaginar una mejoría significativa en las relaciones y en la comunicación entre los dos países. La inseguridad lleva a la desconfianza, y la desconfianza a la confusión, que es la madre del prejuicio. Es ilustrativo un análisis de prensa hecho por Juan Lindau en la Universidad de Harvard sobre cómo la exagerada y a la vez prejuiciosa reacción político-periodística por el caso Camarena Salazar en 1985, generó la impresión en México de que se trataba de un esfuerzo concertado para responder a su política en Centroamérica.²⁵ Quizás con más fundamento, Mario Ojeda, el connotado especialista mexicano sobre Estados Unidos, se preguntaba si "después de todo no estaba fuera de proporción pensar que el Gobierno mexicano pudiera ser víctima de un plan similar... al de sembrar desinformación para tumbar a Gadafi, el líder libio", a partir de la intensificación de los reportes periodísticos negativos sobre México a fines de 1986.²⁶

Por otra parte, cabe transcribir, la introducción de un artículo publicado por un mexicano, Jorge G. Castañeda en *Foreign Affairs* un año antes:

La famosa estabilidad política de México no ha sido destruida por la crisis económica actual del país. Pero la estabilidad ya no puede darse por sentada.

Durante el último medio siglo, el sistema político mexicano ha traído desarrollo económico, aunque injustamente distribuido, planeado ineficien-

²⁴ Véase Ifigenia Martínez, "La reorientación del modelo de desarrollo", en *Deuda externa y soberanía nacional*, México, UNAM, Facultad de Economía, 1987, pp. 45-46.

²⁵ Juan D. Lindau, "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: el caso Camarena Salazar", en *Foro Internacional*, vol. XXVII, 4, núm. 108, abril-junio de 1987.

²⁶ Mario Ojeda, *The Two Agendas of U.S.-Mexican Relations*, México, El Colegio de México, junio de 1987, p. 4, mimeografiado.

temente y plagado de desperdicio y corrupción. Ha asegurado la paz social y la continuidad política aunque con represión recurrente y fraude electoral, y ha mantenido relaciones con Estados Unidos no obstante las asimetrías y las irritantes confrontaciones esporádicas.

*Estos tres pilares de la estabilidad de México, que es única en América Latina, todavía no se están derrumbando, pero todos se están haciendo más débiles, como se está haciendo el sistema político que sostienen.*²⁷

La subinformación

Otro gran problema de la comunicación entre México y Estados Unidos es que sus sociedades se mantienen singularmente subinformadas sobre lo que deberían conocer la una de la otra si es que han de definir un patrón más creativo de interacción.

Por el lado de Estados Unidos, está la tan baja prioridad informativa que México merece, ciertamente bien por debajo del significado real para Estados Unidos, del acontecer social, económico, político y cultural en México. "México es sólo un factor más con diferentes niveles de importancia entre muchos en el proceso de toma de decisiones en los Estados Unidos", comentaba un funcionario del Departamento de Estado al tratar de explicar a un auditorio mexicano el porqué los problemas mexicanos no son "especiales" o prioritarios ni para el Congreso ni para la administración. Generalmente ese "nivel de importancia" ha tendido a ser muy bajo, lo mismo para su proceso político-administrativo que para su proceso de comunicación social, comparado con el "nivel de importancia" que otorgan a países muy especiales para ellos como Canadá, la Unión Soviética, Japón, Inglaterra, Israel, un buen número de países europeos y anglófonos, y otros.

Sostiene Bruce Babbitt que un asunto medular en su campaña presidencial es hacer ver al pueblo de Estados Unidos que hay tres países vitales para este: la Unión Soviética, Japón y México.²⁸ El pueblo de Estados Unidos parece inclinarse por las prioridades del ex gobernador de Arizona, más que por las del proceso político y de los medios de comunicación. Encuestas de opinión *ad hoc* muestran que México figura en quinto lugar de importancia para sus intereses.²⁹

Cabe hacer algunas comparaciones respecto a los otros países mencionados por Babbitt y frente al otro vecino, Canadá. La Unión Soviética es la gran contraparte político-militar y Japón la gran contraparte

²⁷ Jorge G. Castañeda, "México at the Brink", en *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 2 p. 287.

²⁸ Bruce Babbitt, *supra* nota 8.

²⁹ William Watts, *Potomac Associates*, presentación en el Coloquio El Colegio de México-SAIS (John Hopkins) sobre relaciones México-Estados Unidos, 20 de enero de 1987.

económico-tecnológica de Estados Unidos. Sin embargo, México no compete con Estados Unidos por ningún tipo de supremacía, como lo hacen la URSS y Japón; la decadencia militar y económica estadounidense ciertamente no comportaría el florecimiento de México (como podría hacerlo el de sus superpotencias rivales) por encima de la política ficción que se ha hecho al respecto.³⁰ Al mismo tiempo, la sociedad soviética, e incluso la japonesa, no están ni remotamente imbricadas con la estadounidense como lo está la mexicana.

Canadá tiene una frontera más extensa, una economía más industrializada y tecnología más avanzada que México, pero guarda con Estados Unidos un común denominador histórico y cultural de mayor significado. Mas no tiene 85 millones de habitantes, y no es la frontera hacia Centroamérica —que tanto aterroriza a Estados Unidos— y hacia el resto del Hemisferio Occidental.

Hay 50 corresponsales en México,³¹ (sin incluir fotógrafos) de medios estadounidenses, una fracción de equipo editorial de un diario de peso. Justo es reconocer que hay una tendencia hacia el enriquecimiento de la cobertura, de la profesionalización y de la información, aunque lamentablemente haya sobrevenido por las malas razones del *boom* petrolero y de la crisis subsecuente.³² Las agencias noticiosas ya no tienen el peso dominante del pasado. Los *free lancers* son sustituidos por corresponsales exclusivos. México deja de ser cubierto desde las oficinas de Texas, Miami o Florida y se abren oficinas en el Distrito Federal, mientras las allí existentes dejan de tener responsabilidad general sobre el resto del Hemisferio Occidental.

No obstante, la tendencia debe acelerarse para cubrir la enorme brecha entre la verdadera importancia de México para los estadounidenses y su acceso al conocimiento significativo sobre el país. Todavía el corresponsal estadounidense (no de agencia) en México está agobiado tratando de no perder la noticia diaria importante en las ya múltiples áreas de interés para sus lectores, de hacer reportajes especiales más profundos sobre los temas más noticiosos y en no pocas ocasiones, viajar a Centroamérica e incluso Sudamérica para hacer lo mismo. Desde luego, quizás con alguna excepción de la prensa fronteriza, la cobertura regional es esporádica, incluso para publicaciones o áreas de gran significado para Estados Unidos, exacerbando los vicios del centralismo informativo para el público estadounidense. Todo lo anterior no quiere decir que no haya sobreinformación sobre México en Estados Unidos, pero ello es excep-

³⁰ Véase Robert Pastor, "El futuro de las relaciones entre México y Estados Unidos", en *Foro Internacional*, vol. XXVII, núm. 107, enero-marzo de 1987.

³¹ Véase Asociación de Corresponsales Extranjeros en México, A.C., *Directorio 1987*.

³² Véase Sergio Aguayo, "El creciente interés por México en Estados Unidos", (en este volumen).

cional y lamentablemente viene acompañado por lo general de fuertes prejuicios (caso Camarena) o está asociado con desastres (el terremoto de 1985).

Por el lado mexicano, en términos generales, la información sobre Estados Unidos es abrumadora, incluso por encima de su importancia prioritaria. El prejuicio antiestadunidense tiene un papel importante en ello. Junto con la información regular sobre el acontecer en Washington, la prensa mexicana, incluso las primeras planas, está salpicada de declaraciones, principalmente de políticos y académicos en todos los aspectos, que en una forma u otra censuran algún aspecto del comportamiento de Estados Unidos. Sin embargo, también se advierte la subinformación sobre asuntos u opiniones importantes en Estados Unidos, que realmente afecten a México. Pese al notable esfuerzo que han realizado los medios de comunicación mexicanos para no depender de las agencias noticiosas extranjeras en su cobertura de Estados Unidos, mediante "enviados especiales" y tres corresponsales registrados en Washington, hay vacíos importantes en la cobertura del Congreso, de la Suprema Corte, e incluso una variedad de dependencias administrativas cuya actividad afecta los intereses mexicanos. Si el corresponsal estadunidense medio en México tiene que hacer esfuerzos notables para lograr la cobertura general que se espera de él, el corresponsal mexicano tiene que hacer un esfuerzo sobrehumano para cubrir la riqueza informativa del complejo mundo de Washington.

Bajo estas condiciones, en términos de Mario Ojeda:

...los medios mexicanos de comunicación han contribuido también al deterioro de la atmósfera de las relaciones México-Estados Unidos. Sin embargo —continúa— los medios mexicanos tienen un nulo o escaso efecto en la opinión pública norteamericana, mientras que los medios norteamericanos, en cambio, ejercen una influencia poderosa en sectores importantes de la sociedad mexicana.³³

La subinformación frecuentemente se convierte en información nula sobre las regiones cultural, demográfica y económicamente más importantes para México y cuyos núcleos podrían ser Los Ángeles, Dallas y Chicago, además de los puntos más significativos de la franja fronteriza. El acontecer local y las políticas municipales y estatales que la condicionan, y que en la realidad suelen ser más interesantes para México que las políticas federales, prácticamente no tienen cobertura. Esta carencia de información por la centralización de los canales es particularmente grave para las regiones de México que por la mayor intensidad de sus

³³ Mario Ojeda, *supra* nota 12, p. 2.

relaciones con el acontecer local en áreas y regiones particulares de Estados Unidos deben tener un interés mayor en lo que sucede en aquéllas.

La mala información

La calidad de la información es crucial para la buena o mala comunicación entre México y Estados Unidos. El prejuicio, junto con una estructura informativa poco desarrollada, frecuentemente condiciona que la información sea mala, y da como resultado que el flujo de información entre sus sociedades esté afectado por la superficialidad, parcialidad y los contextos irrelevantes que en última instancia distorsionan la realidad.

Independientemente del contexto general de las audiencias Helms, el homicidio de Enrique Camarena Salazar es uno de los casos recientes más representativos de la mala información sobre México recibida en Estados Unidos; a pesar de que fue abrumadora, su calidad dejó mucho que desear en términos generales: superficial porque no cubrió la naturaleza de las actividades del agente-espía, sus relaciones con narcotraficantes, con el DEA y con la policía mexicana, y su desempeño como servidor público; parcial porque en última instancia fue un instrumento de la frustración y los prejuicios de la política antidroga de Estados Unidos, y de diplomáticos y políticos que buscaron capitalizar la tragedia de Camarena y de su familia; fuera de contexto porque no se ubicó dentro del oficio de Camarena y de tantos otros policías de narcóticos encubiertos que deben poner en peligro su vida como riesgo profesional para desenvolverse; injusta porque distorsionó el papel que el Gobierno mexicano desempeña como el gran cooperador del programa internacional de control de narcóticos de Estados Unidos, que ha permitido, entre otras cosas, que México sea el país receptor del mayor número de agentes estadounidenses encubiertos.

Todavía más costosa fue la mala información que publicó Jack Anderson con base en la filtración de la CIA del rumor internamente insustanciado, sobre la transferencia de fondos del presidente De la Madrid a Suiza.³⁴ La respuesta oficial dejó qué desear como se sugirió antes. La superficialidad y parcialidad de la información (no se verificó la veracidad del rumor filtrado, ni siquiera salió a la luz el informe que lo sustanció), así como la búsqueda de oportunidad y el contexto para publicarla resultaron de lo más dañinos para México y su población (la llegada del Presidente de la República a Washington).

Por el lado mexicano, la calidad de la información sobre tres asuntos prioritarios en las relaciones entre los dos países también es ilustrati-

³⁴ Jack Anderson, *supra* nota 10.

va. En el caso del comercio, la información dominante toma al proteccionismo de Estados Unidos como un concepto absoluto e inmutable. La superficialidad y la falta de contexto impiden reflejar matices cualitativos sustanciales, o su efecto en la evolución de la balanza de pagos entre los dos países, o la identificación de las perspectivas y condiciones cambiantes para los productores e importadores mexicanos de esa evolución. La parcialidad atribuye toda la responsabilidad a Washington sin considerar las restricciones en el mercado mexicano, e impide aun conocer oportunidades, por ejemplo, para aprovechar las preferencias comerciales que abrió la legislación estadounidense.

En el caso del mercado ilícito de droga, la superficialidad y la falta de contexto impiden el conocimiento de las condiciones de la demanda en Estados Unidos que es el determinante de la oferta mexicana; esto tiende a invalidar las impresiones equívocas y tan dañinas para los mexicanos, de que es México el que crea el problema a Estados Unidos y no a la inversa y de que su solución depende de la autoridad mexicana y no al contrario.³⁵

En el caso de la migración, la mala información sobre la Ley Simpson-Rodino al parecer produjo efectos más nocivos para México, al menos en el corto plazo, que el texto mismo de la Ley. En términos de Wayne Cornelius:

El peso de la Ley Simpson-Rodino y los informes altamente exagerados de sus probables consecuencias, que circularon en México durante meses, tuvieron el efecto de reducir agudamente las entradas ilegales de trabajadores mexicanos a Estados Unidos durante el último trimestre de 1986 y el primero de 1987... [a pesar de que] ...en la medida en que tanto los trabajadores indocumentados como sus empleadores comenzaron a darse cuenta lo fácil que es cumplir de hecho con los términos de la nueva ley, empezaron a ver un regreso a la normalidad, tanto en la frontera de México con Estados Unidos, como en el mercado laboral de Estados Unidos.³⁶

“Buenas bardas hacen buenos vecinos”, comentaba Soledad Loaeza al referirse a las necesidades que plantea la evolución de la interacción entre México y Estados Unidos.³⁷ Seguramente tiene razón. Pero la confusión de las bardas con las ventanas y las puertas, que parece dominar en la interacción entre México y Estados Unidos lleva no sólo a una mala vecindad sino a la decadencia. Y el prejuicio, la subinformación, la mala información es lo que subyace en esa confusión.

³⁵ Véase Samuel del Villar, “Lo injusto de la coerción masiva: de la migración a las drogas”, en *Foro Internacional*, vol. XVII, núm. 107, enero-marzo de 1987.

³⁶ Wayne Cornelius, *Presentation to the Seventh Annual Briefing Session for Professional Journalists*, Center for U.S.-Mexican Studies UCSD, 9 de julio de 1987, mimeografiado.

³⁷ *Coloquio sobre relaciones México-Estados Unidos*, *supra* nota 29.

RELACIONES ECONÓMICAS

¿SERÍA VIABLE UN ÁREA DE LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE? NOTAS ACERCA DE LA PERSPECTIVA MEXICANA*

VÍCTOR L. URQUIDI
El Colegio de México

ES BIEN SABIDO que en la posguerra México adoptó una política que llevó a cabo plenamente de industrialización como factor principal de su estrategia de desarrollo. El desarrollo industrial mexicano tenía antecedentes en los años veinte y treinta; pero las circunstancias de la segunda guerra mundial, cuando se restringió el acceso a las importaciones y se creó un mercado interno cautivo, representaron un estímulo para nuevas ramas del crecimiento industrial. El Gobierno mexicano tomó la iniciativa con la puesta en marcha de algunos proyectos principales, y los grupos privados efectuaron inversiones paralelas en otros campos. Sin embargo, la inflación durante el período bélico y el temor a la reconversión industrial estadounidense para hacer frente a la demanda general de la posguerra hicieron que México adoptara una política marcadamente proteccionista. A raíz de la crisis de la balanza de pagos de 1947-1948, México tuvo que elevar las cuotas de su arancel aduanero, fijar precios "oficiales" para el avalúo de las importaciones y establecer permisos y controles de importación. La política proteccionista pasó a ser también un instrumento de defensa de la balanza de pagos, además de servir como incentivo para las industrias incipientes, según los argumentos tradicionales que datan de List, Hamilton y otros.

Durante los decenios del cuarenta y el cincuenta México se lanzó a un proceso de industrialización, al lado de uno de modernización parcial de la agricultura, que permitió sostener una tasa media de incremento del PIB de más de 6% anual. Fueron procesos incompletos: el desarrollo industrial dejó muchas lagunas que fueron llenadas por crecientes importaciones de bienes intermedios, componentes, refacciones y bienes de capital. La modernización agrícola y el incremento de los rendimientos

* Traducción del inglés de la presentación hecha por el autor en un coloquio sobre "Intereses y oportunidades de Estados Unidos en México", en el Carter Center of Emory University, Atlanta, Georgia, 8 de abril de 1986. El autor aclaró que exponía puntos de vista personales, que no necesariamente coincidían con los de los formuladores de políticas en México.

por hectárea se limitaron a los distritos de riego y a algunas zonas de buen temporal. La industria tendió a ser manufacturera en pequeña escala y a bajo grado de eficiencia, y orientada hacia el mercado interior, muy protegido, y no al mercado internacional de mayor riesgo y fuerte competitividad. Esto es verdad tanto para las empresas nacionales como las transnacionales establecidas en México.

Entre las razones que explicaban la política mexicana en materia industrial, cabe incluir también la necesidad de crear empleo en las áreas urbanas, sobre todo en vista de la elevada tasa de crecimiento de la población en general (de 3 a 3.5 por ciento anual) y el intenso movimiento migratorio rural-urbano. Los empleos se crearon a gran costo social; sin embargo, la alternativa habría sido aún más costosa.

A medida que México avanzaba en esta dirección, sus exportaciones siguieron siendo predominantemente agrícolas (algodón, café, azúcar, frutas y legumbres, fibras) y mineras. Las exportaciones de productos manufacturados fueron de carácter secundario, y ello puede explicar en parte la falta de interés de México en el GATT mientras pudiera asegurarse por parte de Estados Unidos y de otros países el tratamiento incondicional de nación más favorecida.

Durante los decenios del setenta y el ochenta, las fallas estructurales de la balanza de pagos mexicana empezaron a brotar a la superficie: importaciones de alimentos, importaciones netas del sector petrolero (en 1973 inclusive se importó petróleo crudo a razón de 70 mil barriles diarios), excesiva dependencia respecto a mercados inestables para las principales exportaciones, crecientes pagos por tecnología importada, demanda intensa y poco elástica de importaciones esenciales de productos intermedios (por ejemplo, productos químicos), componentes (por ejemplo, autopartes) y maquinaria de toda clase. El auge petrolero —los precios internacionales a partir de 1973 y el excedente cada vez mayor de crudo mexicano para surtir el mercado mundial— se encargaron por lo visto de salvar o de parchar la crisis. Mas la inflación y la sobrevaluación del peso hicieron más vulnerable a la industria mexicana ante la competencia extranjera y, poco a poco, la volvieron no competitiva en los mercados internacionales, sobre todo frente a las políticas de exportación agresivas de los países del sureste de Asia y de Brasil.

Resultó indispensable iniciar políticas tendientes a hacer más eficiente y competitiva la industria manufacturera mexicana. Se tuvo conciencia de ello, por desgracia, demasiado tarde, cuando tocó a su fin el auge del petróleo y México se encontró en la situación de hacer frente, a partir de 1982, a pagos por servicios de la deuda externa casi incumplibles. La pérdida de ingresos en divisas provenientes de las exportaciones petroleras sólo pudo ser remplazada lentamente por las divisas que se derivaban de la exportación agropecuaria, del turismo y de la industria maquiladora de la frontera norte.

Ello explica que México haya tenido que reevaluar —mejor dicho, considerar en forma positiva— su política comercial, incluso el ingreso al GATT y la suscripción de entendimientos con Estados Unidos, su principal mercado.

La situación a que se enfrenta hoy el país es más que un dilema —podría decirse que constituye un “trilema”—, pues es preciso al mismo tiempo:

- a) Liberalizar las importaciones para inducir eficiencia y competitividad, en contraste con el fuerte proteccionismo que operaba en dirección opuesta.
- b) Proteger a la “industria incipiente” y promover y apoyar el desarrollo industrial en general por medio de incentivos fiscales y financieros, a fin de generar empleo, ponerse al día en las tendencias recientes de la tecnología y lograr una integración industrial más completa que, a su vez, permita ahorrar importaciones. La sustitución de importaciones —tan criticada y mal vista en los análisis recientes— tiene aún un papel importante que desempeñar.
- c) Desarrollar exportaciones de productos industriales que puedan encontrar mercados más o menos inmediatos, captar cantidades crecientes de divisas, crear empleo y ampliar la base tributaria local. La promoción de exportaciones —acontecimiento novedoso en la vida mexicana— deberá asociarse con mayor eficiencia industrial y con apoyo sostenido y amplio a la expansión de la industria.

Todo lo anterior entraña contradicciones en las políticas que deben seguirse y en los objetivos por alcanzar. Es, además, tarea de gran importancia y de absoluta prioridad. ¿Cuál es el papel que deberá desempeñar la política comercial? ¿Bastará con adherirse al GATT? ¿Debería suscribirse un convenio bilateral con Estados Unidos o, como lo sugiere el tema del coloquio de hoy, sería viable una zona de libre comercio de América del Norte (sigla en inglés: NAFTA)?

Pocos años atrás se manejaba el término “mercado común”, tal vez por analogía con el Mercado Común Europeo. Se recomendaba un mercado común entre Canadá, Estados Unidos y México. No se necesitan fuertes argumentos para hacer comprender que debe descartarse la idea de un mercado común (WTMM-*whatever that may mean*). Entre los tres países mencionados no puede concebirse una situación inicial como la prevista en el Tratado de Roma. Sin tomar por el momento el partido de Canadá —país que también protege a su industria—, la simple noción de que México, desde una posición más débil que la de los otros dos, abriera su frontera arancelaria, significaría la pronta desaparición de la mayor parte de la industria manufacturera mexicana aun antes de

~~que pudiera lanzarse a penetrar — si es que pudiera — los mercados de Estados Unidos y Canadá.~~

~~No obstante, cabría aducir argumentos favorables a la celebración de arreglos sectoriales especiales basados en la complementariedad, sobre todo en áreas de cambio tecnológico rápido, o donde la nueva tecnología ofrezca una oportunidad de nuevos puntos de partida, de modernización “instantánea” y de competitividad.~~

En lugar de plantear una política comercial en un nivel de abstracción, en el sentido de afirmar que las reducciones arancelarias y la liberalización o apertura de amplio espectro generarían automáticamente una cooperación y una integración industriales de obvia ventaja mutua, sería partidario de que se negociaran arreglos especiales en ramas o sectores dinámicos en los que pudiera llevarse a cabo lo que el doctor Joseph Grunwald ha llamado “producción compartida” (*production-sharing*). Este proceso ya ha venido ocurriendo, aunque sin planeación, sin objetivos claros, no sólo en la maquila o subcontratación en la zona de la frontera norte de México —que tiende a ser un proceso asimétrico—, sino también en otras actividades industriales. Las ventajas mexicanas no son solamente las de los bajos salarios imperantes —en ocasiones las ventajas pudieran no tener relación con los niveles salariales—, sino que en el futuro podrían ser otras: las relacionadas con la localización geográfica para fines de exportación,¹ con los costos de la energía y las materias primas, con la utilización de determinadas capacidades en materia tecnológica, con la disponibilidad y la productividad de determinada clase de mano de obra semicalificada o calificada, y con la capacidad para llevar a cabo innovaciones, en especial de productos destinados a mercados de los países en vía de desarrollo y determinados mercados segmentados de Estados Unidos.

Si en algunos casos tales arreglos integrativos funcionan ya de manera espontánea, ¿no podrían concertarse en el marco de lineamientos de planeación industrial a largo plazo? Por ejemplo, en la industria automotriz, teniendo en cuenta la experiencia de Canadá y Estados Unidos; en la industria farmacéutica; en la electrónica y sus aplicaciones; en productos químicos; en materiales de construcción; en bienes electrodomésticos.

Debiera ser condición fundamental que México participara, si no siempre en plan de igualdad, al menos sustancialmente, en los elementos principales de este nuevo tipo de empresa mixta, es decir, en la transferencia y desarrollo de la tecnología, en el desarrollo del mercado, en los objetivos de empleo, en el adiestramiento, en la gestión directiva, etcétera.

