

EL COLEGIO DE MEXICO  
Centro de Estudios Internacionales

"El papel de las imágenes en la formulación de la  
política exterior de México: dos estudios de caso"

Tesis que para obtener el título de  
Licenciado en Relaciones Internacionales  
presenta  
Gwendollyn Gout Grautoff

MEXICO D.F., 1991

PARA LEON

Muchisimas gracias a: Arturo, Gabriela, Katia, Margara y Jorge.

Al profesor Gil Villegas, le agradezco todo el apoyo y la amistad que me ha brindado.

A Andrea, gracias.

## I N D I C E

<u>INTRODUCCION</u> .....	1
 <u>CAPITULO I. MARCO TEORICO</u>	
A. PERCEPCIONES Y PROCESO DE TOMA DE DECISION .....	8
B. EL ESTUDIO DE LAS IMAGENES .....	17
C. IMAGENES Y PERCEPCIONES DEL PRESIDENTE MEXICANO .....	23
D. LAS IMAGENES Y LA POLITICA EXTERIOR .....	26
E. IDENTIFICACION DE LOS PERIODOS ANALIZADOS .....	33
 <u>CAPITULO II. LAS IMAGENES EN EL SEXENIO DE JOSE LOPEZ PORTILLO.</u>	
A. LA IDEA COMO CREADORA DE IMAGENES .....	39
1. JOSE LOPEZ PORTILLO EN LA PRESIDENCIA DE MEXICO .....	41
2. EL ESPEJISMO PETROLERO .....	47
3. EL SURGIMIENTO DE MEXICO COMO POTENCIA MEDIA .....	52

<b>B. LAS VIAS POR LAS QUE EL INTERES EMPUJA A LA ACCION .....</b>	<b>58</b>
1. JOSE LOPEZ PORTILLO Y ESTADOS UNIDOS	
a)- El problema del gas .....	59
b)- El viaje de Carter a México .....	61
2. EL JUEGO DE ESPEJOS	
a)- La opinión pública y los medios masivos de comunicación .....	63
b)- La imagen de López Portillo .....	67
3. LA REACTIVACION DE LA POLITICA EXTERIOR MEXICANA: 1979-1981	
a)- La transformación de la política exterior de López Portillo .....	68
b)- La ruptura de ciertos principios: el activismo en Centroamérica .....	69
c)- México y Estados Unidos: intereses encontrados .....	74

**CAPITULO III. LA PRESIDENCIA DE CARLOS SALINAS DE  
GORTARI Y EL MANEJO DE LA IMAGEN.**

<b>A. LA IDEA COMO CREADORA DE IMAGENES .....</b>	<b>77</b>
1. EL CAMBIO DE ESTRUCTURAS .....	81
2. EL CAMBIO DE IDEAS	
a)- Una nueva visión del mundo .....	84
b)- México en la modernidad .....	90
<b>B. LAS VIAS POR LAS QUE EL INTERES EMPUJA A LA ACCION</b>	
1. CARLOS SALINAS DE GORTARI Y ESTADOS UNIDOS .....	94
2. EL JUEGO DE ESPEJOS	
a)- La imagen de México en el mundo .....	98
b)- La imagen de Salinas de Gortari en Estados Unidos .....	100

3. PRINCIPALES ACCIONES Y PROBLEMAS EN EL PERIODO PRESIDENCIAL DE CARLOS SALINAS .....	103
a)- Los temas problemáticos:	
la invasión de Panamá .....	105
b)- Los temas problemáticos:	
el narcotráfico .....	106
c)- México y Estados Unidos: hacia el libre comercio .....	109

**CAPITULO IV. EL PAPEL DE LAS IMAGENES EN LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO: CAMBIOS Y CONTINUIDADES.**

.....	114
A. VARIABLES CONSTANTES EN LAS PERCEPCIONES DEL MUNDO .....	116
B. LA FUNCION DE LA INSTITUCION PRESIDENCIAL .....	119
C. LAS CONTINUIDADES Y LOS CAMBIOS .....	126
D. LAS VIAS POR LAS QUE EL INTERES EMPUJA A LA ACCION: LAS IMAGENES PRESIDENCIALES Y LA POLITICA EXTERIOR MEXICANA. ....	130
<b><u>CONCLUSION</u></b> .....	135
<b>NOTAS</b> .....	141
CAPITULO I .....	141
CAPITULO II .....	143
CAPITULO III .....	147
CAPITULO IV .....	150
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	151

## INTRODUCCION

Las teorías sobre los procesos de toma de decisión de las políticas exteriores de los estados han cobrado importancia y se han diversificado enormemente en las últimas décadas. A grandes rasgos, los estudios sobre la formulación de políticas internacionales pueden ser clasificados dentro de cuatro vertientes: El *modelo del actor racional unificado* que explica como la toma de decisiones es realizada por los niveles más altos de las burocracias y como los actores se comportan racionalmente, decidiendo en función del interés nacional del estado al que pertenecen. El *modelo organizacional* que interpreta la política internacional como el resultado de la actuación de diferentes organismos semi-dependientes con inercias internas particulares. El *modelo burocrático* que define a la política exterior como el resultado del proceso de negociaciones y luchas de poder entre diferentes individuos representantes de burocracias con intereses definidos. Y el *modelo psicológico* que se centra en el estudio de las causas y la forma en que los individuos realizan sus decisiones de política exterior (a).

---

a Georgina Nuñez, "Propuesta para el diseño de un mapa de toma de decisiones de E.U. hacia México: migración y

Existe cierto vacío en el estudio de toma de decisiones de política exterior en el sistema político mexicano. Si bien hay algunos trabajos que intentan explicar la diversificación de los centros de toma de decisión que se desarrolló en México durante la década de los ochenta, todavía son pocos los análisis sobre este tema.

En el marco de la teoría de toma de decisiones, el examen del papel de las percepciones e imágenes de los formuladores de política externa me parece esencial para nuestro país, por varias razones que pueden resumirse en la observación siguiente: la característica de concentración en varios niveles del proceso de formulación de la política exterior en México, implica un mayor peso del papel de las imágenes manejadas por sus actores. En efecto, mientras menos diversificado sea un proceso de toma de decisiones, más influencia probable tendrán las percepciones y las características personales de los líderes en la política externa. En México, la toma de decisiones está concentrada en cuanto a sus actores y en cuanto a sus interlocutores.

En cuanto a su proceso de formulación, la política exterior mexicana ha sido históricamente el atributo de unos cuantos actores con interés en ella y con

---

narcotráfico", en Cuadernos Semestrales del CIDE, número 11, pp.325-364.

el poder de decisión suficiente para influenciarla. El lugar de las imágenes es tanto más importante puesto que estos formuladores han compartido, al menos desde la revolución, los mismos conceptos e ideologías. Así, la política exterior de México se ha basado durante años en el apego a una retórica inusualmente constante, que refleja la importancia otorgada por la élite política a la proyección de ciertas imágenes en su acción internacional. Además, la institución presidencial no ha tenido contrapesos serios en la formulación de políticas hacia el exterior. De esta forma, las relaciones internacionales de México han quedado en gran medida en manos de su presidente. En estas circunstancias y sin temor a 'sicologizar' demasiado, puede afirmarse que la personalidad y las imágenes que tenga el presidente son elementos sustanciales para el análisis de la política exterior mexicana.

La concentración en cuanto al interlocutor de México es obvia. La presencia de Estados Unidos como un factor determinante de nuestro desarrollo a nivel internacional es indiscutible. La historia de las desafortunadas relaciones de nuestro país con su vecino del norte está cargada de simbolismos generados por la asimetría misma de la relación. Así, la imagen de la superpotencia

juega un papel crucial en el proceso mexicano de toma de decisiones.

La importancia de las imágenes presidenciales constituye la hipótesis de trabajo básica que intenta ser demostrada a lo largo de esta tesis. Se pretende analizar el papel y medir el peso relativo de las imágenes presidenciales en la formulación de la política exterior de Mexico hacia Estados Unidos.

Así, este trabajo intenta realizar una comparación de las percepciones de los presidentes mexicanos en dos momentos de la política exterior en los que se considera que el impacto de las imágenes fué de especial importancia en la toma de decisiones, por tratarse de dos momentos de crisis en la relación bilateral con Estados Unidos: es decir, los primeros años de los sexenios de José López Portillo y de Carlos Salinas de Gortari. No se pretende explicar la totalidad del curso de la política mexicana, sino simplemente aportar una evaluación sobre la importancia de las imágenes en estas dos situaciones. De esta forma se analizan por un lado los cambios y las continuidades del papel de las imágenes del presidente mexicano en la política externa de nuestro país, y por el

otro el funcionamiento propio de las imágenes en las políticas bilaterales con Estados Unidos.

Las fuentes utilizadas para este objetivo son las "imágenes públicas y difundidas" de los presidentes y de la élite. Es decir, el análisis se basa principalmente en discursos, entrevistas realizadas durante el proceso de toma de decisiones y artículos de revistas y periódicos.

El primer capítulo presenta la base teórica de este trabajo. En esta parte se intenta delimitar el estudio de las percepciones y las imágenes dentro de las teorías de toma de decisiones. También se aportan los principales argumentos teóricos sobre la importancia de los análisis de política exterior relacionados con las imágenes. El capítulo contiene además una evaluación de los principales problemas que se presentan en una investigación sobre este tema, subjetivo aparentemente, y las principales propuestas que se han avanzado para superarlos. El capítulo define también las limitaciones que existen en este tipo de investigaciones. Finalmente se propone un esquema teórico para México. Con este esquema, se pretende enmarcar los estudios de caso que representan el objetivo de los capítulos siguientes.

En los capítulos segundo y tercero se exponen los estudios de caso sobre la influencia de las imágenes manejadas por un presidente mexicano en la relación bilateral México-Estados Unidos. El primer caso se refiere al gobierno del presidente José López Portillo y el segundo al gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En ambos capítulos, se presenta en primera instancia una descripción general de las principales imágenes relacionadas con la política exterior de México manejadas durante los dos periodos. Estos capítulos contienen también una descripción de la relación particular de estos dos presidentes con los Estados Unidos: las imágenes que mantienen del vecino del norte, así como la imagen proyectada por ellos hacia ese país. Se presenta además una breve evaluación de los principales problemas de la relación bilateral en cada periodo y de la forma en que las percepciones influyeron en la elaboración de políticas dirigidas a resolverlos.

Finalmente, el cuarto capítulo pretende realizar una evaluación más detallada sobre el papel de las imágenes presidenciales en la toma de decisiones a nivel bilateral. Para este efecto, el capítulo contiene una comparación entre las imágenes manejadas en ambos casos por los presidentes y un análisis del peso relativo de estas en la conducción de la política exterior mexicana. Se presenta

además un diagnóstico referido a las continuidades y los cambios en el papel de las percepciones entre el gobierno de López Portillo y el de Salinas de Gortari.

Es evidente que el estudio del papel de las percepciones en la toma de decisiones contiene muchas limitaciones. El propósito de este trabajo no es detenerse en el análisis de estas restricciones aun cuando a lo largo de la investigación fue preciso mencionar algunas de ellas. Cabe mencionar que esta explicación de la política exterior mexicana hacia Estados Unidos constituye simplemente la presentación de una de las múltiples variables que es imprescindible tener presente para lograr una adecuada comprensión de esta relación bilateral tan compleja.

## CAPITULO I. MARCO TEORICO.

### A. PERCEPCIONES Y PROCESO DE TOMA DE DECISION.

En terminos generales, las teorías sobre el proceso de toma de decisiones difieren de manera radical de las explicaciones clásicas de las relaciones internacionales. En primer lugar, se oponen a la teoría de *bolas de billar*, es decir a la visión monolítica del Estado-Nación como el principal actor racional, maximizador del poder en la escena internacional. Para las teorías de toma de decisiones, esta explicación no es suficiente puesto que deja a un lado aquellos procesos internos que dictan el curso de las acciones de los estados. Una clasificación útil de los diferentes niveles en que puede ser analizada la política exterior de los actores internacionales es la realizada por Robert Jervis en su libro Perception and misperception in international politics donde distingue cuatro niveles de análisis en el estudio de las relaciones internacionales: el ambiente internacional, la naturaleza del estado, la política doméstica y la toma de decisiones (1).

Para explicar el comportamiento no siempre maximizador o racional de los actores internacionales, se han propuesto diferentes modelos que buscan describir la dinámica de las decisiones gubernamentales. Graham Allison, por ejemplo, en su célebre libro a cerca de la crisis de los misiles soviéticos en Cuba (2), expuso modelos alternativos de explicación referidos a la conducta de la administración del presidente Kennedy.

En segundo lugar, las restricciones impuestas por el desarrollo internacional de las naciones o por la situación política interna de un estado, son vistos por la teoría de toma de decisiones sólomente como delimitantes a grandes rasgos del proceso de formación de la política externa. Efectivamente, en la mayor parte de los casos dejan un margen abierto para acciones e interpretaciones distintas. A fin de aclarar las causas del curso de las acciones de política externa, el estudio de toma de decisiones propone "abrir la caja negra" y estudiar las motivaciones de las opciones tomadas por los formuladores de política. Es decir, no se intenta simplemente tomar en cuenta los factores de política interna que podrían guiar una decisión de política exterior, como son el sistema político o un momento particular de acomodo en las distintas fuerzas burocráticas o las diversas políticas locales. Para

definir el nexo entre los factores y situaciones que generan una decisión de carácter político y la decisión misma, se intenta profundizar más en el análisis del proceso de toma de decisiones. En otras palabras, se busca estudiar el nivel individual, en el que los factores organizacionales y situacionales que plantean la necesidad de tomar una decisión, compiten con las características personales y los sistemas de creencias de los individuos en la formulación de las políticas. Es decir, se añade un nivel o un subnivel más a los propuestos por Jervis, quien distingue los estudios de toma de decisiones a partir de los conflictos burocráticos - como el de Allison- de los que se centran en la comprensión de los propios formuladores de política externa.

El modelo "psicológico" o "cognitivo" de la teoría de toma de decisiones rompe con las explicaciones de otros modelos de la misma, basados en la idea de que los formuladores de política se comportan como actores racionales y homogéneos al realizar sus decisiones, o incluso, que obedecen a un esquema de incremento gradual de las satisfacciones ("satisficing/incrementalism"(3)) en sus estrategias políticas.

En cambio, al suponer que las creencias y expectativas de los individuos son centrales en el proceso

de toma de decisiones, el modelo se centra en el estudio de los procesos cognitivos que acaban por desembocar en decisiones de política exterior.

Una razón de peso para considerar necesario el estudio de las motivaciones de los políticos y funcionarios, la cuál distingue igualmente a la teoría de toma de decisiones de otras explicaciones de las relaciones internacionales, es la idea de que los formuladores de política no se comportan de la misma manera en los diferentes países del mundo. Las distintas culturas, mentalidades y situaciones de cada país generan diferentes perspectivas de la realidad que es útil tratar de identificar y diferenciar.

El primer estudio en identificar los factores "psicológicos" de la formulación de la política internacional fué publicado por Richard Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin en 1954 (4). Este trabajo clasificó las "motivaciones de los funcionarios" como uno de los tres determinantes básicos de la acción de un estado. Para el análisis de estas "motivaciones", los autores propusieron un esquema en el que la personalidad, las actitudes y las percepciones de los formuladores son básicas.

Los trabajos de la teoría psicológica se han enfocado en el estudio de cinco temas (5).

Los dos primeros, son las *percepciones*, que definiré más adelante, y la *cognición* ("cognition") de los formuladores de políticas. Utilizo aquí el término *cognición* de la misma forma en que Ole Holsti define el *sistema de creencias*: "Un juego de lentes a través del cuál se recibe información concerniente al entorno físico y social. Orienta al individuo, definiendo lo que le rodea e identificando sus características sobresalientes" (6). La *cognición* ha llevado a los análisis psicológicos, al establecimiento de códigos operacionales y de "mapas cognitivos" de distintos jefes de estado, así como a estudios sobre el problema de la estabilidad de los esquemas cognitivos de los individuos. El tercer tema es la *memoria*, considerada por algunos teóricos como un subcomponente de la *cognición*, el cual intenta estudiar la influencia de la experiencia personal pasada y de la historia en el proceso de toma de decisiones. El problema de delimitar *cómo se escoje entre las distintas opciones de política externa* es el cuarto tema: incluye el estudio de los efectos de la personalidad y de los momentos de tensión, de la forma en que se procesa la información, de los factores burocráticos que intervienen y del tiempo que se dispone para realizar una decisión. Finalmente, el quinto tema es la *administración de la maquinaria del poder*: es decir el análisis de la puesta en práctica de las decisiones

y de las diferencias en lo buscado y lo finalmente alcanzado en términos políticos, así como la evaluación de estrategias del manejo del aparato político.

El examen completo de una política exterior dada debería tomar en cuenta tanto estos cinco temas de la teoría de toma de decisiones, como los factores de explicación procedentes de los otros tres niveles de estudio mencionados por Jervis: política interna, naturaleza del estado y ambiente internacional. Idealmente, por supuesto, las distintas explicaciones aportadas por cada nivel teórico debieran ser coherentes y complementarias. Donald Sylvan y Steve Chan llegan incluso a proponer que se podría forjar una metodología de falsificación haciendo comparaciones teóricas entre niveles de análisis (7). Si bien resulta útil y necesario en cualquier trabajo de política internacional tener presente la existencia de nexos entre distintos niveles de explicación, los intentos por pasar de uno a otro todavía son trabajos pioneros en la teoría de las relaciones internacionales. Más aún, a veces los límites entre un nivel y otro son difíciles de deslindar.

En este sentido, mi propósito es abordar exclusivamente el tema de las percepciones en la política exterior de México. Para ello creo importante contrastar un

poco más en detalle los temas de *percepción* y *cognición*, que finalmente, están estrechamente relacionados y cuyas delimitaciones no siempre resultan fáciles de observar.

Aunque existen inconsistencias entre las acepciones otorgadas por los distintos autores a los términos *cognición* y *percepción*, por lo general los investigadores separan la estructura y el contenido del sistema de toma de decisiones de un sujeto (lo que este sujeto sabe, su *cognición*), de sus percepciones e imágenes de la realidad (lo que este sujeto ve, su *percepción*) (8). Los puntos de vista básicos de la realidad y de como es posible influenciarla, la capacidad y manera de recolectar y concebir información de un formulador de política (su *cognición*) interactúan con las imágenes que éste se hace de la escena internacional y de su situación en el proceso de toma de decisiones. Así, Holsti afirma: "Además de organizar las percepciones en un guía significativo para el comportamiento, (*la cognición*) desempeña la función del establecimiento de los objetivos y del ordenamiento de las preferencias" (9).

¿Cuál es la importancia real de las percepciones?

Max Weber argumentaba que "no son las ideas sino los intereses materiales e ideales lo que gobierna directamente la conducta humana. Aún así, frecuentemente las imágenes del mundo, creadas por las ideas, han determinado a la manera de un guardagujas, las vías por las que la dinámica del interés empuja a la acción" (10).

La idea de Weber precisa el papel de las imágenes en el proceso de toma de decisiones. Las percepciones de los formuladores de política, es decir la interpretación de las imágenes que reciben de su entorno, afectan de manera fundamental a sus decisiones. La importancia de analizar las percepciones por sí mismas es enorme, sobre todo si tenemos en cuenta los distintos niveles sobre los que llegan a tener influencia. Como en un juego de espejos, la percepción es el conjunto de las imágenes que se tienen tanto del ambiente internacional como del doméstico; de la imagen que se tiene de sí mismo y de los demás actores de la política; y de las repercusiones de una decisión en cada uno de estos niveles. La política internacional de un estado se refiere finalmente a "la imagen del mundo" que éste posee (11).

Por otra parte, las interrelaciones entre percepción y cognición desembocan en diferentes interpretaciones de la realidad. Así, no debe sorprender

que las imágenes recibidas puedan ser erróneas. Es decir, existe la posibilidad de que por una serie de razones del proceso cognitivo, lo que los formuladores de política ven sea divergente de lo sucedido o del significado otorgado por los demás actores a sus actos. Tal y como lo estableció Robert Jervis al introducir el concepto de "imágenes" en la teoría de toma de decisiones: las percepciones erróneas ("misperceptions") se producen cuando las "imágenes" ocultan informaciones importantes las cuales son ignoradas, malinterpretadas, transformadas o cambiadas a fin de adecuarlas a imágenes preexistentes (12). Las causas son múltiples y van desde la falta de información y de comunicación, y de los pleitos y conflictos entre las burocracias, hasta las expectativas, los prejuicios, los miedos y deseos, o incluso las predisposiciones heredadas por la historia.

## B. EL ESTUDIO DE LAS IMAGENES.

Sean correctas o erróneas, las imágenes tienen un impacto en la formulación de las políticas internacionales. Su estudio plantea sin embargo un serie de problemas.

Para contrarrestar el carácter poco asible de las percepciones es preciso definir lo mejor posible los límites de sustancia, producto y nivel que se utilizarán en su estudio.

En cuanto a la sustancia de este análisis, se compone de las imágenes y percepciones en la política exterior de México: sin embargo, existe para empezar la dificultad de aislar las imágenes realmente representativas. Por ello, es preciso identificar el tipo de imágenes que serán utilizadas en la investigación. El estudio de las percepciones se enfrenta persistentemente con la dificultad de depender de fuentes de información que por su naturaleza presentan siempre cierto margen de error. Una forma de sobrepasar este problema es distinguir entre percepciones personales (imágenes y creencias individuales y personales) y percepciones públicas y operacionales. Estas últimas son las imágenes y creencias que un individuo expresa

públicamente y a las que se suscribe en su calidad de formulador de políticas.

Para el estudio de las percepciones públicas existen principalmente tres fuentes: las entrevistas, los discursos públicos y las transcripciones de conversaciones privadas. Las imágenes 'difundidas' encontradas en estas fuentes contienen elementos de persuasión (destinados a un auditorio específico) y elementos de representación de las percepciones de su autor. Este tipo de fuentes son válidas para la investigación sobre las percepciones públicas por varias razones: primero, porque muchas veces las declaraciones oficiales actúan como limitantes de la acción a través del impacto que tienen; segundo, porque los hombres públicos están en constante presión por mantener su credibilidad ; y tercero, porque como lo explica Jerel Rosati, "un actor se ve influenciado por sus propias declaraciones" (13).

El producto de este análisis pretende ser una descripción-explicación del impacto del juego de espejos de las imágenes en la formación de la política exterior de nuestro país. Se pretende lograr medir el peso real de este "guardagujas de la acción". Ahora bien, aunque se asuma que las imágenes determinan generalmente el parámetro de las

posibles decisiones por tomar, la relación entre percepciones y comportamiento no es directa.

¿Cuán distinta puede ser realmente una política debido a la diferencia en las percepciones de sus formuladores? Existe cierto desacuerdo sobre este punto. Sin embargo se acepta en general que existen ciertas situaciones en las que el peso de las imágenes es mayor: en estos casos el papel de los líderes se realza. Se trata por ejemplo de situaciones nuevas o que requieren de una planeación a largo plazo, de decisiones bajo circunstancias altamente complejas, ambiguas o imprevistas y de políticas realizadas bajo algún tipo de tensión (14). En todos estos casos la decisión deja de ser un producto de la rutina de algún organismo o burocracia, ya que el momento requiere de la actuación de niveles más altos de la jerarquía, en donde los individuos juegan un papel más importante.

En algunos casos además, las percepciones pueden tener implicaciones políticas contundentes. John H. Coatsworth y Carlos Rico identifican algunas situaciones en las que las imágenes juegan un papel importante en el proceso político, sobre todo cuando el número de actores de las relaciones con el exterior se multiplica (15). Por ejemplo, el conjunto de imágenes de una sociedad puede limitar la acción gubernamental, especialmente en época de

crisis. Las imágenes existentes o creadas por los demás actores internacionales no son necesariamente el fruto de la acción o de la voluntad gubernamental y moldean las respuestas de los que formulan las políticas. Estas, pueden ser fácilmente manejadas por los distintos intereses para captar atención de las esferas con poder decisorio. Además, la diplomacia puede ser dirigida hacia la población doméstica, o hacia algún sector particular de ésta.