¹ Los inversionistas japoneses valoran la proximidad del mercado estadounidense, como también los inversionistas franceses y de otras áreas.

De conformidad con este tipo de arreglos, que supone la incorporación de mercados recíprocos para bienes y servicios, la política comercial debiera negociarse y aplicarse en función de esos propósitos concretos, que acarreen beneficios a uno y otro lado de la frontera. Sería ésta, entonces, un "área de libre comercio" con sentido específico y que, mediante integraciones industriales parciales podría generar una expansión del comercio, con mayor valor agregado en ambas direcciones. Bajo tal sistema, se podrían evitar las amenazas a las industrias existentes, sin interpretarlo como un deseo de petrificar el proteccionismo actual, ya sea del lado mexicano o del estadounidense.

LA ACTITUD DE ESTADOS UNIDOS FRENTE A LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA

RIORDAN ROETT
Y LILIA FERRO-CLÉRICO
Johns Hopkins University

Introducción

UN ASPECTO NOTABLE de la crisis de la deuda que se hizo patente hace cinco años, en 1982, ha sido la falta de voluntad de los gobiernos de Europa Occidental y de Japón para asumir una mayor —o alguna— responsabilidad para su resolución. Ha habido una decisión implícita para dejar el proceso del manejo de la crisis enteramente en manos de Estados Unidos. Esto ha tenido serias implicaciones para América Latina, tanto en términos de la deuda como en términos de su relación de más largo plazo con Estados Unidos.

Conforme nos acercamos al sexto año de la crisis, los elementos esenciales siguen siendo los mismos —con una importante diferencia. Ha entrado un nuevo actor en el escenario de Estados Unidos: el Congreso de Estados Unidos. Crecientemente, en ausencia de un liderazgo del ramo ejecutivo, el Congreso ha empezado a explorar y a definir alternativas. El impulso ha sido menor en el sentido de aliviar la deuda para América Latina —aunque ése puede ser el resultado de las iniciativas del Congreso— y más hacia las necesidades de la economía estadounidense y del sistema político.

La ironía de la crisis de la deuda es que ahora puede ser susceptible a por lo menos una resolución parcial, ya que se ha vuelto parte del sistema político de Estados Unidos y promete ser elemento integral en la próxima campaña electoral de 1988.

Antecedentes

Los orígenes de la crisis de la deuda latinoamericana se han analizado plenamente en otra parte,¹ y las consecuencias inmediatas de la resque-

¹ Para un panorama, véase Benjamin J. Cohen, *In Whose Interests? International Banking and American Foreign Policy*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1986.

brajadura del sistema financiero en 1982, han sido analizadas por algunos escritores.² La mentalidad de crisis entre 1982-1984 se aminoró lentamente y, para principios de 1985 en los países industrializados, se creía extensamente que lo peor ya había pasado. Pero en ese año se produjeron varias sorpresas: entre ellas, la caída precipitada en los precios del petróleo, misma que condujo a México hacia una nueva ronda de negociaciones; la elección en Perú de Alan García quien anunció una moratoria *de facto*, y el endurecimiento de la posición de Brasil sobre la deuda a raíz de la transición hacia un régimen civil en marzo. Los datos publicados por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe y por el Banco Interamericano de Desarrollo, destacaron el tremendo costo social que la deuda había infligido, y la exportación masiva de capital fuera de Latinoamérica para servir la deuda se convirtió en un asunto de creciente preocupación.

A lo largo de este período, los únicos interlocutores de los países endeudados habían sido los bancos comerciales privados. Los gobiernos de los países industrializados se habían negado a reconocer la deuda como un asunto de política exterior. De hecho, en el apogeo de la primera fase de la crisis, en 1984, siete presidentes latinoamericanos enviaron una carta a los dirigentes de los países industrializados, que entonces se preparaban para la reunión cumbre económica anual programada para celebrarse en Londres. En la comunicación, los presidentes pidieron un "diálogo constructivo entre los países acreedores y deudores".³ Declararon que era imposible imaginar que sus problemas financieros pudieran ser resueltos solamente "haciendo contacto con los bancos o por medio de la participación aislada de las entidades financieras internacionales".⁴

El comunicado final de la Reunión Cumbre de Londres rechazó bruscamente el llamado a negociaciones. Los países industrializados ofrecieron "ayuda", pero solamente si lograban reducir el gasto público y trabajaban para poner en orden sus casas. La creciente frustración de los dirigentes políticos latinoamericanos condujo a la organización del Grupo de Consenso de Cartagena en junio de 1984. Al dirigirse a los participantes en la inauguración de la reunión, el entonces presidente de Colombia, Belisario Betancur, declaró que:

El servicio de la deuda externa de Latinoamérica ha llegado a ser tan oneroso que amenaza la propia estabilidad del sistema monetario internacional y la supervivencia del proceso democrático en diversos países.⁵

² Véase Ricardo Ffrench-Davis y Richard E. Feinberg, eds., *Más allá de la crisis de la deuda: bases para un nuevo enfoque*, Santiago, CIEPLAN/Diálogo Interamericano, 1986.

³ Citado en Riordan Roett, "The Debt Crisis: Economics and Politics", en John D. Martz, ed., *U.S. Policy in Latin America: Quarter Century of Crisis and Challenge* (en prensa).

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Una serie de reuniones complementarias llevadas a cabo por el Consenso de Cartagena produjo pocos resultados. Durante las reuniones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en el otoño de 1984, se convino celebrar una conferencia en 1985 sobre la deuda, pero los resultados de ese encuentro posterior fueron inútiles para proporcionar alivio a la deuda latinoamericana.

La creciente evidencia, en 1985, de que la crisis de la deuda no había disminuido, condujo a la declaración del Plan Baker en las reuniones anuales del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) efectuadas en Seúl, Corea del Sur. La iniciativa identificó tres jugadores clave en la siguiente fase de la crisis de la deuda: los países endeudados —a quienes se les exigió hacer ajustes—, las instituciones financieras internacionales y los bancos comerciales privados. Muy significativamente el Plan Baker no asignaba un papel a los gobiernos de los países industrializados.⁶

En 1986 se habló mucho, pero hubo poca acción con respecto al Plan Baker. Las negociaciones muy politizadas de la deuda de México a finales de 1986 fueron pregonadas como el éxito del plan. Sin embargo, la mayor parte de los observadores vieron en ellas más bien la sepultura de la iniciativa. En septiembre de 1986, las autoridades mexicanas llegaron a un acuerdo con el comité asesor, acuerdo que requería un desembolso inicial de 3.5 mil millones de dólares para diciembre de 1986. Sin embargo, seis meses más tarde, en marzo de 1987, el paquete no había sido totalmente suscrito y el primer desembolso no se materializó sino hasta mediados de 1987. Había tardado tanto tiempo, y había sido tan difícil conseguir el cumplimiento de los bancos comerciales privados, que pocos observadores creyeron que sería posible repetirlo. Además, estaba claro que había circunstancias especiales en torno de las negociaciones de México, dada su frontera de 3 200 kilómetros con Estados Unidos, y una serie de asuntos políticos bilaterales extranjeros, que, por su complejidad, resultaban difíciles de resolver.

El fracaso del Plan Baker ahora resulta evidente. El propio Baker, secretario de la Tesorería, le manifestó al Comité de Desarrollo Conjunto del FMI-Banco Mundial que la participación de la banca comercial ha sido “decepcionante”. Baker solicitó un “menú de nuevas opciones monetarias alternativas”. De manera cautelosa, el Comité Interino del FMI expresó “preocupación por los retrasos, por parte de los bancos comerciales, para ensamblar e implementar los paquetes financieros concertados.” Pero el enfoque puesto en los bancos comerciales privados, quienes siguen siendo los jugadores clave, convenientemente soslaya la tercera punta del Plan Baker —nuevos recursos provenientes de los

⁶ Véase Riordan Roett, “Beyond the Baker Initiative”, *SAIS Review*, The John Hopkins University-SAIS, Verano-Otoño, vol. 6, núm. 2, 1986.

bancos de desarrollo multilaterales. Más aún, muchos observadores argumentan ahora que el Plan necesitaba un cuarto "soporte": los gobiernos de los países industrializados. Sin la dirección del Gobierno, ningún plan podrá tener éxito. El Gobierno de Estados Unidos y los de sus aliados hasta la fecha se han negado a aceptar la necesidad de participación gubernamental para buscar una resolución de la crisis de la deuda. Sin ella, ningún Plan Baker —ni ningún otro— podrá tener éxito.

El contexto interno político de la deuda

Mientras los gobiernos industrializados continuaban negándose a reconocer el aprieto de los deudores del Tercer Mundo, empezó a tener lugar un cambio en el discurso en Estados Unidos.⁷ Para 1985 resultó totalmente que la situación de la deuda no se había polarizado aún más debido a que los Estados latinoamericanos estaban haciendo un esfuerzo masivo para ajustar y para exportar.⁸ Dadas las barreras estructurales en Europa Occidental, y las barreras políticas en Asia, el mercado de Estados Unidos absorbió la mejor parte de las exportaciones del Hemisferio. Desde luego, que esas exportaciones generaron las divisas requeridas para cubrir el servicio de la deuda pendiente. A partir de 1985, empezaron a aumentar las quejas en el sentido de que las exportaciones de América Latina estaban inundando el mercado estadounidense y quitando empleos a sus trabajadores, quienes podían haber generado los mismos productos o unos similares.⁹ También surgió otro argumento complementario: debido al serio esfuerzo que estaban haciendo para ajustar sus economías internas, los países latinoamericanos habían reducido masivamente las importaciones. Dados los flujos de intercambio comercial, los exportadores estadounidenses habían perdido en grandes proporciones su participación en el mercado latinoamericano. La balanza comercial de Estados Unidos con Latinoamérica fue desde 3.7 mil millones de dólares en 1981, hasta un negativo de 18.5 mil millones de dólares en 1984. En Estados Unidos se perdió una estimación de 1 millón de empleos, y se aplazaron las nuevas inversiones.

⁷ Véase Christine A. Bogdanowicz-Bindert, "World Debt: The United States Reconsiders", en *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 2, Invierno de 1985/1986. Este artículo centra la atención en los cambios en el Ejecutivo, pero ofrece un buen panorama del pensamiento del asunto de la deuda por Baker y sus asociados.

⁸ Para un excelente panorama del problema, véase Ricardo Ffrench-Davis, ed., *Las relaciones financieras externas: su efecto en la economía latinoamericana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

⁹ Véase Gabriel G. Manrique y Stuart K. Tucker, "Costs to the United States of the Recession in Developing Countries", Washington, D.C., Working Paper núm. 8, Overseas Development Council, agosto de 1984.

El nuevo foro para discutir este aspecto de la deuda fue el Congreso de Estados Unidos. Los miembros del Congreso empezaron a sentir la presión de sus clientelas electorales locales, conforme continuaba la crisis de la deuda. Los sindicatos de trabajadores, así como los productores de manufacturas, estaban siendo lastimados. Inmediatamente después de la crisis de 1982, la posición del Congreso había sido la simplista de "vapulear a los bancos". Había una serie de intercambios acalorados entre los comités del Congreso y los miembros de la administración, en los cuales los miembros del primero advertían a la administración que no iban a "sacar de apuros a los bancos".¹⁰ En otras palabras, los malos préstamos eran malos préstamos, y no se le iba a pedir al contribuyente estadounidense absorber el costo de esos préstamos si los deudores no podían pagarlos. Ello tenía que salir de las ganancias o de las reservas bancarias.

Para 1985-1986, la discusión en el Congreso se había tornado más complicada. La crisis de la deuda se comenzó a ver de manera creciente menos en términos de quién tenía la culpa por el exceso de deuda, y más en términos de las implicaciones a mediano y largo plazos, y lo que se puede hacer acerca de ellas en la ausencia de un liderazgo del ramo ejecutivo. Un estudio (*staff study*) preparado para el Comité Económico Conjunto del Congreso, en mayo de 1986, declaró llanamente que la política de Estados Unidos hacia las naciones deudoras de América Latina había dañado seriamente a los agricultores y manufactureros estadounidenses sin haber hecho mucho para resolver la crisis propiamente dicha. El reporte declaró que "casi 50% de los excedentes comerciales que Latinoamérica necesitaba para pagar los intereses, lo generaba reduciendo sus compras de productos de Estados Unidos".¹¹

Este estudio y otros efectuados criticaron el Plan Baker y lo calificaron de muy poco y muy tarde. Lentamente, los miembros del Congreso se fueron dando cuenta de que tenían que tomar una actitud frente a la cuestión comercio/deuda, entendiera o no el asunto el ramo ejecutivo. Así, el Congreso empezó a entender que el pobre desempeño del crecimiento, el proteccionismo estructural y el alto desempleo en Europa Occidental hacían imposible esperar que los aliados industrializados compartieran la carga.¹² La excepción era Japón. Y es precisamente en este punto del tiempo que las relaciones comerciales entre Japón y Estados

¹⁰ Makin, *op. cit.*, p. 16.

¹¹ "The Impact of the Latin American Debt Crisis on the U.S. Economy", *Staff Study*, preparado para el uso del Comité Económico Conjunto, Congreso de Estados Unidos, 10 de mayo de 1986, mimeógrafo.

¹² Véase Riordan Roett, "The Brazilian Debt Crisis", Declaración ante el Subcomité sobre Finanzas Internacionales, Comercio y Política Monetaria del Comité sobre Asuntos Bancarios, Financieros y Urbanos, Cámara de Representantes de Estados Unidos, 23 de abril de 1987.

Unidos se deterioran. La falta de voluntad de Japón para asumir una mayor participación en el crecimiento mundial mediante la apertura de sus mercados es una parte del déficit comercial de Estados Unidos, pero en la continuada dependencia de Latinoamérica en el mercado de Estados Unidos también se ve un factor significativo.

Las iniciativas del Congreso

El senador Bill Bradley (D.N.J.) lanzó una de las propuestas más controvertidas, en junio de 1986.¹³ Bradley criticó el plan Baker declarando que en virtud de que éste se basó en nuevos préstamos otorgados por la banca comercial privada, con ello solamente se acumula una nueva deuda sobre la vieja y, de este modo, aumenta la precaria exposición del sistema bancario. Bradley propuso que, durante tres años, los bancos comerciales redujeran las tasas de interés de los países en desarrollo en tres puntos al año, y cancelasen también cada año un máximo de 3% de su deuda sin amortizar. Los gobiernos de los países industrializados simultáneamente prestarían tanto como 3 mil millones de dólares al año. Pero el alivio de la deuda sería otorgado solamente si los deudores estimulaban el crecimiento económico y detenían la fuga de capitales. Los pasos incluirían reducir los subsidios y eliminar las restricciones relativas a la inversión y el comercio. Seguro de atraer la atención, Bradley solicitó al presidente de Estados Unidos que convocara una reunión cumbre anual de alivio comercial:

...el propósito de la reunión cumbre sería asegurar el acuerdo entre los principales acreedores de América Latina y otros países en desarrollo endeudados para proporcionar anualmente paquetes de alivio comercial a los deudores elegibles.

Otros miembros del Congreso rápidamente hicieron suya la propuesta. En diciembre de 1986, el senador Paul Sarbanes (D.MD) y el representante David Obey (D.WI), propusieron la creación de una nueva ventanilla manejada por el Banco Mundial y el FMI. La ventanilla especial serviría como un comprador de mercado secundario para la deuda de un país en desarrollo. Los bancos que tuvieran préstamos podrían vender a esta ventanilla aunque con un descuento "realista". Entonces, la ventanilla volvería a negociar los términos con el país en desarrollo. Los congresistas Bruce Morrison (D.CT) y Sander Levin (D.MI), propusie-

¹³ La iniciativa congresional fue tan bienvenida que recibió el apoyo de aliados improbables. Véase Rudiger Dornbusch, "The Bradley Plan: A Way Out of the Latin Debt Mess", *The Washington Post*, 27 de agosto de 1986; y Jeanne Kirkpatrick, "Bradley Debt Plan Deserves Consideration", *The Philadelphia Inquirer*, 20 de julio de 1986.

ron la Ley de Desconcentración de la Deuda y de Promoción del Crecimiento, la cual instruiría a la administración Reagan a negociar con los aliados de Estados Unidos, los que también hubieran prestado dinero a las naciones del Tercer Mundo, para crear una nueva entidad afiliada al Banco Mundial. La nueva entidad compraría préstamos problemáticos con un descuento y negociaría con el país deudor para rehacer el paquete de los préstamos, con vistas a su comercialidad a través de todos los mercados de capital del mundo.

El congresista John LaFalce (D.N.Y.) ha propuesto que las autoridades reguladoras de Estados Unidos proporcionen una máxima flexibilidad a los bancos comerciales para negociar cualquier reducción del principal o de los intereses de los préstamos del Tercer Mundo. También solicita el establecimiento de una nueva Ventanilla de Administración de la Deuda Internacional, la cual ofrecería comprar deuda soberana de los bancos con un descuento. Estas y otra propuestas se dirigen a varias cuestiones clave. La primera es la salud del sistema bancario privado de Estados Unidos, y con estas medidas el vapolero de los bancos quedaría fuera. El Congreso está buscando una manera de garantizar la integridad del sistema, mismo que es crítico para la salud del sistema financiero global. La segunda, es que todas las propuestas descansan en la necesidad de un crecimiento económico en América Latina, y no en más ajuste. Tercera, todas las propuestas reconocen el estrecho vínculo entre comercio y deuda. Y cuarta, todas las propuestas ven la cuestión de la deuda como un asunto político y no solamente económico.¹⁴

Hay otros miembros del Congreso de Estados Unidos que buscan otras formas de alivio para el exportador y el trabajador estadounidense, pero que dañarían al Tercer Mundo, particularmente a América Latina. Éstos concentran la atención en la legislación proteccionista. La de más actualidad es una del candidato presidencial demócrata Richard Gephardt (D. Missouri), como una enmienda al Proyecto de Ley Comercial, que está ahora en consideración. Fijaría metas numéricas para reducir los excedentes comerciales de los socios comerciales clave de Estados Unidos. El proyecto de ley comercial, altamente controvertido, requeriría que el presidente tomara medidas de represalia en contra de las prácticas comerciales injustas, imponiendo derechos de importación u otras restricciones iguales a la cantidad de daño económico que esas prácticas hayan causado. Gephardt quiere ir un paso más allá, requiriendo que el excedente comercial de las naciones extranjeras disminuya en una determinada cantidad. Este año, el proteccionismo evidentemente se está tramando en el Congreso.

¹⁴ Véase Riordan Roett, "Declaración ante el Subcomité sobre Instituciones de Desarrollo Internacional y Finanzas del Comité sobre Finanzas Bancarias y Asuntos Urbanos", Cámara de Representantes de Estados Unidos, 18 de marzo de 1986.

Las distintas medidas bajo consideración para el alivio de la deuda y para la expansión comercial, así como para el proteccionismo comercial, indican que el debate en torno de la deuda se ha trasladado del Ejecutivo al Congreso. En parte, se debe al hecho de que el Partido Demócrata controla ahora ambas Cámaras del Congreso. Por otra parte, también se debe a la próxima campaña relativa al año de elecciones, en la cual los empleos y el comercio serán temas importantes. Asimismo, se debe al reconocido fracaso del Plan Baker y a la creciente frustración sobre el fracaso de Estados Unidos y sus aliados industrializados al encarar los espinosos asuntos que se han vuelto más serios en el curso de los últimos cinco años. La crisis de la deuda ya no se ve como una cuestión de "nosotros" contra "ellos". Ahora es evidente que la continuación de la crisis de la deuda amenaza a ambos, los del Norte y los del Sur, de manera muy real.¹⁵ Dado que la deuda es política, y que se le ha prestado escasa atención a este hecho dentro de la administración Reagan, al Congreso no le queda más remedio que explorar las alternativas. No lo va hacer con una politización de la deuda; antes bien, por medio del reconocimiento responsable de que la deuda es un asunto de seguridad nacional y de política exterior. Lo que está en curso es una redefinición del problema y la búsqueda de nuevas soluciones.

Los bancos comerciales privados y la nueva fase de la crisis de la deuda

A raíz de que la administración dejara de asumir alguna dirección para resolver la crisis de la deuda, y con el debate prolongado del Congreso sobre la materia, los bancos de Estados Unidos han procurado reforzar su posición incrementando sus reservas para pérdidas por créditos incobrables contra la deuda del Tercer Mundo.

En mayo de 1987, Citicorp, el principal acreedor de los dos deudores mayores de Latinoamérica, Brasil y México, anunció que incrementaría sus reservas para cuentas incobrables por 3 mil millones de dólares.¹⁶ El ejemplo de Citicorp fue seguido primero por Chase Manhattan, el cual incrementó sus reservas por 1.6 mil millones de dólares; más tarde, varios otros bancos de Estados Unidos (con exposición apreciable en la región), hicieron lo mismo. Finalmente, este movimiento ha puesto a estos bancos en una posición más cercana a la alcanzada por muchos

¹⁵ Véase Albert Fishlow, "Declaración ante el Subcomité sobre Finanzas Internacionales, Comercio y Política Monetaria, Comité sobre Asuntos Bancarios, Financieros y Urbanos", Cámara de Representantes de Estados Unidos, 23 de abril de 1987.

¹⁶ "Banking Gamble-Citicorp Sharply Lifts Loss Reserves Putting its Rivals on the Spot", en *The Wall Street Journal*, 20 de mayo de 1987, pp. 1 ff.

prestamistas principales de Europa y Japón, los cuales habían incrementado sustancialmente sus reservas en el curso de los años.

Existen varias razones para esta decisión. Primero, resulta ahora evidente con base en la mayoría de los indicadores disponibles, que la economía mundial ofrece poca esperanza de que los deudores del Tercer Mundo puedan comerciar para salir adelante en la presente crisis. Los precios de los productos básicos mundiales permanecen estancados y los países industrializados no han sido capaces de coordinar las políticas para estimular el crecimiento en la economía del mundo. Los alemanes y los japoneses, por una parte, evitan estimular sus economías por temor a la inflación, mientras que los estadounidenses, por otra parte, se niegan a tomar pasos más contundentes para reducir el déficit de su presupuesto. La insegura gestión financiera global de los países industrializados conduce a una conclusión pesimista con respecto al crecimiento global en 1987, y tal vez durante un año o dos más adelante.

Una segunda razón citada para la decisión de los bancos, es el creciente sentimiento proteccionista en el Congreso de Estados Unidos.¹⁷ Cualquier nueva restricción sobre el comercio limitaría consecuentemente la capacidad de las naciones deudoras para generar suficientes divisas que cubriesen el servicio de sus deudas.

La decisión de Brasil de suspender el pago de los intereses de 68 mil millones de dólares de su deuda, es la tercera razón que agilizó la acción. En contraste con el planteamiento anterior —que sustentó renovados préstamos de dinero—, según el cual, a largo plazo las economías de los países llegarían a ser más fuertes, ahora los bancos han llegado a reconocer que la pérdida de miles de millones de dólares es ineludible. Han llegado a encarar la realidad de que la deuda no es un problema de liquidez, sino estructural, y, por consiguiente, el asunto real —la incapacidad de los países deudores para pagar— por primera vez se está abordando.

Existen tres aspectos de la estrategia anterior del manejo de la deuda que indudablemente cambiarán como resultado de la acción de los bancos. Como el último paquete mexicano pone en evidencia, el proceso del comité asesor ya estaba soportando grandes tensiones a causa del solo peso de los eventos y a causa de las diferencias en la estrategia, entre los bancos estadounidenses, europeos y japoneses. Los bancos regionales de Estados Unidos cada vez más se rehusaban a unirse, y los esfuerzos para obtener su participación fueron colosales. La decisión de incrementar las reservas para pérdidas por cuentas incobrables por parte de los bancos más grandes, que ahora pasaban a absorber las pérdidas contra

¹⁷ "Chase Joins Banks taking Loan Losses", en *The New York Times*, 28 de mayo de 1987, pp. D1-2.

la posibilidad de incumplimiento de los países deudores en el futuro, ha reforzado su posición y ha aumentado la brecha entre ellos y los bancos más pequeños. Estos últimos pueden ahora ver la oportunidad de dejar que los bancos que han mostrado la capacidad de soportar las pérdidas manejen la carga por sí solos.

El otorgamiento de más préstamos es la segunda zona débil de este proceso, y con ella, el Plan Baker. Cansados de ser los únicos interlocutores de las naciones deudoras, los bancos afirman que han hecho tanto como pueden. Esta nueva fase de la crisis de la deuda requiere la participación de otro jugador —los gobiernos de los países industrializados— si se quiere evitar un colapso final. Así, los bancos se unen ahora a los dirigentes latinoamericanos y de otras regiones para buscarle una solución política a la crisis de la deuda.

Un tercer aspecto que posiblemente cambiará es el proceso de la negociación misma. Los países deudores pueden ver esto como una oportunidad para presionar más duro y aliviar la deuda. Sin embargo, la acción de los bancos fue tomada para reforzar su posición en la negociación, y no con objeto de adoptar un modo más conciliatorio de abordar el problema.¹⁸ De hecho, ahora los bancos están colocados en una mejor posición para proporcionar una respuesta selectiva. Por un lado, tienen la posibilidad de responder más libremente a aquellos países deudores comprometidos en políticas que puedan conducir al crecimiento, y también ser más duros con aquellos cuyas políticas no se adecúen con sus criterios de reformas.

Lo que no ha cambiado a resultas de la decisión de los bancos, es la situación de los propios países deudores. Todavía tienen las mismas deudas y están sujetos a las mismas condiciones de pago. Los banqueros han declarado que su manejo de la deuda no cambiará, y ni siquiera se ha mencionado ningún tipo de alivio de la deuda.

Dejar la deuda a los bancos comerciales privados no es una buena política, y ciertamente tampoco es una adecuada actitud política. Esta nueva fase de la crisis de la deuda da una magnífica oportunidad para volver a pensar la estrategia requerida que acreciente el papel de los países industrializados y el de las instituciones internacionales. Las metas son simples y obvias: deben conducir a una restauración del crecimiento y a una consolidación de las instituciones democráticas en los países deudores. Ambas responden tanto al interés de Estados Unidos, como de los países deudores y de los bancos mismos. El objetivo debería ser ayudar a reducir la existencia de la deuda PVD o permitir que los prestamistas emprendan acciones que proporcionen algún alivio a los deudores mientras las medidas tomadas permitan que quede abierta la

¹⁸ "Focus Turns to Third World Debt Swaps", en *The Washington Post*, 31 de mayo de 1987, pp. H1 y H6.

posibilidad de recuperar algunas pérdidas; reafirmandose de esta manera un sentido de la importancia en última instancia de los prestatarios.

Nuevas perspectivas

Los gobiernos de Europa Occidental están contentos con dejar la dirección de la siguiente fase de la crisis de la deuda en manos de Estados Unidos. Los bancos europeos están menos expuestos, y los procedimientos de contabilidad y de regulación europeos facilitan reducir el valor nominal de una parte de la exposición.

Los japoneses han tomado un camino diferente. 28 bancos comerciales han establecido una compañía que asumirá una parte de sus préstamos pendientes concedidos a América Latina. La acción se dirige primordialmente a ayudar a las instituciones financieras japonesas a conservar su salud financiera. La compañía expedirá capital en acciones preferenciales, que serán compradas por los bancos participantes. Los recursos provenientes de las ventas del capital en acciones serán usados para comprar a los bancos préstamos con descuento, otorgados a América Latina. Así, la compañía tendrá los préstamos y tratará de revenderlos a inversionistas, o los conservará hasta su vencimiento.

Dadas las medidas de protección tomadas por los europeos occidentales y los japoneses, ha llegado el momento en que Estados Unidos tiene que cambiar los lineamientos de la política al respecto. Es evidente que el Congreso de Estados Unidos se ha decidido a hacerlo sin tomar en cuenta la crítica de los distintos planes en discusión de la administración Reagan. Desde el punto de vista de los europeos y de los japoneses, es tarde, pero tal vez no demasiado para que el sistema bancario estadounidense sea reforzado y protegido del impacto de la deuda del Tercer Mundo. Simultáneamente, Estados Unidos está realizando la gran vinculación que se necesita entre comercio y deuda. Ese vínculo ha conducido a una fricción con los japoneses, que continuará presente siempre que siga creciendo el déficit comercial de Estados Unidos. También puede conducir a una fricción con los europeos, a medida que la atención estadounidense vaya girando hacia la naturaleza protectora de los mercados europeos y a su incapacidad para absorber las exportaciones adicionales de América Latina.

El impacto en las relaciones Estados Unidos-América Latina

La falta de voluntad de los gobiernos de Europa y Japón para aceptar una mayor responsabilidad de la deuda latinoamericana ha significado

que la cuestión llegue a ser el foco principal de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. De hecho, la deuda y los asuntos comerciales dominan la agenda. La posición de Estados Unidos, que ha radicado en rechazar todas las peticiones de los dirigentes políticos latinoamericanos para ocuparse de la deuda sobre bases de gobierno a gobierno, ha introducido un nuevo conjunto de fricciones en la relación. El rechazo del crecimiento por la administración de Reagan, y el apoyo a los ajustes y la austeridad, ha debilitado aún más la relación tenue que se había venido desarrollando entre Estados Unidos y sus vecinos del Hemisferio Occidental.

Las consecuencias de la guerra de Argentina con la Gran Bretaña en 1982, y el apoyo de Estados Unidos a la posición británica, colocó nuevamente a la administración Reagan en una postura "anti" latina en la crisis de la deuda. La creciente tendencia proteccionista estadounidense, que tendrá efectos devastadores sobre la capacidad de América Latina para exportar, exacerbará mayormente la tendencia. El efecto acumulativo de los últimos años ha sido alejar más a Estados Unidos del desarrollo de sus relaciones con la región. El fracaso para vincular la consolidación de los regímenes democráticos en el Hemisferio con el peso de la deuda, ha frustrado al liderazgo político en Latinoamérica. Ésta fue la primordial motivación para la decisión de Alan García en 1985, y un elemento clave en la decisión del presidente José Sarney para declarar una moratoria de la deuda en febrero de 1987.

Los dirigentes políticos de Europa Occidental están preocupados con la aparente situación a la deriva que están tomando las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, pero no están dispuestos a enfrentarse a la administración de Reagan. Otras cuestiones son prioritarias —la defensa, el comercio y el dólar— asuntos que son de más alta prioridad. En adición, la primera ministro Thatcher y el canciller Kohl controlan firmemente sus gobiernos y permanecerán así durante los años por venir. Su postura ideológica sigue siendo conservadora y apoya una perspectiva que continúa definiendo la deuda en términos financieros estrechos. La respuesta a las necesidades económicas y financieras de América Latina permanece firmemente ligada a la política de Estados Unidos, y a los problemas de lineamientos de políticas de éste. Los déficit gemelos, que explican el síndrome de comercio/proteccionismo, por ejemplo, requieren de firmes decisiones políticas en Washington. Por el momento, no parece posible que la administración de Reagan tome los pasos necesarios para emprender los ajustes apropiados.

Conclusiones

Los países industrializados nunca han desarrollado una política común

con respecto a la deuda latinoamericana, y han tomado caminos separados. Pero la responsabilidad primaria fue claramente delegada en Estados Unidos por ser el prestamista principal y como el país que tiene una esfera de influencia en América Latina que debe proteger. El fracaso de la administración Reagan para abordar los intereses de seguridad involucrados en la deuda y el comercio ha forzado al Congreso de Estados Unidos a buscar alternativas. Esto implica una fusión de estas cuestiones con su política interna. El motor que impulsa la toma de decisiones en el Congreso es el de las presiones y preocupaciones de las clientelas electorales locales. Sería irónico si la crisis de la deuda, que existe desde hace cinco años en América Latina, fuera ahora inteligentemente abordada por los países industrializados, debido a que ha llegado a convertirse en un asunto de profunda preocupación en los estados de la faja de herrumbre (*rust belt*) de Estados Unidos.

**EL PAPEL DEL CONGRESO
ESTADUNIDENSE
EN LAS RELACIONES BILATERALES**

MÉXICO EN EL CONGRESO ESTADUNIDENSE: EL DEBATE SOBRE POLÍTICA INTERNA*

CARLOS GONZÁLEZ GUTIÉRREZ
Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales

Where is the Catholic Church making these statements? A student of history might guess El Salvador. Recent world events might point toward the Philippines. Current newspaper accounts might implicate a Central American country struggling for democracy. Future newspapers could carry this scenario for South Africa or Chile. Where is this, you might ask? This is in the border state of Chihuahua located in the north of Mexico.

Senador Dennis DeConcini

Introducción

DURANTE MAYO Y JUNIO de 1986, un subcomité del Senado de Estados Unidos realizó una serie de audiencias que tenían por temática general la situación política y económica de México. Su organizador principal fue el senador Jesse Helms, un congresista republicano por el estado de Carolina del Norte, quien era entonces presidente del Subcomité del Hemisferio Occidental del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara Alta. Famoso por sus posiciones de extremo conservadurismo dentro del Congreso estadounidense, Helms llamó la atención sobre su punto de vista de un México al borde de la vorágine revolucionaria debido a la corrupción generalizada, el intervencionismo estatal en la economía y el fraude electoral.

Al margen de los juicios del senador Helms, las audiencias legislativas fueron relevantes porque se convirtieron en un foro donde algunos funcionarios de la actual administración estadounidense se prestaron para apoyar con sus testimonios el tipo de diagnóstico que Helms quería promover.

* El presente trabajo forma parte de un proyecto más amplio de investigación que se inscribe dentro del Programa de Estudios de América del Norte del ILET, sede México. Agradezco el apoyo y los comentarios de mis compañeros de seminario: Blanca Salgado, Ma. Amparo Casar, Patricia de los Ríos, Priscila Sosa, Guadalupe González, Celis Toro, Ma. Isabel Studer, Raúl Rodríguez, León Bendesky, Víctor Godínez, Miguel Acosta y Carlos Rico. Por supuesto, la responsabilidad por la versión final del artículo es solamente mía.

Aunque en México se plantearon diversas interpretaciones sobre el móvil real de las audiencias, en el fondo existía un consenso en torno al hecho de que constituyeran un acto de intromisión en los asuntos internos del país. Los medios de comunicación masiva recogieron inmediatamente las expresiones de repudio de partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales sobre las acusaciones lanzadas desde Washington. A los pocos días, el Gobierno de México se manifestó en el mismo sentido, al girar instrucciones a su embajador en Washington para que presentara ante el Departamento de Estado una enérgica protesta que en su parte medular sostenía:

El Gobierno de México no acepta que funcionarios estadounidenses se pronuncien sobre cuestiones de política interna, que solamente conciernen a los mexicanos y respecto de las cuales ningún gobierno puede arrogarse derechos para emitir juicios de valor acerca de los mismos... Es sorprendente la capacidad difamatoria y la irresponsabilidad política que implican algunos de los juicios divulgados.¹

Como para que no quedara ninguna duda sobre el respaldo generalizado que había detrás de la protesta gubernamental, el partido oficial, junto con los partidos políticos de izquierda, convocó a una "gran marcha popular, en defensa de la soberanía nacional" que congregó a 60 mil personas y que, para beneplácito de los organizadores, fue debidamente cubierta por los corresponsales de todo el mundo que se encontraban en México a propósito del campeonato mundial de fútbol.²

La crisis diplomática culminó formalmente con una satisfacción parcial del Departamento de Estado cuando, mediante un comunicado oficial, negó que los funcionarios involucrados expresaran el punto de vista del Gobierno de Washington. Un argumento similar fue la base de la justificación que el Partido Acción Nacional esgrimió para no participar en los actos de reivindicación nacionalista que promovieron los otros organismos políticos. En palabras de su dirigente nacional, México debe acostumbrarse a ser analizado en instancias gubernamentales que regularmente examinan las relaciones internacionales de Estados Unidos. El Gobierno de ese país se caracteriza por la apertura y la descentralización de su proceso político. No existe intervención ahí donde las decisiones se toman a partir de discusiones abiertas entre actores que, a diferencia de lo que sucede en México, actúan en un escenario político donde el Poder Ejecutivo no desempeña un papel hegemónico.³

¹ "Inadmisible violación a la soberanía dice México a EU", *Excelsior*, 15 de mayo de 1986, p. 1.

² "Límite intolerable de intervención en la era reaganiana", *Excelsior*, 22 de mayo de 1986, p. 10.

³ "Intervencionismo de EU, censura la Permanente", *Excelsior*, 15 de mayo de 1986,

Lo anterior es, en buena medida, cierto. Cualquier análisis objetivo de la política exterior estadounidense debe partir del reconocimiento de que ese país, como Estado en el escenario internacional, no es un "actor racional unificado" que pueda proyectarse al exterior con una sola voz, más aún si su proceso de toma de decisiones está tan abierto a la participación y al escrutinio públicos. Por otro lado, es indudable que México no puede quedar exento de la revisión que el Congreso y la prensa de Estados Unidos hacen constantemente de los principales aliados y no aliados de su nación. Para ponerlo en los términos de uno de los invitados a atestiguar frente al subcomité, uno bien puede preguntarse si haber llegado a un lugar de muy alta prioridad en la agenda cotidiana del Gobierno estadounidense representa un cambio necesariamente benéfico.⁴

No obstante, así como parece injustificado suponer una especie de complot puesto en marcha desde la Casa Blanca para desestabilizar políticamente a México,⁵ igualmente resulta ingenuo creer que las audiencias fueron producto de la desafortunada coincidencia de un grupo de funcionarios imprudentes y de un senador ultraconservador con capacidad para construir un eficaz aparato publicitario. Como se tratará de demostrar en este trabajo, esas audiencias son el reflejo de un proceso de cambios (tanto endógenos como exógenos) que, entre otras consecuencias, han abierto al sistema político mexicano un lugar distinto en la "agenda no oficial"⁶ de discusión entre México y Estados Unidos. Analizar esos fenómenos es una tarea que se legitima con la premisa de que no están inscritos en un marco estrictamente coyuntural. Si no se ubica en su justa magnitud el nuevo interés estadounidense por la política mexicana, se corre el riesgo de magnificarlo. Si bien una exageración de la "amenaza externa" puede reportar al régimen una mayor legitimidad política interna,⁷ no es menos probable que, a la vez, se dificulte el tratamiento de un tema de por sí incómodo en el contexto de las relaciones bilaterales.

Desde esta perspectiva, quizás la mejor forma de abordar el proble-

p. 1; "Debemos acostumbrarnos a que nos juzguen", *Excelsior*, 18 de mayo de 1986, pp. 1 y 8; "Washington no quiere un choque con México; 'confianza en MMH'", *Excelsior*, 16 de mayo de 1986, pp. 1 y 18.

⁴ Testimonio de Cathryn L. Thorup, directora del proyecto México-Estados Unidos, *Overseas Development Council*, ante el Subcomité del Hemisferio Occidental, 17 de junio de 1986 (mimeo).

⁵ En la prensa de esos días, es frecuente encontrar interpretaciones de este tipo. Véase Gastón García Cantú, "Por la dignidad de la nación", *Excelsior*, 19 de mayo de 1986, pp. 1 y 12.

⁶ Lorenzo Meyer, "1985: un mal año en una época difícil", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos: 1985*, México, El Colegio de México, 1986, p. 20.

⁷ Bernardo Mabire, "El nacionalismo y la política exterior de México", en Humberto Garza (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 81.

ma sea desagregando el nudo original en el que éste se presenta. Puede hacerse una primera diferenciación entre los actores que en Estados Unidos ahora parecen prestarle una mayor atención al sistema político mexicano; *grosso modo*, se agrupa en gubernamentales y no gubernamentales. El propósito del presente ensayo es analizar el papel desempeñado por uno de los actores protagónicos del primer grupo: el Congreso.

Un segundo nivel de desagregación es por área temática. El interés estadounidense por la política interna de México tiene en realidad muchas aristas. A veces la atención prestada al sistema político mexicano se deriva de un intento por encontrar ahí una explicación a su política exterior. En otras ocasiones, se busca la racionalidad que subyace en la estrategia económica, también se le analiza con la esperanza de hallar los factores que provocan los fracasos de las políticas bilaterales de lucha contra el narcotráfico. Lo mismo puede decirse respecto de temas tan variados como la inquietud de algunos sectores estadounidenses por el respeto en otras naciones a los derechos humanos o la protección del medio ambiente en la frontera norte: generalmente el interés por la problemática del sistema político mexicano es colateral y se presenta en función de problemas más concretos e inmediatos. La excepción a la regla son las consideraciones estratégicas cuyo interés por la estabilidad política del régimen se justifica en sí mismo al ser su rompimiento una amenaza directa a la seguridad nacional de Estados Unidos.

La verdad es que la distinción anterior es, a final de cuentas, ficticia. El sistema político es uno solo y, por tanto, los apuros por los que pasa en un ámbito están interrelacionados con los que pasa en otros. Un ejemplo particularmente claro de lo anterior son las preocupaciones por la viabilidad económica del país. Con frecuencia dichas dificultades se presentan en Estados Unidos como la antesala del descontento social y la violencia política, es decir, como el preludio a un México amenazante para su seguridad nacional. Sin embargo, rara vez puede afirmarse que cuando en aquella nación se critica con insistencia la corrupción política mexicana respecto del problema del narcotráfico se persiguen, en términos generales, los mismos fines que se proponen quienes acusan de fraudulentos los procesos electorales en la frontera.

Para propósitos analíticos es conveniente diferenciar las áreas temáticas en las que se discuten las fallas del sistema político mexicano, pues de lo contrario se pierden de vista las distintas prioridades que, en cada caso, condicionan el interés estadounidense por la problemática política interna de México, las cuales variarán en el tiempo y de acuerdo con el actor, y también —lo que es aún más importante— es que condicionarán el enfoque sobre el sistema político mexicano.

Con base en los diarios de debates de ambas Cámaras durante los años 1981-1986 (lapso durante el cual tres períodos del Congreso se caracterizaron por una mayoría republicana en el Senado y una demócra-

ta en la Cámara de Representantes) el presente trabajo estudia cómo aparece el sistema político mexicano en las discusiones legislativas. Con ese fin se sigue un método de análisis que, primero, identifica los temas que revisten un mayor atractivo para los congresistas estadounidenses; posteriormente, esas referencias a la política mexicana se estudian a la luz de los diferentes objetivos y prioridades que persigue el Congreso de Estados Unidos. En cada caso, conviene analizar dichos comentarios de acuerdo con factores tales como los antecedentes (¿qué tan recientemente se ha involucrado el Congreso en el tema?); la legitimidad (¿intervienen los congresistas convencidos de que lo hacen en una área habitualmente asociada con sus prerrogativas constitucionales?); la relevancia (¿en qué medida es un tema de interés público y hasta qué punto están divididas las opiniones?), y la urgencia (¿se trata de una crisis repentina o se discuten líneas generales de política a largo plazo?).⁸

El estudio se divide en cinco partes: en la primera, se presentan algunas de las interpretaciones del aparentemente nuevo interés que ha despertado la política interna mexicana en Estados Unidos. A continuación, se exponen en forma muy somera los cambios ocurridos en México que directa o indirectamente están detrás de la metamorfosis en la relación bilateral. La tercera parte de dichos cambios pero con relación a lo acontecido en Estados Unidos. Posteriormente, se revisa el análisis que el Congreso de ese país hace del sistema político mexicano, en función de la política económica, los derechos humanos, la protección de ciudadanos estadounidenses en México y el narcotráfico. La quinta y última parte sirve de conclusión.

La ruptura de los acuerdos

Una de las explicaciones más aceptadas sobre las relaciones México-Estados Unidos es la teoría clásica que supone la existencia implícita de un "acuerdo para disentir" entre ambos Gobiernos. Con ella se ha tratado de esclarecer la aparente paradoja de un México que, a pesar de ser el país latinoamericano geográficamente más cercano a Estados Unidos, es, al mismo tiempo, uno de los que menos ha cooperado con la política exterior de Washington. De esto se desprende la vigencia de un entendimiento que, según Mario Ojeda, funciona de la siguiente manera:

⁸ Hrach Gregorian, "Assesing Congressional Involvement in Foreign Policy: Lessons of the Post-Vietnam Period", en *The Review of Politics*, vol. 46, 1, enero de 1984, p. 104. La transcripción textual de las intervenciones se obtuvo del *Congressional Record*. Entre 1981 y 1986 se tienen registradas cerca de 250 intervenciones en las que se mencionó el nombre de México. De ellas, alrededor de 50 hacían referencia, de una u otra forma, a su política interna.

Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México de disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello, México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para Estados Unidos, no lo es para el país.⁹

En consecuencia —continúa Ojeda— Estados Unidos parece haber estado dispuesto a tolerar una política disidente por parte de México si esto ayudaba a fomentar la estabilidad política interna del país.¹⁰

Puesto en esos términos, el “acuerdo para disentir” se justifica puesto que el propósito último de ambos Gobiernos es el mismo: la permanencia pacífica del régimen posrevolucionario en México. “De aquí el esfuerzo que el Gobierno mexicano ha hecho siempre para demostrar a los ojos de Washington que puede mantener la estabilidad interna a base de su propia capacidad y recursos.”¹¹

La cada vez mayor disposición que parece haber en Estados Unidos para estudiar y discutir abiertamente la problemática del sistema político mexicano es una corriente que avanza en sentido contrario a la supervivencia de los llamados “acuerdos para disentir”. Sin que esto signifique que Washington considere actualmente mejor servidos sus intereses en la desestabilización del régimen, no resulta exagerado suponer que la de ahora es una administración menos reticente a explorar nuevas formas de relación, donde no se reconozcan zonas vedadas. A juicio de ciertos sectores estadounidenses, si bien no importaba la naturaleza del régimen con tal de que mantuviera la paz social, ahora que (desde su perspectiva) algunas condiciones que garantizaban esa estabilidad han cambiado, la esencia misma del sistema político mexicano merece ser, por lo menos, discutida.¹²

¿Cuáles son esas condiciones cambiantes? La mayoría de los autores coinciden en señalar tres fenómenos. El primero tiene que ver tanto con los nuevos yacimientos de petróleo en el sureste de México como

⁹ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 93.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 93-94

¹¹ *Ibid.*, p. 94.

¹² Bárbara Benett, Georgina Núñez, María Teresa Vega y Carlos Rico, “La política interna mexicana: ¿un nuevo tema de la agenda bilateral?”, en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana* (sección política exterior), vol. 10, núm. 9, septiembre de 1985, p. 98; David Ramírez Bernal, “Presión externa y política exterior en el debate nacional”, en *Carta de política exterior mexicana*, año VI, núm. 2, abril-junio de 1986, p. 20; Patricia de los Ríos, “México en la prensa norteamericana en 1985: ¿del conflicto a la perplejidad?”, en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, (sección política interna), vol. 11, 2, febrero de 1986, p. 17; Guadalupe González G., “Política interna y política exterior en el horizonte de las relaciones México-Estados Unidos: la ruptura de los acuerdos tácitos”, en *América Latina Internacional* (FLACSO-Buenos Aires), vol. 2, núm. 4, abril-junio de 1985, p. 81.

con la voluntad para explotarlos a partir del sexenio anterior. La proximidad geográfica de esas reservas, así como la negativa del Gobierno mexicano a ingresar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo transformaron comprensiblemente la posición de México en los cálculos de seguridad nacional en Estados Unidos.¹³

La caída del gobierno somocista y el recrudecimiento de la guerra civil en El Salvador y Guatemala modificaron aún más las consideraciones estratégicas respecto de México, y no solamente por la cercanía de los nuevos pozos petroleros con la zona de conflicto. De acuerdo con quienes en Estados Unidos revivieron la teoría del dominó, la estabilidad interna de México estaba amenazada por la tendencia expansionista del espíritu revolucionario que se había apoderado de la región centroamericana.¹⁴

Finalmente, deben tomarse en cuenta las dificultades en las que está sumergida la economía mexicana desde 1982. Su deterioro ha impedido ofrecer empleo a los cerca de 800 mil jóvenes que se incorporan anualmente al mercado de trabajo y quienes, por tanto, se han visto obligados a engrosar las ya de por sí amplias filas del ejército de desempleados y subempleados. Si bien es cierto que las preocupaciones estadounidenses por el futuro de la economía mexicana comenzaron a principios de los setenta, al aparecer los primeros síntomas de agotamiento del modelo económico seguido, el posterior auge petrolero ocultó momentáneamente los obstáculos estructurales que se harían evidentes a partir de la devaluación de febrero de 1982. Desde entonces, a las preocupaciones sobre la amenaza que para la seguridad nacional de Estados Unidos representa la falta de empleos en México, se ha aunado el desasosiego causado por los problemas económicos que, en algunas regiones y para ciertos sectores de la economía estadounidense, se muestran como consecuencia de la crisis mexicana.¹⁵

El estallido de la crisis económica y la redefinición estratégica del país provocaron temores en México sobre la posibilidad de que, ante la coyuntura de vulnerabilidad económica, algunos sectores gubernamentales en Estados Unidos juzgaran oportuno presionar a su vecino del sur, a fin de que cambiara sus políticas en varios ámbitos. Un primer blanco

¹³ Edwin A. Deagle, Jr., "México y la política de seguridad nacional de Estados Unidos", en Carlos Tello y Clark Reynolds, *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 228 (colección *Lecturas del Trimestre Económico*, 43).