En última instancia, es preciso determinar el nivel en que se va a situar este estudio. Se ha encontrado como diferentes tipos de unidades de decisión llevan a distintos tipos de procesos de toma de decisiones. Joe Hagan, y Margaret y Charles Hermann afirman que existe siempre, para cada decisión de política exterior, una "unidad última de decisión" la cual posee "el poder de comprometer los recursos gubernamentales necesarios y de evitar que otras entidades se opongan a sus decisiones". Los autores postulan así que siempre es posible determinar esta "unidad última de decisión" cuya naturaleza cambia con cada problema y en cada país. En algunos países, por ejemplo, la misma unidad prevalecerá para casi todas las decisiones. Hagan, Hermann y Hermann han identificado tres "tipos ideales" de "unidad última de decisión" según los procesos

de formulación de políticas que desarrollan. En el primer tipo, cada decisión es el resultado de una negociación entre *múltiples grupos autónomos*. El segundo tipo ideal es el *grupo único* en que la negociación se lleva a cabo dentro de un mismo grupo de personas pertenecientes a éste. Finalmente, el tercer tipo es el *líder predominante* (16). Este trabajo tratará de aplicar principalmente este último tipo ideal de "unidad última de decisión".

Cuando la unidad última de decisión es el líder predominante, un individuo solo tiene el poder para escoger las políticas del gobierno y para imponer su decisión. Según la definición de este tipo ideal, después de que las preferencias del líder se hacen públicas, la oposición deja de expresar públicamente sus proposiciones. Aún si otros pueden seguir discutiendo sobre el asunto, sus reflexiones no son relevantes para el resultado de la política exterior. (Como explicaría Abraham Lincoln: "Señores la votación es 11 a 1, y el 1 ganó" (17)).

En todos los casos en los que se maneja el instrumento metodológico del "tipo ideal" surgen diversos matices que es necesario tomar en cuenta para el desarrollo del análisis. Sin temor a 'sicologizar' demasiado, en el caso del estudio de un proceso de toma de decisiones regido por un líder predominante, las variables perceptivas del

lider son fundamentales. Las percepciones de cómo deben actuar los gobiernos en la arena internacional y los conceptos del papel de su nación, y de él mismo, son informaciones necesarias para poder medir la influencia de las creencias predominantes del lider en la política exterior de su país.

Existen distintas formas de abordar el estudio de las percepciones de un lider. Partimos de la base que la mente puede ser interpretada(18) como un procesador selectivo y limitado de información cuyo esquema es la cognición, y cuyo comportamiento está moldeado por la forma particular de como percibe, evalúa e interpreta las imágenes que recibe de su entorno (19). Existen dos características de la personalidad de un lider sumamente útiles para determinar la importancia posible de sus percepciones en la política externa de su país: la *sensibilidad* al entorno y a las problemáticas mundiales y el *interés* asignado por él al tema de la política internacional. En un estudio hecho a 53 jefes de estado de la posguerra, Margaret Hermann concluye que los lideres con mayor interés y mayor sensibilidad, y aquellos con el menor grado de los mismos atributos, dejan que su personalidad influya más en la política exterior de su país: los primeros porque se identifican personalmente con los asuntos externos de sus naciones, y los segundos

porque se basan en sus imágenes preexistentes sobre la escena internacional para interpretar realidades y tomar decisiones (20).

### C. IMAGENES Y PERCEPCIONES DEL PRESIDENTE MEXICANO.

En el caso mexicano, para reforzar la concentración de poder y justificar la utilización del concepto de *líder predominante*, se cuenta con el peso de la institución presidencial.

Según el artículo 89, fracción X de la Constitución mexicana el Presidente de la República es el encargado de "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal". La fracción III del mismo artículo faculta además al presidente a "nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado" (21). Además, el propio ejecutivo sostiene, a través del Secretario de Relaciones Exteriores, la correspondencia diplomática y la negociación de los tratados internacionales. Efectivamente,

aunque el Senado deba aprobar por dos tercios de la votación los tratados concluidos, no posee ninguna función de consulta o de acuerdo previo, como ocurre por ejemplo en los Estados Unidos. De acuerdo con la válida interpretación de don Antonio Martínez Bález, en México: "el Poder Ejecutivo es el conductor de la política en esa materia y posee un poder que no requiere leyes emanadas del Congreso de la Unión para su ejercicio" (22).

Esta tesis ha sido también corroborada por internacionalistas más jóvenes para quienes:

"esta autorización al Presidente, complementada con el silencio de la Constitución respecto a los actos que quedarían comprendidos... permite a algunos autores afirmar que 'la facultad del titular de las relaciones exteriores es exclusivamente suya, no compartida dentro del derecho interno por ninguna otra autoridad'" (23).

El poder detentado por el presidente en cuanto a las relaciones internacionales no está sujeto así más que a las restricciones señaladas por la propia Constitución. Como los tratados celebrados y aprobados se convierten en ley suprema de toda la Unión, no pueden encontrarse en desacuerdo con la Constitución. Es decir, deben ser acordes a los principios y estipulaciones de esta carta fundamental, no deben atentar contra la autonomía de

los estados, o contra las garantías individuales, ni alterar la forma del gobierno federal. Asimismo, el artículo 15 constitucional estipula que:

"No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano" (24).

Al tomar las decisiones de política externa en estas condiciones, incluso meramente formales, el presidente posee un poder prácticamente autónomo. Si lo anterior es válido, entonces entre las variables clave para explicar adecuadamente el proceso de toma de decisiones en México, debería de estar incluida la *cognición* del jefe del ejecutivo, es decir, las características personales que moldean sus inclinaciones iniciales y determinan como y cuando seguirá consejos, reaccionará a información dada y determinará los riesgos políticos de cada acción. Pero también deben ser estudiadas sus percepciones. Las imágenes del mundo, del país y el concepto de sí mismos, de los presidentes mexicanos, resultan así sumamente importantes en el análisis del proceso de toma de decisiones en este país.

#### D. LAS IMAGENES Y LA POLITICA EXTERIOR.

Al trabajar con las percepciones en el nivel individual es preciso tratar de enmarcarlas dentro de un contexto más amplio que, por un lado, evite caer en explicaciones reduccionistas, como aquellas hipótesis que reducen todo a la actuación o visión de un sólo hombre, y por otro lado, nos permita generalizar y teorizar sobre el papel de las imágenes en la formulación de la política externa.

El connotado internacionalista, James Rosenau ha sugerido la posibilidad de elaborar teorías específicas para explicar el funcionamiento de la política externa de un sólo país (25) . Para ello toma como hipótesis central la idea de que en cualquier país el proceso de toma de decisiones es un compuesto de factores únicos, observables exclusivamente en ese país (las características distintivas de su estructura política, de su organización económica, de su historia y de su cultura) y de factores generales, observables en otros países de características similares. Rosenau apoya así la posibilidad de hacer un estudio comparativo del funcionamiento de la política exterior en un sólo país si se utilizan dos períodos bien definidos de tiempo. De esta manera, afirma que una comparación de toma de decisiones en un país en dos momentos distintos es

igualmente válida, en un nivel teórico, que un análisis comparativo entre dos países distintos. El resultado sería una teoría única sobre un país, capaz de integrar las dinámicas idiosincráticas de éste en cualquier proceso de formulación de política exterior.

Por otra parte, la ventaja de enfocar una misma unidad de análisis radica en que de esta forma, pueden identificarse continuidades y diferencias en los procesos de toma de decisión en un estado-nación determinado. Según Rosenau, esto también permite manejar un mayor número de variables que cuando se manejan dos entidades distintas.

Para poder ser comparables, los dos períodos deben estar bien definidos. Una pauta plausible para su delimitación es considerar una sucesión de personajes en el poder. Cada régimen puede ser tratado como un conjunto de datos separado, desagregable en variables y constantes mismas que al ser contrastadas permiten aislar las continuidades y los cambios del proceso de toma de decisión de ese país.

Considero a la propuesta de Rosenau como particularmente relevante para lo que pretendo describir sobre México y su política exterior. Por un lado porque la confrontación de dos períodos de tiempo de esta naturaleza permite, al centrarse en la figura presidencial, comparar

las imágenes involucradas, demostrar el lugar ocupado por ellas en el proceso de formulación de políticas, y determinar las continuidades y los cambios del papel jugado por las imágenes de los presidentes en la toma de decisiones de la política exterior en México. Por otro lado, al basarse en el análisis de dos períodos presidenciales distintos, permite centrarse en el impacto de las imágenes en las políticas exteriores de dos presidentes y, de esta manera, integrar la importancia de las percepciones de los líderes predominantes a un marco más general del proceso de toma de decisiones en México.

Otra forma de integrar el análisis de las imágenes de una administración a un contexto más general, y que nos provee además de algunas de las variables "constantes" de las percepciones mexicanas de política exterior, es la diferenciación entre dos niveles de imágenes y creencias: el primero representa, según Walker, "las creencias amplias ideológicas e instrumentales de los regimenes nacionales (...) el segundo identifica las creencias que surgen de cada situación en particular (y) que acaban por configurar las creencias más amplias" (26). En la relación entre las imágenes preexistentes de los sistemas nacionales y las imágenes de los líderes en cada situación particular de política exterior puede encontrarse una fuente

importante de explicación a las políticas exteriores de los países. Se ha comprobado que las interpretaciones de la realidad y las concepciones de sí mismo cambian dependiendo de la problemática afrontada, sobre todo en los casos de sistemas políticos caracterizados por un líder predominante (27).

De esta manera se vuelve muy útil para nuestro análisis una descripción general de las imágenes compartidas por la élite política de nuestro país. Se pretende simplemente subrayar el papel jugado por las imágenes en una política exterior caracterizada por una "consistencia inusual" (28) y esbozar así un cuadro general de las percepciones nacionales compartidas a partir de análisis previos y aceptados. Con ello, se pretende realizar una primera caracterización de las imágenes constantes cuya base permitirá la comparación entre los dos cortes de tiempo en los cuales enfocaré mi atención en este trabajo y que precisaré más tarde.

Por diversas causas, la política exterior ha sido el atributo de las élites del poder en los Estados. En México, la historia y la conformación del sistema político ha mantenido a los asuntos de relaciones internacionales como prerrogativa de una élite aún más restringida que en otros sistemas más abiertos. Pocas veces un problema con el

exterior ha movilizado a la población, y cuando esto ha sucedido es porque ha sido dictado y requerido por la élite. El poder de las imágenes es por tanto más importante puesto que la élite de poder maneja los mismos conceptos e ideologías. Humberto Garza a señalando así acertadamente:

"llama la atención que los funcionarios responsables de la política exterior se refieran constantemente a la 'tradición' y a la 'continuidad' de esta política, destacando tradición y continuidad como aspectos intrínsecamente positivos, y dando a entender que el solo hecho de que la política exterior se haya mantenido sin grandes cambios aparentes a lo largo de varios decenios le presta firmeza, congruencia y eficacia".

Garza continúa explicando la inconsistencia aparente entre este apego a la tradición y a la continuidad, y la esencia cambiante de la escena internacional, asegurando: "En realidad, el desequilibrio ocurre en el plano de las racionalizaciones políticas y de las justificaciones ideológicas más que en la práctica; es decir ocurre en el interior de la idea oficial de lo que es la política exterior" (29). El discurso que insiste en la imagen de una política continua, apegada a ciertos principios de derecho internacional, demuestra la importancia de la proyección de imágenes y el apego a estas

en la política exterior mexicana. De esta forma, es posible asegurar que:

"quienes han sido responsables de elaborar y conducir la política exterior en el periodo posrevolucionario han insistido reiteradamente en definirla como una *política de principios*. (...) Aun cuando la política exterior mexicana no descansa en nociones abstractas, lo cierto es que (existe una) insistencia oficial de declarar ritualmente la inmutabilidad de los principios básicos (...)" (30).

A pesar del cambio de significado y de jerarquía a lo largo del tiempo de tales principios, la constante referencia a ellos, y la creencia en su existencia por razones muy concretas de geopolítica e historia subraya la importancia de las imágenes nacionales en nuestro país.

Existen ciertas percepciones compartidas sobre la condición de México en la arena internacional, procedentes de la experiencia histórica y de la condición geopolítica, que de alguna forma enmarcan las diferentes tendencias adoptadas por su política externa. Guadalupe González explica de esta forma, como los límites del cambio de orientación de la política internacional de México están dados por dos factores objetivos fundamentales: "en lo externo, evitar llegar al enfrentamiento directo con Estados Unidos; en lo interno, mantener la legitimidad y la estabilidad políticas" (31).

La política exterior mexicana no está solamente definida por el número limitado de actores, sino que también lo está en cuanto a sus interlocutores. Estados Unidos es desde el final del siglo pasado el 'otro' (casi el 'único') estado relevante en las relaciones de México con el mundo. La historia de las desafortunadas relaciones entre ambos países está cargada para México de simbolismos generados por la asimetría de la relación. La certidumbre de que Estados Unidos constituye una constante decisiva en las relaciones internacionales de México ha dado pie a una serie de imágenes de referencia en la cultura política mexicana: la sensación de amenaza constante por parte de un país "mucho más poderoso y dispuesto a usar ese poder desproporcionado para conseguir sus objetivos" (32); la elaboración de una política exterior esencialmente defensiva que descarta la acción militar; y una "concepción restrictiva de los medios e instrumentos que es posible utilizar y del ámbito de la acción externa donde se opere", es decir la utilización predominante de la diplomacia en los asuntos internacionales y la percepción de sí mismo como un actor regional (33).

#### E. IDENTIFICACION DE LOS PERIODOS ANALIZADOS.

Para realizar este análisis sobre la importancia de las imágenes en la política exterior mexicana, trabajaré con dos períodos históricos -1976 y 1988- en los que el juego de imágenes y percepciones ha sido especialmente notorio y relevante. Se trata de dos momentos de transformación y cambios profundos para México, en los que por definición el papel de los líderes y de sus imágenes cobran una especial importancia. Por otra parte, buscaré resaltar en ambos períodos los temas más sobresalientes de la relación con Estados Unidos: temas de política exterior donde se conjugan una serie de características y se reúnen varias de las condiciones en las que las imágenes cobran mayor importancia en el proceso de toma de decisiones, como son las situaciones inestables o la voluntad de planeación a largo plazo.

Durante los dos períodos señalados aquí, México y la imagen de nuestro país cobraron una particular importancia en Estados Unidos. Aunque no me ocuparé del juego de imágenes dentro de Estados Unidos, haré referencia a éste, por lo que me parece necesario repasar rápidamente

el lugar ocupado por México en las percepciones estadounidenses. Si bien el vecino del sur no es una variable constante de la escena política y social estadounidense, su presencia y manejo han mantenido un incremento constante paralelo al aumento de las interacciones de los dos países. En esta sociedad del "espectáculo", las imágenes y sus usos son particularmente relevantes, y las proyecciones de los actores externos de la escena internacional tienen un considerable peso en la formulación de las políticas dirigidas a estos. Incluso, podría decirse que las imágenes poseen un papel instrumental en estas políticas en el nivel nacional. En general, la sociedad estadounidense ha manejado predisposiciones de base, como por ejemplo, 'el enemigo es el comunismo'; pero también, las imágenes cambiantes, originadas por las coyunturas internacionales, son transmitidas fácilmente, en difusión instantánea, gracias a los medios masivos de comunicación. La memoria es por ejemplo una variable mucho menos importante en Estados Unidos que en México. En su libro The American Style of Foreign Policy, Robert Dallek argumenta que las preocupaciones domésticas han sido generalmente más trascendentales en la formación de la política exterior estadounidense que las realidades externas, lo cual ha dado cabida a reflexiones irracionales

(no-rationales) sobre el mundo (34). En esta perspectiva, que no pretende explicar todas las acciones de política exterior de Estados Unidos, sino más bien un ambiente especial del cual surgen sus relaciones internacionales, el impacto de las percepciones y las imágenes es enorme. Dentro de este juego, México ha adquirido una importancia coyuntural en las dos últimas décadas originada por características sociales, económicas y políticas tan diversas como el narcotráfico, la deuda externa, el petróleo, los terremotos, la acción mexicana en Centroamérica o la firma del Tratado de Libre Comercio. Carlos Rico y John Coatsworth explican así el "marcado aumento en el interés y atención dedicada a México por diversos actores de la sociedad estadounidense" con las siguientes razones:

"las interacciones en aumento entre ambas economías y sociedades, la mayor importancia de cuestiones mexicanas tanto en la agenda política interna como externa estadounidense, una situación económica y políticamente desequilibrante para los intereses de Estados Unidos y por último un contexto regional cambiante claramente relacionado con el dinamismo político mexicano" (35).

Pienso concentrarme por ello en una primera instancia, en la descripción del juego de imágenes, valores y percepciones, para determinar su impacto en la elaboración

de las políticas exteriores en dos períodos de la historia mexicana.

En 1976 y en 1988, México y Estados Unidos cambiaron presidentes en un ambiente de crisis interna. Un cambio de administraciones simultaneo en México y en Estados Unidos coincide en principio cada doce años. En el transcurso de estos doce años, el proceso de toma de decisiones en México parece haber emprendido un proceso de diversificación, al menos en lo que respecta a las relaciones con su vecino del norte. Mi intención inicial es analizar el papel de las percepciones de dos presidentes mexicanos separados por estos doce años de crisis y cambios. Me parece que de la descripción y explicación de las imágenes y los valores importantes, y de su influencia en ambos momentos, podrá surgir, en segunda instancia, una fructifera comparación capaz de esclarecer de algún modo el juego de espejos de las percepciones. También pretendo alcanzar una identificación de las continuidades y los cambios del impacto de las imágenes en el proceso de toma de decisiones de la política exterior mexicana.

A primera vista existen ciertas similitudes entre ambos momentos que realzan la posible influencia de las imágenes en la elaboración de sus políticas hacia Estados Unidos. Tanto en 1976 como en 1989, se sentía la

necesidad de redefinir la posición de México en el mundo. Esto puede ilustrarse por ejemplo con el hecho de que una de las principales preocupaciones de los nuevos presidentes al entrar en funciones fué la restauración de la confianza pública. Para lo cual el manejo de las imágenes siempre resulta útil y oportuna. También, la relación con el vecino del norte se encontraba en crisis en ambos períodos, aunque por razones distintas. Se hacía patente la preocupación mexicana por caer en lo que Mario Ojeda llamó un "excesivo bilateralismo" (36) , y existía una voluntad de diversificación de las relaciones internacionales. Finalmente, en ambos períodos la atención recibida por México en Estados Unidos aumentó considerablemente, tanto en los medios masivos de comunicación estadounidenses, como en los círculos gobernantes y académicos. Todo lo cual contribuyó también a reforzar el impacto de las proyecciones e imágenes en el desarrollo de la relación bilateral.

El primer periodo analizado en esta investigación se centra en los primeros años del sexenio de José Lopez Portillo: el 'boom' petrolero, el surgimiento de México como 'potencia media' y la crisis en las relaciones con Estados Unidos originada por la actividad mexicana en Centroamérica.

El segundo periodo está constituido por el arranque de la administración de Carlos Salinas de Gortari, los años 1989 y 1990: la voluntad de mejorar el ambiente en el que se estaba desarrollando la relación con Estados Unidos, la "modernización" de México y su élite política, y las tensiones crecientes en materia de narcotráfico, migración y comercio.

CAPITULO II. LAS IMAGENES EN EL SEXENIO DE JOSE LOPEZ PORTILLO.

*En las cuestiones de mi competencia sólo yo he decidido, decido y decidiré*  
*José López Portillo, 'Primer informe de gobierno', septiembre de 1977.*

A. LA IDEA COMO CREADORA DE IMAGENES.

En un artículo sobre las relaciones entre México y los países socialistas, Humberto Garza expone tres etapas en la política exterior de la administración de José López Portillo. De acuerdo con este internacionalista mexicano, estas etapas,

"se definen básicamente en términos de su capacidad de maniobra: una primera etapa (1977-1978) incierta y cautelosa de debilidad relativa (...), una segunda etapa (1979-1981) de prepotencia de potencia media en ciernes, y (...) una última etapa (1982) de virtual impotencia a la que somete la crisis financiera" (1).

Este capítulo se centrará principalmente en las primeras dos fases de la política externa de este sexenio. Se intentará describir el desarrollo internacional de estos años desde la perspectiva de las imágenes públicas del Presidente López Portillo, con el fin de poder evaluar la importancia que tuvieron en el proceso de formulación de

las políticas exteriores de México. No se pretende que la explicación a partir de las imágenes anule otros análisis, sino que los complemente.

Se parte esencialmente del estudio de las imágenes a partir de los discursos y entrevistas públicas de López Portillo durante el período de 1976 a 1981. La importancia de estas fuentes, así como su interés por la política exterior se explican a través de la naturaleza de sus discursos:

"En el discurso del Presidente López Portillo, ciertamente, resalta la vocación por hacer frente a todas las implicaciones de su gobierno y de la administración bajo el mismo. Aborda frecuentemente desde los fundamentos filosóficos que inspiraron sus políticas, hasta los detalles técnicos de su instrumentación" (2).

Se han dejado de lado sus memorias por dos razones: primero, porque se trata de un estudio sobre las imágenes difundidas y públicas. El estudio de las imágenes personales y particulares es sin lugar a duda interesante, pero en este caso no se pretende realizar un análisis cognitivo o psicológico de López Portillo. Segundo, porque la intención al escribir unas memorias es completamente distinta a la que se tiene al hacer declaraciones públicas. Mientras que estas últimas tienen una directa repercusión en la formulación de políticas e incluso obligan a llevarse a

cabo, las memorias juegan un papel a *posteriori*, de explicación de los hechos o incluso de justificación personal.

La descripción de la política exterior entre 1976 y 1981 se sustenta en investigaciones y trabajos conocidos (3).

#### 1. JOSE LOPEZ PORTILLO EN LA PRESIDENCIA DE MEXICO.

José López Portillo asumió la Presidencia de la República en un ambiente de crisis económica y política. La crisis económica se manifestaba a través de un endeudamiento externo importante (19 600 millones de dólares), un creciente déficit comercial (13 337 millones de dólares de déficit acumulado entre 1970 y 1976), la dolarización de las cuentas bancarias nacionales, la fuga de capitales y una contracción de la inversión nacional y extranjera. "El gobierno de Echeverría (había perdido) casi por completo el control de los acontecimientos en la última parte de su mandato y su imagen pública se deterioró notablemente" (4). López Portillo heredó un país cuyo gobierno anterior se vio en la necesidad de negociar un programa de estabilización económica con el Fondo Monetario

Internacional, el cual imponía un tope de endeudamiento internacional neto de 3 mil millones de dólares anuales, además de varias otras medidas de restricción presupuestaria.

La crisis política también resultaba muy preocupante. Se sentía en el país que las acciones y declaraciones del gobierno de Echeverría en el nivel internacional habían provocado en cierta medida la crisis económica. Además, la pérdida de control del gobierno y el acuerdo con el FMI originaron un clima de desconfianza en las instituciones gubernamentales. El acuerdo con el organismo financiero internacional "significó una afrenta al orgullo nacional mexicano, dado que equivalía a una fuerte restricción a la soberanía nacional". De esta forma, "la crisis ... no era solamente económica, sino también de legitimidad" (5).

Según la definición de Jürgen Habermas "'legitimidad' significa que un orden de dominación es reconocido como correcto y justo por los dominados. Se trata de una 'creencia de que las estructuras, los procedimientos, las acciones, las decisiones, las políticas, los funcionarios y los líderes de un Estado son correctos, adecuados, moralmente buenos, y merecen por ello reconocimiento" (6). De esta definición es importante

subrayar que hablar de legitimidad es colocarse en el nivel de las *creencias*, es decir de las percepciones, con lo que uno de los problemas más apremiantes de la nueva administración se encuentra relacionado directamente con el nivel de las imágenes, fuertemente involucradas con la actividad constante en el exterior del gobierno anterior. Mario Ojeda resume así la situación del fin del gobierno de Echeverría en los siguientes términos:

"Los fracasos de la diplomacia mexicana, el excesivo énfasis en la retórica tercermundista y las campañas para que Echeverría obtuviera el Premio Nobel de la Paz y el cargo de Secretario General de las Naciones Unidas, habían contribuido fuertemente para desprestigiar a la política exterior activa ante la opinión pública nacional" (7).

Esta visión, compartida por amplios sectores de la población, se daba predominante en el sector empresarial. De esta forma, la crisis de legitimidad había restringido sustancialmente el margen de maniobra del gobierno en el ámbito de la política doméstica.

A la presión constituida por el desprestigio interno, se sumó el diagnóstico según el cual el país estaba incapacitado para seguir con una política exterior participativa, a causa de la dependencia económica que se

había gestado en el sexenio anterior. Se hablaba en ese entonces de una "enorme debilidad de la posición negociadora de México" (8).

Al principio de su gestión gubernamental, López Portillo enfocó su atención en la restauración de la confianza interna, alejándose del activismo político internacional del régimen anterior y centrando su atención en los asuntos de política interna. En su discurso de toma de posesión afirmó por ejemplo: "Ahora, como cada seis años, se renuevan los principios, las responsabilidades, las tareas y expectativas legítimas de nuestro pacto democrático" ... ("les digo a todos que las estructuras deformadas, los abusos egoístas y las inmoralidades por todos propiciados tendrán que corregirse"). En esta ocasión, López Portillo habló de unas "relaciones exteriores (que) seguirán regidas por la política que a México ha distinguido en el contexto del *derecho internacional*. Preservar nuestra soberanía, fortalecer nuestra independencia externa (...) (y) hasta el límite que nos señalen nuestros preceptos de no intervención y libre determinación" continuar con las labores diplomáticas que habían traído prestigio a México: "trataremos de influir para que todas las controversias se solucionen por la vía pacífica; para que se proscriban las

armas genocidas (...) y para que en la concordia, prestándonos mutuo apoyo, realicemos nuestro destino" (9).

La crisis económica tuvo también como consecuencia la búsqueda del apoyo de Estados Unidos. "Estados Unidos era no solamente el principal socio comercial de México, sino la primera fuente para la asistencia financiera internacional, tanto por la fuerza de sus propios medios como por su influencia sobre las instituciones financieras internacionales". Aunque en México se temía caer en un "excesivo bilateralismo" con el vecino del norte, se tenía la impresión de que "dada la gravedad de la crisis no se podía hacer nada" (10).

Aunque después hablaré más detenidamente sobre las percepciones de López Portillo sobre Estados Unidos, me parece importante resumir ahora el ambiente en el que se desarrollaron las relaciones bilaterales al comienzo de su sexenio.

El trato entre los presidentes fue cordial en un principio, incluso se ha calificado a este periodo de "luna de miel" entre ambos países. Jimmy Carter hablaba español y se interesaba por abrir una nueva etapa en las relaciones de su país con México y los países latinoamericanos. A la toma de posesión de López Portillo

asistió la esposa de Carter, así como a la toma de posesión de Carter asistió Carmen Romano de López Portillo.

Carter invitó a López Portillo como su primer visitante oficial en 1977. López Portillo aceptó gustoso la invitación para realizar su primera visita de estado en Washington. La entrevista se llevó a cabo del 14 al 18 de febrero de 1977 y en esta ocasión, López Portillo llevó un discurso que hacía incapié en lo siguiente:

"el conjunto de elementos que ha transformado la antigua relación de México con Estados Unidos. Financiamiento, intercambio comercial, moneda, inversión extranjera, turismo, braceros, narcotráfico, presos, relaciones con el Tercer Mundo, cobran nueva dimensión política. (...) De ahí que sean conexos nuestros problemas muchos de los que más molestias causan a ustedes. A México le corresponde resolver sus problemas y a ustedes examinar aquellas decisiones que puedan afectar o menguar nuestros esfuerzos de desarrollo (...)" (11).

En pocas palabras, el presidente mexicano proponía la aceptación de una "responsabilidad moral" entre dos países vecinos cuyas relaciones cambiaban rápidamente. Para Mario Ojeda, la única carta de negociación de México era su propia debilidad, y el temor de que ésta pudiera tener repercusiones en la estabilidad del país (12).

El director de asuntos latinoamericanos durante el gobierno de Carter, Robert Pastor, opina que "los presidentes tuvieron dos días agradables de conversaciones

útiles" (13). La visita concluyó con un comunicado conjunto en donde se comprometían a "examinar de cerca los múltiples aspectos de las relaciones (bilaterales) con miras a desarrollar políticas que reflejen la naturaleza interrelacionada de los problemas mutuos" (14).

## 2. EL ESPEJISMO PETROLERO.

Durante el sexenio de Echeverría se hicieron nuevos descubrimientos de importantes reservas de petróleo en México. La decisión política de José López Portillo de impulsar la explotación y exportación de estos recursos cambió drásticamente la situación económica mexicana.

Para entender las percepciones que empujaron a tomar esta decisión tan trascendental es preciso especificar el papel jugado por el petróleo en los años setenta. Efectivamente, a partir del embargo petrolero árabe de 1973, se había creado una especie de sicosis por parte de los países industrializados fuertemente dependientes de este recurso energético. El impacto de la crisis creada en 1973 por los aumentos de precio de los hidrocarburos originó la convicción de que el petróleo constituía una arma importante

de negociación internacional. No sólo comenzó a hablarse de una nueva estratificación internacional basada en la posesión del energético o de la capacidad financiera para obtenerlo, sino que los países comenzaron a otorgarle una gran importancia estratégica. Esto quedaba confirmado en un importante comunicado conjunto de la época, el cuál consignaba el siguiente diagnóstico:

"En cuanto al petróleo puede decirse que es un caso peculiar. Su carácter peculiar radica en varios elementos, que lo han llevado a ser clasificado como materia prima "dura" por excelencia. En primer lugar hay que considerar que se trata de un recurso no renovable (...); en segundo lugar que presenta un grado de escasez relativo (...); en tercero su demanda generalizada; y por último su doble importancia estratégica, económica y militar" (15).

La visión de López Portillo sobre el petróleo estuvo en gran medida afectada por las imágenes mundiales existentes sobre esta fuente de energía. En la escena política interna se suscitó un acalorado debate sobre la utilización de este recurso tan cargado de significados para México. Entre otros argumentos, además de las preocupaciones de carácter social y de concentración del ingreso, se temía que la economía se petrolizara, que se volviera a caer en una dependencia excesiva de Estados Unidos como principal importador del energético y que se desperdiciaran las reservas mexicanas con las ventas al extranjero. No

obstante, la visión de la importancia del petróleo y de la magnitud de los campos de acción que la explotación de este recurso podía abrir, aunados a la posibilidad de una resolución rápida de la crisis, hicieron que la balanza se inclinara en favor de la decisión de confiar en las promesas de abundancia generadas por los veneros del 'oro negro'.

"Resulta obvio" nos dice Mario Ojeda, que la crisis económica que atravesaba el país y la disminución considerable de su poder de negociación frente a la comunidad financiera internacional, "llevó al nuevo gobierno a echar mano de los recursos petrolíferos como instrumento de salvación" (16). Para ello, López Portillo debía convencer a la opinión pública internacional de la veracidad de los descubrimientos de hidrocarburos y al público nacional de las supuestas bondades que la explotación del petróleo acarrearía para México. Desde 1976, se impulsaron los trabajos de exploración que permitieron aumentar la cantidad de reservas probadas de 6 mil millones de barriles en 1976, a 16 mil millones a finales de 1977 y a 20 mil millones para septiembre de 1978 (17).

Al analizar las principales declaraciones públicas del presidente, parece que su visión sobre el papel del petróleo evolucionó durante sus dos primeros años de

gobierno paralelamente al descubrimiento y a la confirmación de una capacidad petrolera cada vez mayor (tanto en la cantidad de reservas como en el financiamiento obtenido para explotarlas). En la medida en que la crisis política se fué resolviendo, podría decirse que López Portillo dejó el discurso cauteloso y medido donde afirmaba por ejemplo que "no estamos calculando el empleo del petróleo como único elemento para corregir el desajuste económico del país" (18), para caer en de la espiral de las imágenes y el espejismo provocados por la posesión de un recurso tan apreciado mundialmente. Muy pronto, el presidente de México llegaría a declarar así que:

"en materia de energéticos la responsabilidad exclusiva es del Estado, su posibilidad de acción le permite (...) actuar y lo que se ha logrado a mí me parece extraordinario. En unos cuantos meses han variado nuestras reservas en forma increíble (...) esto nos pone en disponibilidad de excedentes que por primera vez en nuestra historia nos permiten plantear ya un modelo de país, al próximo siglo, a la altura de nuestras ambiciones políticas" (19).

En el tiempo transcurrido entre estas dos afirmaciones, la decisión en favor de una política petrolera comenzó a llevarse a cabo. Tal y como lo propone la definición del *lider predominante* en calidad de unidad última de decisión, explicada en el primer capítulo, una vez

que el líder ha tomado una decisión, la oposición, aun si continúa manifestándose, deja de tener peso en la ejecución de ésta. Es muy probable que, después de un primer momento, la imagen de López Portillo sobre el tema del petróleo comenzara a ser cada vez más influida por la situación internacional y la oportunidad interna de crecimiento, que por el debate interno sobre este problema.

En efecto, la relación de José López Portillo con el exterior se ligó desde el principio con el petróleo. Durante los dos primeros años de su administración López Portillo buscó en Estados Unidos las inversiones necesarias para la extracción y producción de hidrocarburos. Apenas en junio de 1977, en una entrevista con los corresponsales extranjeros acreditados en México, López Portillo declaró:

"Hemos usado el caso del petróleo para explicar la trampa financiera en la que se encuentra México. (...) Tenemos un problema económico evidente (...) el petróleo es uno de los elementos con que el país dispone para corregir la balanza de pagos y para modificar la crisis que vivimos. Pero ocurre un doble fenómeno: de una parte si queremos desarrollar el petróleo, tenemos que hacerlo sobre la base del financiamiento exterior, (...) pero no se puede o no se podría sin modificar lo que hemos llamado los candados del FMI" (20).

En Estados Unidos pronto comenzó a manejarse la situación mexicana como una posible forma de solución de

la crisis de energéticos por la que el país al norte del río Bravo atravesaba. México logró de esta manera encontrar el financiamiento -a pesar de la carta de intención firmada con el Fondo Monetario Internacional que prohibía el ingreso de préstamos adicionales a México- para su programa de reestructuración económica.

"México se las arregló para que el financiamiento adicional requerido para el aumento de la producción petrolera fuera considerado como una cuenta separada (...) (así) pudo convertirse en poco tiempo en un importante productor de hidrocarburos, y el valor de las exportaciones por este concepto aumentó vertiginosamente de 436 millones de dólares en 1976 a 1 019 en 1977, a 3 986 en 1979 y hasta 13 305 en 1981" (21).

Para 1982, México se había convertido en el primer proveedor de petróleo de Estados Unidos, desplazando a Arabia Saudita, al exportar un volumen de 711 mil barriles diarios (22).

### 3. EL SURGIMIENTO DE MEXICO COMO "POTENCIA MEDIA".

A partir de la década de los años setenta comenzó a adquirir vigencia una nueva acepción para el concepto de *potencia media*. La diferenciación de la evolución económica y política de los países del mundo

subdesarrollado, llevó a la necesidad de categorizar de alguna forma sus diversos grados de desarrollo.

Guadalupe González propuso en un artículo publicado en 1983 una serie de criterios para caracterizar este nuevo concepto de *potencia media* (23). Estos son de dos órdenes distintos. Para empezar se encuentran las pautas que intentan evaluar el poder de las naciones: se trata de un diagnóstico sobre "la ocupación de una posición intermedia en la estructura de poder mundial en términos de recursos y capacidades" y de "la magnitud relativa y calidad de las dimensiones de poder internas, es decir, las capacidades económicas, militares, políticas e ideológicas que en un momento dado pueden ser movilizadas para la consecución de los objetivos de política exterior". La evaluación del 'poder' de un estado es sin embargo muy subjetiva. Depende en gran medida de la historia, la geopolítica y la coyuntura del escenario internacional en términos económicos y políticos. Estos criterios deben ser estudiados a la luz de las percepciones existentes en torno al poder de un estado dado. Como lo afirma esta internacionalista: "no pueden ser considerados como los criterios básicos de la categoría de potencia media, sino más bien como condicionantes que limitan o amplían las posibilidades de acción de estos países". De esta forma, "el criterio más importante en la

caracterización de las potencias medias se refiere a las dimensiones políticas del fenómeno: la voluntad política de ampliar los márgenes de participación internacional y la adopción de un comportamiento activo, diferenciado y autónomo" (24).

La definición de Guadalupe González demuestra claramente la importancia de las percepciones en todos los niveles de reconocimiento o de acción de una potencia media. La imagen que la élite política tenga de los atributos, capacidades o atractivos de su país; la voluntad expresa o implícita de utilizarlos en cualquier acción; y la percepción que tenga el exterior sobre las capacidades económicas o políticas de ese país es lo que cuenta para determinar si dicho país es o no, en ese momento dado, una potencia intermedia. Las imágenes, los intereses y la acción están estrechamente relacionados.

Si bien en un principio la comunidad internacional y especialmente Estados Unidos tardaron en otorgarle credibilidad al potencial petrolero mexicano (las razones de este suceso serán expuestas más tarde), a partir de fines de 1978 la política del presidente Carter en relación con este recurso cambió notablemente. La prensa estadounidense se había encargado ya de abrir un debate

importante en torno a este tema. Como consecuencia de la crisis petrolera, el entusiasmo de encontrar en el país vecino reservas importantes del codiciado energético fué casi eufórico. A fines de 1978, el Consejo de Seguridad Nacional solicitó la elaboración de un estudio sobre el estado general de las relaciones con México en tres áreas claves: el comercio, la energía y los trabajadores migratorios. Lo que finalmente configuró el *Memorandum Presidencial número 41 (PRM41)*, resultó ser muy importante en el sentido de representar "un claro indicio del nuevo *status* adquirido por México ante los ojos del ejecutivo, y la primera manifestación explícita del peso adquirido por el petróleo en las consideraciones sobre la mejor manera de organizar la política de Estados Unidos hacia México" (25).

De esta forma, el petróleo ocasionaba la redefinición de la política estadounidense hacia México. Los países más poderosos comenzaron a hacer antesala en las oficinas de PEMEX o en la Secretaría de Hacienda, y la estatura de México creció en el mismo ritmo.

El potencial petrolero recuperó para el estado mexicano la capacidad de negociación frente a los empresarios nacionales y extranjeros. También recuperó la creencia de poseer una capacidad de negociación sin precedentes en la arena internacional. Además la importancia

sobrevaluada de los hidrocarburos en aquel momento de crisis renovada (1979) incrementó el peso estratégico otorgado a México tanto para los diseñadores domésticos de política externa, como para el exterior. Tanto en México, como en Estados Unidos comenzaron a mezclarse las consideraciones de *seguridad nacional* con el tema del petróleo mexicano. La reserva estratégica de la superpotencia se alimentaba cada vez más de los recursos de México.

La imagen de una inmensa riqueza engañó a todos, tanto dentro como fuera del país. México alcanzó tasas de crecimiento espectaculares de 8.2% del producto interno bruto en 1978, 9.2% en 1979 y 8.3% en 1980 (26). El valor de las exportaciones de hidrocarburos y el de los préstamos otorgados a México crecieron exponencialmente. La capacidad financiera del país se incrementó de la misma forma que su aparente estatura internacional. Los excedentes petroleros permitieron autofinanciar en mayor medida los gastos públicos. López Portillo empezó a utilizar la imagen de capacidad de autodeterminación repetidamente: "El país está organizado para resolver sus problemas, tenemos recursos para ello, oportunidad histórica con su capacidad futura de lo que hemos llamado autodeterminación financiera"

(27). La oportunidad histórica, es decir el petróleo, permitía asegurar esta capacidad financiera a futuro.

Aparentemente, México se convirtió en una *potencia media* con enormes aspiraciones. Esta autoimagen y estas expectativas quedaban reflejadas en las palabras grandilocuentes del presidente mexicano del siguiente tipo:

"México es proa, no popa. México va adelante, señores... Han aparecido recursos extraordinarios que nos ubican, definitivamente, con importancia en el mundo... México es ya un país que sabe de dónde viene, dónde está y a dónde quiere ir... Un México nuevo está a la vista. Un México viejo no acaba de pasar. El de 1979 es el año cero... Tenemos por delante la gran responsabilidad histórica -esta generación y no otra-, de hacer un México mejor. Estamos en su parteaguas" (28).

## B. LAS VIAS POR LAS QUE EL INTERES EMPUJA A LA ACCION.

Como lo vimos, la relación entre imágenes y acciones es difícil de clarificar. Los procesos que tienen lugar, a nivel personal, entre la recepción de la imagen, la interpretación de ésta y la decisión que se desprende del proceso anterior, se encuentran en niveles difícilmente accesibles al estudio analítico. Lo que se puede lograr en el examen de las imágenes públicas es una confrontación entre éstas y las acciones de política exterior que llegan a originar.

Es probable que la percepción de López Portillo, como presidente de México, sobre las políticas y la buena voluntad de Estados Unidos, se haya moldeado en los dos primeros años de su mandato. Al parecer existieron dos momentos esenciales en los que puede rastrearse esta formación de imágenes en la relación del presidente con el país vecino. El primero sería el problema surgido en torno a la exportación de gas mexicano a Estados Unidos. El segundo estaría constituido por la visita de Carter a México en 1979. Para esta fecha, las vías por las que el interés empujaba a la acción estaban ya construídas. Las imágenes necesarias para crear la seguridad requerida para un cambio en la política exterior habían sido creadas. Esto se dió

tanto en el nivel personal como en el nivel público a través de los medios masivos de comunicación. La relación bilateral con Estados Unidos cambiaba así dramáticamente de tono.

#### 1. JOSE LOPEZ PORTILLO Y ESTADOS UNIDOS.

##### a)- El problema del gas.

A los pocos días de su primer encuentro con Carter, propiciado por el ambiente cordial de las relaciones bilaterales con el vecino del norte, López Portillo "ordenó como un gesto de solidaridad (...) tal vez como insinuación de lo que podía lograrse en este renglón, el envío urgente de 40 millones de pies cúbicos de gas" a Estados Unidos (29). El presidente mexicano propuso además la construcción de un gasoducto entre Chiapas y Reynosa para poder exportar los excedentes de gas mexicano, los cuales habían venido quemándose hasta entonces.

El conflicto se presentó poco después al surgir una diferencia entre las compañías petroleras estadounidenses y su gobierno en cuanto al precio que debían pagar a México por el gas que se recibiría. En resumen, las compañías estaban dispuestas a pagar un precio más alto del previsto por el Plan Energético elaborado por el presidente Carter. El gobierno de Carter trató de explicar a México

como la legislación en cuestión era una de las propuestas prioritarias de su administración. Intentaba disminuir el consumo energético y reducir las exportaciones de hidrocarburos en Estados Unidos. El plan había provocado entretanto una batalla política entre el Congreso, las compañías petroleras y el ejecutivo estadounidense. Incluso, se puede afirmar que constituye "el factor de mayor peso sobre la política energética hacia México en los años de 1977-78", la explicación a "la frialdad desconcertante (de Carter) hacia el petróleo mexicano" (30). A pesar de esto México firmó una carta de intención con las compañías estadounidenses. "Lo que yo supe" declaró después López Portillo "es que no estaba definida una política sobre energéticos y me pareció razonable" (31). El asesor energético de Carter y después Secretario de Energía, James Schlesinger, respondió bloqueando el financiamiento que habían otorgado tanto las compañías petroleras como el Eximbank para la construcción, ya iniciada, del gasoducto.

Una serie de malentendidos que, según Robert Pastor, dejan ver el poco conocimiento de López Portillo sobre el sistema político estadounidense, provocaron la disolución del acuerdo por parte de México. En efecto, "es posible que López Portillo (fuera) prisionero de un sistema político en que los presidentes pueden controlar cualquier

decisión gubernamental y no entendió o no pudo creer que en Estados Unidos las comisiones reguladoras son realmente autónomas (...)" (31). Sobre la decisión del Secretario Schlesinger, López Portillo declaró sin tapujos, en una entrevista concedida a Dan Rather: "me dejaron 'colgado de la brocha'. Me quitaron la escalera, pues." Y a la pregunta de quién lo había hecho, contestó:

"quien tomó la decisión de que no se llevara adelante la negociación del gas, que había tenido para mí costos políticos. Supongo yo que el sistema. Yo no sé como se toman las decisiones en Estados Unidos. Esa ha sido siempre para mí una zona ignota (...) Por eso no podría precisarle quien fué, pero pienso que pudo ser el sistema" (33).

b)- El viaje de Carter a México.

Pastor asegura que el problema del gas afecto más que ningún otro la opinión de López Portillo sobre el presidente Carter y provocó que la relación entre los dos se tornase agría.

En 1979, cuando Carter viajó a México encontró un país en el que las imágenes habían cambiado por completo respecto a las que había presenciado tan sólo dos años atrás. Es interesante detenerse en este acontecimiento porque constituye un claro ejemplo de la importancia de las

percepciones equívocas y de las imágenes generadas por el aumento de las tensiones entre México y Estados Unidos.

En general el ambiente de la visita de Carter estuvo cargado de malentendidos. Las posiciones de ambos presidentes se habían vuelto cada vez más antagónicas. La noche anterior a la llegada de Carter a México, el embajador estadounidense en Afganistán fue asesinado y un grupo de estudiantes intentó tomar la embajada de Estados Unidos en Teherán. En estas circunstancias Carter necesitaba muy poco a las abrumadoras discusiones que le gustaba entablar a López Portillo. En Los Pinos tuvo lugar uno de los acontecimientos más absurdos pero que fue tomado por la prensa como ejemplo de la atmósfera del viaje: un intercambio de brindis en el que al parecer el presidente mexicano reprimió a Carter con respecto a la coyuntura tan delicada por la que atravesaba Estados Unidos. Al hablar sobre este tipo de cuestiones retóricas y de personalidad antagónica de los jefes de estado, la prensa descuidó los acuerdos reales logrados por ambos gobiernos.

Lo cierto es que la retórica de López Portillo en relación con Estados Unidos había cambiado radicalmente para entonces. En la comida ofrecida por el presidente mexicano a su homólogo estadounidense, López Portillo declaró:

"entre vecinos permanentes y no ocasionales, el engaño o el abuso repentinos son frutos venenosos que tarde o temprano revierten (...) México, en su calidad de país independiente, no conoce más limitaciones para diversificar sus intercambios que sus principios y las necesidades de su desarrollo (...)" (34).

Otro punto ilustrativo del cambio de actitud de López Portillo y el manejo de imágenes que estaba dispuesto a utilizar, fué el rechazo del gobierno mexicano para renovar la visa de entrada del Shah de Irán. El motivo de López Portillo era el cuidado de la coherencia en su discurso tercermundista: una cuestión de prestigio y de proyección de imagen resuelta pésimamente por "un error serio de miopía". Miopía por considerar no muy grave un problema que para Washington era crucial. En cuanto a Carter, "ningún incidente afectó tanto sus sentimientos hacia el presidente de México, ni tan adversamente" (35).

## 2. EL JUEGO DE ESPEJOS.

a)- la opinión pública y los medios masivos de comunicación.

No sólo se deterioró la relación entre los dos presidentes. La relación bilateral se vió afectada: se revalorizó la importancia de las imágenes que cada país

tenía del otro a raíz de una serie de malentendidos en la relación bilateral.

Para empezar el petróleo causó una serie de confrontaciones e imágenes falsas entre ambas sociedades. En México se creó la impresión de que Estados Unidos trataría de usar el petróleo mexicano aun a costa de la soberanía del país. En Estados Unidos la posibilidad de abastecerse de energéticos en un país tan cercano creó una especie de euforia tanto en los círculos del gobierno como en los medios de comunicación. "Como lo indicó un conocido artículo del *Washington Post* (que hablaba sobre el Memorándum Presidencial 41) 'es el creciente poder petrolero mexicano la verdadera razón de la reevaluación de la política norteamericana hacia México'" (36). Finalmente tanto la prensa como la falta de comunicación entre los dos gobiernos crearon la certeza en Estados Unidos de que el gobierno mexicano estaba dispuesto a negociar de alguna forma su riqueza petrolera.

En México se pensaba en diversos círculos de opinión que el gobierno de Estados Unidos trataba de presionar simplemente para que se le vendiera más petróleo. "Poco antes de la visita de Carter a México, las aprehensiones frente a las intenciones norteamericanas respecto al petróleo se encontraban en su punto máximo, lo

que se reflejaba en el tono de la prensa diaria y los desplegados que aparecieron entonces" (37). En tales circunstancias fueron hechas las declaraciones de López Portillo en el sentido de que los niveles de producción petrolera no eran negociables y, un poco después, sobre la voluntad de diversificar las exportaciones mexicanas de hidrocarburos (se pretendía que el porcentaje vendido a los Estados Unidos no fuese superior al 60% de las exportaciones).

Así, mientras la prensa mexicana denunciaba la arrogancia estadounidense, el sentimiento de no poder comunicarse con los círculos políticos mexicanos se expandía cada vez más en Washington.