¹⁴ Juan González M., Yolanda Muñoz Pérez, Georgina Núñez y Prícila Sosa, "El impacto de las audiencias Helms en la relación bilateral", en *Carta de política exterior mexicana*, año VI, núm. 2, abril-junio de 1986, p. 5.

¹⁵ Committee on Government Operations, House of Representatives, *The Federal Response to the Impact of Mexican Peso Devaluations on US Border Business* (Twenty-second Report, 98th Congress, 1st. Session, November 18, 1983), Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1983, p. 2.

podría ser la política hacia Centroamérica, opuesta a la de Washington, la cual impone cada día mayores presiones contra el régimen sandinista.¹⁶

El sistema político mexicano podría ser un segundo blanco. En México y Estados Unidos se ha dicho reiteradamente que la solución última a la crisis financiera estaría dada por el cambio de las estructuras políticas. Varios analistas mexicanos, a su vez, han subrayado la aversión estadounidense por que se repitan "sorpresas desagradables", como la que produjo el decreto que nacionalizó a la banca.¹⁷ Si la autonomía relativa de poder del Estado mexicano se ha de traducir en la facultad omnímoda del presidente para cambiar a discreción las reglas del sistema, entonces, quizás —a juicio de las autoridades estadounidenses— el hecho de contribuir al fortalecimiento de fuerzas internas capaces de contrarrestar el poder del Ejecutivo se convierte en una estrategia válida para la defensa de los intereses de Estados Unidos en nuestro país.¹⁸ ¿Estaría Washington dispuesto a adoptar medidas específicas con el objetivo de precipitar cambios políticos concretos?

Difícilmente se puede hablar de intrigas planeadas en la Casa Blanca a partir de las cuales se estructuran "campanas nacionales" en contra de México. Sin embargo, en los últimos años se han hecho públicas una serie de evidencias que parecen reflejar la voluntad de algunos sectores en el gobierno de Reagan para aprovechar la pérdida de capacidad de negociación de México. Con relativa frecuencia se han publicado en la prensa de ambos países "filtraciones" que advierten sobre la elaboración de estudios oficiales en torno a la estabilidad política de México. En septiembre de 1984, un analista de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) justificó la renuncia a su cargo por haber sido objeto de presiones por parte del entonces director del organismo, William Casey, para que modificara su informe sobre México, a fin de que el colapso del sistema político no fuera presentado como una posibilidad tan remota.¹⁹ También en septiembre de ese año los medios de información hablaron sobre la existencia de un supuesto memorándum firmado por el presidente Reagan en donde llamaba a sus colaboradores a estudiar la factibilidad de presionar a México para que modificara su postura en Cen-

¹⁶ Guadalupe González G., "Política interna y política exterior..." *op. cit.*, p. 83.

¹⁷ Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la 'paradoja del precipicio'", en Humberto Garza (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 70-71; Blanca Torres, "La visión estadounidense de las elecciones de 1985: ¿presión de coyuntura o preocupación de largo plazo?", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos: 1985*, México, El Colegio de México, 1986, p. 52.

¹⁸ Carlos Rico, "Las relaciones mexicano...", *op. cit.*, p. 71.

¹⁹ Wayne A. Cornelius, "El mexicano feo", en *Nexos*, núm. 89, mayo de 1985, p. 25.

troamérica.²⁰ Incluso hay quien ha llegado a considerar el tratamiento que la prensa le ha dedicado a las supuestas "filtraciones" del Gobierno estadounidense como un instrumento utilizado por éste para influir en la dinámica interna del sistema político mexicano.²¹ Tal fue el caso del artículo que el periodista Jack Anderson publicó en el periódico *Washington Post*, precisamente cuando Miguel de la Madrid realizaba una visita oficial a Washington en mayo de 1984. En su columna, Anderson hacía públicas supuestas revelaciones de la CIA respecto de los sueldos multimillonarios de los presidentes de México. Por lo exagerado de las cifras, lo visceral de lo que impugnaba, y la inexactitud de la información que servía de apoyo a su acusación, resulta difícil creer que tales "revelaciones" persiguieran otro fin que no fuera el de explotar prejuicios ya arraigados en la población de Estados Unidos, por un lado, y crear desconcierto en la opinión pública mexicana, por otro.

Independientemente de qué tan justo pueda ser acusar al Gobierno de Estados Unidos de copatrocinar la propagación de rumores falsos, lo cierto es que el estilo diplomático de Reagan se presta mucho para hacer vinculaciones de esta índole. La mejor prueba del nuevo interés de Washington por la política interna mexicana la constituye la gestión del embajador John Gavin. A diferencia de lo discretas que fueron las acciones de sus predecesores, Gavin se preocupó por llamar la atención de la prensa mexicana en torno de sus posiciones cuando éstas no concordaban con los argumentos oficiales mexicanos. El embajador llegó incluso a mantener contactos con algunos sectores de la oposición política al régimen, una actitud especialmente ilegítima de acuerdo con las formas tradicionales de hacer política en este país.²²

Al analizar los cambios ocurridos en la relación bilateral, autores —tanto mexicanos como estadounidenses— a menudo concluyen con advertencias relativas al peligro que implica para el Gobierno de Estados Unidos jugarse la carta de la política mexicana.²³ Sin desconocer las con-

²⁰ David Ramírez Bernal, "México-Estados Unidos: los nuevos parámetros de la relación política", en *Carta de política exterior mexicana*, año IV, núm. 4, octubre-diciembre de 1984, p. 15.

²¹ Aunque ésta fue una interpretación bastante difundida en México, para los propósitos de este trabajo vale la pena citar a un representante demócrata por Texas, Henry B. González, para quien el artículo de Anderson era una evidencia clara de que la CIA era la encargada de la política hacia México. 99th Congress, Second Session, *Congressional Record*, vol. 132, núm. 84, H4007, 19 de junio de 1986.

²² Juan González Mijares y Yolanda Muñoz Pérez, "Las relaciones México-Estados Unidos en un contexto de emergencia nacional", en *Carta de política exterior mexicana*, año IV, núm. 4, octubre-diciembre de 1985, p. 8; Blanca Torres, *op. cit.*, p. 46; David Ramírez Bernal, "México-Estados Unidos: los nuevos parámetros...", *op. cit.*, p. 17.

²³ Aparte de los autores citados en las notas 12, 19 y 20, conviene referirse a los testimonios de Catheryn Thorup, William D. Rogers y Richard Feinberg ante el Subcomité del Hemisferio Occidental.

diciones cambiantes ya señaladas, estos autores rescatan de una manera u otra la lógica final de los "acuerdos tácitos": precisamente porque la preservación de la estabilidad política del régimen es un valor tan caro para ambos países, la mejor ayuda que el Gobierno de Washington puede ofrecerle a su contraparte mexicana es la de mantenerse distante del reacomodo interno de fuerzas. Intentar sacarle provecho a la vulnerabilidad económica de México por medio de presiones, ya sea abiertas o encubiertas, reduciría todavía más el margen interno de maniobra del Gobierno mexicano, lo que probablemente orillaría a éste a endurecer su posición, no sólo internamente, sino también en el exterior, en un momento en el que la cooperación con Estados Unidos es una variable vital para encontrar la salida de la crisis económica.²⁴

México: El proceso político en transición

Sólo una interpretación muy simplista de los problemas que enfrenta el sistema político mexicano atribuiría el origen de éstos a fuerzas externas. Si algunos sectores en Estados Unidos (gubernamentales o no) han tratado de influir en la dirección en la que podrían apuntar las transformaciones posibles del sistema, sus esfuerzos han tenido que circunscribirse a los espacios que la lucha interna por el poder les ha abierto. Esto no quiere decir que su participación esté condenada a desempeñar un insignificante papel en el proceso. Sin embargo, resulta claro que no se pueden entender los alcances y límites de la intervención externa si no se consideran primero las fuerzas endógenas que impulsan un cambio.

Al estudiar estas tendencias reformadoras, cabe asimismo recordar que la mayor parte de ellas no surge con la crisis económica sino mucho antes; son producto del crecimiento sostenido que transformó al México posrevolucionario en un país predominantemente urbano. El origen de las demandas de participación política está en factores como el mejoramiento de los estándares de vida o la constante extensión de los servicios educacionales; es decir, en fenómenos que forman parte de un proceso a largo plazo en el cual la crisis económica ha servido como elemento catalizador.²⁵

²⁴ A propósito de esto, Carlos Rico ha construido un "juguete heurístico" para explicar la pérdida de la capacidad de negociación de México. Dado que a Estados Unidos no le conviene empujar a México al "precipicio", las presiones de ese país deben ser analizadas desde tres supuestos básicos: los momentos de peor crisis objetiva no coinciden con los peores momentos de negociación; a cambio de no dar el empujón, Estados Unidos está dispuesto a llevar las presiones hasta las situaciones extremas; el precipicio lo definen los estadounidenses. Carlos Rico, "Las relaciones mexicano...", *op. cit.*, pp. 61-62.

²⁵ Soledad Loaeza, "El factor americano", en *Nexos*, núm. 110, febrero de 1987, p. 19.

Para los propósitos de este trabajo no vale la pena hacer un análisis extenso sobre las dificultades que enfrenta actualmente el sistema político mexicano. Si se pretendiera hacerlo, habría que considerar fenómenos tales como la disfuncionalidad interna que tiene un Ejecutivo excesivamente fuerte; el desgaste del partido oficial como elemento cohesionador de la clase política; el debilitamiento relativo de las alianzas que el Estado ha mantenido con obreros y campesinos; el abandono de las estrategias populistas de control político; las cada vez más evidentes pugnas dentro del aparato estatal; la voluntad expresa de los sectores empresariales por replantear su forma de relación con el Estado, o el descontento que las clases medias han tratado en algunas regiones de canalizar mediante el voto.

Debe subrayarse, entonces, que estos problemas no se proyectan con la misma intensidad hacia el exterior ni tampoco encuentran igual acogida allá. Al estudiar la forma en que la prensa estadounidense describe los retos que enfrenta el sistema político mexicano, es obvio que algunos son soslayados mientras otros reciben una atención exagerada.²⁶

Lo anterior nos lleva al problema de las percepciones, que por ser las que constituyen el área que media entre la realidad y la formulación de políticas, es importante examinar en su proceso de gestación.²⁷ Ciertos desarrollos políticos en México desempeñaron un papel sobresaliente en la manera que se han formado los puntos de vista estadounidenses; conviene hacer una revisión de ellos, empezando por un estudio de la evolución política de nuestras clases medias.

Los sectores medios mexicanos crecieron al amparo de las políticas de desarrollo promovidas por los gobiernos posrevolucionarios. Su ingreso y nivel de vida aumentaron ininterrumpidamente de acuerdo con los crecientes núcleos de personal calificado requeridos por una economía que, al expandirse, garantizaba amplios márgenes de movilidad social vertical. Conforme se fue agotando el modelo de desarrollo seguido, estos sectores vieron cómo algunas de sus expectativas no iban a ser satisfechas en lo futuro. La rebeldía comenzó a germinar en ellos a principios de los años sesenta y se dieron los primeros reclamos de apertura de espacios de participación, los cuales, sin embargo, no se abrían sino hasta una década después. A diferencia de lo que ocurrió durante los gobiernos de Alemán y Ruiz Cortines —cuando las tensiones políticas provenían fundamentalmente de la clase obrera— en esta época el origen del descontento social se desplazó hacia los estratos medios de la población: maestros, médicos y finalmente estudiantes.²⁸

²⁶ María Amparo Casar y Guadalupe González, "El papel de la variable internacional en los análisis sobre el sistema político mexicano", México, ILET (mimeo).

²⁷ *Ibid.*, pp. 77-78.

²⁸ Francisco López Cámara, *El desafío de la clase media*, México, Joaquín Mortiz, 1971, p. 13.

Aunque muchas de las políticas llevadas a cabo en el sexenio de Echeverría tenían como fin que él ganara el apoyo de las clases medias,²⁹ la crisis de 1976 le restó popularidad. Lo mismo sucedió a su sucesor, a quien se consideró responsable de la reaparición, en 1982, de los problemas económicos. Desde entonces la mancuerna recesión-inflación ha propiciado un deterioro progresivo en el nivel de vida de estos grupos. Ante la profundización del proceso de estratificación social y el temor paralelo a proletarizarse, las clases medias mexicanas han tratado en algunas ocasiones de expresar su protesta a través del apoyo electoral a los partidos de oposición, muy especialmente al de Acción Nacional (PAN).³⁰

Es en el norte de México donde este partido ha sido apoyado con más entusiasmo. Los estados de la frontera norte son los más prósperos del país y cuentan con los índices más altos de urbanización y escolaridad. Además, sus habitantes son herederos de una cultura política que propugna la defensa de la autonomía regional frente al centralismo. Si a esto se le añade un mayor contacto cultural con los patrones de vida estadounidense, se puede entender por qué en esas entidades es donde otros grupos sociales adoptan como suyas las formas de protesta política de las clases medias.³¹

Fuera de algunas zonas en la región norte del país, no se puede afirmar que en México exista una cerrada lucha bipartidista por el poder. En primer lugar, porque aparte de las clases medias no hay evidencia para suponer que gente de estratos más bajos utilice su voto de la misma manera que los electorados estadounidenses o europeos, es decir, a manera de sanción política respecto de la gestión del gobierno inmediatamente anterior.³² De esta especie de "mayoría silenciosa", la parte que está incorporada políticamente al sistema participa de acuerdo con esquemas de representación corporativa, en los que la lealtad al régimen —al menos hasta ahora— no ha estado en función de la actuación gubernamental precedente.³³ La otra parte, que no está incorporada (ya sea porque no pertenece a ninguna asociación gremial o porque carece de una rela-

²⁹ José Blanco, "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976", en Rolando Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 317. En este artículo, Blanco señala cómo durante el gobierno del presidente Echeverría la política de gasto público transfirió una parte mínima del ingreso de los estratos más altos hacia las clases medias y los obreros mejor organizados. Se calcula que de 1968 a 1977 las capas medias mejoraron su participación en el ingreso nacional en casi tres puntos.

³⁰ Soledad Loaeza, "Clases medias: aire y desaire de familia", en *El desafío mexicano*, México, Editorial Océano, 1982, pp. 264-265.

³¹ M. Delal Baer, *The 1986 Mexican Elections: The Case of Chihuahua*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 1986, p. 7.

³² Soledad Loaeza, "La construcción de la burbuja", en *La Jornada Semanal*, año 1, núm. 46, 4 de agosto de 1985, p. 2.

³³ *Ibid.*, p. 3.

ción laboral estable), tiene una participación política tan reducida que, como fuerza electoral, no representa amenaza alguna.³⁴

Sin ánimo de justificar las irregularidades que han enturbiado los resultados electorales de los últimos años en el norte del país, puede afirmarse que la estrategia del PAN ha consistido, en buena medida, en fomentar el crecimiento de mitos acerca tanto de su verdadero poderío, como de las auténticas dimensiones del fraude. En palabras de Soledad Loaeza:

Los resultados reales casi no importan; cualesquiera que éstos sean, las reclamaciones anticipadas de Acción Nacional se fincan en una acendrada tradición priísta de fraude en el conteo de votos, robo de urnas, falsificación de credenciales, registros electorales inflados. La credibilidad de las derrotas panistas en las próximas elecciones guarda una relación directa con la falta de credibilidad de las victorias del PRI.³⁵

Al diseñar sus campañas políticas con la mira puesta en la ampliación artificial de la disputa electoral, el PAN ha alimentado las esperanzas de grupos internos y externos a quienes les gustaría ver en la oposición conservadora una alternativa real del poder. En el plano nacional, dichas esperanzas son más bien producto de las ganas de creer. Regionalmente, en cambio, esa posibilidad se ha ido concretando poco a poco, sobre todo en el estado de Chihuahua, donde las elecciones gubernamentales de 1986 mostraron una abierta polarización del electorado. Si bien no hay duda de que Acción Nacional pudo haber tenido la fuerza suficiente como para ganar las elecciones, tampoco existen indicadores que permitan concluir que, para vencer, el PRI necesariamente tuviera que recurrir al fraude.³⁶ De cualquier manera, tan pronto como se anunció el triunfo del candidato del partido oficial, el resultado práctico fue la incredulidad de parte de amplios sectores de la opinión pública nacional y, por supuesto, de la prensa extranjera.

En la campaña por desacreditar al Gobierno tuvieron un papel sobresaliente la cúpula de la Iglesia estatal (que incluso decretó la suspensión de cultos en los 62 templos de la arquidiócesis como medida de protesta), así como las asociaciones cívicas de un nuevo y agresivo panismo, quienes bloquearon carreteras, boicotearon los comercios de priístas declarados, y trataron de organizar campañas de desobediencia civil. La

³⁴ Carlos Pereyra, "Y sin embargo, votarán", en *La Jornada Semanal*, año 1, núm. 38, 9 de junio de 1985, p. 2.

³⁵ Soledad Loaeza, "Crónica de un robo anunciado", en *La Jornada Semanal*, año 1, núm. 21, 19 de febrero de 1985, p. 4.

³⁶ Varias encuestas previas a las elecciones señalaban al partido oficial como futuro ganador; véase "Dan las encuestas 49% de votos al PRI, 41% al PAN y 55% de abstención: UNAM, *Excelsior*, 4 de julio de 1986, pp. 1 y 14, y Baer, *op. cit.*, p. 9.

mayor parte de la prensa estadounidense sobrerrepresentó la opinión de los panistas para poder así comparar al régimen mexicano con dictaduras como la paraguaya, la haitiana o la chilena.³⁷ Con relatos apocalípticos, los medios de comunicación extranjeros lograron crear un falso sentido de urgencia, gracias al cual el ritmo que deberían tomar las reformas políticas en México “tiende a ser medido, menos por las demandas internas, que por la presión externa”.³⁸

Como se verá más adelante, en un acto que quizás resultó más perjudicial que benéfico para su causa, un grupo perteneciente a esta ala radical del neopanismo viajó a Washington a buscar el apoyo de los senadores que, un mes antes, se habían mostrado tan condescendientes con su partido.

Estados Unidos: la redefinición estratégica y el papel del Congreso

En el reciente interés estadounidense por nuestra política interna hay factores que poco o nada tienen que ver con México. Para comprenderlos conviene hacer una distinción, al menos, en dos planos: uno, referido al clima en el que se debate la formulación de la política exterior de Estados Unidos desde el inicio del actual régimen mexicano; el otro, base de este trabajo, es el que se relaciona con las causas que se encuentran detrás del relativamente nuevo papel que ha venido a desempeñar el Congreso en materia de política exterior.

Con el triunfo del candidato republicano en las elecciones presidenciales de 1980, llegó a la Casa Blanca un grupo de conservadores convencidos de la necesidad de detener la pérdida relativa de poder de Estados Unidos. En más de un sentido, la victoria republicana representó un repudio a las falsas expectativas creadas durante ocho años en *detente*. A juicio de los nuevos dirigentes estadounidenses, su país había perdido un lugar preponderante en el contexto internacional debido, en parte, a que administraciones anteriores se dejaron llevar por la seductora pero falsa idea de que la rivalidad entre superpotencias no era ineludible. Ronald Reagan se propuso recobrar el respeto perdido mediante una firme recuperación del liderazgo occidental. Este debería partir del reconocimiento de que lo fundamental en política exterior era detener al comunismo internacional; el resto de los objetivos de Estados Unidos debía subordinarse a ese fin.³⁹

³⁷ En Blanca Torres, *op. cit.*, se encuentra un análisis sobre la cobertura de la prensa estadounidense en las elecciones de Sonora y Nuevo León en 1985.

³⁸ Loaeza, “El factor americano”, *op. cit.*, p. 20.

³⁹ Robert Pastor, “El gobierno de Reagan y América Latina: la búsqueda implaca-

Como ha sucedido con otros países, México se ha visto afectado por la "re-ideologización" de las políticas de Washington. El margen de tolerancia, que antes caracterizaba la actitud de Estados Unidos respecto de muchas de las posiciones "de principio" de la política exterior mexicana, ha desaparecido sustancialmente.⁴⁰ De esta manera, la "dureza" en términos y formas que en ocasiones parece marcar las relaciones de Estados Unidos con México o América Latina, al menos en parte, se explica primero por la nueva definición estratégica de políticas globales, que por la propia evolución de las relaciones bilaterales.⁴¹

Por lo que respecta al segundo factor —la mayor intervención del Congreso en materia de política exterior— cabe subrayar el carácter estructural del fenómeno: el interés legislativo por las relaciones internacionales de Estados Unidos es una tendencia que trasciende a la presente administración en ese país. Resulta, entonces, un tanto engañoso tratar de entender la intromisión legislativa a la luz de rivalidades partidistas que subestiman rivalidades institucionales entre el Congreso y el Ejecutivo, multiplicadas a raíz de la guerra de Vietnam.⁴²

Obviamente, si el presidente en turno pertenece a un partido distinto al que domina una o las dos Cámaras, el conflicto entre estos poderes en materia de política exterior se hace más probable. Sin embargo, existen otras razones de mayor peso que sirven para explicar por qué ya no es posible esperar que el Congreso regrese a la posición subordinada que mantuvo durante la guerra fría. Entre otros motivos, pueden enumerarse el legado de desconfianza que dejó Vietnam, la pérdida del consenso que había detrás de la política exterior estadounidense, la creciente rivalidad económica entre los aliados —antagonismo que trajo consigo una mayor competencia jurisdiccional del Congreso en asuntos internacionales—; el éxito y la proliferación de los grupos étnicos de cabildeo (como los lobbies judío o griego), el papel de los medios de comunicación, en especial la televisión, para intentar hacer más popular la política internacional.⁴³

ble de seguridad", en *Foro Internacional*, vol. XXVII, núm. 1, julio-septiembre de 1986, pp. 5-7.

⁴⁰ Guadalupe González G., "La política exterior de México (1983 y 1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?", en Humberto Garza Elizondo (comp.), *Fundamentos y prioridades en la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 266.

⁴¹ David Ramírez Bernal, "Los nuevos parámetros...", *op. cit.*, p. 13; Guadalupe González G., "El problema del narcotráfico en el contexto de la relación entre México y Estados Unidos", en *Carta de política exterior mexicana*, año V, núms. 2 y 3, abril-septiembre de 1985, p. 28.

⁴² Douglas J. Bennet, "Congress in Foreign Policy, Who Needs It?", en *Foreign Policy*, vol. 57, núm. 1, otoño de 1978, p. 41.

⁴³ Hrach Gregorian, *op. cit.*, p. 96; Robert A. Pastor, "Coping with Congress's Foreign Policy", en *Foreign Service Journal*, vol. 52, núm. 12, diciembre de 1975, p. 16.