"El problema en este caso - y en las relaciones entre México y Estados Unidos en general- es que cada asunto tiene un componente simbólico de soberanía que no es negociable. Según sus leyes, Washington no puede ignorar los inmigrantes ilegales -y políticamente México no puede vender su patrimonio nacional por debajo de los precios del mercado" (38).

Tanto el compromiso con la retórica, como el cúmulo de imágenes erróneas fueron crecientemente atizados por los incidentes y malentendidos originados en una difícil relación bilateral en constante reacomodo. Los desacuerdos resultaban de una relación que se complicaba y diversificaba

constantemente. Temas como el comercio, la migración, el narcotráfico y la interdependencia creciente en la frontera se veían afectados por el manejo de imágenes realizado en Estados Unidos. Así, la atención dada en los medios estadounidenses a la idea de un mercado común con Canadá y México en el que parecía institucionalizarse "indefinidamente el papel de México como abastecedor de energéticos y mano de obra barata" (39); el desempleo generado por la recesión en Estados Unidos y el incremento de los sentimientos antimexicanos, fomentaron declaraciones "poco responsables como las del ex director de la CIA, William Colby, en el sentido de que México era una amenaza mayor para los Estados Unidos que la Unión Soviética" (40).

En ambos países las percepciones (erroneas o no) fueron en gran medida sustentadas por los medios masivos de comunicación. Así, las imágenes proyectadas por estos medios generaron actitudes y expectativas que es interesante tomar en cuenta. En un estudio sobre la imagen de México en los medios estadounidenses entre 1979 y 1986, John Bailey, profesor y director del Departamento de Gobierno de la Universidad de Georgetown, encontró por ejemplo un aumento considerable en el tiempo y el espacio de la cobertura de temas relacionados con México (41). Por su parte, en México empezó a surgir la preocupación por la veracidad de las

imágenes proyectadas a la población estadounidense en las cadenas noticiosas. Este fue un nuevo foco de tensión en la relación bilateral.

b)- La imagen de López Portillo.

En medio de la recriminación mutua, es interesante observar la imagen de López Portillo difundida por los medios estadounidenses, y aun sostenida por algunos académicos. "Concretamente se (hablaba) del carácter 'machista' de la política exterior de López Portillo (...). Es significativo que, en su número del 1 de octubre de 1979, la revista *Newsweek* dedicara un reportaje a López Portillo donde se le describe como un 'macho man'" (42). Lo interesante es que el presidente no se haya preocupado por contrarrestar esta percepción que ciertamente contenía una connotación peyorativa. Es más, "algunas declaraciones posteriores de López Portillo también ayudaron a reforzar esta imagen". Por ejemplo: "Estamos otra vez frente a riesgos. Que no nos arredran; para eso somos hombres (...). ¡no nos hemos rajado!" (43).

### 3. LA REACTIVACION DE LA POLITICA EXTERIOR MEXICANA: 1979-1981.

a)- La transformación de la política exterior de López Portillo.

En una tesis que demuestra la importancia que juegan las imágenes, René Herrera ha distinguido tres líneas en la política exterior mexicana en los años de surgimiento del 'activismo'. "México" dice, es "el país que más resiste retóricamente al imperio, pero que más materialmente depende de él en América Latina". Desde 1973, México trató de oponer a la línea dominante de integración con Estados Unidos, la "resistencia europeo-japonesa" y la política en Centroamérica y el Caribe, que Herrera califica como "tercermundista, productiva y prestigiosa" (44).

Con la seguridad creada por el petróleo y con México convertido en una *potencia media regional*, López Portillo podía reactivar la política externa de México. En su Segundo Informe de Gobierno afirmaba, "nuestra doctrina ha ido más allá de las posiciones defensivas que garantizan independencia y afirman soberanía. Participamos, cada vez más resueltamente, en el empeño de transformar el sistema internacional. Queremos un mañana, si la insanía no lo impide, de naciones corresponsables y no de superpotencias" (45).

Como lo explica Mario Ojeda: "una vez tomada la decisión del cambio, el gobierno mexicano se embarcó en la nueva política con determinación, impulsado por el entusiasmo de su presidente y apoyado por la recién adquirida importancia petrolera" (46). Al parecer, el juego de imágenes del exterior y del país, combinados con la necesidad de sentir que se rompía con la dependencia respecto de Estados Unidos, lograron que México pudiera sentirse apto y obligado a tomar la iniciativa de un cambio en su política externa.

Este cambio, adquirió pronto su propia dinámica cuando se presentó la oportunidad de demostrar que México buscaría participar en los asuntos de política regional, de forma independiente e interesada. Las imágenes creadas alimentaron el compromiso con Centroamérica. La personalidad de López Portillo y la magnitud de la empresa provocaron una especie de movimiento en espiral en el que las percepciones se reflejaron y se encontraron con la realidad.

b)- La ruptura de ciertos principios: el activismo en Centro América.

En 1979, el deterioro de la situación interna en Nicaragua provocó la crítica severa por parte de López

Portillo de las medidas represivas adoptadas por el régimen somocista. Ante el retiro del apoyo político y económico de Venezuela a la revolución nicaragüense, el presidente de Costa Rica, Rodrigo Carazo, se entrevistó con el presidente mexicano para pedirle su intervención en el arreglo de la estabilidad de la región. López Portillo decidió la ruptura de las relaciones de México con el gobierno de Somoza.

"México no puede soportar que la permanencia de ningún régimen político entrañe, para el pueblo que lo vive y que lo sufre, no sólo la servidumbre sino el abuso inaceptable. Y la única manera que tenemos en nuestro sistema, además de ratificar ante la organización regional que tome cartas en este asunto, es adoptar esta decisión" (47).

Empezó así una aguda campaña en contra del régimen de Somoza. "Es posible conjeturar que fué durante (este) proceso que el gobierno mexicano fué cobrando conciencia de la importancia de la estabilidad política de Centroamérica" (48). De esta forma, impulsado por su presidente, México abandonó su estricto apego al principio de no intervención a cambio de lo que supuestamente cubriría mejor sus intereses: una política activa en la región centroamericana.

Con esto, México se vio envuelto en una estrategia de imágenes. Se trataba de proyectar la posibilidad de que el país encabezara una nueva vía de desarrollo para los países del tercer mundo, ya que había sufrido la experiencia de la primera revolución de este siglo. López Portillo recobraba así, en cierta medida, la retórica de Echeverría.

"Hay soluciones que deben hacer nacer la conciencia política de los propios pueblos. Las alternativas pueden ser la Revolución Mexicana, la Revolución Cubana, la propia Revolución Nicaragüense. Es decir, las grandes potencias, en lucha por proteger sus intereses, deben entender que éstos tienen un límite: la autodeterminación de los pueblos ... nos quieren obligar a estar 'con melón o con sandía'. Y si uso esta expresión infantil, es para subrayar lo elemental, lo primitivo, lo bárbaro de la pretensión" (49).

Cuando en julio de 1979 triunfó la revolución, México ofreció su apoyo incondicional al gobierno sandinista, oponiéndose cada vez más a la posición de Estados Unidos. "Frente a las posiciones absurdas de otras capacidades de acción en el área centroamericana y caribeña, que no tienen más imaginación que la guerra, que las armas, que la destrucción, que la violencia, que el chantaje o el abuso. México mantiene la otra alternativa" (50).

Sin embargo, la actividad mexicana no se limitó a la retórica. Los recursos petroleros le dieron a México la capacidad financiera de poner en práctica programas de asistencia económica y militar. La actividad diplomática del Partido Revolucionario Internacional con los grupos revolucionarios de otros países se incrementó bizarramente.

A partir de 1979, la cooperación se convirtió en la acción económica clave entre México y Centroamérica. En palabras de López Portillo "la ayuda será incondicional". La medida económica de mayor relevancia para la acción mexicana en Centroamérica en estos años fué el Acuerdo de San José, suscrito en agosto de 1982, conjuntamente con Venezuela. El acuerdo estaba inscrito en uno de los proyectos utilizados por López Portillo para proyectar una imagen que buscaba prestigio internacional y sentaba en el discurso la independencia y soberanía de México: el Plan Mundial de Energía. La tesis planteaba la responsabilidad mundial de administrar y maximizar la utilización de la energía mundial.

"Nos hemos empeñado en presentar al mundo, en la modestía de nuestra posición, la posibilidad de establecer un plan energético mundial que, dentro del cauce formal y vigoroso de la revaloración de las materias primas y el fortalecimiento de la posición de los países en desarrollo, evite las grandes distancias que por el petróleo se han abierto precisamente en la condición de nuestras

economías (...) México llegó al acuerdo de suministro de petróleo, con condiciones de crédito favorables a los países de Centroamérica y del Caribe, pensando que sería un ejemplo estimulante de la factibilidad del Plan Mundial de Energía como estrategia para llegar a un nuevo orden económico mundial" (51).

El Programa de Cooperación para los países de Centroamérica y del Caribe, estableció que México y Venezuela suministrarían a la región hasta 160 mil barriles de petróleo diarios, en partes iguales. El 30% de las facturas se otorgaría mediante créditos de hasta veinte años y con tasas de interés del 2% anual. De esta forma comenzó a alterarse el patrón tradicional de comercio entre México y los países centroamericanos: las exportaciones mexicanas se incrementaron de 134 millones de dólares en 1979, a 224 millones para 1980 y a 421 millones en 1981 (52).

Una disgresión más importante de la política exterior tradicional ocurrió en 1981, en relación con el conflicto interno salvadoreño. México firmó una declaración conjunta con Francia el 28 de agosto de 1981, que exponía la necesidad de reconocer a los grupos de oposición salvadoreños para lograr la pacificación y el arreglo de la situación en ese país. Se utilizaba el supuesto de que las fuerzas emergentes de Centroamérica debían ser reconocidas

puesto que eran legítimas, originadas principalmente en factores internos. La intervención en los asuntos internos de un país, junto con un poder extracontinental fué para muchos incluso "ofensiva para la tradición interamericana" (53). Es probable que, según la lógica de la espiral de imágenes construídas, la declaración no haya previsto la posibilidad del surgimiento de este tipo de críticas.

c)- México y Estados Unidos: intereses encontrados.

En 1979, la elección de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos, reforzó la atención de este país hacia México. La experiencia de Reagan como gobernador de California lo presentaba como "una persona más cercana a México, y su campaña retórica acerca de un acuerdo norteamericano suscitó un interés especial" (54).

La línea dura adoptada por Reagan en la política exterior de su país y, en particular, su enfoque de confrontación Este/Oeste en la crisis centroamericana, generaron un mayor potencial de conflicto con México. La actitud cada vez más dura del gobierno de Reagan derivaba en parte de una necesidad de proyección de fuerza, tanto hacia dentro como hacia fuera de su país. En este sentido la administración estadounidense usó *imágenes* para legitimar su

política en Centroamérica. La confrontación de esta estrategia, que involucraba en gran medida a las percepciones con respecto a la posición mexicana, la cual contenía a su vez también un alto grado de utilización de imágenes difícilmente podía ser evitada.

México y Estados Unidos mantenían percepciones sobre la importancia de centroamérica relacionadas con su *seguridad nacional*. Ambos construyeron su política en relación a esta región con argumentos basados en este concepto de seguridad nacional el cual contiene sin embargo un fuerte componente subjetivo. Las amenazas a la integridad territorial, la soberanía y el orden establecido son percibidas como imágenes en las élites políticas y dependen en gran parte de sus valores y de la evaluación que hagan de la fuerza que, real o supuestamente, los ataca.

En México existía relativamente poca experiencia en el uso de este término. Podría decirse que fueron los acontecimientos en América Central los que lo obligaron a hacer uso de él. En efecto, la definición propia de seguridad colectiva y seguridad nacional eran parámetros nuevos en el sistema interamericano. En sentido amplio, la frontera sur es percibida en México como abarcando "una extensión que va más allá de nuestra frontera territorial y que se extiende a todos aquellos países y situaciones que

influyen de manera importante en la ubicación de México en el ámbito regional, y que tienen un efecto real o potencial en la formulación de la política exterior y dentro de nuestro país" (55). El interés mexicano por esta zona era principalmente el de la estabilidad. Lo era también la posibilidad de abrir un mercado de inversión e intercambio para los inversionistas y comerciantes mexicanos. "Que la democracia norteamericana no apoye las soluciones represivas ni las dictaduras, pues es una paradoja incomprensible para el mundo libre" pedía López Portillo en una entrevista concedida a la cadena de televisión estadounidense CBS, en 1982 (56). En cambio, para Estados Unidos, la seguridad mexicana es una cuestión de simple mantenimiento del orden establecido. México estaba en peligro por ser el "último dominó" en la estrategia de expansión comunista en la región. En esta lógica, declaraba Reagan que el objetivo de los comunistas era "desestabilizar toda la región, desde el Canal de Panamá hasta México" (57). A pesar de esta visión, es válido afirmar que los objetivos de México y de Estados Unidos no eran tan distintos: si bien había discrepancia en cuanto al diagnóstico profundo de la crisis había comunidad de intereses en cuanto a la necesidad de estabilidad regional. En realidad, muchas de estas diferencias son del rango de las percepciones sobre la seguridad nacional.

CAPITULO III. LA PRESIDENCIA DE CARLOS SALINAS DE GORTARI Y EL MANEJO DE LA IMAGEN.

*Estamos realizando cosas que hace algunos años hubieran sido consideradas como un anatema.*

*Carlos Salinas de Gortari,  
'entrevista otorgada al periódico Financial Times',  
septiembre de 1991.*

A. LA IDEA COMO CREADORA DE IMAGENES.

La década de los años ochenta fué un periodo de crisis para México. Crisis en múltiples sentidos. Los modelos de estado y de desarrollo económico mantenidos por la élite mexicana se agotaron, por un lado a causa de cambios sustanciales en la economía a nivel mundial, y por otro como consecuencia del manejo interno del sistema. El proyecto de desarrollo económico y social del país se redefinió radicalmente con la llegada al poder de Miguel de la Madrid. Su sexenio puede ser considerado como uno de reajuste y transición: en palabras de Sergio Aguayo, "impulsado por la convicción pero también obligado por la crisis, el gobierno mexicano está redefiniendo de manera fundamental modelo económico y relación con el mundo" (1). En efecto, el fin del sexenio de José López Portillo evidenció la propuesta de reducir el papel del Estado y

confiar en la acción de las fuerzas del mercado para resolver los problemas económicos que se venían arrastrando.

Tanto la crisis política, económica y social de la década de los ochenta, como el tipo de soluciones aportadas por los sucesores de López Portillo han tenido repercusiones claras en el manejo de la política exterior mexicana. El tema del papel de las imágenes es muy interesante precisamente en estos años. Para empezar, como se señaló en el primer capítulo, las percepciones de los líderes cobran importancia dentro del proceso de toma de decisiones en los períodos de crisis y transformación. Pero existen varias razones adicionales que subrayan el interés de un estudio acerca de las imágenes manejadas por el presidente y su repercusión en la política exterior de México durante el segundo periodo señalado.

El argumento principal parte del hecho de que la institución presidencial fué una de las más afectadas por la situación de crisis económica y de legitimidad generalizada. En efecto, el sexenio de López Portillo terminó en medio de una crisis mucho más grave que con la que había empezado. "El último año y medio del sexenio de José López Portillo se caracterizó por varias crisis", explica Francisco Gil Villegas, "una crisis económica, dió

lugar a una de racionalidad en la esfera administrativa, y ésta desembocó a su vez en una crisis de legitimidad" (2).

Esta vez, la crisis de legitimidad se centró en la figura del Presidente. Las acciones y la retórica de López Portillo agravaron la sensación general de que el presidente había perdido el control de la economía y, más grave aún, que había perdido el control de sí mismo:

"Al parecer, López Portillo quedó tan humillado después de la devaluación de febrero (llegó a decir que era un presidente devaluado), que tuvo muchas dificultades para asumir equilibradamente su papel. A veces parecía sentirse culpable, a veces acusaba a los demás. A veces parecía haber abdicado, a veces asumía violentamente el poder. De la autodenigración (llamarse chivo loco) a la autoafirmación (no hemos pecado, no tenemos por qué hacer actos de contrición), su inestabilidad se volvió nacional con una serie de medidas contraproducentes" (3).

Sin embargo, cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de México en diciembre de 1989, las cosas habían evolucionado. La solución aportada por el nuevo proyecto de desarrollo económico y social del país, las tendencias económicas y la situación de integración cada vez mayor con Estados Unidos, habían creado la imagen de un reacomodo de la institución presidencial. La herencia del régimen de De la Madrid permitió que Carlos Salinas de Gortari comenzara su sexenio como el primer presidente de una nueva era, por lo cual el estudio de las imágenes en este momento parece ser muy fructífero.

Para lograr una evaluación sobre las continuidades y los cambios de la influencia de las percepciones del presidente en las relaciones de México con su vecino del norte, antes y después de esta década, este capítulo describirá la importancia que juegan las imágenes esgrimidas por el presidente Salinas de Gortari en la relación de México hacia Estados Unidos.

## 1. EL CAMBIO DE ESTRUCTURAS.

"A la presidencia de Miguel de la Madrid le sucedió otra encabezada por uno de los colaboradores más cercanos del presidente saliente: el secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari (...) cambiaron las personas pero no el proyecto central" (4). Esta afirmación de Lorenzo Meyer permite demostrar la relevancia de empezar por una evaluación de los cambios de la política exterior mexicana que fueron puestos en marcha durante el sexenio de De la Madrid.

Existen varias razones que permiten diagnosticar un reacomodo del proceso de toma de decisiones de política exterior durante la anterior administración. Jorge Chabat, por ejemplo, clasifica los cambios ocurridos en este período en dos tipos: los de percepción y contenido de las ideas, y los relacionados con los esquemas de formulación de la toma de decisiones (5). EL cambio principal se relaciona con el propio proyecto de transformación económica de De la Madrid que, para Chabat, "marca en gran medida los límites y alcances de la política exterior", sobre todo después del período de política de "potencia regional" basada en el petróleo que desarrolló López Portillo. Vinculado a este proyecto económico, el segundo elemento de cambio es la importancia de la deuda

externa: su peso la convirtió en una de las prioridades de la diplomacia del gobierno mexicano, aumentando la importancia de las burocracias encargadas de manejar este problema. La preocupación por estabilizar el conflicto ocasionado por la línea seguida por el régimen López Portillista en Centroamérica y por la ola de inmigrantes guatemaltecos registrada en 1981, constituye el tercer elemento de cambio. Lo anterior dió lugar a una continuación de la política activa en centroamérica (aunque en otro tono). También provocó fricciones entre las visiones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Gobernación en cuanto a ciertos temas de la política exterior. Finalmente Chabat aísla en su explicación la utilización "incipiente en algunos casos" de nuevos instrumentos de la política exterior. Estos incluyen una creciente labor política de los consulados mexicanos, el uso de servicios de cabildeo frente al gobierno estadounidense, la intensificación de las labores de propaganda en los medios de comunicación extranjeros y la participación en aumento de instancias diferentes al Ejecutivo.

La dispersión del poder desde los centros tradicionales de toma de decisiones de la política exterior,

es decir, la Presidencia y la Secretaría de Relaciones Exteriores, hacia nuevos actores como las secretarías económicas, parece ser aún mayor en el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos.

Existen varias causas para explicar este fenómeno. Para empezar, la interdependencia creciente entre ambos países ha generado la multiplicación de los contactos entre las instituciones y burocracias especializadas encargadas de resolver los asuntos cotidianos de la relación. En lo que Juan David Lindau llama un "efecto de espejo" (6), las instituciones mexicanas han tenido que responder a la desagregación de las instancias estadounidenses que les conciernen, aumentando así su presencia en el nivel internacional. La segunda razón es la necesidad creciente de ser representados por especialistas en las negociaciones de ciertos temas, como la deuda externa o el narcotráfico. Esto, combinado con el hecho de que los temas más importantes de la relación bilateral no han sido los que recaen tradicionalmente en el ámbito de acción de la Secretaría de Relaciones Exteriores, explica que esta institución haya perdido peso en la formulación de políticas hacia Estados Unidos.

Sin embargo, como lo asegura Lindau, estos cambios estructurales en el proceso de toma de decisiones de política exterior en México no se deben solamente al resultado de la acción de fuerzas históricas u organizacionales. Son también el fruto de una planeación gubernamental por parte de México. La consecuencia de una decisión presidencial en favor de extender y promover las ligas institucionales a través de la frontera. "Aunque estas disposiciones han estado presentes por algún tiempo, la administración Salinista les ha dado un empuje especial"(7). La idea anterior pone nuevamente de relieve la importancia del proyecto presidencial en la formulación de la política exterior mexicana. Empieza así a resaltar la relevancia de las imágenes manejadas por Carlos Salinas de Gortari dentro de esta nueva estructura de formulación de políticas internacionales de México.

## 2. EL CAMBIO DE IDEAS.

a)- Una nueva visión del mundo.

La noción de que la última parte del siglo XX está presenciando cambios y transformaciones profundos en la política, la economía y la sociedad internacionales refleja un consenso a nivel mundial. En este sentido, los cambios introducidos en la política exterior mexicana obedecen a un

reconocimiento de las tendencias globales y a la voluntad de insertar a México convenientemente en lo que se piensa será la nueva conformación del orden internacional.

De esta forma, se vuelve indispensable un análisis de las percepciones del presidente mexicano acerca de estas tendencias de cambio, que el propio Salinas de Gortari resumió en su Plan Nacional de Desarrollo:

"Las transformaciones mundiales son ahora de extraordinaria magnitud: innovación en el conocimiento y en la tecnología, emergencia de nuevos centros financieros y comerciales, una intensa competencia por los mercados, nuevos espacios de integración regional y un nuevo clima de relaciones que anuncian el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales. Se ha terminado la guerra fría. Naciones de desarrollo dispares e ideologías encontradas buscan, por igual, transformar sus economías y eliminar obstáculos en su quehacer político para sustentarse, competir y avanzar en sus intereses, anticipando las nuevas realidades mundiales.

Estas transformaciones nos afectan directamente" (8).

La retórica del actual presidente vuelve una y otra vez al análisis y la evaluación de las transformaciones mundiales como sustento ideológico de un cambio radical en la política exterior de México. En términos generales, se perfilan en este discurso siete tendencias globales con un nivel de envergadura y permanencia tal que obliga a revalorar la situación y la acción de México en el mundo. En primer lugar está la nueva distensión internacional y el fin de la bipolaridad. Estas

ideas se presentan en el discurso salinista en relación estrecha con otros dos cambios importantes que sustentan la política exterior mexicana: el triunfo de la economía de mercado y el surgimiento de una multipolarización económica. En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo asegura que:

"Existe el convencimiento, proveniente de costosas experiencias, de que la actividad económica y los empleos ineficientes que resultan de la promoción artificial de actividades no producen los rendimientos suficientes para su autofinanciamiento (...) y de que sólo los proyectos socialmente rentables producen lo necesario para su reproducción y crecimiento autosostenido" (9).

El surgimiento de bloques económicos es una percepción sustancial en el discurso de Salinas. Se menciona la integración de mercados regionales, en especial la Cuenca del Pacífico, la Comunidad Económica Europea y el bloque regional de Norteamérica. Este tema fué manejado con mucha reserva al principio del sexenio. "El gobierno de Salinas ha proporcionado en muchas ocasiones, y por muy diversos medios, una respuesta claramente negativa" al diagnóstico de la inserción de México en un "superbloque" regional compuesto con Canadá y Estados Unidos (10). El Plan Nacional de Desarrollo excluyó al país de cualquier bloque. En palabras del Presidente: "México no pertenece ni quiere pertenecer a ninguna zona económica o bloque político alguno" (11). Por el contrario, se hizo hincapie en la

voluntad de autonomía a través de "continuar los esfuerzos para lograr la diversificación de las relaciones políticas y económicas de México, con objeto de crear condiciones más equilibradas en las relaciones con el exterior" (12).

Aunque se precisó que la prioridad de la atención de México debía estar centrada en su zona geográfica, y especialmente en Estados Unidos, no se habló abiertamente de un Tratado de Libre Comercio sino hasta la segunda visita de estado de Salinas a Washington D.C. en julio de 1990. Esto puede explicarse por la necesidad inicial de legitimar al gobierno, sobretodo después de las polémicas surgidas a raíz de los resultados electorales de julio de 1988. Podría ser también en parte causa de la misma razón por la que la toma de posesión de Salinas se llevó a cabo en un ambiente "esencialmente latinoamericanista": "(...) ante la urgencia por obtener apoyos legitimatorios, tanto internos como externos". De esta manera se subrayó la imagen de autonomía de la política exterior del nuevo presidente mexicano frente a Estados Unidos, lo que "al mismo tiempo lo legitimaba frente a diversos sectores políticos y corrientes mexicanas de opinión no necesariamente de izquierda" (13).