La intervención legislativa al formular la política exterior trae consigo ventajas y desventajas desde el punto de vista del interés nacional estadounidense. Entre las primeras puede contarse el fortalecimiento potencial que para la postura exterior del país representa el respaldo consciente de un Congreso activo en asuntos internacionales. Por otro lado, el hecho de que las Cámaras se involucren en dichos asuntos de política exterior garantiza que la población en general estará al tanto y supervisando estas acciones, situación que la cultura política estadounidense tiene en muy alta estima.⁴⁴ Desde la perspectiva de otros Estados que, gracias a su labor de cabildeo, han sacado provecho de la separación de poderes del Gobierno estadounidense, el Congreso es a veces sumamente útil para defender sus intereses cuando éstos son desdeñados por el Ejecutivo.⁴⁵

Empero, la participación del Legislativo ocasiona algunos inconvenientes que afectan de manera simultánea a otros países, entre ellos México. El temor clásico de los funcionarios responsables de conducir la política exterior es el de que la intervención legislativa le reste consistencia y continuidad a sus políticas, y provoque con ello la misma confusión tanto entre amigos como enemigos.⁴⁶ Para entender la inquietud del Departamento de Estado deben considerarse las naturales fobias burocráticas a la pérdida de prerrogativas jurisdiccionales; el recelo contra aquello que pueda quitar flexibilidad a la negociación diplomática, y el profundo desprecio contra todo lo que implique publicidad o debate abierto.⁴⁷

En el caso de México, todo esto se complica debido a la frontera de 3 mil kilómetros que comparte con Estados Unidos. A diferencia de lo que sucede con otras naciones, cuando aquel Congreso trata asuntos relacionados con nuestro país, la mayoría de las veces no lo hace por conducto de los comités de asuntos exteriores, sino mediante otros comités de orientación fundamentalmente interna. Como resultado de ello, México aparece indirectamente en la discusión, y sólo en relación con problemas específicos sobre los cuales —por considerarlos cuestiones de jurisdicción doméstica— el Congreso se arroga el derecho de legislar

⁴⁴ James Chace, "Is a Foreign Policy Consensus Possible?", en *Foreign Affairs*, vol. 57, núm. 1, otoño de 1978, pp. 2-3.

⁴⁵ Charles Mc Mathias, "Ethnic Groups and Foreign Policy", en *Foreign Affairs*, vol. 9, núm. 5, verano de 1981, pp. 975-977.

⁴⁶ Lee H. Hamilton y Michael H. van Dusen, "Making the Separation of Powers Work", en *Foreign Affairs*, vol. 57, núm. 1, otoño de 1987, p. 13.

⁴⁷ Robert A. Pastor, "Congress's Impact on Latin America: Is There a Madness in the Method?", en Abraham F. Lowenthal *et al.*, *The making of US Policies Toward Latin America: The Conduct of Routine Relations*, Report of the Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, Washington, D.C., Government Printing Office, 1975, p. 265.

unilateralmente.⁴⁸ Un ejemplo típico de esto es el tema de la inmigración.

En resumen, un congresista puede utilizar el foro legislativo para juzgar la política interna de otra nación, y hacerlo así porque considere genuinamente que algún problema que afecte a su electorado, a su región o a su país puede ser solucionado de esa manera. También puede deberse esta actitud a que crea que en la política estadounidense hacia el Estado en cuestión, merece que se tome en cuenta el aspecto interno. Sea como sea, es un hecho que el Congreso se presta para que los legisladores, al intervenir, busquen antes que nada el interés particular, que representa la inquietud por su carrera política, en contraposición con el provecho general, que constituye el formular una buena política pública. La estructura descentralizada de las Cámaras (que al dividir a los comités en varias subunidades asegura a la mayoría de los miembros la oportunidad de hacer uso efectivo del poder en una época temprana de sus carreras),⁴⁹ así como el mecanismo interno de distribución de poder (que asigna los puestos en el sistema de comités con base en criterios de autoselección y antigüedad),⁵⁰ facilita la frecuente preeminencia de lo particular sobre lo general.

Gracias a su antigüedad y a que su partido representaba la mayoría en el Senado, Jesse Helms pudo ocupar la presidencia del subcomité organizador de las audiencias sobre México en 1986. A juzgar por su récord, puede decirse que, paradójicamente, el principal perjudicado por el hecho de que un extremista como él ocupara un lugar tan destacado en el Comité de Asuntos Exteriores fue el mismo gobierno conservador de Reagan. Independientemente de si esa administración vio con buenos o malos ojos la celebración de las audiencias sobre nuestro país, es indudable que otras iniciativas de Helms han ocasionado malestar en el interior y el exterior de Estados Unidos. Como ejemplo, pueden citarse sus intentos por bloquear el nombramiento de diplomáticos de carrera a los que acusaba de ser exageradamente liberales; su participación en campañas de propaganda en favor de la candidatura presidencial del mayor Roberto D'Aubuisson —presunto patrocinador de las bandas paramilitares de derecha que operan en El Salvador—, o sus acusaciones de corrupción lanzadas contra las autoridades panameñas. Sin embargo, qui-

⁴⁸ Donald L. Wyman, *The United States Congress and the making of US Policy Toward Mexico* (working papers in U.S.-Mexican studies, 13), San Diego, University of California, 1981, p. 24.

⁴⁹ Lawrence C. Dodd, "Congress, the Constitution and the Crisis of Legitimation", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (comps.), *Congress Reconsidered*, 2a. ed., Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 1981, p. 406.

⁵⁰ Arthur Mass, *Congress and the Common Good*, Nueva York, Basic Books Publishers, 1983, p. 106.

zás su escándalo más sonado fue el de julio de 1986, cuando viajó a la capital chilena para criticar al embajador estadounidense porque asistió al funeral de Rodrigo Rojas de Negri, un joven chileno residente en Estados Unidos que fue quemado por una patrulla militar durante una manifestación antigubernamental en Santiago. A raíz de este incidente, el Comité de Inteligencia del Senado pidió al Departamento de Justicia que investigara posibles filtraciones de parte de Helms o de sus colaboradores en el gobierno militar de Pinochet.⁵¹

Tal y como lo expresaba la nota de protesta que entregó el embajador de México al Departamento de Estado a raíz de las audiencias de mayo, el senador Helms es un congresista cuyo extremismo ideológico lo aísla de sus colegas. No obstante, sería falaz no reconocer que otros legisladores menos extremistas comparten, aunque en diferente medida, algunos de sus juicios negativos sobre el sistema político mexicano. A fin de entender las impugnaciones de los demás congresistas, vale la pena analizar por área temática las ocasiones en las que la política interna de México fue discutida en el pleno de las Cámaras estadounidenses.

La protección de ciudadanos estadounidenses en México

¿Qué motiva la actuación de un congresista? Aunque se han sugerido diversos móviles (el afán por la elaboración de una buena política pública, la búsqueda de prestigio, la relativa inclinación a favorecer las iniciativas de sus compañeros de partido, de región o de raza, etc.) se puede afirmar que, sin lugar a dudas, al margen de las diferentes jerarquizaciones que pudieran hacerse, la prioridad máxima es la de reelegirse.⁵² Como para cada congresista la posibilidad de volver a ocupar un escaño depende exclusivamente de la voluntad de su electorado, una receta más o menos segura para garantizarlo es seguir fielmente la voz de sus prosélitos. Generalmente dicho mandato no es claro ni unívoco, así que en la mayoría de los casos los legisladores cuentan con amplios márgenes de decisión. Empero, tanto a senadores como a diputados les queda claro que son representantes directos del pueblo y, como tales, si quieren conservar su trabajo, deben concentrar su esfuerzo en el aprovisionamiento de servicios a su distrito, la promoción de legislación localista, y la atención a los problemas cotidianos de sus votantes.⁵³

⁵¹ Christopher Madison, "Helm's Harangues", en *National Journal*, 9 de agosto de 1986, pp. 1948-1950; Steven Pressman, "Helms: Has the CIA Been Spying on Me?", en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 44, núm. 33, 16 de agosto de 1986, p. 8.

⁵² Morris P. Fiorina, "Congressional Control of the Bureaucracy: a Mismatch of Incentives and Capabilities", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, *op. cit.*, p. 339.

⁵³ Richard M. Pious, "Sources of Domestic Policy Initiatives", en Harvey C. Mansfield, *Congress Against the President*, Nueva York, Praeger Publishers, 1975, p. 106.

Donald Wyman, al analizar la manera en que el Congreso influye sobre las relaciones con México, ejemplifica con el interés acerca de la situación de los estadounidenses en nuestro país, tema que la administración de Reagan se vio obligada a incluir en la agenda bilateral, por la presión de los legisladores.⁵⁴ Esta preocupación por el destino de los ciudadanos estadounidenses en México es una inquietud producto del afán localista de los legisladores. Tanto ellos como sus electores conciben como parte de las funciones legítimas de los congresistas velar porque se reparen los agravios cometidos en nuestra nación contra sus compatriotas. De hecho, el papel de senadores y representantes en este sentido, es visto como imperioso toda vez que, de acuerdo con su tradición y por no complicar las relaciones con otro país, el Departamento de Estado antepondrá la política exterior al interés particular del ciudadano común y corriente.⁵⁵

En consecuencia, al revisar el diario de debates de las Cámaras, no es extraño encontrar frecuentes menciones a las correrías y desventuras de estadounidenses en México. Empero, no siempre se refieren a injusticias sufridas por ellos a manos de autoridades mexicanas; en ocasiones, los congresistas llaman la atención sobre la labor altruista de voluntarios estadounidenses en áreas tan disímiles como la medicina rural o la promoción de contactos culturales entre ambos pueblos.⁵⁶ Por regla general, el ciudadano en cuestión pertenece al distrito o entidad que representa el legislador.

Quizás el resultado más célebre del interés del Capitolio por los nacionales de su país —al menos desde el punto de vista de los congresistas estadounidenses— es el tratado que se firmó con México en noviembre de 1976 sobre intercambio de prisioneros. En palabras del representante por California, Fortney H. Stark, ese acuerdo no sólo ha servido de modelo para convenios similares con otras naciones, sino que, fundamentalmente, fue valioso por “haber librado a ciertos americanos de un tratamiento rudo e inhumano en las cárceles mexicanas.”⁵⁷

Como lo muestra la cita de Stark, cuando salen a relucir las autoridades mexicanas, la constante de todas las intervenciones es la censura y la desaprobación. Los turistas son materia perenne de conflicto: en agosto de 1984, por ejemplo, el legislador Harold L. Volckmer envió car-

⁵⁴ Donald Wyman, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁵ Bayles Manning, “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, en *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 2, enero de 1977, pp. 305-306.

⁵⁶ Véase la intervención del senador David Durenberger sobre los médicos rurales voluntarios en 97th Congress, 1st Session, *Congressional Record*, vol. 127, núm. 165, S13266, 12 de noviembre de 1981; o bien la intervención del representante Ron Coleman en 99th Congress, 2nd Session, *Congressional Record*, vol. 132, núm. 23, E738, 12 de marzo de 1986. (En adelante las referencias al diario de debates se harán en forma abreviada.)

⁵⁷ 99th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 127, núm. 82, E2669 2 de junio de 1981.

tas al embajador en Washington, al secretario estadounidense de Estado y al Presidente de México, donde narraba la trágica muerte de una mujer (residente en su distrito) a causa de un accidente de tránsito en Cancún, Quintana Roo. Según hizo constar en el diario de debates, Volckmer reclamaba el castigo a los responsables, así como la destitución del cónsul estadounidense y de los policías mexicanos —que no sólo no habían podido capturar a los culpables, sino que además habían complicado la salida del marido de la occisa. “Los americanos deben estar conscientes de que tragedias como ésta pueden sucederles si planean viajar a México.”⁵⁸

Un aviso similar fue formalmente aprobado por la Cámara de Representantes a propósito de la desaparición de seis estadounidenses, presuntamente asesinados por narcotraficantes en Jalisco durante 1984 y 1985. Se votó sobre esta advertencia el 8 de mayo de 1985, cuando se discutía el presupuesto que la *State Department Authorization Act* le otorgaría al Departamento de Estado para 1986-1987. La llamada enmienda Vento, le ordenaba al secretario de Estado que previniera oficialmente a todos los estadounidenses que quisieran viajar a Jalisco sobre el peligro que esto representaba para su seguridad. La advertencia de viaje debía mantenerse por lo menos hasta que los responsables de los secuestros o asesinatos fueran sometidos a juicio y se les impusiera una sentencia.

Entremezclado con la preocupación por la suerte de los turistas estadounidenses estaba, evidentemente, el disgusto por el entonces reciente asesinato del agente de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), Enrique Camarena Salazar. Para quienes favorecían que se adoptaran medidas represivas hacia México por su falta de cooperación en la lucha contra el narcotráfico, la advertencia de viaje resultaba útil como elemento de presión (cabe señalar que la enmienda se producía luego de la captura de los asesinos de Camarena). Sin embargo, no es justo restarle importancia al interés que tenía el Congreso respecto de la desaparición de los seis estadounidenses. Es significativo que el principal patrocinador de la enmienda, el diputado demócrata por Minnesota, Bruce F. Vento, no era un experto en asuntos de narcotráfico, sino el congresista que representaba al distrito donde residía uno de los desaparecidos.⁵⁹

A pesar de que la enmienda Vento nunca entró en vigor, se dice que la campaña desatada en Estados Unidos (uno de cuyos principales propagandistas fue el embajador de ese país) provocó una disminución de 18% en el ingreso de paseantes estadounidenses a México.⁶⁰ La enmienda no fue adoptada porque antes de que el Senado la ratificara, am-

⁵⁸ 98th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 130, núm. 107, E3587, 10 de agosto de 1984.

⁵⁹ 99th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 131, núm. 59, H3010, 8 de mayo de 1985.

⁶⁰ Patricia de los Ríos, *op. cit.*, p. 19.

bos Gobiernos abogaron por su retiro. La delegación mexicana a la Vigésimoquinta Reunión Interparlamentaria hizo una solicitud formal a ese respecto.⁶¹ La petición fue acogida favorablemente el 7 de junio, en primer lugar, porque ya desde marzo los implicados en el caso Camarena habían sido apresados; en segundo lugar, porque no sólo se investigaba ampliamente sobre la desaparición de los estadounidenses, sino que se había creado ya una oficina especial para extranjeros en la Procuraduría General de la República y habían sido destituidos los policías judiciales que entorpecieron las investigaciones.⁶² Conviene resaltar el hecho de que cuando la enmienda fue originalmente estudiada por el Comité de Asuntos Exteriores del Senado, se recomendó aprobarla por unanimidad.⁶³ Es asimismo interesante observar cómo, según lo relató posteriormente el senador Joseph Biden, el Departamento de Estado se opuso "vehementemente" a que la enmienda Vento no se quedara en amenaza, ya que con su adopción oficial se temía presionar a México más allá de lo recomendable.⁶⁴

El narcotráfico y la política interna

Al leer en el diario de debates el discurso que pronunció Biden frente al pleno del Senado para justificar el retiro de la enmienda Vento (desistimiento que, por lo demás, no fue objetado), es patente el tono triunfal que había detrás de sus palabras. Implantar una política de *shock* como fue la "segunda operación interceptación" (mediante la cual el Servicio de Inmigración y Naturalización intensificó, en febrero de 1985, la revisión aduanal con el propósito no declarado de desalentar el paso hacia México),⁶⁵ aparentemente había logrado su objetivo de hacer ver al Gobierno mexicano el malestar estadounidense por su falta de cooperación en materia de narcotráfico. La amenaza de explotar la dependencia de México con relación al turismo proveniente de Estados Unidos fue vista como otro recurso válido y eficaz en esta estrategia de premio y castigo con la cual se quería presionar a nuestro país. En otros políticos menos liberales que Biden, esta afición por la dureza de términos es más explícita. Cuando en agosto de 1986 la policía mexicana detuvo por unas horas a otro agente de la DEA, Víctor Cortez, inmediatamente surgieron

⁶¹ Véase la intervención del senador Joseph Biden, 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 131, núm. 75, S7736, 7 de junio de 1985.

⁶² *Ibid.*, S7736.

⁶³ *Ibid.*, S7736. Usualmente las decisiones tomadas por los comités son ratificadas en el pleno.

⁶⁴ *Ibid.*, S7736.

⁶⁵ Meyer, *op. cit.*, p. 18.

voces en el Congreso que llamaban a la repetición del clásico esquema de *carrot and stick*. De ahí que la legislación aprobada por la Cámara baja en septiembre de 1986, con el fin de regular los esfuerzos estadounidenses de lucha contra el narcotráfico, condicionara la ayuda ofrecida a México no sólo en el sentido de que se les dictara sentencia a los presuntos responsables del asesinato de Camarena, sino también a los raptos de Cortez.⁶⁶ Al explicar las razones de este condicionamiento, el representante demócrata por Florida, Larry Smith, experto en cuestiones de narcotráfico, sostuvo:

Ciento tres personas han sido arrestadas en el caso Camarena, pero en año y medio ni uno solo ha sido sometido a juicio, ni se ha entablado proceso en su contra (?). Ésta es la forma de proceder con otros países. Utilizar nuestro poder (*leverage*). Éste es el tipo de estrategia que nos traerá un eventual éxito.⁶⁷

Un mes antes, en agosto, la senadora Paula Hawkins, también de Florida, se expresaba en el mismo sentido respecto de la necesidad de enviar “duros mensajes” a México:

Sólo después de que Estados Unidos cerrara virtualmente la frontera, una acción que costó a los mexicanos la pérdida de millones de dólares de turistas, y sólo después de que el entonces administrador de la DEA, Bud Muller, fuera a México a golpearles la mesa, las cosas se empezaron a mover.⁶⁸

No es la intención del presente trabajo hacer un análisis exhaustivo de las políticas estadounidenses de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, sino estudiar la manera en que el sistema político mexicano es visto con relación a este problema. Resulta claro, entonces, que para la mayoría de los congresistas las estrategias de premio y castigo se reivindicaban como la única forma de remover la inercia que, “a todos los niveles” del sistema político mexicano, produce una corrupción generalizada. Aun antes de que William von Raab, comisionado de la Oficina de Aduanas, acusara por nombre ante el Subcomité del Hemisferio Occidental a un gobernador supuestamente vinculado con los narcotráficantes, varios congresistas ya habían señalado la corrupción en México como una de las principales causas del fracaso de los programas antidrogas del Gobierno de Washington.⁶⁹ Con base en una nota periodística, Hawkins

⁶⁶ 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, H6658-H6660, 11 de septiembre de 1986.

⁶⁷ *Ibid.*, p. H6660.

⁶⁸ 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, S11462, 13 de agosto de 1986.

⁶⁹ Las intervenciones de los congresistas Benjamin A. Gilman (98th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 129, núm. 104, E3671, 21 de julio de 1983); Charles B. Rangel (99th Cong.,

calificó de "terrorismo de Estado" a los programas mexicanos de lucha contra el narcotráfico, bajo el supuesto de que los estupefacientes que mataban a miles de jóvenes estadounidenses eran introducidos al país con la ayuda de funcionarios del Gobierno de México.⁷⁰

El testimonio de von Raab fue citado varias veces ante el pleno de ambas Cámaras; sus "revelaciones" fueron tomadas como ciertas. Empero, varias de éstas fueron desmentidas casi inmediatamente. Para empezar, el asistente de la Oficina de Narcóticos de la embajada de Estados Unidos en México, contradijo lo expresado por von Raab, y afirmó que el programa de erradicación de drogas en México había avanzado en 35%.⁷¹ Por otra parte, en Washington, funcionarios estadounidenses criticaron a von Raab por arriesgar la cooperación futura de México presentando rumores como si fuesen hechos comprobados. Las mismas fuentes afirmaron que dichas declaraciones se referían a un gobernador distinto al señalado por aquel legislador. Además, el vicepresidente del *First Presidio Bank* negó que su banco, tal como lo había aseverado el comisionado de la Oficina de Aduanas, se hubiera convertido en la sexta institución bancaria más grande de Texas gracias al dinero depositado por los narcotraficantes mexicanos. En realidad, los activos totales del banco estaban muy por debajo del promedio general entre los bancos texanos.⁷²

Se ha mencionado que a von Raab probablemente lo movió el deseo de justificar la participación de la Oficina de Aduanas en la lucha contra el narcotráfico, en especial a partir de que, por razones presupuestarias, en Washington se discutiera la posibilidad de marginar esa dependencia de los esfuerzos de interceptación y control de estupefacientes.⁷³ De la misma manera puede decirse que para algunos congresistas adoptar simples rumores como verdades, obedeció al interés particular de algunos de ellos por identificar un enemigo contra el cual pudieran concentrar sus energías en vísperas de la contienda electoral de 1986. Vale la pena, por ello, detenerse en este punto.

Se ha escrito mucho, tanto en México como en Estados Unidos, sobre la virtual imposibilidad de reducir el tráfico de drogas, mientras en ese país persista la demanda.⁷⁴ Se dice asimismo, que la frustración por

1st Sess., *Cong. Rec.*, vol., 131, núm. 41, E1286-7, 3 de abril de 1985), y la senadora Paula Hawkins (99th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 131, núm. 56, S5331-5332, 3 de mayo de 1985) son tal vez las más llamativas porque se refieren a la corrupción de altos funcionarios.

⁷⁰ 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 133, núm. 75, S7070, 6 de junio de 1986.

⁷¹ González, Muñoz *et al.*, *op. cit.*, p. 12.

⁷² "US Officials Assail Customs Chief for Charges", en *The Dallas Morning News*, 16 de mayo de 1986. El artículo se reprodujo en el diario de debates a petición del representante Ron Coleman; véase 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 68, E1776, 20 de mayo de 1986.

⁷³ González, Muñoz *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

⁷⁴ Peter Reuter, "Eternal Hope: America's International Narcotics Efforts", Was-

no poder ganar la batalla en el frente interno ha llevado a exigir a otros países lo que en el interior de la sociedad estadounidense no se puede lograr.⁷⁵ Empero, una campaña extendida para reprimir la demanda es impensable en un sistema político que privilegia el respeto de los valores individuales mientras éstos no afecten los derechos de terceros.⁷⁶ Esto es aún más cierto cuando, como en el caso del consumo de drogas, el costo electoral de afectar la libertad personal de tanta gente puede resultar demasiado oneroso.⁷⁷

Sin embargo, en forma paralela, existen otras razones que hacen inevitable la inclusión del tema en la agenda electoral. La drogadicción en Estados Unidos constituye un problema de salud pública muy serio, como lo muestra el hecho de que en 1982 habían fumado marihuana 27 % de los jóvenes, 64 % de los adultos jóvenes y 23 % de los adultos.⁷⁸ Se calcula, además, que hay entre 3 y 5 millones de cocainómanos.⁷⁹ Ante la masificación de la demanda de drogas, la administración de Reagan ha recalcado la necesidad de combatir una enfermedad social que a la vez que erosiona los valores fundamentales de la familia, es causa del constante aumento de los índices de criminalidad.⁸⁰

Ubicado en un sitio prioritario de la agenda pública, el narcotráfico fue uno de los principales temas electorales de 1986. Tanto demócratas como republicanos compitieron por demostrar al electorado que eran ellos, y no sus opositores, quienes defendían la postura más firme en esta lucha. De cada representante o senador que buscara reelegirse, la oposición hizo públicos sus récords de votación respecto de este tema; aquellos que durante la década de los setenta —por adecuarse a la moda— abogaron por la legalización del consumo de drogas, se vieron obligados a enfren-

hington, D.C., The Rand Corporation, 1985, p. 2 (mimeo); Ted Galen Carpenter, "The US Campaign Against International Narcotics Trafficking: A Cure Worse than the Disease", Washington, D.C., The Cato Institute, 1985, pp. 18-19; Samuel I. del Villar, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos: 1985*, México, El Colegio de México, 1986, p. 63. El diario de debates contiene opiniones de congresistas que subrayan la necesidad de atacar el lado de la demanda en Estados Unidos con más vigor; véase, por ejemplo, la intervención del representante Torricelli en 99th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 131, núm. 31, H1345, 1 de marzo de 1985.

⁷⁵ Carpenter, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁶ Del Villar, *op. cit.*, p. 81.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 68.

⁷⁸ Datos del National Institute on Drug Abuse, citados por Barbara Bennet, Georgina Núñez y Jesús Velazco en la sección de política interna de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, vol. 10, núm. 4, abril de 1985, p. 42. La categoría de "joven" va de los 12 a los 17 años, la de "adulto joven" de los 18 a los 25, y la de "adulto" de los 26 en adelante.

⁷⁹ Carpenter, *op. cit.*, p. 3.