Pero existen otras razones de peso que inclinaron el discurso de Salinas de Gortari hacia un

anuncio cauteloso de su proyecto económico. Antes de lanzar una idea que podía fácilmente atraer oposiciones fuertes, (la preocupación por 'una excesiva bilateralidad' sigue presente en las percepciones de sectores importantes de la élite política en México) debía reafirmar sus bases de legitimidad e intentar limitar el concepto de soberanía nacional en el ámbito interno, y preparar un clima de mayor confianza en el ámbito externo.

Tal vez esto explica los manejos de temas como la homogeneización de las sociedades gracias a los cambios tecnológicos y la interdependencia con respecto a Estados Unidos. "Es tiempo ya de reconocer, desapasionadamente, con objetividad, que todo lo que afecta a uno, pronto repercute en el otro; que los problemas de un lado de la frontera tienen consecuencias en la vida y el bienestar de la gente que habita el otro lado" (14). La percepción de base es que el fenómeno de interdependencia espontánea es inevitable y es la consecuencia de la proximidad geográfica, de la disparidad en los niveles de desarrollo y de los cambios estructurales de la economía mundial.

Durante 1989 los acontecimientos ocurridos en Europa Oriental y la Unión Soviética provocaron una

redefinición de los intereses económicos de los países miembros de la Comunidad Europea y de Estados Unidos. La ruptura de esta región europea con el modelo socialista abrió a la economía mundial un nuevo mercado potencial muy importante. Además, las economías recién convertidas solicitaron ayuda económica y tecnológica de los países desarrollados. En México esto provocó la preocupación de que una parte importante de los recursos mundiales se concentraran exclusivamente en esta región. En julio de 1989, Salinas realizó su primera gira internacional a Venezuela, Colombia, Francia y España. Se pretendía simbolizar con la visita a estos países la multidireccionalidad que cobraría la política exterior durante el sexenio. En este marco, la voluntad de llevar a cabo una diversificación de las relaciones comerciales de México se topó con una Europa ocupada principalmente en la ayuda a los países de su propio continente. Y así, "el resultado más importante obtenido en la primera gira internacional de Salinas fué la entrevista que tuvo en París con el presidente de Estados Unidos, George Bush (...) pues de esta entrevista surgió el visto bueno del presidente estadounidense para delimitar la deuda externa de México" (15). En efecto, a raíz de este encuentro los mandatarios de Japón, Gran Bretaña y Alemania Federal ofrecieron su ayuda a

México para resolver el problema de la deuda. De esta forma, se puso una vez más de relieve la importancia de la relación con Estados Unidos.

b)- México en la modernidad.

La propuesta básica de Salinas de Gortari gira en torno a la forma como se insertará a México en el mundo del siglo XXI. Para este efecto la palabra clave utilizada por el presidente en sus discursos ha sido la de 'modernización'. Según el Plan Nacional de Desarrollo:

"El estado mexicano asume hoy sus responsabilidades en un momento de nuestra historia de grandes transformaciones en el mundo. (...) La estrategia es la modernización. La modernización de la estructura básica de la sociedad y de aquellas prácticas que la alimentan es una tarea en la que están inmersas la gran mayoría de las naciones del mundo" (16).

La modernización de la política exterior es en realidad la adopción de una política pragmática. En esta percepción, las nuevas reglas del juego internacional se encaminan cada vez más hacia el pragmatismo político que parte de la esfera económica. Ante las prioridades económicas y de integración con Estados Unidos, México debe entonces utilizar "una política activa" que promueva:

"iniciativas políticas que contribuyan a la distensión y al predominio de la negociación (...) iniciativas económicas, técnicas y financieras que

complementen y hagan rendir el esfuerzo interno y den expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación en los mercados internacionales. Finalmente, iniciativas culturales (...)" (17).

Salinas demostró desde el principio de su mandato su voluntad de conducir una política exterior pragmática, apegada a preservar los nuevos intereses de México. "La modernización teje los pasos de la vida nacional para dar un paso trascendente, en nuestro momento, en las luchas históricas por la independencia, la prosperidad, la democracia y la justicia. Ellas tienen un referente concreto cerca del inicio del nuevo siglo" (15).

La disminución de tensiones y conflictos entre México y Estados Unidos en torno a la política hacia Centroamérica es uno de los mejores ejemplos de esta nueva percepción de la forma de hacer política exterior. "Como puede ver" declaró el presidente en una entrevista concedida a los editores de la revista estadounidense *Newsweek*, "dejo a un lado a Centroamérica porque creo que la situación ahí está evolucionando hacia una solución política en manos de los centroamericanos" (18). De esta forma, aunque al principio se hicieron notar "algunas diferencias entre sus declaraciones externas y las que hacía para el consumo interno del público mexicano" (19), para octubre de 1989, el presidente de México declaraba ante el Congreso

estadounidense que "los propios países centroamericanos están tomando plenamente entre sus manos su propio destino, fijándose compromisos, tiempos y responsabilidades. Alentamos este proceso sin pretender mediar desde fuera" (20). La diplomacia mexicana en centroamérica tenía que evitar seguir causando fricciones con Estados Unidos para así, poder fortalecer el proyecto económico.

Podría afirmarse que el proyecto entero del presidente Salinas depende en gran medida de las imágenes que utiliza. El ejecutivo depende más que nunca de la capacidad que tiene de proyectar sus percepciones del mundo en la sociedad en general y en los círculos de poder a nivel internacional para impulsar su proyecto nacional.

El problema de redefinir el concepto de soberanía ilustra la idea anterior. Como lo resume Francisco Gil Villegas:

"Para algunos sectores de la opinión pública mexicana (..) la cordialidad de las relaciones con Estados Unidos ha sido interpretada muchas veces como símbolo de 'entreguismo' y claudicación de la soberanía nacional. Sin embargo hay también una larga experiencia histórica de que cuando México ha tenido malas relaciones con Estados Unidos no le ha ido muy bien, y que ha sido precisamente en estas condiciones cuando más ha visto afectada la integridad de la soberanía" (21).

En palabras del propio Salinas de Gortari la búsqueda en estos términos de la inserción de México en la economía mundial "constituye una defensa moderna de la soberanía" (22). Para ello, es preciso difundir la creencia de que un arreglo especial con Estados Unidos "no subordina pasivamente al país a los designios estadounidenses, sino que lo coloca en condiciones de ampliar el horizonte de su acción económica y política y sus espacios internacionales de negociación" (23).

## B. LAS VIAS POR LAS QUE EL INTERES EMPUJA A LA ACCION.

### 1. CARLOS SALINAS DE GORTARI Y ESTADOS UNIDOS.

La afinidad del proyecto impulsado por Miguel de la Madrid con la ideología estadounidense había sido opacada en las relaciones de ambos países durante casi todo su sexenio. El ambiente de conflicto que reinaba en la relación bilateral se debía en parte a las tensiones creadas por las posiciones políticas que se habían adoptado en América Central. Pero también contibuyeron a crear este clima las recriminaciones en torno a temas como el narcotráfico, la ecología, las acusaciones de corrupción y de violación de los derechos humanos, las nuevas leyes de migración estadounidenses y el problema de la deuda externa mexicana.

Sin embargo, la oportunidad representada por la simultaneidad en el cambio de presidentes en México y en Estados Unidos fué muy bien aprovechada por Salinas de Gortari para mejorar sustancialmente el clima de la relación. Salinas demostró estar dispuesto a realizar las modificaciones de la agenda mexicana que fueran necesarias para aliviar las tensiones existentes entre los dos países. México tomó medidas económicas como la reducción unilateral

de barreras arancelarias o algunas privatizaciones; y adoptó posturas de "pragmatismo cordial" (24) en la relación bilateral, como lo hizo por ejemplo, con el problema de Centroamérica.

No obstante, el ambiente de la relación cambió también gracias a cierta coincidencia de las percepciones mantenidas por ambos regimenes sobre los problemas de la relación y las políticas que debían ser seguidas para mejorarla.

Por un lado, la ideología pragmática del regimen De la Madridista y luego del Salinista se ha ido consolidando en la nueva élite política mexicana. Esto ha permitido que el regimen mexicano encuentre mayores puntos de conexión y contacto con el espectro político estadounidense. Tanto el gobierno mexicano como el estadounidense, han empezado a conversar con un lenguaje que utiliza los mismos términos y crecientemente los mismos significados. "Estos cambios han contribuido ya a hechos positivos en las relaciones entre México y Estados Unidos (pues) 'darle de palos' a México ya pasó de moda en Estados Unidos" (25).

Por otro lado, cabe subrayar la actitud de George Bush. Desde su campaña electoral, Bush destacó la importancia de apoyar a México, reconociendo su relevancia

económica y política para Estados Unidos. En noviembre de 1988, se reunieron por primera vez los presidentes electos de ambos países esperando definir las características básicas de los principales temas de las agendas comunes. En esta ocasión, Salinas planteó la necesidad de un cambio en la forma de aproximación mutua. Fué en este momento cuando Bush hizo explícita su decisión de impulsar todo lo posible el mejoramiento de la relación. De esta forma, se estableció un clima cordial entre ambos gobiernos y el sentimiento de que las relaciones avanzaban hacia una nueva era. Esto se maneja en la prensa como el "espíritu de Houston", sede del encuentro entre los presidentes electos.

Los instrumentos de la estrategia de Salinas de Gortari en la relación con Estados Unidos parecen ser de tres tipos: uno retórico que subraya la necesidad de comprensión mutua, respeto y cooperación; uno de promoción activa de la imagen de México y de su Presidente para fomentar la confianza estadounidense y mundial; y uno estructural que pretende continuar la descentralización en el manejo de los problemas comenzada durante el sexenio anterior.

Para octubre de 1989, "la recepción otorgada a Salinas en Estados Unidos" en su primera visita oficial a

ese país "parecía no tener precedentes en la historia de las relaciones bilaterales de México y Estados Unidos (...) el nuevo presidente mexicano lograba óptimos resultados en las relaciones bilaterales, no sólo con el gobierno, sino también con la opinión pública estadounidense" (26). Se reconoció a nivel gubernamental que se estaba iniciando una 'nueva relación' entre México y Estados Unidos sustentada en principios compartidos, como son la democracia y la justicia, y en la que se fomentaría la cooperación y la amistad. En su discurso ante el Congreso, Salinas hizo hincapie en la necesidad de comprensión y acercamiento: "ha llegado el momento de construir una nueva relación a salvo de mitos y desconfianza, de abusos y recriminaciones" (27). La exhortación de Salinas para eliminar estos mitos que aún existen en la relación con Estados Unidos es interesante porque demuestra la convicción de que para llevar a cabo el proyecto económico es preciso acabar con una serie de percepciones y tabúes que la bloquean. La respuesta salinista a este muro de imágenes es una política que pretende ser flexible y pragmática.

Y se puede decir que, en Estados Unidos, logró maravillosamente esta estrategia de acercamiento lanzando un estilo personal de hacer política como lo demostró en su primera visita oficial a ese país:

"Llama la atención el número de entrevistas que sostuvo el presidente Carlos Salinas en su visita a Estados Unidos, entre las cuales destacan: sus dos reuniones con Bush; la recepción con periodistas, académicos y líderes de la comunidad hispana; el encuentro privado con el secretario de Estado James Baker; su discurso en una sesión conjunta en el Congreso estadounidense; la conferencia de prensa en el Club Nacional de Prensa de Washington; el desayuno con los líderes de la comunidad judía de Nueva York; las entrevistas con los editores de los diarios *Washington Post*, *New York Times* y *Wall Street Journal*; el discurso pronunciado en el consejo de las Américas; y su entrevista con el secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar" (28).

Al parecer Salinas prefiere múltiples encuentros y entrevistas con pequeños grupos de gente. Lo cierto es que se han fomentado los encuentros bilaterales a todos niveles y las entrevistas cumbre se han multiplicado. Sobre este último tema es preciso mencionar la actividad de las reuniones binacionales a nivel de gabinete.

## 2. EL JUEGO DE ESPEJOS.

a)- La imagen de México en el mundo.

Dentro de la estrategia diplomática salinista, la imagen del presidente y del país juegan un papel sustancial. Esto parece haber surgido como resultado de una preocupación por modificar el tono de la cobertura que había recibido México en el sexenio precedente por los medios de comunicación extranjeros. El arreglo de la deuda y

la confianza de los círculos internacionales, la promoción de los productos mexicanos en el exterior, la voluntad de atraer capitales extranjeros y turismo dependían en gran parte de la imagen de México en el nivel mundial.

El propio Plan Nacional de Desarrollo reserva un apartado especial a la "Promoción de la imagen de México", para lo cual se recomienda:

"mejorar el sistema de información entre las dependencias del Gobierno Federal (..) así como entre estas y los medios de comunicación; aumentar la coordinación interinstitucional, para tener una presencia más uniforme y congruente de las distintas instituciones mexicanas que, por su quehacer, influyen en dicha imagen; anticipar eventos que puedan repercutir desfavorablemente sobre la imagen de México (...); dar respuesta inmediata y con información veraz a las críticas a México; influir de manera programada sobre los principales centros generadores de la imagen de México en el exterior (...); adoptar una actitud activa, para crear una imagen que corresponda a nuestra realidad y aspiraciones" (29).

De esta forma, México debe ser comprendido como una nación que aspira a la modernidad y cuyo esfuerzo económico y social a lo largo de los años recientes merece ser reconocido y respetado.

Otro tema del acercamiento entre México y Estados Unidos es el de la cultura: se ha puesto énfasis en la presencia cultural mundial de México. Así, se explica la promoción de la exposición "México: esplendor de 30 siglos",

llevada a cabo en el Museo Metropolitano de Arte en Nueva York. En la inauguración de ésta exposición Salinas declaró:

"El intercambio cultural no constituye tan sólo un tema más en la agenda bilateral, sino más bien el sustento que facilita los horizontes de la cooperación (...) los temas del comercio, de la migración, del narcotráfico y de la ecología son retos que resolveremos mejor amparados en el encuentro de las culturas, en el aprecio por la creación del espíritu contiguo, de quienes viven su vecindad como una valiosa oportunidad" (30).

Sin embargo, como lo veremos, la imagen positiva del país parece recaer en gran medida en la imagen que transmite su presidente.

b)- La imagen de Salinas de Gortari en Estados Unidos.

La imagen de Salinas, propagada exitosamente hasta ahora, se encuentra bien resumida por Bruce Babbitt, ex-gobernador de Arizona y presidente durante 1985 y 1986 del grupo de estudios México-Estados Unidos del Consejo de Relaciones Exteriores, en un artículo aparecido originalmente en la revista The Christian Science Monitor:

"La oportunidad de México se encuentra ahora en las manos del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Salinas, de figura delgada y poco impactante, bien podría confundirse con un empleado bancario. Pero de ninguna manera fué un empleado bancario el que repentina y dramáticamente llevó a cabo el arresto y encarcelamiento de Joaquín Hernández Galicia 'La Quina', el corrupto dirigente del sindicato petrolero. Salinas realizó sus estudios de economía en la Universidad Nacional Autónoma de México y en Harvard, y posee una larga experiencia en el gobierno (..)

fué una figura sobresaliente en el diseño de los acuerdos políticos para imponer la austeridad presupuestal y abrir la economía mexicana al exterior (..) *Pocos dudan de la capacidad de Salinas y de que, con un poco de suerte, podrá llevar a cabo grandes cambios*" (31).

De la anterior cita se desprenden las diferentes imágenes que han sido utilizadas tanto por la presidencia, al promover la imagen del Presidente, como por la prensa extranjera y una parte de la opinión pública.

La labor realizada en este sentido por la oficina de prensa de la presidencia es relevante. "Comunicación Social" ha intentado establecer un contacto directo con los principales medios internacionales de comunicación, con sus representantes y con los periodistas que se ocupan de temas relacionados con México. La presidencia ha lanzado a través de esta instancia verdaderas campañas publicitarias en Estados Unidos (por ejemplo los anuncios sobre la lucha antidrogas en nuestro país a finales de 1989 y principios de 1990 que llevaban como lema: "Remember America this is everyboby's war").

El hecho de que Salinas haya realizado una parte de sus estudios en la Universidad de Harvard, además de otorgarle una cualidad de confiabilidad, le ha permitido utilizar su socialización en este sistema en su manejo de la prensa y del Congreso de este país.

Después de la enorme desconfianza generada por las elecciones de 1988, la habilidad con la que se presentaron los golpes espectaculares del primer semestre del sexenio comenzó a cambiar la actitud de la opinión pública estadounidense hacia Salinas. La confianza en el presidente mexicano como capaz de mantener el proyecto económico que había forjado y anunciado en su campaña electoral comenzó a propagarse.

La atención de la prensa al gobierno mexicano pronto aumentó considerablemente. Durante sus dos primeros años de gobierno, la fotografía del Presidente Salinas pudo observarse en varias portadas de importantes revistas extranjeras que hablaban de México en un tono optimista y promisorio. Entre estas cabe destacar las tres portadas publicadas por la edición internacional de la revista Newsweek, las cuales muestran ejemplarmente la evolución del tono con que se ha tratado la figura de Salinas de Gortari: la primera, del 19 octubre de 1987 se intituló: "*Mexico's new generation: will Salinas go for reform?*"; la segunda portada, del 8 de mayo de 1989 decía: "*The giant killer. Mexico's Salinas gets tough fast*"; en la tercera, del 27 de mayo de 1991, podía leerse: "*Mexican Miracle*". La fotografía de Salinas de Gortari se publicó en las portadas de otras numerosas revistas extranjeras con títulos similares (32).

De esta forma la presidencia ha intentado preparar cuidadosamente las vías por las que el interés podría empujar a la acción.

### 3. PRINCIPALES ACCIONES Y PROBLEMAS EN EL PERIODO PRESIDENCIAL DE CARLOS SALINAS.

Si bien la tolerancia y la cordialidad de los gobiernos de Salinas y de Bush han enmarcado el ambiente de las relaciones México-Estados Unidos entre 1988 y 1990, no dejaron de manifestarse durante este mismo periodo una serie de situaciones conflictivas importantes. Ambos regimenes han respondido a estas situaciones con un pragmatismo tolerante. De esta manera, la actitud de los presidentes ha evitado que se llegue al conflicto directo a pesar de los diagnósticos de algunos especialistas.

Para promover y salvaguardar el proyecto del Tratado de Libre Comercio, las tensiones se han interpretado como el fruto natural de una relación vecinal tan especial. Así, se ha invocado la comprensión de las actitudes y la amistad personal entre los líderes. También se han cuidado de manera especial las imágenes difundidas y los simbolismos que pudiesen crear malentendidos.

Sin embargo, la descentralización de las relaciones implica una multiplicación de los puntos de

contacto en donde pueden afluir tensiones y conflictos. Como veremos, los incidentes que han ensombrecido las relaciones bilaterales en este periodo han sido en su mayoría provocados por instancias autónomas a los poderes ejecutivos. Las imágenes del presidente mexicano se han reflejado esta vez nítidamente en las percepciones de su homólogo estadounidense. Podría incluso decirse que son el reflejo de muchas ideas originadas en el vecino del norte. Sin embargo, como lo veremos, el juego de espejos entre ambos países se ha diversificado. La relación bilateral ha empezado a adquirir mayores grados de sutileza. De esta forma, se han incrementado también las posibilidades de que se originen percepciones erróneas en los múltiples niveles de la relación.

Para evaluar hasta que punto este mejoramiento de las relaciones entre México y Estados Unidos es estructural, y hasta que punto depende de la buena voluntad de los presidentes en turno, es interesante hacer un recuento del desarrollo de las situaciones conflictivas más importantes y de la manera como se han ido solucionando. De esta forma, es posible sopesar también la importancia real de las imágenes de Salinas en la política exterior de México hacia Estados Unidos.

Tres temas concentraron la atención de la agenda bilateral durante 1990: la invasión de Panamá, los problemas causados por el narcotráfico y la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio.

a)- Los temas problemáticos: la invasión de Panamá.

Una de las demostraciones más características de esta 'nueva era' en las relaciones México-Estados Unidos fué causada por la invasión de Estados Unidos a Panamá en diciembre de 1989. México, en un comunicado emitido por la Presidencia de la República, expresó "su más firme condena" a la invasión:

"en relación con (...) la intervención armada de fuerzas de Estados Unidos, el gobierno de México ratifica su posición en el sentido de que el uso de la fuerza por cualquier Estado en contra de la soberanía de otro constituye una intervención. (...) En su momento y públicamente, el gobierno mexicano censuró la conducta del señor Manuel Antonio Noriega y reiteró la necesidad de enfrentar radicalmente el narcotráfico. Sin embargo, el combate a los delitos internacionales no puede ser motivo para intervenir en una nación soberana." (33).

No obstante, el presidente de Estados Unidos mostró una comprensión inusitada hacia la postura del gobierno mexicano declarando que podía comprender las razones de la condena mexicana y que, por lo demás, no afectaba en modo alguno la relación personal con su homólogo mexicano. Cabe mencionar la importante oposición interna

manifestada en México después de que la nación se sumara a la condena realizada en el marco de la Organización de Estados Americanos en contra de la violencia ocasionada por Noriega durante las elecciones panameñas.

b)- Temas problemáticos: el narcotráfico.

El regimen de Salinas de Gortari ha definido el tema del tráfico de drogas en términos de seguridad nacional, acercandose así a las percepciones del gobierno estadounidense en la materia. De esta forma se ha producido una colaboración más cercana entre las autoridades de ambos países en cuanto a la lucha anti-narcóticos. Sin embargo, el tema del narcotráfico ha envenenado constantemente la relación bilateral.

Los conflictos más importantes surgidos a raíz de este tema tienen mucho que ver con el juego de las percepciones. La primera fricción causada por este tema se dió en torno a la "certificación" de México. Con afán de mejorar las relaciones bilaterales, el presidente Bush declaró "certificar" a México por su lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, esto causó una ola de protestas por la parte mexicana en contra del procedimiento de certificación estadounidense.

El segundo conflicto surgió con la transmisión en enero de 1990 por la cadena de televisión estadounidense NBC de la serie difamatoria: "La guerra de las drogas: la historia de Camarena". Esta serie pretendía reconstruir la historia del asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena ocurrido en 1985 en México. La serie implicaba a las autoridades policiacas mexicanas en el asesinato y mostraba la falta de cooperación de las mismas en su esclarecimiento. Después de varias protestas por parte de diferentes instancias mexicanas, el incidente fué puesto en perspectiva. Se declaró que las buenas relaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos no debían ser afectadas por las acciones de una compañía privada de televisión.

Sin embargo, la transmisión de este programa indicaba que las implicaciones del asesinato de Camarena no estaban resueltas, como lo demostró el secuestro del médico mexicano Humberto Alvarez Macháin, orquestado por la DEA, en abril de 1990. Entre abril y agosto de este año, la relación bilateral se ensombreció considerablemente a causa de la indignación de México por la violación de su soberanía, del rechazo de Estados Unidos de aceptar que sus agentes habían infringido la ley al llevar de esta forma a Alvarez Macháin a juicio, y del problema de definir la

acción de los agentes antinarcóticos estadounidenses en territorio mexicano.

Los intentos de Bush por aliviar las tensiones no repercutieron en la postura de la DEA -en mayo calificó de "malentendido" el caso y subrayó, en una conferencia de prensa televisada a toda la nación, la "extraordinaria cooperación" de México en la lucha contra el narcotráfico (34). Pero a pesar de la buena voluntad del ejecutivo, la resolución del caso no se encontraba bajo su jurisdicción. A pesar de que en agosto de 1990 se declaró ilegal la aprehensión de Macháin se han venido imponiendo trabas legales para su repatriación a México.

Es interesante mencionar el papel importante de las imágenes en este incidente. La fuerte carga valorativa del secuestro tanto para los agentes de la DEA como para una parte importante de la opinión pública estadounidense explica la persistencia del problema. En efecto, la llamada "Operación Leyenda" se había convertido en la forma de restituir un honor perdido ante la opinión pública estadounidense y ante las autoridades mexicanas. Por parte de México, el problema principal había sido la violación de su soberanía.

Al parecer, finalmente el problema se calmó después de la entrevista de Bush y Salinas de noviembre de

1990 a raíz de la cual se redefinieron las condiciones de operación de los agentes de la DEA en México. De nuevo la intervención directa de ambos presidentes salvó una crisis más.

c)- México y Estados Unidos: hacia el libre comercio.

Desde 1989 "la idea de una relación especial con Estados Unidos se ha puesto una vez más de moda (...) Dicha relación especial está referida no tanto a consideraciones de carácter político como a fenómenos económicos que configuran lo que se ha equiparado a un proceso de integración" (35). Con base a esta idea se propagó la expectativa, convertida en febrero de 1990 en realidad, de que las reformas económicas llevadas a cabo por México desde 1982 abrirían la posibilidad de una negociación ventajosa de la deuda mexicana.

En febrero de 1990 el Presidente Salinas y el Secretario del Tesoro estadounidense, Nicholas Brady, firmaron un importante acuerdo de renegociación de la deuda externa mexicana. El acuerdo fué acogido internacionalmente como uno de los éxitos más importantes de Salinas de Gortari: demostración efectiva de como México se encaminaba al establecimiento de una relación especial con Estados Unidos. Ya durante el mes anterior a la firma del acuerdo,

Estados Unidos había retirado a México de la lista de países amenazados con sanciones comerciales, luego que las autoridades mexicanas decidieran modificar las leyes de patentes y propiedad intelectual. En realidad se preparaba el camino para el anuncio oficial de la voluntad de firmar un Tratado de Libre Comercio.

La posibilidad de este acercamiento proviene en gran medida del Presidente de Estados Unidos. El gobierno mexicano ha encontrado en George Bush la contraparte estadounidense ideal para llevar a cabo su proyecto económico. En repetidas ocasiones la intervención del ejecutivo estadounidense ha intentado resolver los conflictos y tensiones surgidos en la relación con México. Un caso ejemplar en materia económica fué la resolución del embargo atunero. En octubre de 1990, como consecuencia de presiones ejercidas por compañías pesqueras privadas estadounidenses, se impuso unilateralmente un embargo en contra de las exportaciones mexicanas de atún. La intervención directa de la presidencia de Estados Unidos, por medio de una apelación en contra de la orden judicial que imponía el embargo, resolvió temporalmente la situación.

En junio de 1990, los gobiernos de México y de Estados Unidos comenzaron a hablar abiertamente sobre la posibilidad de firmar un acuerdo para crear una zona de

libre comercio. El 25 de junio, en un discurso pronunciado en una reunión que sostuvo en la Casa Blanca con miembros de su gabinete, representantes de organismos internacionales y diplomáticos latinoamericanos, Bush lanzó lo que se conocería como su 'iniciativa para las Américas'. El Presidente de Estados Unidos aseguró en esta ocasión que su país "estaba listo y dispuesto" para establecer el libre comercio "de Anchorage, en Alaska, hasta Tierra del Fuego". Y continuó asegurando que "el primer paso en este proceso es un acuerdo de libre comercio con México" (36). Los "tres pilares" de la iniciativa serían "comercio, inversión y deuda". México sería el "puente" entre Estados Unidos y el resto de América Latina.

En noviembre de 1990, durante su segundo informe de gobierno, Salinas presentó con satisfacción los resultados de su acción diplomática con respecto a Estados Unidos en los siguientes términos:

"Con los Estados Unidos de América buscamos una interacción que reconozca la importancia de la relación bilateral para ambos países, destacando el diálogo, el respeto y la reciprocidad. (...) Durante el mes de julio realicé una visita a Washington. En esta ocasión traté con el Presidente Bush los temas de la agenda bilateral y, en particular, los aspectos más alentadores del comercio entre nuestras naciones. (...) La negociación de un acuerdo como el que pretendemos alcanzar con los Estados Unidos no incluirá tema alguno fuera del ámbito estrictamente comercial" (37).

El final de 1990 presenció tanto en México como en Estados Unidos un ambiente de debate sobre la posibilidad de la firma de un Tratado de Libre Comercio. Ambos Ejecutivos trataron de responder a las preocupaciones de los sectores de la opinión pública que se oponían a la idea de un acuerdo de esta índole. En noviembre de este año volvieron a encontrarse Bush y Salinas. En esta ocasión los Presidentes "acordaron una serie de medidas que, no obstante ser poco concretas, buscaron consolidar el esquema de cooperación alcanzado" (38). La cumbre pretendía un efecto concreto a nivel de las percepciones. Por ejemplo cabe resaltar la actitud tomada en relación al petróleo mexicano.

"Brady informó que México busca obtener del Eximbank préstamos por 5.6 mil millones de dólares para financiar proyectos de exploración y extracción petrolera, y que en principio el gobierno estadounidense acordó otorgar una línea de crédito por un monto de 1.5 mil millones de dólares. De este modo, si bien el tema del petróleo no figuró en la agenda de las conversaciones, el presidente Bush mostró su disposición a contribuir a la política petrolera de su vecino sin contravenir las disposiciones legales mexicanas que la norman" (39).

Las confirmaciones de cordialidad y de buena voluntad preparaban así el camino para la aprobación de la 'vía rápida' de negociación y firma del acuerdo de libre comercio. Finalmente, la aprobación en el Congreso estadounidense por esta vía del inicio de las negociaciones para un tratado de libre comercio entre México, Canadá y

Estados Unidos, fué considerada como un triunfo personal de los presidentes Bush y Salinas.

CAPITULO IV. EL PAPEL DE LAS IMAGENES EN LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO: CAMBIOS Y CONTINUIDADES.

En los capítulos precedentes, se presentaron las descripciones generales de las principales imágenes de política exterior manejadas por los presidentes José López Portillo y Carlos Salinas de Gortari. Con base en estas descripciones, el presente capítulo intentará exponer una evaluación de la importancia de las percepciones presidenciales en la formulación de la política exterior de México. Para ello, se pretende lograr una comparación del funcionamiento de las imágenes en ambos periodos.

Un problema importante que se presenta en la comparación entre los periodos de López Portillo y de Salinas de Gortari es la aproximación a estos. En efecto, mientras que el sexenio de López Portillo terminó hace diez años, no ha transcurrido todavía la mitad del sexenio de Salinas. De esta forma, la evaluación de las percepciones y políticas de este segundo periodo es difícil de llevar a cabo. Sin embargo, la continuidad del proyecto comenzado por el regimen de De la Madrid, y la magnitud de la propuesta de cambio contenida en el propio proyecto de Salinas, abren la posibilidad de señalar algunas tendencias interesantes.

Como se mencionó en el primer capítulo, James Rosenau basa su hipótesis sobre la posibilidad de forjar una teoría sobre el funcionamiento de la política exterior de un Estado en particular, en la conclusión de que los líderes y las entidades públicas de cualquier sociedad, en cualquier momento, responden a ambos su pasado y las dinámicas de las estructuras internas e internacionales prevaletes (1). Una de las formas de abordar la comparación entre dos cortes de tiempo sugeridas por Rosenau es plantear el problema desde las evidencias de continuidades y cambios en el comportamiento y los procedimientos de la formulación de la política exterior. Para este efecto es indispensable mencionar en primera instancia algunas de las variables internas e internacionales que resultaron similares en ambos periodos y constituyeron el telón de fondo a partir del cual arrancó el desarrollo de las imágenes en el proceso de toma de decisiones en México.

Estas variables constantes, o percepciones similares de ambos periodos, deberán facilitar una diferenciación de la influencia de las imágenes en la política externa de López Portillo y Salinas y un análisis sobre las continuidades y los cambios del impacto de las percepciones presidenciales en la política exterior de México.

#### A. VARIABLES CONSTANTES EN LAS PERCEPCIONES DEL MUNDO.

Tanto en 1976 como en 1989, el cambio simultáneo de gobiernos en Estados Unidos y México se realizó en situaciones internacionales semejantes. En ambos momentos existía la percepción en el nivel mundial de que el mundo se encontraba en una época de transformación sin precedentes. Ambos periodos se inician en el marco de una distensión en el conflicto Este-Oeste que había venido ocupando un papel protagónico en el desarrollo de las relaciones internacionales a partir de la Segunda Guerra Mundial. Aunque de profundidad distinta, ambos procesos de distensión liberaron una parte de la atención que Estados Unidos enfocaba sobre la Unión Soviética redimensionando su actitud hacia México. La primera consecuencia de esto fue que los asuntos de la agenda estadounidense relacionados con México aumentaron en importancia relativa, llegando en algunos casos a niveles jerárquicos superiores de la toma de decisiones. Tal vez esta sea una de las razones por las que la relación de México con Estados Unidos se encontraba en conflicto en los periodos anteriores al comienzo de los sexenios analizados. Tanto Salinas de Gortari como López Portillo tomaron posesión de la presidencia de México con

el proyecto de inyectar fluidez y cordialidad a una relación bilateral en tensión.

Otra percepción mundial similar de la evolución internacional en estos dos momentos es la presencia de importantes transformaciones económicas y la necesidad de influir en estos cambios para explotarlos. En este marco, la actitud cordial de Estados Unidos se debe en ambos casos a la creencia del gobierno estadounidense de que se podía encontrar en el acercamiento con México una respuesta favorable al curso de estas tendencias mundiales. Justamente este ambiente voluntario de cordialidad inicial con Estados Unidos es otra de las similitudes de las variables internacionales que enmarcan la evolución de las imágenes sostenidas en ambos sexenios.

En el ámbito interno tanto en 1976 como en 1989 México atravesaba por una crisis de legitimidad gubernamental, complicada por una crisis económica que en ambos periodos fué calificada como la peor de la historia reciente del país. El peso de la deuda externa mexicana, aunque en dos medidas muy distintas, era patente en ambos casos. La necesidad de renegociar esta deuda y la reducida capacidad de negociación de ambos gobiernos impulsaron a sus líderes a forjar el propósito de redefinir la posición de México en el mundo.

Las percepciones anteriores reflejan varias situaciones en las que la teoría ha demostrado que el papel de las imágenes de los formuladores de políticas aumenta. Cuando en la toma de decisiones los asuntos que se tratan dejan por alguna razón el ámbito de la rutina, las imágenes individuales cobran mayor importancia. En estos casos las decisiones son tomadas en niveles jerárquicos superiores en donde los contrapesos a la percepción están menos balanceados por los trámites burocráticos.

Al inicio de los dos sexenios a los que se hace referencia en esta investigación se combinaron varias de estas situaciones extraordinarias en la definición de la política exterior de México hacia Estados Unidos. Estas constituyen un rasgo más de similitud entre ambos momentos y pueden ser resumidas en tres puntos: la magnitud de la crisis económica y política, la necesidad de definición de un proyecto de política exterior a largo plazo y la complejidad creciente de la relación bilateral. Las tres variables anteriores aumentaron considerablemente la magnitud de las imágenes y percepciones de ambos presidentes en la toma de decisiones en México.

## B. LA FUNCION DE LA INSTITUCION PRESIDENCIAL.

La crisis de legitimidad por la que atravesó la institución presidencial a partir del final del gobierno de López Portillo obligó a un cambio de comportamiento por parte de sus sucesores. Hasta cierto punto, esta crisis fué provocada por el uso que los propios presidentes dieron a la institución presidencial. Como lo explica Héctor Aguilar Camín, varios sexenios concecutivos "terminaron lejos del sitio donde prometieron llegar. La ineficacia de sus proyectos y sus instrumentos fué ostensible y forma ya parte irremediable de la conciencia pública" (2). De esta forma, durante el sexenio de De la Madrid existía la percepción en la opinión pública de que la institución presidencial se encontraba en una época de transición "de un presidencialismo absolutista al presidencialismo simplemente constitucional" (3).

Existen algunas variables concretas que permiten medir precisamente la forma como se utiliza un determinado puesto de liderazgo. En este punto confluyen variables objetivas, como es el poder real de la Presidencia de México, con variables subjetivas y de personalidad, las cuales cambian con la persona que ocupa el poder. La

influencia de las imágenes manejadas por los presidentes se refiere exactamente a este punto de confluencia.

En el primer capítulo se mencionó que una de las maneras de medir la influencia de las personalidades y las imágenes en las políticas exteriores es a través de la determinación de los niveles de sensibilidad y de interés de los líderes políticos (4). La sensibilidad y el interés demostrados por los jefes de gobierno sobre un tema de política exterior son fácilmente rastreables en sus discursos y en las acciones de sus gobiernos.

Del análisis realizado en el segundo capítulo de este trabajo, podría concluirse que López Portillo fué un jefe de estado *poco sensible y muy interesado* en las relaciones de México con Estados Unidos. Esto quiere decir que, como él mismo lo confesó, no poseía un conocimiento real del funcionamiento de la política exterior estadounidense. El problema en estos casos consiste en que el sujeto poco sensibilizado sobre un tema se apoya mucho más fácilmente en sus preconcepciones para poder explicarse los desarrollos ocurridos. Por lo tanto, depende mucho más de sus percepciones para realizar una interpretación de los sucesos implicados que un individuo sensibilizado en ese mismo tema. En estos casos, los intereses ideales pueden sobrepasar con rapidez al plano de los intereses materiales

de una política exterior. En este sentido puede explicarse el significado del siguiente comentario de Robert Pastor:

"presidentes mexicanos no creen en esta verdad fundamental al iniciar su periodo de gobierno, y por eso llevan sus propias esperanzas y las del país hasta alturas que dan vértigo (...) Si algo puede contribuir verdaderamente, del lado mexicano, a mejorar las relaciones bilaterales, sería que los presidentes esperaran primero menos, y después más, del gobierno norteamericano" (5).

En cuanto al interés de López Portillo por la política exterior, fué en aumento paralelamente a la confirmación de los recursos petroleros de México. En efecto:

"En torno a la personalidad y a la actuación de López Portillo en el terreno de la política exterior, interesa preguntarse si fué este un presidente con una firme vocación y convicción internacionalista, o si por el contrario su actuación en este terreno no fué sino la proyección del presidencialismo en el nivel internacional" (6).

El interés de López Portillo por ciertos temas de la política exterior parece reflejar en algunos momentos una mezcla de las dos características mencionadas en esta cita: la convicción de deber proyectarse como internacionalista y la posibilidad de extender su poder presidencial y su protagonismo a las esferas internacionales.

En cambio, es posible calificar a Salinas de Gortari como un líder *muy sensible y muy interesado* en la política de México hacia Estados Unidos. Su socialización académica le ha permitido realizar un acercamiento hacia el vecino del norte que se traduce en el conocimiento profundo de la forma como funciona este sistema y como se relaciona con México. En el proyecto de desarrollo nacional de Salinas Estados Unidos es una pieza predominante. El claro interés exhibido por el presidente mexicano hacia las relaciones bilaterales es subrayado por el hecho de que este proyecto depende en gran parte de la buena disposición de este país.

Como lo vimos en el primer capítulo, el estudio realizado por Margaret Hermann sobre el interés y la sensibilidad de distintos jefes de estado encontró que los líderes que muestran mayor interés y mayor sensibilidad o menor interés y menor sensibilidad a un tema de política exterior son los que más se ven influidos en sus decisiones por sus imágenes y su personalidad. El estudio de Hermann concluye que en los casos de un líder que, como Salinas de Gortari, muestra una gran sensibilidad y un alto interés por algún tema de la política exterior de su país, existe una fuerte relación entre sus imágenes y personalidad y las decisiones que toma acerca de este tema. Hermann explica este fenómeno como el resultado de un involucramiento

demasiado importante del líder, el cuál restringe su margen de maniobra y reduce su habilidad para reaccionar abiertamente a los problemas y a la información que recibe (7). El proyecto de Salinas parece intentar paliar precisamente el problema de la falta de sensibilidad y comprensión entre los gobiernos de Estados Unidos y de México. En la mayor parte de los casos, su estrategia pragmática ha funcionado como prevención a una reducción de su margen de maniobra. Sin embargo, el peligro de que se reduzca este margen existe: por ejemplo, la actuación protagónica del Presidente dentro de Estados Unidos durante el periodo anterior a la aprobación de las negociaciones del tratado de libre comercio por la 'vía rápida' fué considerada por algunos especialistas como peligrosa en este sentido. Según este punto de vista, el presidente se expuso demasiado en esta ocasión, realizando una labor que podía haber sido llevada a cabo por otras instancias que permitieran dejar abierto cierto margen de maniobra al ejecutivo mexicano.

Otras variables que muestran la forma de utilización de la institución presidencial son del orden de la personalidad y del protagonismo con que se gobierna. López Portillo fué un líder que abusó del protagonismo. Su

ejemplo recae en la tercer posibilidad de mayor influencia de las percepciones encontrada por Margaret Hermann: la de mayor interés y menor sensibilidad. El protagonismo de este presidente mexicano puede explicarse en parte por la necesidad de paliar de alguna forma la distancia entre interés y sensibilidad. Como se evidenció en el capítulo II, López Portillo trató de abarcar todos los temas y decisiones, desde la definición de las políticas hasta su aplicación concreta. El proyecto entero de desarrollo económico y de aumento del papel de México en el mundo fué encarnado por el presidente. Así, en este periodo "las formas se sobrepusieron al fondo. Fué una política que se ocupó diligentemente de cultivar las formas, los tonos, los matices y, sobre todo, lo espectacular" (8).

La aproximación de Salinas a la presidencia es otra. La década que separa ambos sexenios tuvo implicaciones serias en la dimensión de la institución presidencial. Salinas heredó una presidencia mermada por la crisis.

"Miguel de la Madrid tomó la decisión de retraer fuertemente la personificación del poder que el presidencialismo constitucional y meta constitucional, como se le ha llamado, le facilitaba. Desvinculó la obra pública del gobernante (...) El no encarnó resurrección alguna. No había dineros para protagonizar, es cierto. (...) Le antecedían los desastres sexenales con pretensión de liderazgo. En ese sentido De la Madrid modernizó brutalmente la presidencia. No fué líder" (9).

En estas condiciones Salinas heredó una presidencia sobria y retraída. Sin embargo, como lo explica Federico Reyes Heróles, la elección fallida de 1988 restó legitimidad al nuevo jefe del ejecutivo, pero también lo liberó de las ataduras y los compromisos tradicionales de cada nuevo presidente mexicano. De esta manera, "Salinas podía lanzarse contra el propio sistema, recuperar lo que sirviese y echar por la borda los lastres (...) El débil candidato se transformó en zaherido presidente que muy poco tenía que perder, que muy poco debía al sistema" (10). Por ello, el protagonismo de Salinas, basado en un poder presidencial casi ritual y reforzado por su estrategia de legitimación y por los éxitos de su proyecto económico, ha ido aumentando gradualmente. Sin embargo, como lo vimos, en materia de política exterior, y particularmente en relación con la política hacia Estados Unidos, la multiplicación de los contactos ha diversificado los centros de formulación de política externa. El protagonismo salinista se ha adaptado voluntariamente a esta situación con un estilo pragmático. Es decir, que no promete transformaciones monumentales y que no trata de abordar la totalidad de la compleja relación bilateral. Prefiere aportar una multitud de soluciones concretas para influir en los actores y las políticas en los

sentidos que considera importantes (por ejemplo la necesidad de cordialidad en las relaciones con Estados Unidos). El cuidado de su imagen en la opinión pública internacional, como opción de política exterior, demuestra también un protagonismo decidido y pragmático, con objetivos claramente definidos. En este sentido puede afirmarse que Salinas, como López Portillo, encarna, más allá de las instituciones, su propio proyecto de presidencia.

### **C. LAS CONTINUIDADES Y LOS CAMBIOS.**

En esta sección se intentará resumir la naturaleza de las continuidades y los cambios del papel de las imágenes del Presidente de México en la formulación de la política exterior hacia Estados Unidos.

De manera general, es posible decir que las continuidades que existen en el manejo de las imágenes presidenciales entre los dos periodos estudiados son del orden de los canales utilizados por la presidencia en la difusión de sus percepciones. Los temas y las preocupaciones similares se desprenden de situaciones parecidas ya sean objetivas, como la presencia predominante de Estados Unidos,

o subjetivas como la creencia de encontrarse frente a oportunidades económicas históricas. En este sentido, la afirmación de Reyes Heróles, citada más arriba, la cual afirma que Salinas pudo deshechar muchas de las prácticas que no le servían, pero mantener las que sí lo hacían, es indicadora. Para difundir y convencer a la opinión pública de la veracidad de las imágenes presidenciales, Salinas ha utilizado viejos canales. Por ejemplo, el recurrir plenamente, para la difusión de las imágenes, en la institución presidencial, con la fuerza que se le atribuye por su propia existencia y con los recursos que esta institución posee. Salinas tuvo el acierto de reconstruir hasta cierto punto el mito de esta fuerza tanto en el ámbito interno, como en el externo. Afirmaciones como la siguiente pueden ser leídas en varias de las principales publicaciones internacionales: "El presidente mexicano posee un poder extraordinario. En su tierra, su voluntad es ley (...) El sistema mexicano le ha otorgado a Salinas un alcance extraordinario para enfrentar los problemas" (11).

La característica más importante del funcionamiento de las imágenes presidenciales sigue siendo la misma: el especie de derrame hacia todo el aparato burocrático, pero también hacia toda la sociedad, de los temas, las interpretaciones y las preocupaciones del

Presidente. La explicación de Daniel Cosío Villegas sigue siendo así todavía válida y radicalmente relevante:

"No deben descartarse los efectos puramente psicológicos, pues basta que la gente crea que un hombre es poderoso para que su poder aumente por ese solo hecho. Si una persona supone que la fortuna personal de un banquero es de cien millones de pesos cuando en realidad es de cincuenta, la equivocación no le agrega al banquero un solo peso. En cambio, aumenta mucho el poder del presidente la creencia de que puede resolver cualquier problema con sólo querer o proponérselo" (12).

Aunque Salinas de Gortari deje voluntariamente que sus Secretarios de Estado tomen un papel protagónico mucho más importante que el límite de protagonismo permitido por López Portillo, es preciso subrayar la coincidencia del origen y la socialización de la mayor parte de su gabinete (al menos de los Secretarios claves para la realización de su proyecto económico internacional) que asegura la coherencia de las imágenes compartidas. Por otra parte, el aumento de la importancia de diferentes instancias en el diálogo continuo con Estados Unidos obedece a una percepción particular de la realidad. Por ejemplo como se ha subrayado, la prioridad atribuída a la esfera económica ha resaltado la importancia de las dependencias que se ocupan de este tema.

Otra continuidad instrumental es la forma como se manejan en el nivel de las imágenes las cumbres

presidenciales entre México y Estados Unidos. En ambos periodos los encuentros han tenido como objetivo principal la medición del clima de la relación bilateral. Las cumbres han permitido a través de la retórica guiar, canalizar y mantener los temas y las percepciones públicas sobre el estado de la relación. La función mediadora de estos encuentros ha sido siempre sumamente cuidada por la parte mexicana: los simbolismos han sido una preocupación constante. Así se ha sabido aprovechar internamente cada encuentro cumbre.

El tono de presentación de cada informe de gobierno constituye una continuidad más entre el periodo de López Portillo y el de Salinas. Hasta ahora, cada informe ha expuesto la situación buena o mala de las negociaciones con el vecino del norte, insistiendo en la defensa de la tradición de soberanía mexicana (en estos dos periodos con un énfasis en el problema de salvaguardar los recursos petroleros del país).

En cambio, las diferencias del manejo de las imágenes entre el regimen de López Portillo y el de Salinas se refieren principalmente al pragmatismo con el que se han querido definir los contenidos de estas percepciones en el segundo periodo. En otras palabras, mientras que el discurso

de López Portillo abundaba cada vez más en los temas sin por ello delimitarlos, la retórica salinista plantea problemas concretos de la relación bilateral. El contenido que el régimen de Salinas atribuye a los problemas en la frontera, a los conflictos a causa del narcotráfico o a las tensiones creadas por la convivencia cotidiana (que son temas similares a los tratados por López Portillo) es todo lo concreto posible. Como lo explica Federico Reyes Heróles, "la diferencia principal con López Portillo es una: ahora sí existe un proyecto de desarrollo de largo plazo y no una mera retórica de apoyo a la producción" (13).

La preocupación constante y primordial por la difusión de una imagen presidencial adecuada en el exterior y las acciones llevadas a cabo con este respecto son también una forma de protagonismo en la nueva política exterior pragmática de México.

#### **D. LAS VIAS POR LAS QUE EL INTERES EMPUJA A LA ACCION: LAS IMAGENES PRESIDENCIALES Y LA POLITICA EXTERIOR MEXICANA.**

Uno de los indicadores más importantes del peso de las imágenes en la política exterior de un país es el nivel de congruencia entre las *imágenes* y el

*comportamiento* del regimen estudiado. En un análisis que pretendía determinar este nivel de coherencia entre la imagen del sistema internacional del gobierno del Presidente Carter y el comportamiento más relevante de política exterior de Estados Unidos bajo esta administración, Jerel Rosati identificó algunas pautas de relación entre imágenes y acción que pueden servir en una explicación de este estilo para México (14).