⁸⁰ Dick Kirschten, "Reagan's Still-vague War on Drugs... Clearly Timed to Catch a Wave", en *National Journal*, 9 de agosto de 1986, pp. 1959-1960.

tar la propaganda negativa exhibida por sus rivales; incluso, en algunas ocasiones, los congresistas tuvieron que someterse a pruebas de orina, a petición de sus adversarios.⁸¹

Por las razones expuestas, abogar por la lucha en el lado de la oferta (en contraposición al de la demanda) constituía la estrategia más atractiva desde el punto de vista electoral, y México se convirtió entonces en un blanco ideal por tratarse de uno de los proveedores más importantes (en 1986, 42 % de la heroína, 35 % de la marihuana y 35 % de la cocaína se produjeron en o pasaron por México).⁸² Todavía en 1982, 1983 y 1984, es posible encontrar intervenciones en la Cámara baja que encomiaban la labor de México en programas bilaterales básicamente exitosos.⁸³ A partir de 1984, sin embargo, esta circunstancia empieza a cambiar al hacerse público el fracaso de los programas de erradicación, especialmente después de que se confiscaron —a fines de año— 10 mil toneladas de marihuana en el estado de Chihuahua. Esta cantidad era ocho veces mayor a lo que se calculaba podría ser producido en un año.⁸⁴ “Me preocupa que un plantío de ese tamaño hubiera podido pasar inadvertido por tanto tiempo”, dijo ante el pleno de la Cámara baja Charles B. Rangel, luego de informar a sus colegas que mientras en 1981 sólo 4 % de la marihuana de Estados Unidos provenía de México, para 1984 ese porcentaje había ascendido a 24 por ciento.⁸⁵

Durante 1985 y 1986, proliferaron las intervenciones como las de Hawkins y Smith, citadas anteriormente. Congresistas no necesariamente conservadores acusaron a México de ser impotente ante “la masiva corrupción de los bajos escalones” y de obligar a Estados Unidos a “perseguir la corrupción en el Gobierno de México dondequiera que se encuentra”.⁸⁶

Cabe mencionar que aun cuando nadie exculpó al Gobierno mexicano de su responsabilidad en el problema, sí hubo quien protestara por

⁸¹ Bob Berenson, “Four Key Issues Playing a Role in '86 Congressional Contents”, en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 44, núm. 42, 18 de octubre de 1986, pp. 2599-2600.

⁸² Estadísticas ofrecidas por el presidente del comité especial para narcóticos de la Cámara de Representantes, Charles B. Rangel, 99th Cong., 2nd. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, H303, 4 de febrero de 1986. Son de llamar la atención las diferencias entre las cifras presentadas en otros momentos por el mismo legislador. Véase nota 85.

⁸³ Consultar las intervenciones del congresista Benjamin A. Gilman, 97th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 128, núm. 73, H3421, 10 de junio de 1982; 98th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 129, núm. 104, E3671, 21 de julio de 1983; 98th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 130, núm. 86, E2940-1, 21 de junio de 1984.

⁸⁴ Guadalupe González G., “El problema del narcotráfico...”, *op. cit.*, p. 23.

⁸⁵ 99th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 131, núm. 41, E1286-7, 3 de abril de 1985.

⁸⁶ La primera cita es de Gilman, 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, H305, 4 de febrero de 1986; la segunda del representante Shaw, pronunciada en la misma sesión, *Ibid.*, p. H306.

la estrategia de premios y castigos tan aplaudida por otros legisladores. Es sintomático que de las pocas intervenciones de este tipo que se formularon, dos provinieran del presidente de la asociación que agrupa a los congresistas fronterizos, el demócrata Ron Coleman; y otras dos de legisladores de origen hispano, los demócratas Bill Richardson y Henry B. González.

Coleman, representante por la ciudad de El Paso, Texas, utilizó la tribuna en nombre de la asociación que preside a fin de criticar "la insensibilidad de nuestro Gobierno" ante los problemas que éste tenía en la frontera con México. A su juicio, la "operación interceptación" no era un método adecuado para buscar a Camarena, pues lo único que eso había ocasionado eran proyectos mexicanos de boicots y represalias, aparte de haber deteriorado a tal punto la situación, que "la vida de los ciudadanos estadounidenses podría correr peligro en México".⁸⁷

Un año después, Coleman, Richardson y González lamentaron las audiencias de mayo; los tres deploraban que a México no se le tratara con más precaución. Coleman criticó la falta de una instancia coordinadora en el Departamento de Estado que se dedicara exclusivamente a diseñar una política coherente hacia su vecino. "¿Quién es responsable de las relaciones con México? ¿El Comisionado de Aduanas?"⁸⁸

Para terminar con el tema del narcotráfico, conviene señalar que ésta es un área donde, como en el caso de la protección de estadounidenses en el extranjero, el Congreso se considera ampliamente facultado para intervenir. Fue gracias a sus presiones que en 1970 la administración del persistente Nixon inició la política de acuerdos bilaterales relativos al tráfico ilícito de estupefacientes que prevalece hasta hoy. Desde hace más de 15 años, el conflicto entre el Departamento de Estado y el Poder Legislativo ha sido constante, y sigue el patrón anteriormente descrito en el que los congresistas acusan a los funcionarios de anteponer los intereses de otros pueblos a los del suyo propio.⁸⁹ Esto permite concluir que aun cuando eventualmente llegue al poder un régimen menos preocupado por el consumo masivo de narcóticos, el potencial de conflicto con las autoridades mexicanas permanecerá latente.

La política económica y la política interna

Si algún tema referido a México produce consenso en el Congreso de

⁸⁷ 99th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 131, núm. 17, H554, 21 de febrero de 1985.

⁸⁸ La intervención de Coleman está en 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 68, E1776, 20 de mayo de 1986; la de González en 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 66, H2850, 15 de mayo de 1986; y la de Richardson en 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 64, H2609, 13 de mayo de 1986.

⁸⁹ Reuter, *op. cit.*, p. 2.

Estados Unidos, éste es el de la necesidad de modernizar la economía por medio de dos vías: una reducción en el tamaño del Estado, que lleve implícita la renuncia a los métodos populistas de control político, los cuales ocasionaron la expansión exagerada del gasto estatal durante las dos gestiones anteriores; dicha disciplina financiera de una administración más pequeña debería acompañarse, agregan, de una segunda vía, que consiste en la apertura externa de la economía tanto a los bienes como a las inversiones estadounidenses.⁹⁰

Como puede verse, el diagnóstico anterior coincide con el que mantiene actualmente el Gobierno mexicano respecto de la necesidad de transformar la economía del país de tal forma que su crecimiento futuro esté basado en el sector de exportaciones. De hecho, la idea de responsabilizar a Gobiernos anteriores del estallido de la crisis es una censura que no resulta exclusiva ni de los sectores medios ni de la prensa extranjera; la comparte en buena medida el actual Estado mexicano.⁹¹

Diversos autores han señalado que en donde la cooperación entre ambos países es más urgente —el terreno financiero— las autoridades estadounidenses han sido sumamente prudentes a fin de no complicar la difícil relación entre el Gobierno mexicano y sus acreedores.⁹² México es uno de los países latinoamericanos que más fielmente ha cumplido sus compromisos con el Fondo Monetario Internacional. Cuando se hizo evidente (a partir de la decisión política de aumentar ligeramente el gasto en 1985, y de la brusca caída del precio del petróleo en 1986) que los términos acordados no iban a poder respetarse, el Gobierno de Estados Unidos trató de mantener una posición mucho más moderada que la que mostraron los banqueros internacionales. Esta cautela de Washington se reflejó también en las audiencias organizadas por el Subcomité del Hemisferio Occidental. En contraste con los testimonios presentados por los funcionarios invitados a las audiencias de mayo (en las que se tocó esencialmente el tema del narcotráfico y de manera tangencial el de las elecciones de 1985), la intervención en una de las sesiones de junio, de David C. Mulford, secretario asistente del Tesoro, llamó la atención por su tono conciliador y mesurado. Tras describir las dificultades que enfrenta la economía mexicana, Mulford dijo:

El Gobierno ya ha dado numerosos pasos para enfrentar estos problemas, incluyendo acciones para recortar el gasto, la venta de empresas públicas,

⁹⁰ Sería muy largo citar las intervenciones que hay en este sentido. Véase, como ejemplo, el debate organizado por el *Congressional Border Caucus* sobre la situación económica de México, 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 59, H2390-9.

⁹¹ Carlos Pereyra, "Zonas de modernización política", en *La Jornada Semanal*, año 3, núm. 116, 7 de diciembre de 1986, p. 5.

⁹² Meyer, *op. cit.*, p. 20; Guadalupe González G., "La política exterior de México (1983-1985)...", *op. cit.*, p. 254.

y la conversión de deuda en acciones. Estas difíciles medidas no han recibido el reconocimiento que merecen, y el gobierno de México no ha recibido el crédito que se le debe. Cuando se trata de México hay una tendencia a ser rápido en la crítica y cauteloso en el elogio.⁹³

La actitud de Mulford tuvo eco en otros participantes, principalmente académicos, de las audiencias. Vale la pena mencionar el testimonio de Grady E. Means, economista de una firma privada de consultoría, quien argumentó que México constituía el ejemplo típico de un país en vías de desarrollo, el cual para industrializarse había optado por el camino equivocado: la sustitución de importaciones. En una economía internacional donde el precio de las materias primas estaba tan deprimido, la experiencia demostró que los países subdesarrollados más exitosos eran los que eligieron la industrialización con miras a exportar, aun cuando el costo de ella fuese el otorgamiento de mayores facilidades para la inversión extranjera. Según Means, México se encontraba en la etapa de transición de una estrategia a otra, ante el agotamiento de su modelo económico. En su exposición, el investigador hacía una referencia al contexto político que debía rodear a las reformas; las condiciones políticas en México "son de las más complejas en el Tercer Mundo, y pueden no prestarse a las transformaciones institucionales que muchos analistas prescribirían".

Concluía diciendo que Brasil era un ejemplo relevante:

Brasil de 1962 a 1984 no fue una democracia sino un Estado rector de la economía, y sin embargo logró una de las transiciones más dramáticas del Tercer Mundo al pasar de una economía basada en la producción de materias primas a una productora de manufacturas. En otras palabras, es necesario adecuar los programas a las realidades internas de los países, y las realidades de México son únicas.⁹⁴

La cita de Means es pertinente porque refleja, en mi opinión, la actitud que la mayoría de los legisladores tienen en lo que se refiere a las condiciones políticas de México. En general, existe consenso respecto de que el Gobierno va por el camino adecuado y, por tanto, el análisis de la política interna sobre este tema no es tan crítico como en otros. Al contrario, quienes opinan sobre la relación entre política y economía tienden a recomendar un acercamiento precavido y juicioso. El senador demócrata por Texas, Lloyd M. Bentsen, por ejemplo, censuró a los que demandan reformas políticas a un régimen fundamentalmente democrá-

⁹³ Testimonio de David C. Mulford, ante el Subcomité del Hemisferio Occidental, 10 de junio de 1986 (mimeo).

⁹⁴ Testimonio de Grady E. Means ante el Subcomité del Hemisferio Occidental, 10 de junio de 1986 (mimeo).

tico que atraviesa por severas dificultades económicas. Antes de impugnar al sistema, dice, hace falta valorar las dimensiones del sacrificio para los mexicanos:

¿Pueden ustedes imaginarse lo que sería para Estados Unidos reducir nuestro déficit, como porcentaje del PIB, a la mitad en un año?⁹⁵

Hasta cierto punto, puede decirse que la postura asumida por Bentsen es atípica. Si al revisar los diarios de debates no parece haber muchos legisladores que critiquen al sistema político mexicano a partir de la política económica seguida, esto se debe más a la falta de interés por ligar los dos ámbitos, que a una actitud más consciente de apoyo al régimen, como la de Bentsen. Obviamente, pueden encontrarse intervenciones que critican algún aspecto aislado de la estrategia económica mexicana, como —por citar sólo tres ejemplos— la Ley de Patentes,⁹⁶ la política de tipos de cambios duales,⁹⁷ o la de fomento para que se establezcan maquiladoras en la frontera.⁹⁸ Sin embargo, ninguna se ocupa de rastrear en la política interna mexicana el origen de las medidas particulares que, desde su punto de vista, provocan disgusto en Estados Unidos.

Los legisladores que en el espectro político están más a la derecha son la excepción; en ellos sí es muy clara la voluntad de no tratar separadamente las esferas económica y política; muestra de ello fue el argumento que esgrimió el senador Helms para justificar el interés del Subcomité del Hemisferio Occidental por la situación de México:

Necesitamos saber si las nacionalizaciones masivas de bancos e industrias privadas han tenido algo que ver con la falta de confianza para invertir. Necesitamos saber si la intervención masiva del Estado en la economía tiene algo que ver con la pobre productividad en México. Necesitamos saber si México tiene políticas oficiales que desalientan a la inversión extranjera. Necesitamos saber todo esto porque, de una manera u otra, el contribuyente de Estados Unidos será llamado a apuntalar a la economía mexicana.⁹⁹

El temor de los conservadores estadounidenses a que el fisco de su país

⁹⁵ 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 84, S7935, 19 de junio de 1986.

⁹⁶ Intervención el senador Lautenberg, 99th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 131, núm. 101, S10122, 25 de julio de 1985.

⁹⁷ Intervención el senador Dennis DeConcini, 97th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 128, núm. 134, S13350, 1 de octubre de 1982.

⁹⁸ Intervención del representante William D. Ford, 97th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 128, núm. 99, E3503, 27 de julio de 1982.

⁹⁹ Discurso del senador Jesse Helms, presidente del Subcomité del Hemisferio Occidental, pronunciado en la primera sesión pública de las audiencias sobre "La situación en México", 13 de mayo de 1986 (mimeo).

termine pagando la deuda mexicana es la versión actualizada de las críticas que desde finales del sexenio del presidente Echeverría formularon algunos congresistas contra la intervención del Estado de la economía. En 1976, 30 miembros de la Cámara baja y 76 de la alta enviaron sendas cartas al presidente Ford, en mayo y agosto respectivamente, manifestando su preocupación por el creciente viraje hacia la izquierda del Gobierno de México.¹⁰⁰ El 29 de septiembre de 1982, de nuevo, 36 miembros de la Cámara de Representantes, en un mensaje que prácticamente pasó inadvertido tanto en México como en Estados Unidos, llamaron al presidente Reagan "a adoptar las medidas apropiadas" para obligar al régimen mexicano a dar marcha atrás en la nacionalización de la banca. A juicio del principal promotor de esta última misiva, el demócrata por Georgia, Larry McDonald, Estados Unidos "debe hacer lo necesario para asegurarse que el nuevo Gobierno, liderado por Miguel de la Madrid Hurtado, no seguirá ni complementará las políticas de las dos administraciones previas".¹⁰¹

La crítica actual de los congresistas conservadores se funda en su repudio por el proceso de "politización" de la deuda, el cual apunta hacia una mayor injerencia del Gobierno de Estados Unidos en decisiones que antes se consideraban como de competencia exclusiva de los bancos privados: las del monto y el destino de los préstamos. Pero todavía si dicha injerencia implica rescatar a otros países con fondos del Departamento del Tesoro o de la Reserva Federal, los cuales, según los legisladores mencionados, deberían dedicarse por entero a créditos de apoyo para el inversionista estadounidense.¹⁰²

Lo cerrado de las votaciones con las que se aprobó, en agosto de 1983, el aumento de la cuota estadounidense al Fondo Monetario Internacional permite suponer que el temor a la pérdida de la independencia de los bancos era compartido por muchos legisladores.¹⁰³ No obstante, y a juzgar por lo aparecido en el diario de debates, sólo los legisladores de derecha establecen un vínculo entre la deuda mexicana y la corrupción de su sistema político como lo hace, por ejemplo, el senador republicano por Idaho, Steve Symms:

¹⁰⁰ Véase una síntesis de las cartas en 97th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 127, núm. 143, E4709-10, 7 de octubre de 1981.

¹⁰¹ John Felton, "Members Seeking Leverage on Foreign Policy Decisions Resort to Letter Campaigns", en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 40, núm. 44, 17 de octubre de 1982, p. 2765.

¹⁰² Alan Murray, "Senate Approves Increase in IMF 'Funding'", en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 41, núm. 23, 11 de junio de 1983, pp. 1167-1168; Alan Murray, "House Approves IMF Funds; Bank Provisions Criticized", en *Congressional Weekly Report*, vol. 41, núm. 31, 6 de agosto de 1983, pp. 1598-1599.

¹⁰³ Murray, "Senate Approves...", *op. cit.*, p. 1167; Murray, "House Approves...", *op. cit.*, p. 1598.

México tuvo su oportunidad con el alto precio del petróleo y las facilidades tan amplias de crédito para industrializarse eficientemente. Esta oportunidad fue desperdiciada... Si seguimos ofreciéndoles oportunidades para evadirse, lo único que hacemos es fomentarles sus prácticas ineficientes.¹⁰⁴

El respeto a los derechos humanos en México

El interés por intervenir en el terreno relativamente inexplorado de la política exterior empujó al Congreso, a principios de los setenta, a involucrarse en áreas tradicionalmente consideradas como exclusivas del ámbito interno de cada país.¹⁰⁵ Tal fue el caso de los derechos humanos.

Durante 1973 y 1974, un grupo de legisladores de ambos partidos organizaron una serie de audiencias públicas sobre la política exterior de Estados Unidos y los derechos humanos; el organizador principal era el representante por Minnesota Don Fraser, presidente en ese entonces del Subcomité de Movimientos y Organismos Internacionales. Como producto de las audiencias, Fraser y sus colegas elaboraron un reporte con 29 recomendaciones que giraban en torno a la idea de que los derechos humanos deberían recibir atención prioritaria en la política exterior de Estados Unidos. Cuando James Carter subió a la presidencia en 1976, los derechos humanos alcanzaron la importancia buscada, con la creación de una oficina, en el Departamento de Estado, cuya responsabilidad sea diseñar políticas internacionales referidas a ese tema. La oficina no sólo no desapareció cuando la nueva Administración, republicana, asumió el poder, sino que año con año, tiene como tarea principal elaborar un informe para el Congreso sobre el estado de los derechos humanos en el mundo. La versión de 1986 contiene datos sobre 167 países.¹⁰⁶

En teoría, la política de derechos humanos de Washington ha buscado disociar públicamente a Estados Unidos de otros gobiernos que, en perjuicio de su propio pueblo, han recurrido a la violación masiva y reiterada de los derechos humanos con tal de mantenerse en el poder.¹⁰⁷ En consecuencia, México nunca ha ocupado un lugar importante dentro de las preocupaciones legislativas en esa materia, lo cual se aprecia claramente al estudiar los diarios de debates de 1981 a 1986. En ese

¹⁰⁴ 98th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 129, núm. 65, S6562-4, 12 de mayo de 1983.

¹⁰⁵ William J. Fullbright, "The Legislator as Educator", en *Foreign Affairs*, vol. 57, núm. 4, primavera 1979, p. 726.

¹⁰⁶ George Lister, "United States Human Rights Policy: Origins and Implementation", Washington, D.C., Rights Bureau, Department of State, 1987, p. 2. (mimeo).

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 5.

lapso, sólo cuatro veces se acusó al Gobierno de México de haber violado los derechos humanos de su población.

La primera fue el 18 de febrero de 1981. Don Bonker, representante por Washington y sustituto de Fraser en la presidencia del ahora llamado Subcomité de Derechos Humanos y Organismos Internacionales, mencionó a nuestro territorio entre un grupo de 14 países que, según un reporte de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, encabezaban las listas en cuanto al número de personas involuntariamente desaparecidas. Aparte de nombrarlo, Bonker no hizo ninguna referencia especial sobre México.¹⁰⁸

La segunda acusación ocurrió cuatro años después. En esa ocasión el problema no eran los desaparecidos, sino las elecciones. El diputado demócrata por Massachusetts, Barney Frank, lamentó que los comicios celebrados en julio de 1985 en los estados de Sonora y Nuevo León "ofrecieran el triste espectáculo de un abuso generalizado de derechos democráticos básicos". Frank se basaba en un reportaje del *Washington Post*. Es interesante observar el argumento con el que inició su intervención.

Aquellos de nosotros que somos críticos en las violaciones de los derechos humanos en otros países, tenemos la obligación de ser consistentes con nuestra crítica... Pienso que es importante que aquellos de nosotros que creemos en la democracia hagamos saber al Gobierno de México lo desilusionados que estamos con su conducta en las recientes elecciones.¹⁰⁹

A los pocos días, Frank recibió una copia de la carta de protesta que el embajador de México envió a los periódicos estadounidenses que habían publicado historias sobre fraudes electorales masivos en México.¹¹⁰ No hubo polémica posterior y el diario de debates no registra a ningún otro legislador que haya opinado sobre dichos comicios.

Las dos últimas acusaciones contra México, en cambio, causaron mucho mayor escándalo y dificultades para ambos gobiernos. Promovidas por el senador demócrata por Arizona, Dennis DeConcini, las críticas tomaron la forma de sendos proyectos de resolución sobre las elecciones de julio de 1986 en Chihuahua. El primero de ellos fue presentado en el senado 10 días antes de que éstas se celebraran. En él, DeConcini describía los relatos periodísticos sobre irregularidades en las votaciones de 1985 y expresaba el deseo del Senado de que aquéllas no se repetirían. De ser formalmente adoptado el proyecto de resolución por la mayoría de los senadores, la Cámara alta enviaría dos peticiones, una al presidente y otra al Gobierno de México. La primera consistía en solici-

¹⁰⁸ 97th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 127, núm. 25, E504, 18 de febrero de 1981.

¹⁰⁹ 99th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 131, núm. 105, E3660, 31 de julio de 1985.

¹¹⁰ 99th Cong., 1st Sess., *Cong. Rec.*, vol. 131, núm. 108, E3866, 4 de septiembre de 1985.

tar al primer mandatario que respetara su palabra de velar por la limpieza de los procesos electorales y de "abrir el sistema unipartidista de México a mayores libertades democráticas en las próximas elecciones municipales y estatales"; en la segunda, instaba al Gobierno a que nombrara un cuerpo independiente de ciudadanos (representantes de todos los partidos políticos) con "el propósito de evaluar y 'monitorear' objetivamente esas elecciones".¹¹¹

La resolución fue presentada al pleno del Senado el 26 de junio. Para desgracia de DeConcini, esa misma mañana el embajador John Gavin —quien tenía pocos días de haber renunciado a su cargo— se presentó a testificar en la última sesión de las audiencias del Subcomité del Hemisferio Occidental. La prensa mexicana difundió ampliamente las declaraciones de Gavin y marginó por completo el proyecto del senador por Arizona.¹¹² En realidad, parece que éste no hubiera recibido mayor importancia, de no ser por la enérgica reclamación a la que dio lugar. *Excelsior*, por ejemplo, no se refirió a la iniciativa de DeConcini sino hasta el día 30 cuando, en primera plana y a ocho columnas, reprodujo el mensaje telegráfico que como protesta envió el líder del Senado de México a su homólogo estadounidense.¹¹³

A partir de ese momento, DeConcini se volvió noticia. En México, la prensa describió la perplejidad de los colaboradores del senador ante la respuesta mexicana. Un vocero suyo subrayó el deseo de DeConcini de no ser asociado con Helms y su temor a que la protesta de México no lograra sino provocar una reacción más fuerte de parte del Senado de Estados Unidos.¹¹⁴ Conforme se acercaron las elecciones, su nombre desapareció de los encabezados. Su segunda resolución (presentada luego de que fuera reconocido el triunfo del partido oficial, y en la que instaba al presidente Reagan a discutir con De la Madrid el tema del fraude en las elecciones¹¹⁵) no apareció en la prensa, si bien la labor de propaganda desplegada por algunos panistas en círculos académicos y del Congreso, sí fue registrada.¹¹⁶

¹¹¹ 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 89, S8753-4, 26 de junio de 1986.

¹¹² Gavin consideró al ex presidente José López Portillo como "uno de los hombres más ricos del mundo" y acusó a dos gobernadores de México (sin proporcionar nombres) de ser narcotraficantes. Sus declaraciones fueron expresamente desautorizadas por Washington como representativas de la visión oficial. Véase "Dos gobernadores ligados al narcotráfico", *Excelsior*, 27 de junio de 1986, pp. 1 y 14; "Desautoriza Washington los cargos de su ex embajador", *Excelsior*, 28 de junio de 1986, pp. 1 y 15.