Según Rosati, el nivel de congruencia entre imagen y comportamiento depende tanto de la estabilidad de las imágenes, como del nivel de coherencia en los valores compartidos entre los principales formuladores de política externa. Mientras mayor sea la persistencia de una imagen, y mayor la coherencia en las percepciones de la totalidad del aparato de toma de decisiones, mayor influencia llegarán a tener en el comportamiento de un regimen. También, entre más visiones compartidas tengan los formuladores de políticas, más estables serán las imágenes del regimen en general, por lo que las percepciones tendrán mayor influencia en las acciones internacionales de un estado.

Esta serie de hipótesis es de especial relevancia para el estudio de las imágenes presidenciales sobre Estados Unidos en México. La efectiva difusión de las imágenes del presidente en la sociedad mexicana, por lo

menos entre los actores principales de la formulación de la política exterior, aseguró en los dos periodos estudiados un alto nivel de congruencia entre imágenes y comportamiento. Sin embargo, es posible asegurar que hubo una mayor coherencia entre imágenes y comportamiento exterior durante el comienzo del periodo de López Portillo que bajo la administración salinista. Mientras más concentrada estuvo la formulación de políticas hacia Estados Unidos, más coherentes fueron sus acciones con las imágenes mantenidas por el presidente. Esta es la razón principal de una menor coherencia entre percepciones y acción durante el gobierno actual en comparación al primer periodo. En efecto, por un lado las presidencias de Salinas y Bush se esfuerzan por difundir una y otra vez una imagen de cordialidad entre ambas naciones y por repetir la afirmación de encontrarse en una 'nueva era de cooperación' bilateral. Pero por el otro, han surgido diversas situaciones conflictivas las cuales demuestran la falta de coherencia en los valores e ideas de la totalidad de las instituciones involucradas de alguna forma en la relación bilateral. En otras palabras, la multiplicación de los actores que practican políticas bilaterales implica una diversificación de las imágenes involucradas en la relación entre México y Estados Unidos. Esto le ha restado peso real a las percepciones del

presidente mexicano en la formulación de la política exterior. Lo anterior se ha visto confirmado en varias ocasiones, sobre todo durante 1990 cuando, como se mencionó en el tercer capítulo, se presentaron tensiones producidas por instancias autónomas a los ejecutivos de ambos países.

Otro factor que le ha restado importancia real a las imágenes presidenciales del regimen de Salinas de Gortari en relación al de López Portillo es el contenido mismo de las políticas. Mientras que la política exterior de López Portillo se ocupa esencialmente de "lo aparente" (15), el pragmatismo político intentado por Salinas disminuye por sí sólo la relevancia de las percepciones.

Las imágenes fueron de particular importancia en el manejo de la política exterior de López Portillo. Conforme los intereses ideales del presidente fueron reemplazando a los intereses materiales del país y conforme el juego de las imágenes fué encontrándose con situaciones internacionales opuestas, la preocupación sobre el prestigio de México adquirió una relevancia prioritaria en la política exterior. En contraste, para el regimen de Salinas la imagen de México es importante *como medio* para lograr la inserción del país en el siglo XXI. Como lo vimos en el tercer capítulo, el pragmatismo de la política salinista puede ser explicado como una respuesta a la necesidad urgente de

cubrir la distancia entre imágenes y realidad abierta drásticamente en sexenios anteriores. Esta congruencia es más fácilmente alcanzada en el nivel microcósmico, en la interpretación de cada problema por los especialistas de ese tema (cabe mencionar los problemas de coordinación que plantea una situación de esta naturaleza).

No obstante, es preciso matizar las consideraciones anteriores. La congruencia entre la imagen mantenida por Salinas sobre cómo llevar a cabo la política bilateral y la forma como ésta se ha venido instrumentando es muy alta. Es decir que las imágenes del gobierno actual sobre la complejidad de la relación con Estados Unidos y sobre la necesidad de desagregar los temas de negociación y conflicto han resultado ser altamente coherentes con sus principales acciones. Por otra parte la estabilidad de las visiones compartidas por los principales encargados actuales de la relación bilateral es considerable. Finalmente esto ha asegurado que las vías por las que el interés empuja a la acción de este grupo encabezado por el propio presidente Salinas estén claramente trazadas.

## CONCLUSION

Este trabajo ha intentado demostrar la importancia enorme de las imágenes y percepciones de los presidentes mexicanos en la formulación de la política exterior de nuestro país. Su objetivo principal fué delimitar el papel de imágenes y percepciones presidenciales y la forma como estas actúan en la política bilateral de México hacia Estados Unidos. Así, se expusieron en primera instancia dos ejemplos constituídos por dos periodos presidenciales, los cuales se consideraron relevantes para el estudio de las imágenes. En base a estas descripciones se planteó una comparación que pretendió diferenciar las continuidades y los cambios del papel de las imágenes de estos dos presidentes en la política de México hacia su vecino del norte.

El análisis partió subrayando la relevancia de los estudios sobre las imágenes, percepciones e interpretaciones de cualquier proceso de toma de decisiones. En particular, se buscó demostrar la necesidad de tomar en cuenta este tipo de consideraciones para una comprensión completa de la política exterior mexicana. En seguida, basándose en una serie de caracterizaciones realizadas en estudios conocidos de esta rama de la teoría de toma de

decisiones, se intentó proponer una serie de variables útiles para el estudio de las imágenes en la formulación de políticas en nuestro país.

El estudio de las imágenes presidenciales fue justificado en base a la concentración de la formulación de las políticas exteriores mexicanas, a través de la actuación del presidente como un *líder predominante* con la posibilidad de decisión y el poder de instrumentación necesarios para realizar cursos de acción particulares.

Tomando en cuenta el carácter poco asible de las percepciones, se planteó un esquema de investigación para delimitar tanto la sustancia, como el producto del análisis realizado. La sustancia pretendió ser compuesta por las imágenes *públicas y difundidas* del jefe del ejecutivo. Su producto, una *descripción-explicación* del impacto de las imágenes presidenciales en la política de México hacia su vecino del norte.

Si bien la comparación de los periodos estudiados no pretendió establecer lo que Rosenau plantea como una *teoría para un país único*, sí se quiso avanzar en este sentido identificando algunas de las variables, tanto continuas como distintas, de la forma como las imágenes influyeron en la toma de decisiones de México durante los periodos señalados.

Creo que es posible concluir que el papel de las percepciones presidenciales es trascendental en la política mexicana hacia Estados Unidos. La idea como creadora de imágenes, los problemas planteados por las expectativas, los deseos y la comprensión de los fenómenos que constituyen esta relación bilateral tan especial, debe sin lugar a dudas incluirse en el estudio de la toma de decisiones de México. El guardagujas de las vías por las que el interés empuja la acción demostró estar determinado exclusivamente por el presidente mexicano, incluso en el caso actual.

Una preocupación que surge de la magnitud del papel de las imágenes en los regimenes de José López Portillo y Carlos Salinas de Gortari gira en torno a la coherencia entre las imágenes de los presidentes y la realidad.

En efecto, podría decirse que la principal limitante a la importancia de las percepciones es la realidad misma. Como pudimos comprobarlo con la experiencia del gobierno lopezportillista, los intereses materiales y las acciones de los actores que escapan al control del ejecutivo actúan como guardagujas de la acción aún más efectivos en el largo plazo. El regimen de López Portillo

cayó "en un espejismo de poder como reflejo del cual se practicó una política ficción, o si se prefiere, poco realista (...) En última instancia dicha política alcanzó resultados modestos, inciertos, controvertidos, y en ocasiones contraproducentes" (1). En Centroamérica por ejemplo, México incrementó su actividad al paso del aumento de su prestigio petrolero internacional. Así, nuestro país disintió cada vez más abiertamente de las posturas estadounidenses. Sin embargo, el alcance real de las acciones mexicanas fué muy limitado y esporádico. En cuanto se derrumbó el sueño petrolero y el país entró en crisis, se perdieron completamente las bases que le permitían percibirse y ser percibido como una potencia media regional real. "En síntesis, se llevó a cabo una política exterior más activa, pero no necesariamente más efectiva; una política exterior más comprometida con las causas justas, pero al mismo tiempo más comprometedora de los propios intereses" (2).

En este punto creo que es útil regresar a la definición de Jervis sobre las imágenes erróneas. La calificación del término 'erróneo' no pretende contener juicios morales sino simplemente comparar la realidad de un

---

1 Humberto Garza Helizondo. "La Ostpolitik de Mexico: 1977-1882", *Idem.*, p.341.

2 *Idem.*, p.342.

tema con las imágenes mantenidas sobre éste. Determinar una imagen 'erronea' de una imagen 'acertada' es por esto más seguro (podríamos decir, solamente posible) cuando se habla históricamente. De esta manera puede tenerse una cierta perspectiva para la labor de comparación. Finalmente, si los precios del petróleo hubiesen aumentado en lugar de derrumbarse en 1981, no se podría calificar de errónea la imagen de poder basada sobre la riqueza petrolera.

El problema es que los precios sí se derrumbaron y que la política exterior mexicana se mantuvo hasta el último momento fiel al espejismo petrolero. Como lo vimos, en esta medida la política pragmática de los sexenios posteriores es el resultado de la percepción de la existencia de una necesidad de cuidar la coherencia entre imágenes y realidad.

La hipótesis sobre la que nos deja la comparación entre las imágenes de López Portillo y de Salinas es la siguiente: la importancia de las imágenes de los presidentes mexicanos es crucial para el proyecto de desarrollo de México como nación. Si resulta que, por algún motivo, las imágenes que maneja el presidente son erróneas, es decir que originan que la toma de decisiones se desprege de la realidad, la política exterior de México resulta poco

efectiva y hasta contraproducente. Así, las percepciones erróneas conducen a acciones erróneas.

Claro está que el problema principal es poder distinguir entre lo *objetivo* y lo *subjetivo*, entre lo *acertado* y lo *erróneo*. Y eso, me parece, es también una cuestión de imágenes.

CAPITULO I.

- 1 Robert Jervis, Perception and misperception in international politics, Princeton: Princeton University Press, 1976, p.15.
- 2 Graham Allison, Essence of decision, Explaining the Cuban missile crisis, Boston: Little, Brown and Company, 1971, 338p.
- 3 Charles A. Powell, James W. Dyson y Helen E. Purkitt "Opening the black box: cognitive processing and optimal choice in foreign policy decision making", en New directions in the study of foreign policy, Charles Hermann, Charles Kegley Jr. y James Rosenau (editores), Londres: Unwin Hyman Inc., 1987, p.204.
- 4 Richard Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin, Foreign policy decision making: an approach to the study of international politics, Glencoe: Free Press, 1962, citado en Foreign policy decision making. Perception, cognition and artificial intelligence, Steve Chan y Donald Sylvan (editores), Nueva York: Praeger, 1984, p.3 y 18.
- 5 Steve Chan y Donald Sylvan, Foreign policy decision making. Perception, cognition and artificial intelligence, *op.cit.*, capítulo 1, pp.1-19.
- 6 Ole Holsti, "The belief system and national images: a case study", en Journal of Conflict Resolution, volumen 6, número 3, p.245.
- 7 Steve Chan y Donald Sylvan, Foreign policy decision making. Perception, cognition and artificial intelligence, *op.cit.*, capítulo 1, p.13.
- 8 *idem*, p.5.
- 9 Ole Holsti, "The belief system and national images: a case study", *op.cit.*, p.245.
- 10 en Robert Jervis, Perception and misperception in international politics, *op.cit.*, p.9.
- 11 Cita de Louis Halle, en Alexander George, Presidential decisionmaking in foreign policy: the effective use of information and advice, Colorado: Westview Press, 1980, p.55.
- 12 Robert Jervis, Perception and misperception in international politics, *op.cit.*
- 13 Jerel Rosati, "The impact of beliefs on behavior: the foreign policy of the Carter administration", en Steve Chan y Donald Sylvan, Foreign policy decision making. Perception, cognition and artificial intelligence, *op.cit.*, capítulo 7, p.163.

- 14 Ole Holsti, "Theories of crisis decision making", en Diplomacy: new approaches in history, theory and practice, Paul Gordon Lauren (editor), Nueva York: The Free Press, 1979, pp.99-136.
- 15 John Coatsworth y Carlos Rico (coordinadores), Imágenes de México en Estados Unidos, Trabajos preparados para la Comisión para el Futuro de las Relaciones México- Estados Unidos (1), México: Fondo de Cultura Económica, 1989, pp.16-17.
- 16 Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann y Joe D. Hagan, "How decision units shape foreign policy behavior", en New directions in the study of foreign policy, *op.cit.*, pp.309-336.
- 17 *idem*, p.313.
- 18 Las nociones de *interpretación y comprensión* forman el meollo del interés de la teoría hermenéutica. Sobre este interés justamente se basa la "sociología interpretativa" de Max Weber.
- 19 Alexander George, Presidential decisionmaking in foreign policy: the effective use of information and advice, *op.cit.*, p.57.
- 20 Margaret Hermann, "Personality and foreign policy decision making: a study of 53 heads of government", en Steve Chan y Donald Sylvan, Foreign policy decision making. Perception, cognition and artificial intelligence, *op.cit.*, capítulo 3, pp.53-80.
- 21 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformada, México: Editorial Libros Económicos, 1982, pp.82-83.
- 22 Martínez Baez, Antonio. "El poder legislativo y las relaciones exteriores", Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Doctrina Constitucional, tomo I, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 1966, 1985 (3era edición), pp.738.
- 23 Jorge Chabat, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en La política exterior y la agenda México- Estados Unidos, Rosario Green y Peter Smith (coordinadores), Trabajos preparados para la Comisión para el Futuro de las Relaciones México- Estados Unidos (5), México: Fondo de Cultura Económica, 1989, p.97-98.
- 24 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, p.13.
- 25 James Rosenau, "Toward single-country theories of foreign policy: the case of the USSR", en New directions in the study of foreign policy, *op.cit.*, capítulo 4, pp.53-74.

- 26 Stephen G. Walker, "Role theory and the origins of foreign policy", en New directions in the study of foreign policy, *op.cit.*, p.276.
- 27 *idem.*, pp.275-276.
- 28 Jorge Chabat, "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)", en Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, Humberto Garza Elizondo (compilador), México: El Colegio de México, 1986, p.90.
- 29 Humberto Garza, Comentario a los trabajos de Ricardo Valero y Olga Pellicer, en Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, *op.cit.*, p.53-54.
- 30 Guadalupe González, "Tradiciones y premisas de la política exterior de México", en La política exterior y la agenda México- Estados Unidos, *op.cit.*, pp.38.
- 31 *Idem.*
- 32 John Coatsworth y Carlos Rico (coordinadores), Imágenes de México en Estados Unidos, *op.cit.*, p.23.
- 33 Guadalupe González, "Tradiciones y premisas de la política exterior de México", en La política exterior y la agenda México- Estados Unidos, *op.cit.*, p.42-43.
- 34 Robert Dallek, The American Style of Foreign Policy Cultural politics and foreign affairs, Oxford: Oxford University Press, 1983, p.283.
- 35 John Coatsworth y Carlos Rico (coordinadores), Imágenes de México en Estados Unidos, *op.cit.*, pp.21-23.
- 36 Mario Ojeda, "México: su ascenso a protagonista regional" en, Las relaciones de México con los países de América Central, Mario Ojeda (compilador), México: El Colegio de México, 1985, p.18.

## CAPITULO II.

- 1 Humberto Garza, "La Ostpolitik de México: 1977-1982", en Foro Internacional, vol.XXIV, Núm.3 (95), p.342.
- 2 Los presidentes de México. Discursos políticos, 1910-1988, Tomo V: José López Portillo; Miguel de la Madrid Hurtado, México D.F.: Presidencia de la República; El colegio de México, 1988, p.15.
- 3 por ejemplo varios artículos y libros de Olga Pellicer, Rosario Green, Guadalupe González, Lorenzo Meyer, Mario Ojeda, René Herrera, y otros.
- 4 Mario Ojeda, México: el surgimiento de una política exterior activa, México D.F., SEP, Foro 2000, 1986, p.100-101.
- 5 *idem.*

- 6 Francisco Gil Villegas, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", en Foro Internacional, vól.XXV, núm.2, oct.-dic. 1984, p.191.
- 7 Mario Ojeda, México: el surgimiento de una política exterior activa, op.cit., p.104.
- 8 Rosario Green, "La política exterior del nuevo régimen", en Foro Internacional, vól.XVIII, núm.1, jul.-sept.1977, p.5.
- 9 José López Portillo, "Mensaje al pueblo de México al tomar posesión de la Presidencia de la República, 1 de diciembre de 1976", en Los presidentes de México, Discursos políticos, 1910-1988, op.cit., pp.43-46.
- 10 Mario Ojeda, "México: su ascenso a protagonista regional", en Las relaciones de México con los países de América Central, Mario Ojeda (compilador), México D.F.: El Colegio de México, 1985, p.18.
- 11 José López Portillo, "Discurso pronunciado ante el congreso de los Estados Unidos de América", Washington D.C., 12 de febrero 1977, en El ejecutivo ante la nación y ante el mundo 1976-1982, SPP, 1982, p.17.
- 13 Mario Ojeda. México: El surgimiento de una política exterior activa, op.cit., p.105.
- 14 Robert Pastor y Jorge Castañeda. Límites en la amistad México-Estados Unidos, México D.F.: Joaquín Mortiz, 1989, p.132.
- 15 Comunicado conjunto México-Estados Unidos de América. Informe de Labores, SRE, 1976-1977, p.165.
- 16 Mario Ojeda, "El poder negociador del petróleo", en Foro Internacional, vól.XXI, núm.1, jul.-sept.1980, p.46.
- 17 Mario Ojeda, "El poder negociador del petróleo", en Foro Internacional, vól.XXI, núm.1, jul.-sept.1980, p.53.
- 18 Olga Pellicer de Brody, "El petróleo en la política de Estados Unidos hacia México, 1976-1980", en Foro Internacional, vól.XXI, núm.3, ene-mar 1981, p.319.
- 19 José López Portillo, "Desayuno-entrevista con los corresponsales extranjeros acreditados en México", México D.F., 29 de junio 1977, en El ejecutivo ante la nación y ante el mundo, op.cit., p.89.
- 20 José Lopez Portillo, "Desayuno-entrevista de prensa con el grupo '20 mujeres y un hombre', México D.F., 29 de noviembre 1978, en El ejecutivo ante la nación y ante el mundo, op.cit., p.125.
- 21 José López Portillo, "Desayuno-entrevista con los corresponsales extranjeros acreditados en México", México D.F., 29 de junio 1977, en El ejecutivo ante la nación y ante el mundo, op.cit., p.91.
- 22 Mario Ojeda. México: el surgimiento de una política exterior activa, op.cit., p.121.

23 Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en La política exterior de México: desafíos de los ochenta, Olga Pellicer (editora), Ensayos del CIDE, 1983, p.38.

24 *Idem*, pp.25-32.

25 Olga Pellicer, "El petróleo en la política de Estados Unidos hacia México, 1976-1980", *op.cit.*, p.324.

26 David Mares, "La política comercial: regionalización, liberalización y vulnerabilidad", en Foro Internacional, vol.XXIV, núm.3, ene-mar 1984, p.301.

27 José López Portillo, "Conferencia de prensa ofrecida a los integrantes de la asociación de corresponsales extranjeros en México", México D.F., 6 de diciembre 1979, en El ejecutivo ante la nación y ante el mundo, *op.cit.*, p.167.

28 José López Portillo. "Palabras improvisadas al concluir la II reunión del federalismo, celebrada en el centro de convenciones del puerto de Acapulco", Acapulco, Guerrero, 5 de febrero 1979, *idem*, pp.159-160.

29 Mario Ojeda, México: el surgimiento de una política exterior activa, *op.cit.*, p.125.

30 Olga Pellicer, "El petróleo en la política de Estados Unidos hacia México, 1976-1980", *op.cit.*, pp.322-323.

31 José López Portillo. "Entrevista concedida al periodista Dan Rather, de la cadena C.B.S., transmitida por televisión en los Estados Unidos de América", México D.F., 11 de febrero 1979, en El ejecutivo ante la nación y ante el mundo, *op.cit.*, pp.178-179.

32 Jorge Castañeda y Robert Pastor. Límites en la amistad México Estados Unidos, México: Joaquín Mortiz/Planeta, 1989, p.135.

33 José López Portillo. "Entrevista concedida al periodista Dan Rather, de la cadena C.B.S., transmitida por televisión en los Estados Unidos de América", *op.cit.*, pp.178-179.

34 José López Portillo, "Discurso en la comida ofrecida por el Presidente López Portillo", México D.F., 15 de febrero 1979, en En torno a la visita del presidente Carter a México, Cuadernos de filosofía política, núm 17, SPP, 1979, pp.54-55.

35 Jorge Castañeda y Robert Pastor, Límites en la amistad, *op.cit.*, p.147.

36 Olga Pellicer, "El petróleo en la política de Estados Unidos hacia México, 1976-1980", *op.cit.*, p.324, artículo del 15 de diciembre de 1978.

37 *idem*, p.325.

38 Jorge Castañeda y Robert Pastor, Límites en la amistad México y Estados Unidos, *op.cit.*, p.140.

- 39 Mario Ojeda, México: El surgimiento de una política exterior activa, *op.cit.*, p.131.
- 40 *idem*.
- 41 Los temas manejados durante estos años fueron: "el colapso petrolero de 1979 y la preocupación estadounidense por garantizar fuentes de energía... la crisis en centroamérica... México como el último dominó", el peligro de caos en la frontera con México y su política distanciada de la posición estadounidense. John Bailey, "México en los medios de comunicación estadounidenses, 1979-1986. Implicaciones en la relación bilateral", en Imágenes de México en Estados Unidos, *op.cit.*, pp.75-114.
- 42 Jorge Chabat, "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana, 1960-1985", en Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, *op.cit.*, p.105.
- 43 *idem*.
- 44 René Herrera, "México: la política exterior en transición: el papel de Centroamérica y las relaciones entre México y Estados Unidos", en México- Estados Unidos, 1982, Lorenzo Meyer (compilador), México D.F., El Colegio de México, 1982, p.59.
- 45 José López Portillo, "Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre 1978", en Los presidentes de México. Discursos políticos, *op.cit.*, pp.85-96.
- 46 Mario Ojeda, "México su ascenso a protagonista regional", en Las relaciones de México con los países de América Central, *op.cit.*, p.20.
- 47 José López Portillo, Manual de filosofía política del presidente José López Portillo 1979, México D.F., SPP, 1979 p.130.
- 48 Mario Ojeda, "México su ascenso a protagonista regional", en Las relaciones de México con los países de América Central, *op.cit.*, p.20.
- 49 José López Portillo, Manual de filosofía política del presidente José López Portillo 1980, México D.F., SPP, 1980 p.113.
- 50 José López Portillo "Centroamérica y el Caribe", Cuadernos de filosofía política, México D.F., SPP, 1982, pp.6-7.
- 51 José López Portillo, "Centroamérica y el Caribe", Cuadernos de filosofía política, México D.F., SPP, 1982, pp.23-25.
- 52 Gabriel Rosenzweig, "La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979, perspectivas para los próximos años" en La política exterior de México: desafíos en los ochenta, *op.cit.*, p.257.

53 Mario Ojeda, "México su ascenso a protagonista regional", en Las relaciones de México con los países de América Central, *op.cit.*, p.23.

54 John Bailey, "México en los medios de comunicación estadounidenses, 1979-1986. Implicaciones en la relación bilateral", en Imágenes de México en Estados Unidos, *op.cit.*, pp.75-114.

55 Luis Herrera -Lasso, "Las fronteras geopolíticas de México", en Cuadernos de política exterior mexicana, CIDE, año2, núm.2, 1986, p.261.

56 Sergio Aguayo, "Seguridad nacional y soberanía mexicana" en Las relaciones de México con los países de América Central, *op.cit.*, p.45.

### CAPITULO III.

1 Sergio Aguayo, "Estados Unidos: el nuevo debate sobre el cambio en México", en México-Estados Unidos, 1988-1989, Lorenzo Meyer (compilador), México D.F.: El Colegio de México, 1990, p.109.