¹¹³ "Inaceptable pretensión en EU, vigilar nuestros comicios", *Excelsior*, 30 de junio de 1986, pp. 1 y 19.

¹¹⁴ "No hay intención malévola", *Excelsior*, 30 de junio de 1986, pp. 1 y 18.

¹¹⁵ 99th Cong., 2nd Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 107, S10618-9, 6 de agosto de 1986.

¹¹⁶ "Panistas reparten información entre congresistas y académicos", *Excelsior*, 9 de

En realidad, nunca se votó sobre las resoluciones de DeConcini, tal vez por temor a que un resultado desfavorable les quitara el peso que tenía su simple formulación. En vísperas de una visita oficial del Presidente mexicano a Washington, Reagan le negó una audiencia al senador por Arizona. De la Madrid, en cambio, dedicó su primera actividad oficial en Estados Unidos a entrevistarse con DeConcini.¹¹⁷ En un momento en que era evidente la voluntad de la Administración estadounidense por terminar las tensiones bilaterales que habían provocado las audiencias de mayo y junio, las iniciativas de DeConcini tuvieron que bregar contra la corriente.

El interés del Congreso por las elecciones de 1986 en México es relevante, no tanto por lo que ocasionó sino por lo que prometía. La afición de algunos congresistas por los adjetivos estridentes, así como su aparente falta de sentido de lo oportuno, es un foco latente de tensiones entre ambos Gobiernos. La carencia de tacto y de *timing* por parte de las Cámaras puede incluso resultar contraproducente para los grupos de oposición en México, que promueven la intervención de ellas. En la última parte de este documento se analizan con más profundidad las opciones futuras.

Conclusión

Donald Wyman comenzaba en 1981 su estudio sobre el Congreso y la política de Estados Unidos hacia México con una reflexión que tenía como fin matizar las conclusiones fáciles que pudieran derivarse de su propio trabajo. Si bien era importante comprobar el creciente interés legislativo por la situación en México, Wyman recomendaba no exagerar la curiosidad del Congreso. A final de cuentas, a diferencia de lo que sucedía con otros países, entre los congresistas estadounidenses no se percibía que existiera un "problema mexicano" como tal; el interés por México no llegaba a tanto.¹¹⁸

¿Son las audiencias organizadas por el Subcomité del Hemisferio Occidental en 1986 evidencia suficiente para suponer que a seis años de dis-

agosto de 1986, pp. 1 y 13. Sin duda el acto más notorio en este sentido fue la denuncia que el PAN presentara ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el fraude electoral en México. Véase "Denuncia PAN fraude electoral ante la CIDH", *Excelsior*, 8 de agosto de 1986, pp. 1 y 18.

¹¹⁷ DeConcini narró así su encuentro con De la Madrid: "Muy educadamente me dijo que (las elecciones en Chihuahua) no eran un asunto mío. Me dijo que debería ser interno y que de acuerdo con la Constitución era, cuestión del estado (de Chihuahua) manejarlo". Véase "Revaluaré mi resolución sobre las elecciones en el próximo receso", *Excelsior*, 13 de agosto de 1986, pp. 1-21.

¹¹⁸ Wyman, *op. cit.*, p. 6.

tancia las reservas de Wyman ya no son válidas? Aún ahora sería un tanto arriesgado afirmar la existencia de un "problema mexicano" en Washington. Asegurarlo equivaldría a pasar por alto dos cuestiones que aconsejan no asumir una conclusión tan categórica.

En primer lugar, al estudiar el Congreso, vale la pena ubicar su lugar institucional en perspectiva. Las Cámaras cumplen una función muy importante como foros de discusión pública donde se pueden ventilar controversias que en otros ámbitos no se analizan abiertamente. Una audiencia sirve, ante todo, para presentar actores, identificar bandos en pugna, y definir puntos de conflicto. Los mensajes que algunos funcionarios trataron de enviar a México utilizando las audiencias de 1986 exhibieron como una necesidad apremiante la solución de ciertos problemas bilaterales respecto de los cuales el Gobierno mexicano actuaba con indiferencia. Al mismo tiempo, sin embargo, también sirvieron para hacer evidentes las discrepancias interburocráticas que mantienen las dependencias encargadas de formular la política de Estados Unidos hacia su vecino. En el último análisis subsiste la decisión del Gobierno de Washington de no presionar a México para que solucione el problema de la deuda; es decir, de no crear tensiones en el área donde posibles diferencias entre los dos países pueden traer consigo perjuicios de mucha mayor envergadura que los que acarrearán los desacuerdos en materia de narcotráfico o de seguridad para el turismo.

Una segunda cuestión tiene que ver específicamente con el Congreso. El interés por las dificultades del sistema político mexicano varía según la perspectiva a partir de la cual el Poder Legislativo examina su funcionamiento. En los discursos de los congresistas aparece la inquietud obsesiva por la corrupción gubernamental en México; lejos de reconocerle alguna funcionalidad política para el sistema, es vista como una amenaza inmediata a la estabilidad política. No obstante, la urgencia para combatirla no es la misma en todos los rubros. En la base de las percepciones del Congreso parece haber una diferencia fundamental: la corrupción en el manejo de la política económica o en la conducción de los procesos electorales es, en última instancia, un problema que les corresponde resolver a los mexicanos, empero, la corrupción relacionada con la seguridad de los estadounidenses en México o con los fracasos de las campañas de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes es un problema que concierne, directamente, al Gobierno de Estados Unidos. Como lo expresó uno de los legisladores, en esos asuntos es donde las autoridades estadounidenses tienen que asumir el combate a la corrupción en México. Según esta línea de razonamiento, sin la intervención de Estados Unidos el Gobierno mexicano tiende a paralizarse.

Los congresistas estadounidenses conciben la solución de los problemas de una manera fragmentada, de acuerdo con los intereses de la región que representan o las metas de los comités a los que pertenecen.

De ahí que no sorprenda en absoluto que un miembro del Congreso, en cuyo distrito el consumo de drogas constituye un problema grave, abogue por ejercer presiones más abiertas sobre nuestro país si considera que con ellas la cooperación mexicana está garantizada. La responsabilidad por diseñar una política coherente hacia México (una que identifique con claridad las prioridades a partir de las cuales deben ordenarse jerárquicamente los objetivos secundarios) recae en la cúpula del Poder Ejecutivo. Es inútil esperar del Capitolio el reconocimiento de obligaciones que la Casa Blanca no quiere o no puede cumplir.

Por lo que toca al Gobierno mexicano, si se pretende proyectar el análisis hacia el futuro, parece inevitable concluir que una fuente potencial de conflicto es la corrupción en los cuerpos policiacos. Dado que el desempeño de estas instancias de seguridad interna constituye "la esfera más sensible y exclusiva del ejercicio político",¹¹⁹ que Estados Unidos se involucre en la materia, se traduce casi inmediatamente en motivo de fricciones bilaterales. De la capacidad del Gobierno mexicano para enfrentar con éxito el reto de la corrupción policiaca dependerá que ésta no rebase el límite, no muy lejano, a partir del cual su desarrollo se convierta en un problema internacional.

De cualquier manera, el Gobierno de México enfrenta nuevos desafíos que seguramente cobrarán mayor fuerza, sin importar demasiado la buena o mala voluntad que al respecto tengan las autoridades estadounidenses. Las relaciones intergubernamentales están condicionadas por los diferentes grados de consenso político de los que depende la legitimidad interna de cada Gobierno.¹²⁰ Aunque pueden existir diferentes opiniones en torno de la profundidad de los cambios, es un hecho que en el caso del Estado mexicano, dicho consenso se ha erosionado por causas que, básicamente, no vienen del exterior ni se han originado en la situación de estrechez económica.

Al romperse el consenso se facilita la politización de los contactos no gubernamentales que entre ambas sociedades ha provocado la interrelación económica.¹²¹ El rasgo principal de este proceso es que viene de abajo hacia arriba, lo que sin duda ocasiona más dificultades al Gobierno mexicano que a su contraparte. En México, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, la participación política, a la vez que funciona como un dispositivo imperfecto de control sobre los gobernantes, opera como un mecanismo bastante eficaz de control sobre los goberna-

¹¹⁹ Guadalupe González G., "El problema del narcotráfico...", *op. cit.*, p. 20.

¹²⁰ Véase *Informe: relaciones México-Estados Unidos*, México, CEESTEM, vol. 1, núm. 1, julio-octubre de 1981, p. 166.

¹²¹ Bennet, Núñez, Vega y Rico, *op. cit.*, p. 100. Según estos autores, "tal vez puede especularse que el proceso de integración económica *de facto* y la intensificación de las interacciones entre ambas sociedades han alcanzado el campo de la política".

dos. En la medida en que se politicen los contactos entre las sociedades civiles de ambos países, se fortalecerán patrones de participación política que no se ajustan fácilmente con los esquemas imperantes en esta nación.

El interés del Congreso estadounidense por la política interna de México es un reflejo del fenómeno anterior. Por tanto, está llamado a no desaparecer. ¿Qué estrategia pueden seguir las autoridades mexicanas frente a un proceso cuyo avance está más allá de sus posibilidades?

Que una futura administración estadounidense, armada con una política coherente y favorable hacia México, pudiera en un momento dado renunciar e impedir toda injerencia en los asuntos internos de su vecino es, a mi juicio, erróneo por dos razones. Primera, porque lo más natural sería esperar que incluso a un gobierno más sensible a los problemas de México —respecto de una mínima cautela estratégica— le interese mantener contacto con la oposición que no se declare antiestadunidense, que tenga cierta fuerza, y que no vaya en decadencia. Pero más importante todavía, porque aún para ese hipotético régimen estadounidense sería muy difícil “controlar” la mencionada politización de los contactos no gubernamentales.

En estas circunstancias, quizás la mejor estrategia sea una en la que el Estado mexicano comience por reconocer que ya no puede aspirar a ser únicamente el árbitro conciliador de los intereses encontrados, y se prepare, en consecuencia, a gobernar con los conflictos, aceptando su existencia y fomentando la apertura de espacios propicios para la discusión abierta. Después de todo, como lo demostraron las audiencias legislativas de 1986, preguntarse si el Gobierno de México es tan malo como lo pintan, es ya un asunto secundario. El hecho es que las percepciones están ahí. Aunque sólo sean imágenes con vida propia, su mera existencia es un problema imposible de evadir.

TENDENCIAS DE LARGO PLAZO

PREGUNTAS Y RESERVAS ACERCA DEL FUTURO DE MÉXICO¹

DAVID RONFELDT
The RAND Corporation

ESTOS SON tiempos endemoniados para México y para las relaciones entre Estados Unidos y México. El apaleo a México, la predicción de la fatalidad y la cantaleta de amenazas sobre nuestro vecino en ocasiones llegaron a extremos febriles en los medios de comunicación estadounidenses durante 1986. Tales actitudes alarmistas no han invadido la corriente principal del análisis profesional abocado a las políticas que se hace en los círculos académicos y en otros medios. Sin embargo, muchos expertos estadounidenses, quienes durante años han mostrado deliberadamente tener simpatía con México, se han vuelto excepcionalmente pesimistas respecto a su futuro y —en parte con buena razón— han expresado críticas y duras opiniones, que no se hubieran escuchado hace años, respecto a las políticas estadounidenses que deben seguirse.

En particular tres interrogantes políticas han emponzoñado los debates analíticos y los trazos de políticas en torno de lo que está sucediendo en México:

- ¿Va México en su conjunto rumbo a una inestabilidad seria?
- ¿Aún es viable el sistema político mexicano?
- ¿Están aumentando su influencia las fuerzas armadas mexicanas?

En muchos sentidos, México es un país misterioso, impenetrable y hasta incognoscible, tanto para su propia gente como para los observadores externos. Cuando las cosas parecen ir bien, dichas características pueden servir para intensificar el optimismo de los expertos respecto al futuro de México; pero, cuando las cosas parecen estar yendo mal, estas mismas características hacen que sea mucho más fácil volverse pesimis-

¹ Este trabajo fue preparado para ser incluido en un libro sobre las relaciones entre Estados Unidos y México que está siendo editado por Susan Kaufman Purcell y será publicado por el *Council on Foreign Relations* en 1987. También se publica el trabajo como RAND Corporation Publication P. 7321, March 1987. Los puntos de vista expuestos son estrictamente los del autor y no necesariamente compartidos por RAND o por sus patrocinadores de trabajos de investigación.

ta. No es de extrañar entonces que tanta incertidumbre y controversia rodeen las anteriores preguntas.

En lugar de abreviar en el pesimismo, he optado por hacer frente a cada una de estas preguntas con un esfuerzo deliberado, aunque riesgoso, de identificar algunas posibilidades optimistas de desenlaces positivos que desafiarían a los emisarios de días fatales y de perdición.

Evaluación de la estabilidad o inestabilidad de México

Es fácil demostrar que México es potencialmente más inestable ahora de lo que lo era en el pasado. Lo difícil es estimar las verdaderas perspectivas de México para la estabilidad o la inestabilidad.

Nunca antes habían existido tantos pronósticos de días fatales inminentes para el sistema político mexicano ni tantas personas que quieren ver materializados tales pronósticos.² Tales evaluaciones pesimistas han retado la sabiduría convencional sobre la adaptabilidad del sistema político mexicano, su capacidad para el control y la cooptación. Muchos estudiosos mexicanistas, peritos en la materia, continúan mientras tanto confiando analíticamente en la estabilidad de México, no obstante sus problemas.

Ahora bien, ¿quién tiene la razón? ¿Qué es lo que está pasando aquí? Pienso que se reduce a un diálogo confuso entre dos tipos muy distintos de sabiduría convencional. Por un lado, los estudiosos mexicanistas están inmersos en sus experiencias con la psique mexicana y la adaptabilidad del sistema. Por el otro, los pronósticos de días fatales están proviniendo principalmente de analistas independientes de riesgos políticos, dolidos por la experiencia irania, quienes evalúan tendencias apoyándose en las metodologías convencionales de indicadores. Estas metodologías presuponen que cuando hay tantos y tan malos indicadores, algo tiene que romperse.³

² Para una percepción de pesimismo muy elaborado, véase Brian Latell, *México at the Crossroads: The Many Crises of the Political System*, The Hoover Institution, Stanford University, 16 de junio de 1986. Para una buena perspectiva global de las preocupaciones pesimistas, respecto a las cuales los autores no están completamente de acuerdo, véase Sally Shelton Colby y Marshall Lee Miller, "The Volcano Down Below", en *Armed Forces Journal International*, junio de 1986, pp. 86-94. Para una perspectiva alarmista, véase Sol W. Sanders, *México: Chaos on Our Doorstep*, Madison Books, Lanham, Maryland, 1986.

³ Así, se ha presagiado que las cosas podrían "hacer explosión" en junio de 1986 durante los partidos de la Copa del Mundo celebrados en México; después, en julio de 1986, con motivo de las elecciones celebradas en el norte de México y así sucesivamente. Lo más curioso es que podría discutirse que la estabilidad de México durante este periodo ha sido intensificada —no trastornada, como tan frecuentemente se discute— por las audiencias mal intencionadas del Congreso de Estados Unidos que el senador Jesse Helms provocó durante mayo y junio de 1986. Mientras que estas audiencias dañaron las relaciones

Independientemente de cuáles sean las virtudes y debilidades de conjunto de ambos enfoques analíticos para México, la sabiduría convencional relativa a la metodología del riesgo externo parece tener terribles imperfecciones en lo tocante a las realidades mexicanas. Es poco probable, por consiguiente, que venga a proporcionar un método confiable para la evaluación de las perspectivas reales de la estabilidad o inestabilidad. Merecen atención una serie de cuatro reservas.

La primera se relaciona con la naturaleza de las contradicciones en México. Dicho país está lleno de contradicciones; siempre lo ha estado y siempre lo estará, y los mexicanos se encuentran perfectamente bien con las contradicciones y con un pensamiento dual.⁴ Para ellos, las contradicciones no necesariamente denotan conflicto. Yo me atrevería a decir que es un país de "contradicciones compatibles". Los mexicanos saben cómo aceptar, tolerar, utilizar y trabajar con las contradicciones en formas que los estadounidenses no entienden,⁵ de modo que sólo porque las cosas están empeorando no quiere decir necesariamente que México esté a punto del colapso o de explotar. Los límites de tolerancia político-cultural pueden ser mucho más altos de lo que comúnmente se presume mediante las metodologías normales de indicadores.

La segunda reserva tiene que ver con el hecho de que los países que van rumbo a un golpe de Estado o a una revolución, se les puede caracterizar por una progresión en etapas. Por ejemplo, las tensiones pueden dar como resultado una crisis, que a su vez resulta en una inestabilidad, la que puede entonces finalmente desembocar en un golpe de Estado, una revolución u otra cosa. En la mayoría de los países, si las cosas se encuentran en uno de los pasos de esa progresión, no están lejos de entrar al siguiente paso, y puede ser factible que se torne irreversible. El cuadro se asemeja a la famosa "pendiente resbalosa". Pero en México, por razones que no entendemos bien, la distancia que hay entre cada paso parece ser muy larga; el panorama de conjunto debe verse no como una pendiente resbalosa sino, más bien, como un camino largo y sinuoso que atraviesa un terreno escarpado en terrazas. México puede pro-

entre Estados Unidos y México, al castigar públicamente el comportamiento mexicano en varias cuestiones, las repercusiones en México despertaron fuertes muestras de nacionalismo a favor del Gobierno, haciendo muy difícil, por tanto, que cualquiera, especialmente de los partidos políticos de oposición, desafiara al Gobierno sin exponerse a cargos de un comportamiento antinacionalista como instrumento de los Estados Unidos.

⁴ Desafortunadamente, hay poco escrito sobre cómo piensan los mexicanos acerca del mundo que los rodea, y sobre en qué manera varía esto de lo que los estadounidenses pensamos de ese mundo; pero las diferencias son profundas. Una valiosa introducción a México está en Alan Riding, *Distant Neighbors*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1985.

⁵ Por ejemplo, los funcionarios y analistas estadounidenses frecuentemente tratan de descubrir si México está trabajando con nosotros o contra nosotros, pero para un formulador mexicano de políticas el curso más natural y lógico puede ser hacer ambas cosas a la vez.

longar su permanencia en un determinado paso por bastante tiempo y, mientras espera, bien puede presentarse algo que le ponga un alto a la progresión. Los dirigentes de México son expertos en ganar tiempo cuando encaran la adversidad. Bajo tales circunstancias, el concepto del "mañana" puede convertirse en un activo, y no un pasivo, para el desarrollo estable.

Las razones para la resistencia inherente de México a la inestabilidad usual no están claras, pero cabe señalar varias consideraciones. Para empezar, la cultura política de México es extremadamente paciente, abnegada y sufrida, y esto ayuda a sostener un nacionalismo perdurable que acaso sea la salvaguarda de la estabilidad política de México. Aun cuando el Gobierno parece estar débil, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) continúa siendo el baluarte y principal guardián de este nacionalismo, y apelar a éste puede superar las dudas que se tengan incluso con respecto a la legitimidad del sistema político. Más aun, tiene amplia aceptación en México la creencia de que no hay mejores opciones políticas al sistema que tiene México. Mientras el Partido Acción Nacional (PAN), de tendencia derechista, le ha planteado un reto menor al PRI y al Gobierno, hasta ahora la extrema izquierda ha dado por hecho que no podría ganar en una confrontación con el Gobierno. Ningún otro sistema político en América Latina muestra esta combinación de una cultura política paciente, un nacionalismo feroz y cohesivo y la percepción de una ausencia de mejores opciones al sistema existente.

La tercera reserva tiene que ver con la importancia relativa de los factores internos y externos al hacer pronósticos sobre México. Los pronósticos de mayor pesimismo se basan principalmente en indicadores internos —muchos de los cuales de todas maneras han sido desalentadores en términos de la proyección de largo plazo—. Sin embargo, los factores externos pudieran ser los más decisivos. También son los más difíciles de predecir. Pese a que son los problemas internos los que hacen que México sea más vulnerable a las conmociones externas, en gran medida, tres conmociones externas —la caída en el precio mundial del petróleo, la recesión en la economía estadounidense y la intensificación del conflicto en Centroamérica— fueron las que dieron inicio a las actuales preocupaciones en torno a México. Así pues, bien podría ser que nuevamente algún desarrollo externo positivo (por ejemplo, en relación con la deuda) repentinamente le diera a México un nuevo espacio para respirar, desafiando los pronósticos apocalípticos, al menos por unos cuantos años. Después de todo, no significa mucho decir que México podría llegar a desplomarse en un plazo de cinco a diez años, cuando tales pronósticos se podrían haber hecho en muchas ocasiones durante los últimos cincuenta.

La cuarta reserva es que México no es únicamente el escenario de múltiples crisis. Es también el de múltiples "luchas", que vienen invo-

lucrando a las principales élites e instituciones, luchas que existirían aun si no hubiera ninguna sensación de crisis. Éstas incluyen, por ejemplo, algunas por el poder en el seno de la élite política, por la definición del "proyecto nacional", por el papel del Estado en la economía, en torno al control centralizado del Gobierno federal sobre el norte de México, en torno a la modernización (pero probablemente no la democratización) del PRI y del sistema de partidos políticos, en torno a la participación de México en la economía internacional. Los dirigentes de estas luchas pueden en ocasiones utilizar y hasta intensificar la sensación de crisis en México, atendiendo a propósitos de la política interna y de la política exterior, así como a fines personales. Para los observadores foráneos, puede parecer que México está "al borde" —y bien puede estarlo—; y, sin embargo, puede asimismo estar lejos de irse a pique realmente porque los dirigentes han orquestado cuidadosamente lo que están jugando.

A la luz de esta serie de reservas, sigue siendo aconsejable mantenerse escépticos respecto a los pronósticos de visión apocalíptica que presagian una grave inestabilidad o un desplome del sistema político. Bien puede haber episodios manejables de intranquilidad (es incluso posible que las fuerzas armadas sean atraídas hacia una mayor colaboración con los dirigentes civiles en la resolución de algunos problemas específicos de seguridad nacional) pero eso es asunto muy distinto a un escenario de desplome.

¿Un mar de cambios en el seno de la élite política?

Suponiendo que México continúe razonablemente estable, existe gran incertidumbre con respecto a si el sistema político continuará siendo viable, estructurado más o menos como lo ha estado durante los últimos 50 años, o si es probable una transformación. Para evaluar la viabilidad del sistema político, uno debe saber bastante acerca de las dimensiones institucionales, así como de las de la élite de ese sistema. Ha habido una extensa especulación en torno a los problemas institucionales que vienen afrontando el PRI y la Presidencia, y respecto a la necesidad de reformas institucionales favorables a la democratización y a la descentralización. También ha habido especulación sobre tendencias que se acusan en la composición de la élite política, y sobre los papeles y las personalidades de los dirigentes clave, sobre todo ahora que se avecina una sucesión presidencial. Sin embargo, en general, es notable lo poco que se sabe respecto al cambio institucional y la evolución de la élite en México.

Esta breve exposición no puede remediar esa deficiencia informativa. En lugar de eso, parcialmente partiendo de la suposición de que la viabilidad del sistema político gravitará sobre el desempeño de su élite más que sobre el de sus instituciones, concentro la atención en ofrecer

aún otra especulación más acerca de las tendencias actuales y futuras en el desarrollo de la élite política.

La élite política ha venido experimentando un profundo cambio evolutivo desde finales de los sesenta. Según lo han explicado las investigaciones de Roderic Camp, Peter Smith, y otros, se han registrado desplazamientos de importancia en los orígenes y en el reclutamiento del liderazgo político: desde una élite dominada por "políticos" hasta una dominada por tecnócratas; desde una élite en que el servicio en y al PRI era un requisito para la promoción, hasta una en que sus dirigentes han ascendido en cambio por medio del servicio en el aparato administrativo del Gobierno; desde una élite que contenía representantes regionales, hasta el reclutamiento de una élite cuyos orígenes en su mayor parte se identifican con la ciudad del México; desde una élite que abarcaba a fuertes representantes del sector privado, así como del sector público, hasta una marcada por una brecha entre los dos sectores. Estos desplazamientos se arraigaron a principios de los setenta, cuando se dice que el presidente Luis Echeverría (1970-1976) se brincó una generación, al ignorar a los partidarios incondicionales, a quienes normalmente les hubiera tocado el turno de acceso a un puesto alto, y meter de golpe en su administración a numerosos dirigentes jóvenes, quienes habían apoyado las luchas de masas de 1968 con el respaldo de los estudiantes y en contra del Gobierno.⁶

Estos desplazamientos son dramáticos. Juntos, aportan los trazos para especular que posiblemente está ocurriendo un mar de cambio generacional no solamente en cuanto a los orígenes y el reclutamiento de la élite política, sino en cuanto a toda la composición y la estructura en la familia-élite.

¿Qué quiero decir con esto? Al describir la élite que gobierna en México, posiblemente ya no sea válido confiar en el concepto de la "familia revolucionaria", famosa por sus facciones cardenista y alemanista, que describía anteriormente la estructura y la composición de la élite desde finales de los años treinta y los cuarenta, hasta los sesenta.⁷ Es posible que se esté desarrollando un nuevo tipo de familia de élite reconstituida, que anteriormente sugerí denominar la "familia institucional": Sus

⁶ Véase Roderic A. Camp, "The Political Technocrat in Mexico", en *Latin American Research Review*, xx, 1, 1985, pp. 97-118; Peter H. Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1979.

⁷ La descripción clásica está en Frank R. Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Nueva York, Prentice-Hall, 1964. Las corrientes llevan los nombres de los ex presidentes Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Miguel Alemán (1946-1952). Al primero se le identifica más con las posiciones a la izquierda del centro, a favor de la participación estatal y nacionalistas; al último, con las posiciones a la derecha del centro, conservadoras y a favor del sector privado.

miembros tienden a mostrar un nivel educativo elevado, a ser muy nacionalistas, y hasta ahora, a estar generalmente a la izquierda del centro y ser partidarios de la participación estatal en cuanto a su orientación —los mismos atributos que, por cierto, también exhiben muchos tecnócratas políticos—. Esta nueva familia institucional empezó a cobrar arraigo bajo el régimen del presidente Luis Echeverría, a principios de los setenta, y desde entonces ha logrado una fuerte presencia en el Gobierno central, y probablemente busque tener ascendiente sobre el PRI y sobre el Congreso como sus próximos blancos.

Hasta ahora, ésta es una familia muy limitada; se sitúa primordialmente a la izquierda del centro. Existe, por supuesto, una facción sustancial de tendencia conservadora dentro de la élite política, incluso en el seno del PRI; algunos analistas mexicanos argumentarían que los dirigentes clave de la corriente derechista son más poderosos de lo que son los de corriente izquierdista y nacionalista; bien puede ser cierto si se toma caso por caso a cada dirigente. En términos globales, sin embargo, la redefinición filosófica y política de la familia-élite ha sido motivada, si es que no ha sido dominada, por elementos que están a la izquierda del centro, principalmente. Esto ha sido evidente, por ejemplo, en los puntos del “proyecto nacional”, según los cuales se ha venido definiendo en el curso de los últimos diez años.

Si esta especulación es correcta —que se están produciendo innumerables cambios dentro de la familia-élite— entonces una pregunta clave para el futuro es: ¿el principio de balance y equilibrio inherente en el viejo concepto de la élite será retenido en la nueva? Actualmente, la élite de reciente desarrollo parece carecer de tal balance y equilibrio entre sus elementos.⁸ Existen terribles brechas entre la élite partidaria del sector público y la del sector privado. Comparada entonces con la vieja familia revolucionaria, se podría decir que la nueva familia institucional tiene una fuerte corriente “poscardenista”, pero que carece de una fuerte corriente “postalemanista”.⁹ Si la nueva familia institucional ha de con-

⁸ Un argumento similar lo presenta Susan Kaufman Purcell en su trabajo.

⁹ Aunque he utilizado los términos “izquierda” y “derecha”, “poscardenista” y “postalemanista”, podrían ser útiles otros términos, Latell (1986), contiene un recordatorio importante, tomado de una obra clásica de Howard Cline, de que el “centralismo” y el “federalismo” están en las raíces de las rivalidades de la élite en México. El estudio de Latell también arroja luz útil sobre las tensiones en aumento entre el norte y el centro de México —una preocupación que se relaciona con las observaciones que ha hecho Camp sobre el caso de la élite regional y su representación dentro de la élite política central en la ciudad de México. Además, siempre se debe tener presente que las “camarillas” políticas construidas alrededor de dirigentes fuertes en México frecuentemente contienen miembros cuyas diversidades de orientaciones políticas y económicas no se prestan a categorizaciones fáciles o uniformes. Ciertamente, puede ser ventajoso para una camarilla incluir miembros de diversas ideologías y otros sectores, algunos de los cuales pueden parecer en la superficie en contradicción o competencia entre sí.

vertirse en una familia-élite realmente bien integrada y apoyada en bases amplias, congruente con los principios mexicanos (pragmáticos y probados por el tiempo) de balance y equilibrio, entonces no solamente seguiría consolidándose una corriente poscardenista, sino que, asimismo, empezaría pronto a consolidarse una corriente conservadora bien definida, con enlaces responsables entre las dos.

A la postre, esto podría significar que un dirigente a la derecha del centro llegaría a la presidencia. Los dirigentes de alto nivel que podrían llenar este papel, y los dirigentes de nivel medio que apoyarían este cambio están, según los reportes, dispersos por los gobiernos estatales y partes del Gobierno federal. Además, pueden encontrarse cuadros políticos potenciales dentro de una nueva generación joven de élites con tendencias relativamente conservadoras; según los reportes, esta generación está surgiendo en algunas de las mejores escuelas particulares de México, y en instituciones del sector privado.¹⁰

Para completar la analogía, puede entonces plantearse la pregunta de si el presidente Miguel de la Madrid podría llegar a hacer el papel del ex presidente Ávila Camacho (1940-1946). Recuérdese que en la familia anterior, la corriente cardenista se formó primero, seguida por la creación de la corriente alemanista, después de que Ávila Camacho, un dirigente relativamente centrista y de transición, nombró a Miguel Alemán como su sucesor. Si De la Madrid fuera a tener un papel parecido de viraje al nombrar a su sucesor, esto podría ayudar a ampliar la nueva familia-élite, bajo el supuesto de que un presidente conservador enfatizaría pragmáticamente la cohesión de la élite, a pesar de las amargas antipatías que han existido entre algunas élites del sector estatal y las del sector privado. Sin embargo, si el sucesor de De la Madrid representa un retorno a las políticas nacionalistas y de participación estatal de tendencia izquierdista, es probable que los actuales integrantes situados a la izquierda del centro de la nueva familia institucional consolidarían un exclusivo y estrecho dominio sobre ésta.¹¹

El conjunto de esta especulación es incierto, y la ofrezco hipotéticamente para propósitos de discusión. Tal vez muchos de mis colegas mexicanos la cuestionarían, y cuestionarían lo relativo a que un

¹⁰ Sobre este último punto, véase el borrador de Smith sobre "What will be the Impact of Changes in Political and Intellectual Leadership?", y el borrador de Daniel Levy sobre "What are the Political Consequences of Changes in Elite Mass Socialization?" —ambas ponencias presentadas en una conferencia de investigaciones en el *State Department* (Secretaría de Relaciones Exteriores) en 1986, en relación con un proyecto dirigido por Camp.

¹¹ Por supuesto que los movimientos hacia la derecha o hacia la izquierda no son los únicos criterios u opciones. Puede decidirse que la ideología es irrelevante, y que se necesita un Presidente que solamente pueda mantener el orden durante un periodo difícil. Esto tendría diferentes clases de efectos sobre la familia-élite, a los que yo me he referido arriba.

estadunidense haga tales sugerencias respecto a la naturaleza de la élite política mexicana. Aun así, sigue resultando claro que la élite de México está cambiando profundamente, y que el desenlace tendrá consecuencias fundamentales para las políticas del país, para su estabilidad política y para las relaciones entre Estados Unidos y México. En mi opinión, lo que menos está “en orden” políticamente en la actualidad no es la estructura “institucional” sino, más bien, la estructura de la élite, que está inusitadamente llena de disensión y fragmentación. Puede haber buenas razones para concentrarse en las necesidades de reformas y cambios institucionales —como en las recomendaciones usuales de que el PRI y el sistema de partidos deben volverse más democráticos— pero las claves del futuro de México se encuentran en la estructura, composición y cohesión de su élite. Desde la perspectiva de los intereses estadunidenses, es seguramente preferible que la estructura de la élite evolucione en direcciones consistentes con los principios mexicanos anteriores de balance y equilibrio, a que la estructura institucional sea reformada de acuerdo con criterios externos (por ejemplo, estadunidenses) acerca de la naturaleza de la democracia.

Las fuerzas armadas y la seguridad nacional

Contra ese escenario, han surgido nuevas preguntas —derivadas en parte de erróneos rumores de un golpe de Estado que circularon en 1968, 1976 y 1982— sobre uno de los grandes misterios del México moderno: las fuerzas armadas. El ejército, aunque tiene la reputación de ser uno de los más despolitizados en América Latina, desde hace tiempo ha venido desempeñando algunos papeles políticos residuales, y de bajo perfil, especialmente en lo tocante a la inteligencia, las comunicaciones y el control político. En años recientes, los militares en conjunto se han hecho visiblemente más profesionales y modernos; se han creado nuevas escuelas para proporcionarle al cuerpo de oficiales mayores una enseñanza que sea gradualmente más elevada en materia de seguridad nacional, política exterior y asuntos políticos, económicos y sociales, así como los asuntos que son estrictamente militares. ¿Será probable que ahora se amplíen los papeles políticos de los militares? Si así fuere, ¿cómo y en dónde se presentará esto?

En gran medida, debido a que las fuerzas armadas mexicanas son tan herméticas a la investigación, más incluso que cualesquiera otras en América Latina, dichas preguntas son difíciles de abordar. Continúa siendo improbable que el ejército se convierta en un “comodín” perjudicial para el sistema político; ningún analista que haya observado a las fuerzas armadas espera que se apoderen de la autoridad civil y busquen el poder a través de un golpe de Estado. Sin embargo, parece que los mili-

tares están gradualmente avanzando (o están siendo atraídos) más allá de sus papeles residuales dentro de la política, de manera que la institución propiamente dicha, y oficiales seleccionados de la misma, podrían desempeñar papeles algo más fuertes como un copartícipe dentro del Estado. Así, podría ser más acertado hablar del papel de las fuerzas armadas dentro del Estado que en la vida política en sí.¹²

La política militar no parece ser el origen de ninguna controversia seria de orden político o partidista. Los militares han aceptado que México tiene prioridades más altas de desarrollo que las que tiene el ejército, y que el país solamente necesita que su ejército tenga capacidades limitadas.¹³

Entre tanto, la política de la seguridad nacional ha surgido como un área de controversia importante, dentro de un país en que el término en sí de "seguridad nacional" rara vez se ha mencionado. Los antecedentes incluyen los sucesos de disturbios en 1968, las operaciones antiguerrilleras y antiterroristas de los años setenta, las campañas antinarcóticos de los sesenta a los ochenta, y la preocupación por proteger los vastos campos petroleros de México a fines de los setenta. Lo que afianzó el surgimiento de este tema durante esta década fue la serie de problemas en la zona fronteriza con Guatemala, los debates internos respecto a las repercusiones del conflicto centroamericano y, ligado a lo anterior, la preocupación por la propia estabilidad de México. Este tema puede también haber llegado al primer plano debido a que tantas personas, muchas desde el exterior, comenzaron a reclamar a México que debiera estar preocupado por su seguridad.

No se considera que la definición de un concepto de seguridad nacional sea una responsabilidad que debe recaer principalmente en las fuer-

¹² Se pueden encontrar una gama de opiniones en Ronfeldt, ed., *The Modern Mexican Military: A Reassessment*, Monograph Series, 13, Center for U.S.-Mexican Studies, La Jolla, University of California at San Diego, 1984. También véase Ronfeldt, *The Modern Mexican Military: Implications for Mexico's Development*, Santa Mónica, California, The RAND Corporation, R-2288-FF/RC, febrero de 1985; y Lieutenant Colonel Steve Wagner, "The Mexican Military: A Loyal and Changing Institution", presentado en una conferencia sobre "U.S. Interests in Mexico: Agenda for the Next Decade", Washington, D.C., Defense Systems Inc., agosto 21-22 de 1986. Para una guía excelente sobre la literatura al respecto, véase Harold Colson, "Mexican Defense Policy: A Bibliographical Essay", Ralph Brown Draughton Library, Auburn University, octubre de 1986.

¹³ Haciendo a un lado el optimismo, hay una pregunta operativa con respecto a si el ejército, con sus capacidades limitadas, podría manejar los episodios de disturbios violentos, si llegaran a ocurrir. El ejército tiene la suficiente capacidad para hacer frente a la inestabilidad en la ciudad de México en tanto haya tranquilidad en la provincia —y viceversa— y podría manejar serios disturbios masivos siempre que permanezcan fuertes la cohesión e integración de la élite. Pero el ejército podría no tener suficiente capacidad para manejar una crisis que ocurriera simultáneamente en la ciudad de México y la provincia, que haga corte transversal en las líneas de lucha tanto de la élite como de las masas.

zas armadas. El desarrollo conceptual, según los reportes, está controlado por el liderazgo civil, en consulta con las fuerzas armadas. Esto aparentemente está teniendo como resultado un concepto cargado de contenido político, social y económico.¹⁴ Si bien el concepto podría necesariamente concentrarse en cuestiones de seguridad interna, no sería extraño que también llegara a adquirir un contenido de política exterior, que enlace a México con un movimiento latinoamericano para la creación de un sistema de seguridad regional independiente de Estados Unidos.¹⁵ En términos generales, el concepto de México seguramente será consistente con las tradiciones del nacionalismo mexicano y el desarrollo del "proyecto nacional". Éste es el lenguaje que el PRI y el Presidente manejan.¹⁶

Existen pocos motivos para suponer que el concepto final habrá de tener un gran significado en lo que respecta a una expansión del papel de las fuerzas armadas, que vaya más allá de sus responsabilidades ya claramente asignadas y que incluyen las operaciones antinarcóticos, antiguerrilleras, antiterroristas, de acción cívica y de control fronterizo. Un resultado, como se ha rumoreado desde hace tiempo, podría ser el establecimiento de un consejo nacional de seguridad, con el ejército como uno de sus miembros. Esto confirmaría su surgimiento como un actor más respetado y necesitado, y podría significar que la familia institucional incluya al cuerpo de los oficiales militares. Sin embargo, en ese caso puede no estar claro si el papel de los militares se ha intensificado, o se ha contenido.

Cualquier nexo político-militar, formal o informal, que aflore a la superficie acaso se muestre como una mayor influencia militar en la política. Sin embargo, no se permite que nada en México se desarrolle y

¹⁴ Por ejemplo —un ejemplo que muestra cómo el pensamiento mexicano puede ir en direcciones singularmente mexicanas— los dirigentes civiles tienden a tratar el suministro de servicios sociales y la seguridad social para las masas, como marcadores de la estabilidad política y, por ende, de la seguridad nacional.

¹⁵ La seguridad y las relaciones militares en el Hemisferio Occidental se han construido en gran medida en torno al concepto que abarca a Estados Unidos y a América Latina como una entidad. México ha guardado firmemente su distancia a este concepto, y se ha cuidado de participar en actividades militares interamericanas. Un movimiento político intelectual se ha estado desarrollando gradualmente en América Latina desde principios de los años ochenta, con raíces que van mucho más atrás, para constuir conceptos regionales (y subregionales) de seguridad y mecanismos sin la participación de los Estados Unidos. La nueva élite política de México parece simpatizar con esta tendencia, que resulta evidente en su papel en el proceso de Contadora. Esta lucha de bajo perfil entre el concepto de "una América" y uno de "dos Américas" del Hemisferio Occidental puede convertirse en una preocupación clave para la política estadounidense a finales de los ochenta y principios de los noventa.

¹⁶ Como se indica arriba, el nacionalismo podría ser más importante para el lenguaje de la seguridad de lo que es la legitimidad. En cierto sentido, hasta se podría decir que el nacionalismo está por encima del interés nacional en un país como México.

modernice sin que se convierta en un copartícipe del Estado y del PRI. Puede ser que tales nexos sean una señal de modernización e institucionalización dentro del sistema corporativista de México, y de la habilidad del sistema para preservarse durante tiempos de mucha presión, sin que ello signifique que el ejército haya ganado influencia, independiente del liderazgo civil.

El nacionalismo mexicano y las relaciones entre Estados Unidos y México

Suponiendo que se justifique el anterior esfuerzo en aras del optimismo, las buenas noticias son que México bien podría continuar siendo estable y su sistema político permanecer viable para el futuro predecible, especialmente si la élite política recupera su balance y cohesión históricos y el ejército funciona como un socio algo más fuerte al apoyar al Estado. Sin embargo, dentro de estas buenas noticias para los intereses estadounidenses, se esconden novedades desagradables para la política de Estados Unidos.

Un hilo conductor irrompible, el del nacionalismo mexicano, corre a través de todas las anteriores buenas noticias y ayuda a hacerlas posibles. El nacionalismo es una fuerza unificadora clave que mantiene unido a todo el sistema mexicano, y evita que su élite e instituciones se desbanden en tiempos de mucha presión. De hecho, las fuertes presiones y la tarea de mantener todo unido, a la luz de las presiones internas y externas, tienden a acentuar el nacionalismo. Debido a que, por razones históricas y culturales arraigadas fuertemente, el nacionalismo mexicano en su forma más cruda es con frecuencia antitético y casi nunca hospitalario respecto a Estados Unidos, pueden avecinarse tiempos más turbulentos que los normales para las relaciones entre Estados Unidos y México, aun cuando el nacionalismo se continúe moderando con el pragmatismo mexicano, otra fuerza unificadora crucial dentro del sistema mexicano.

El ideario nacionalista en México (como en otras partes) gira en torno a un conjunto de principios centrales respecto a la dignidad nacional, la soberanía política y la independencia económica. Estos principios son extremadamente sensibles a la presencia abrumadora de Estados Unidos, y se resienten de una dependencia de éste. Como resultado, la mayoría de los análisis mexicanos y de los académicos estadounidenses de las relaciones entre Estados Unidos y México parten de las observaciones respecto a la gigantesca asimetría del poder.

En consonancia con las sensibilidades nacionalistas, la lógica de la asimetría conduce inexorablemente a una doctrina de diversificación. La manera de disminuir la asimetría y escapar de la dependencia se da por

la vía del desarrollo de relaciones con otros países para balancear las relaciones estrechas con Estados Unidos (si no es que alejarse de él).

La asimetría del poder es una de las verdades de la vida, y cualquier analista debe reconocerlo. Al mismo tiempo, la lógica nacionalista de la asimetría es inherente y negativa al crecimiento de las relaciones entre Estados Unidos y México; éstas necesariamente van a crecer al irse interconectando cada vez más las dos sociedades y economías. Lo que posiblemente se necesite es otro principio, otra lógica, para dirigirse a otra verdad: la "calidad" de la atención estadounidense es frecuentemente vista por separado y diferentemente de la "cantidad" de su poder. Así, cuando los mexicanos se quejan de la asimetría del poder, no desean que Estados Unidos descuide a México; que reduzca su atención o sus relaciones con México no se ve como la manera de compensar la asimetría del poder. En lugar de eso, los mexicanos a menudo piden que Estados Unidos les preste mejor atención y que se comporte más responsablemente hacia México. De igual manera, las críticas estadounidenses de las políticas mexicanas muchas veces se concentran en hacer exhortaciones para un comportamiento más responsable.

Esta línea de análisis sugiere que la "responsabilidad del poder" —el esfuerzo cualitativo de una nación al utilizar su poder para atender a otra— puede que merezca incluirse a un lado de la "asimetría del poder" en las estructuras conceptuales y en las discusiones de políticas sobre las relaciones bilaterales. Posiblemente las relaciones estructurales dependan en gran medida de la asimetría del poder, pero los procesos y desenlaces del poder podrían depender más de la responsabilidad del poder. De esta manera, la asimetría podría resultar ser aceptable siempre que las dos naciones actúen responsablemente, bajo el supuesto de que exista algún acuerdo sobre lo que significa ser responsable.

A diferencia de los análisis que enfatizan la asimetría, los que enfatizarán una mutua responsabilidad, así como una asimetría dentro del contexto de una creciente interdependencia, bien podrían implicar que debiera reconstruirse una "relación especial" entre nuestros dos países, no obstante las fuerzas centrífugas del nacionalismo. En realidad, me hubiera gustado concluir que el momento está maduro para una nueva relación especial. Pero esto no parece una idea práctica para el futuro inmediato, debido principalmente a los efectos que las condiciones globales, regionales e internas han tenido en el pensamiento nacionalista de cada uno.

En Estados Unidos, se percibe (y se percibe equivocadamente) a México como internamente débil, frágil y a la deriva, con una política exterior problemática para los intereses estadounidenses en América Central, y como potencialmente vulnerable a las interferencias de actores radicales externos. Un peligro de tales percepciones es que pueden conducir al deseo nacionalista de ejercer una presión fuerte sobre México, de acuer-

do con el tipo de pensamiento de "Ahora que están postrados, vamos a darles duro y hacer que se compongan."

Mientras tanto, en México se percibe a Estados Unidos cada vez más (y se le percibe equivocadamente) como una superpotencia en erosión, sin principios, indecisa y con desorden interno. La imagen del poder estadounidense asediado y en declive dentro de un mundo peligroso no despierta mucha compasión ni motiva amistad en México. Por el contrario, las percepciones mexicanas pueden alimentar el deseo nacionalista de tomar iniciativas que hagan alarde de la independencia de México y que lleguen a crear distancia, de acuerdo con el tipo de pensamiento que sostiene: "Ahora que están postrados, vamos a escaparnos."¹⁷

No hay salida fácil a estos problemas planteados por las cada vez peores percepciones nacionalistas de cada uno. En donde prevalezcan, invitan al diálogo de políticas basado en mutuas recriminaciones y esperando lo peor del contrario. Presumiblemente no prevalecerán cuando las cosas realmente tengan importancia; mientras tanto, México y Estados Unidos saldrán del paso sin saber cómo, rumbo a mejores tiempos.

¹⁷ Si un patrón de comportamiento de esta naturaleza fuera a arraigarse firmemente, tendrían que preocuparse de que México se volviera abiertamente antiestadunidense y que se jugara la "carta soviética" en sus relaciones exteriores, posibilidades que podrían aumentar si los sandinistas consolidan un régimen pro-soviético, marxista-leninista en Nicaragua.

México-Estados Unidos, 1986.

Se terminó de imprimir en diciembre de 1987
en Grupo Edición, S.A. de C.V., Moras 543-bis
Col. del Valle 03100, México, D.F.

La edición estuvo al cuidado de
Elena Ortiz Hernán P. y el Departamento de
Publicaciones de El Colegio de México
En su composición se utilizaron tipos
Baskerville de 6, 7, 8, 9, 10 y 14 pts.
Se tiraron 2 000 ejemplares.



Seguramente la mayoría de los observadores de las relaciones de México con Estados Unidos coincidiría en que en 1986 no hubo un mejoramiento en esas relaciones, sobre todo por lo que atañe a sus aspectos formales. Ésta es también la impresión que se consigna en muchos de los trabajos de autores mexicanos y estadunidenses que integran este nuevo Anuario. Los temas de tráfico de narcóticos, migración, Centroamérica, deuda externa y el papel de los medios de comunicación incidieron fuertemente sobre el carácter de las relaciones entre los dos países en 1986, haciéndolas cada vez más complejas y difíciles. El único aspecto positivo de ello, y que de hecho es muy significativo, es que se puso en evidencia, una vez más, que no hay fórmulas fáciles para el manejo de las relaciones entre los dos países y que éstas deben ser objeto de un análisis sistemático de las dos partes de manera que se pueda distinguir lo coyuntural de lo estructural y lo anecdótico de las tendencias más fundamentales. Muchos de los trabajos aquí incluidos hacen un importante aporte en esa dirección.

Con todo y que el énfasis se pone en 1986 los temas tratados no se circunscriben únicamente a los sucesos registrados durante ese año. Desde este punto de vista su alcance es mayor y es de esperar que también lo sea el interés que despierten.