2 Francisco Gil Villegas, "Crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", *op.cit.*, p.194.

3 Gabriel Zaid, "Más progreso improductivo y un presidente apostador", en Vuelta, número 73, 1982, p.16; citado en Francisco Gil Villegas, "'Crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", *op.cit.*, p.197.

4 Lorenzo Meyer, "Introducción", en México-Estados Unidos, 1988-1989, *op.cit.*, p.7.

5 Jorge Chabat, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en La política exterior y la agenda México-Estados Unidos, *op.cit.*, pp.88-97.

6 Juan David Lindau, "The development of cross-border institutional arrangements and the U.S.-Mexican border".

7 *idem*, p.7.

8 Secretaría de Relaciones Exteriores, "Objetivos de la acción internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994", Textos de Política Exterior, número 5, 1989, pp.5-6.

9 *Idem*, pp.10-11.

10 Francisco Gil Villegas, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", en México-Estados Unidos, 1988-1989, Lorenzo Meyer (compilador), *op.cit.*, p.137-138.

- 11 Declaración de Carlos Salinas de Gortari ante el VII Seminario de la Cuenca del Pacífico celebrado en Manzanillo, Colima, *Excélsior*, 27 de junio de 1989, *idem*.
- 12 Secretaría de Relaciones Exteriores, "Objetivos de la acción internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994", *op.cit.*, p.23.
- 13 Francisco Gil Villegas, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", *op.cit.*, pp.135-136.
- 14 Carlos Salinas de Gortari, "Discurso ante la Sesión Conjunta del Congreso de Estados Unidos", 4 de octubre 1989, en Comercio Exterior, volumen 39, número 10, octubre 1989, p.908.
- 15 Francisco Gil Villegas, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", *op.cit.*, p.139.
- 16 Secretaría de Relaciones Exteriores, "Objetivos de la acción internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994", *op.cit.*, p.11-14.
- 17 *idem*.
- 18 "Plans for the future: Salinas program for the Mexico tomorrow", entrevista concedida a los editores de Newsweek, 27 de junio 1988, pp.12-13.
- 19 Francisco Gil Villegas, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", *op.cit.*, p.128.
- 20 Carlos Salinas de Gortari, "Discurso ante la Sesión Conjunta del Congreso de Estados Unidos", 4 de octubre 1989, *op.cit.*, p.909.
- 21 Francisco Gil Villegas, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", *op.cit.*, p.144.
- 22 Secretaría de Relaciones Exteriores, "Objetivos de la acción internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994", *op.cit.*, p.13.
- 23 Adolfo Aguilar Zinser, "Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos", en México-Estados Unidos, 1989-1990, *op.cit.*, p.33.
- 24 Francisco Gil Villegas, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", *op.cit.*, p.135.
- 25 Cathryn L. Thorup, "México-Estados Unidos: más allá del romance bilateral", en Nexos, volumen 13, número 146, febrero de 1990, p.58.
- 26 Francisco Gil Villegas, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", *op.cit.*, p.140.

- 27 Carlos Salinas de Gortari, "Discurso ante la Sesión Conjunta del Congreso de Estados Unidos", 4 de octubre 1989, *op.cit.*, p.907.
- 28 José María Ramos, "La política exterior de México y Estados Unidos: tendencias recientes en la relación a nivel presidencial", en Revista Mexicana de Política Exterior, año 7, número 26, primavera 1990, p.9.
- 29 Secretaría de Relaciones Exteriores, "Objetivos de la acción internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994", *op.cit.*, p.22-23.
- 30 *Uno más Uno*, 2 de octubre de 1990, p.23.
- 31 Bruce Babbitt, "México: rumbo a Estados Unidos", en Nexos, volumen 12, número 137, mayo de 1989, p.46.
- 32 Existen otros ejemplos: International Business Week publicó una portada el 3 de abril de 1989 con el título: "One tough hombre: can Salinas remake Mexico?"; y una el 12 de noviembre de 1990 que decía: "Mexico: a new era". La fotografía de Salinas apareció en otras varias portadas de revistas: New York Times Magazine (noviembre 1989), Los Angeles Times Magazine (noviembre de 1990), la revista británica CBI news (marzo 1990), la revista canadiense Maclean's (marzo 1990), Vis à vis (septiembre 1989), y otras.
- 33 "Comunicado de la Presidencia de la República en torno a la intervención armada de Estados Unidos en Panamá", en Revista Mexicana de Política Exterior, año 7, número 26, p.90.
- 34 *Uno más Uno*, 4 de mayo de 1990, primera plana.
- 35 Adolfo Aguilar Zinser, "Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos", *op.cit.*, p.28.
- 36 George Bush, "Iniciativa para las Américas", en Revista Mexicana de Política Exterior, invierno de 1990, pp.51-54.
- 37 Carlos Salinas de Gortari, "Segundo Informe de Gobierno", en *Uno más Uno*, 2 de noviembre 1990, p.III.
- 38 Guadalupe González, "Relaciones México-Estados Unidos, septiembre-noviembre de 1990", en Estados Unidos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, volumen 1, número 0, p.34.
- 39 *Idem.*

CAPITULO IV.

- 1 James Rosenau, "Toward single-country theories of foreign policy: the case of the USSR", *op.cit.*, p.64.
- 2 Héctor Aguilar Camín, "La transición mexicana", en Nexos, abril de 1988, p.26.
- 3 *Idem.*
- 4 Margaret Hermann, "Personality and foreign policy decision making: a study of 53 heads of government", *op.cit.*
- 5 Jorge Castañeda y Robert Pastor. Los límites de la amistad México-Estados Unidos, *op.cit.*, p.189.
- 6 Humberto Garza Elizondo, "La ostpolitik de México: 1977-1982", en Foro Internacional, volumen XXIV, número 3, enero-marzo 1984, p.341.
- 7 *Idem*, p.68.
- 8 Humberto Garza Elizondo. "La Ostpolitik de México: 1977-1982", *op.cit.*, p.356.
- 9 Federico Reyes Heróles, "De la debilidad al liderazgo", en Este País tendencias y opiniones, número 6, septiembre de 1991, p.6.
- 10 *Idem.*
- 11 "Reformer with work still do, The monday interview", *Financial Times*, 30 septiembre 1991, pp.1 y 36.
- 12 Daniel Cosío Villegas, "El supremo", en Nexos, volumen 11, número 129, septiembre de 1989, p.21.
- 13 Federico Reyes Heróles, "De la debilidad al liderazgo", en Este País tendencias y opiniones, *op.cit.*, p.6.
- 14 Jerel Rosati, "The impact of beliefs on behavior: the foreign policy of the Carter administration", *op.cit.*, pp.184-185.
- 15 Humberto Garza Elizondo. "La Ostpolitik de México: 1977-1982", *Idem.*

B I B L I O G R A F I ALIBROS.

- Allison, Graham T. Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston: Little, Brown and Company, 1971, 338p.
- Anderson, Paul A. "What do decision makers do when they make a foreign policy decision? The implications for comparative study of foreign policy", en New Directions in the Study of Foreign Policy, Hermann, Charles F., Kegley, Charles W. Jr. y Rosenau, James (editores). Londres: Unwin Hyman Inc., 1987, capítulo 15, pp.285-308.
- Castañeda, Jorge y Pastor, Robert. Límites en la amistad. México y Estados Unidos. México, D.F.: Joaquín Mortiz, 1989, 499p.
- Chabat, Jorge. "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en La política exterior y la agenda México-Estados Unidos", Rosario Green y Peter Smith (coordinadores), "Trabajos preparados para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México- Estados Unidos, 5". México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1989, pp.87-124.
- Coatsworth, John y Rico, Carlos, (coordinadores). Imágenes de México en Estados Unidos, "Trabajos preparados para la Comisión Sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1". México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1989, 162p.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformada, México: Editorial Libros Económicos, 1982, 151p.
- Dallek, Robert. The American Style of Foreign Policy Cultural politics and foreign affairs, Oxford: Oxford University Press, 1983, 323p.

- Daly Hayes, Margaret. "Los mismos hechos, diferentes versiones: una visión norteamericana de las relaciones México-Estados Unidos", en México-Estados Unidos, 1985, Székely, Gabriel (compilador). México, D.F.: El Colegio de México, 1986, pp.27-44.
- Garza Elizondo, Humberto (compilador). Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. México: El Colegio de México, 1986, 278p.
- George, Alexander L. Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice. Boulder, Colorado: Westview Press, 1980, 267p.
- González, Guadalupe. "Tradiciones y premisas de la política exterior de México", en La política exterior y la agenda Mexico-Estados Unidos", Rosario Green y Peter Smith (coordinadores), "Trabajos preparados para la Comisión Sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 5". México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1989, pp.35-57.
- González, Guadalupe. "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Pellicer, Olga (editora). La política exterior de México: desafíos en los ochenta. México, D.F.: Ensayos del CIDE, Colección de Estudios Políticos 3, enero 1983, pp.15-82.
- Hermann, Charles F., Kegley, Charles W.Jr. y Rosenau, James (editores). New Directions in the Study of Foreign Policy. Londres: Unwin Hyman Inc., 1987.
- Hermann, Margaret G., Hermann, Charles F. y Hagan, Joe D. "How decision units shape foreign policy behavior", en New Directions in the Study of Foreign Policy, Hermann, Charles F., Kegley, Charles W.Jr. y Rosenau, James (editores). Londres: Unwin Hyman Inc., 1987, capítulo 16, pp.309-336.
- Hermann, Margaret. "Personality and foreign policy decision making: a study of 53 heads of government", en Foreign Policy Decision Making. Perception, Cognition, and Artificial Intelligence, Sylvan, Donald A. y Chan, Steve, (editores). Nueva York: Praeger, 1984, capítulo 3, pp.53-80.

- Herrera Zuñiga, René. "México: la política exterior en transición: el papel de Centroamérica y las relaciones entre México y Estados Unidos", en México-Estados Unidos, 1982. Meyer, Lorenzo (compilador). México, D.F.: El Colegio de México, 1982, pp.59-96.
- Herrmann, Richard. "Perceptions and foreign policy analysis", en Foreign Policy Decision Making. Perception, Cognition, and Artificial Intelligence, Sylvan, Donald A. y Steve Chan, (editores). Nueva York: Praeger, 1984, capítulo 2, pp.25-52.
- Holsti, Ole. "Theories of Crisis Decision Making", en Diplomacy; new approaches in History, Theory and Practice. Lauren, Paul Gordon, (editor). Nueva York: The Free Press, 1979, 286p.
- Holsti, Ole. "The belief system and national images: a Case study", Journal of Conflict Resolution, volumen 6, número 3, pp.244-252.
- Jervis, Robert. Perception and misperception in international politics. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1976, 445p.
- Kegley, Charles W. "Decision regimes and the comparative study of foreign policy", en New Directions in the Study of Foreign Policy, Hermann, Charles F., Kegley, Charles W.Jr. y Rosenau, James, (editores). Londres: Unwin Hyman Inc., 1987, capítulo 13, pp.247-268.
- Labastida, Jaime, et al. Centroamérica: crisis y política internacional. México, D.F.: Siglo XXI Editores, 1982, 318p.
- Lindau, Juan David. "The development of cross-border institutional arrangements and the U.S.-Mexican relationship", 23p.
- Loret de Mola, Carlos. Los mil días de Quetzalcoatl. México D.F.: Editorial Grijalbo S.A., 1980, 195p.
- Martinez Baez, Antonio. "El poder legislativo y las relaciones exteriores", Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Doctrina Constitucional, tomo I, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México D.F.: Miguel Angel Porrúa, 1966, 1985 (3era edición), pp.723-738.

- Meyer, Lorenzo (compilador). México-Estados Unidos, 1988-1989. México D.F.: El Colegio de México, 1990, 144p.
- Morgan, Patrick M. Theories and approaches to international politics. What are we to think?. Oxford, New Brunswick: Transaction Books, 1987, 308p.
- Ojeda, Mario (compilador). Las relaciones de México con los países de América Central. México, D.F.: El Colegio de México, 1985, 150p.
- Ojeda, Mario. México: el surgimiento de una política exterior activa. México, D.F.: SEP, Foro 2000, 1986, 229p.
- Pellicer, Olga y Fagen, Richard. Centroamérica, futuro y opciones. Lecturas de El Trimestre Económico (50). México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1983, 243p.
- Powell, Charles A., Dyson, James W. y Purkitt, Helen E. "Opening the black box: cognitive processing and optimal choice in foreign policy decision making", en New Directions in the Study of Foreign Policy, Hermann, Charles F., Kegley, Charles W.Jr. y Rosenau, James, (editores). Londres: Unwin Hyman Inc., 1987, capítulo 11, pp.203-220.
- Roett, Riordan (compilador). México-Estados Unidos. México D.F.: Siglo XIX Editores,
- Rosati, Jerel A. "The impact of beliefs on behavior: the foreign policy of the Carter administration", en Foreign Policy Decision Making. Perception, Cognition, and Artificial Intelligence, Sylvan, Donald A. y Chan, Steve, (editores). Nueva York: Praeger, 1984, capítulo 7, pp.158-191.
- Rosenau, James N., (editor). Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems. Princeton Center of International Studies. Nueva York: The Free Press, 1969.
- Rosenau, James N. "Toward single-country theories of foreign policy: the case of the USSR", en New Directions in the Study of Foreign Policy, Hermann, Charles F., Kegley, Charles W.Jr. y Rosenau, James, (editores). Londres: Unwin Hyman Inc., 1987, capítulo 4, pp.53-74.

- Rosenzweig, Gabriel. "La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979. Perspectivas para los próximos años", en Pellicer, Olga (editora). La política exterior de México: desafíos en los ochenta. México, D.F.: Ensayos del CIDE, Colección de Estudios Políticos 3, enero 1983, pp.235-272.
- Russet, Bruce y Starr, Harvey. World Politics. The menu for choice. Nueva York: W.H.Freeman and company, 1981, 3era edición (1989), 619p.
- Salinas de Gortari, Carlos. El reto. México D.F.: Editorial Diana S.A., 1988, 147p.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. Política exterior de México, 175 años de historia. México D.F.: Archivo Histórico Diplomático Mexicano, cuarta época, tomo I, 1985, 365p.
- Sylvan, Donald A. y Chan, Steve, (editores). Foreign Policy Decision Making. Perception, Cognition, and Artificial Intelligence. Nueva York: Praeger, 1984, 343p.
- Serrato, Marcela. "Las dificultades financieras de México y la política financiera hacia el exterior", en Pellicer, Olga (editora). La política exterior de México: desafíos en los ochenta. México, D.F.: Ensayos del CIDE, Colección de Estudios Políticos 3, enero 1983, pp.287-301.
- Walker, Stephen G. "Role Theory and the Origins of Foreign Policy", en New Directions in the Study of Foreign Policy, Hermann, Charles F., Kegley, Charles W.Jr. y Rosenau, James, (editores). Londres: Unwin Hyman Inc., 1987, capítulo 14, pp.269-284.
- Williamson, Samuel F. Jr. "Theories of organizational process and foreign policy outcomes", en Diplomacy; new approaches in History, Theory and Practice. Lauren, Paul Gordon, (editor). Nueva York: The Free Press, 1979, 286p.

ARTICULOS DE REVISTAS.

- Aguilar Camín, Hector, (et.al.). "México/Estados Unidos: la nueva vecindad", en Nexos, volumen 12, número 143, noviembre de 1989, pp. 25-32.
- Babbit, Bruce. "México: rumbo a Estados Unidos", en Nexos, volumen 12, número 137, mayo de 1989, pp.45-50.
- Basañez, Miguel. "Elecciones, popularidad y reelección", en Este País, septiembre de 1991, pp.11-14.
- Berkstein K., Samuel. "México: estrategia petrolera y política exterior", en Foro Internacional, volúmen XXI, número 1, julio-septiembre 1980, pp.65-82.
- Cornelius, Wayne A. "Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986-1987", en Foro Internacional, volumen XXIX, número 2, octubre-diciembre 1988, pp.212-235.
- Cruz, Alma Rosa. "Tendencias históricas en la política exterior de México hacia Centroamérica", en Cuadernos de política exterior mexicana, Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México. México, D.F.: Unidad de publicaciones del CIDE, año 2, número 2, 1986, pp.265-276.
- "El presidente", Nexos, volumen 11, número 129, septiembre de 1988, 65p.
- Feinberg, Richard. "Centroamérica: opciones para la política norteamericana en los ochenta", en Foro Internacional, volúmen XXIII, número 2 (90), octubre-diciembre 1983, pp.121-132
- Foro Internacional, "La política exterior de México, 1976-1982", volúmen XXIV, número 3 (95), enero-marzo 1984, varios artículos.
- Garza, Humberto. "La ostpolitik de México:1977-1982", en Foro Internacional, volúmen XXIV, número 3 (95), enero-marzo 1984, pp.341-357.
- Garza, Humberto. "La nueva distensión internacional: los efectos para México", en Foro Internacional, volumen XXX, número 2, octubre-diciembre 1989, pp.197-214.

- Gil Villegas, Francisco. "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", en Foro Internacional, volumen XXV, número 2, octubre-diciembre 1984, pp.190-201.
- Gil Villegas, Francisco. "Balance y perspectivas a futuro. Política exterior de México, década de los 80, Quo Vadimus?", en Con.tacto, tres partes, año 1, números 8, 9 y 10, 1991.
- Gil Villegas, Fransisco. "El estudio de la política exterior de México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teorico-metodológica", en Foro Internacional, volumen XXIX, número 4, abril-junio 1989, pp.662-692.
- González, Guadalupe. "Relaciones México-Estados Unidos, septiembre-noviembre de 1990", en Estados Unidos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, volumen1, número 0, pp.32-35.
- Green, Rosario. "México: la política exterior del nuevo régimen", en Foro Internacional, volumen XVIII, número 1 (69), julio-septiembre 1977, pp.1-9.
- Green, Rosario. "Cambios recientes en la política exterior del gobierno mexicano", en Foro Internacional, volumen XIX, número 3, enero-marzo 1979, pp.453-470.
- Herrera-Lasso, Luis. "Las fronteras geopolíticas de México", en Cuadernos de política exterior mexicana, Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México. México, D.F.: Unidad de publicaciones del CIDE, año 2, número 2, 1986, pp.261-264.
- Herrera-Lasso, Luis. "México y la distensión internacional en el periodo 1976-1982. Balance y perspectivas", en Foro Internacional, volumen XIX, número 3, enero-marzo 1979, pp.358-369.
- Herrera, René y Ojeda, Mario. "La política de México en la región de Centroamérica", en Foro Internacional, volumen XXIII, número 4 (92), abril-junio 1983, pp.423-440.
- Insulza, José Miguel. "Centroamérica: el mito de la seguridad", en Nexos, volumen 10, número 114, julio de 1987, pp.37-42.

- Kaufman Purcell, Susan. "Mexico-US relations: big initiatives can cause big problems", en Foreign Affairs, volúmen 60, número 2, invierno 1981-1982.
- Lentner, Howard H. "Estados Unidos y sus vecinos: la política internacional en América del Norte a fines del siglo XX", en Foro Internacional, volumen XXX, número 2, octubre-diciembre 1989, pp.246-272.
- Meyer Cosío, Lorenzo. "El auge petrolero y las experiencias mexicanas disponibles. Los problemas del pasado y la visión del futuro", en Foro Internacional, volúmen XVIII, número 4, abril-junio 1978, pp.577-590.
- Newsweek, edición internacional:- "Mexico's new generation: will Salinas go for reform?", 19 octubre de 1987.  
 - "The giant killer, Mexico's Salinas gets tough fast", 8 de mayo de 1989.  
 - "Mexican Miracle", 27 de mayo de 1991.
- Núñez, Georgina R. "Propuesta para el diseño de un mapa de toma de decisiones de E.U. hacia México: migración y narcotráfico", en Cuadernos Semestrales del CIDE, número 11, pp.325-364.
- Ojeda, Mario. "El poder negociador del petroleo", en Foro Internacional, volúmen XXI, número 1, julio-septiembre 1980, pp.44-63.
- Ojeda, Mario; del Villar, Samuel y Bustamante, Jorge. "Cuestiones clave en las relaciones México-Estados Unidos", en Foro Internacional, volúmen XIX, número 2, octubre-diciembre 1978, pp.303-325.
- Pellicer de Brody, Olga. "El petroleo en la política de Estados Unidos hacia México, 1976-1980", en Foro Internacional, volúmen XXI, número 3, enero-marzo 1981, pp.319-335.
- Ramos, José María. "La política exterior de México y Estados Unidos: tendencias recientes en la relación a nivel presidencial", en Revista Mexicana de Política Exterior. México D.F.: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, año 7, número 26, primavera 1990, pp.8-12.

- Reyes Heróles, Federico. "CSG. De la debilidad al liderazgo", en Este País, septiembre de 1991, pp.2-10.
- Rico, Carlos. "Una vuelta en la montaña rusa. Relaciones mexicano-estadounidenses después de la posguerra y desafíos del futuro inmediato", en Foro Internacional, volumen XXIX, número 3, enero-marzo 1989, pp.387-404.
- Rosenzweig-Díaz, Alfonso. "México ante los Estados Unidos de América", en Examen, año 1, número 6, 15 de noviembre de 1989, pp.12-14.
- Sanchez Susarrey, Jaime. "México ante el golfo Pérsico ¿sí o no?", en Vuelta, volumen 15, número 173, abril de 1991, pp.62-64.
- Smith, Peter H. "Mexamérica: el comienzo del futuro", en Nexos, volumen 13, número 146, febrero de 1990, pp.53-56.
- Tovar, Sergio. "Viaje del Presidente de México a los Estados Unidos", en Examen, año 1, número 6, 15 de noviembre de 1989, p.35.
- Thorup, Cathryn L. "Más allá del romance bilateral", en Nexos, volumen 13, número 146, febrero de 1990, pp. 57-60.

#### ARTICULOS DE PERIODICOS.

- "Excerpts from toasts by Carter and López Portillo", en The New York Times, 19 de febrero 1976.
- Fuentes, Carlos. "Listen Yankee! Mexico is a nation not an oil well", en The Washington Post, 11 de febrero 1979.
- Solana-Martino, Angel. "A Latin American perspective on the Carter-López Portillo summit. Mexico bids for a role in a new international order", en Los Angeles Times, 11 de febrero 1979.

*Uno más Uno*, México D.F.: - "Bush no desea malentendidos con México", 4 de mayo 1990, primera plana.  
 - "Inauguración de la exposición 'México: esplendor de 30 Siglos'", 2 de octubre 1990, p.23.

#### DOCUMENTOS.

"Cronología de noticias", Revista mexicana de política Exterior. Publicación trimestral. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, números 22 (año 6, enero-marzo 1989) al 30 (primavera de 1991).

López Portillo, José. Centroamérica y el Caribe. Cuadernos de filosofía política, número 60. México D.F.: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982, 64p.

José López Portillo. En la ONU, Washington y Panamá. Cuadernos de filosofía política, número 25. México D.F.: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979, 123p.

López Portillo, José. En torno a la visita del presidente Carter a México. Cuadernos de filosofía política, número 17. México D.F.: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979, 96p.

Salinas de Gortari, Carlos. Desempeño activo y digno en el ámbito internacional. Primera gira internacional del presidente Carlos Salinas de Gortari, 8 al 15 de julio de 1989. México D.F.: Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1989, 387p.

Salinas de Gortari, Carlos. "Discurso pronunciado ante el Congreso de los Estados Unidos de América". Examen, año 1, número 6, 4 de octubre de 1989.

Salinas de Gortari, Carlos. Ideas y compromisos. Tesis de campaña. México D.F.: PRI, Comité Ejecutivo Nacional, 1988, 217p.

Salinas de Gortari, Carlos. Por la política moderna. Cien temas. México D.F.: PRI, Comité Ejecutivo Nacional, 1987, 99p.

- Salinas de Gortari, Carlos. Primer informe de gobierno, 1 de noviembre 1989. México D.F.: Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1989, 62p.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La renegociación de la deuda externa en México, México D.F., julio de 1989, 26p.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La renegociación de la deuda externa en México, México D.F., 4 de febrero de 1989, 29p.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. El ejecutivo ante la nación y ante el mundo, 1976-1982. Dirección general de documentación y análisis. México D.F.: SPP, 1982, 497p.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Manual de la filosofía política del presidente José López Portillo, 1977. Dirección general de documentación y análisis. México D.F.: SPP, 1977, pp.297-310.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Manual de la filosofía política del presidente José López Portillo, 1978. Dirección general de documentación y análisis. México D.F.: SPP, 1978, pp.117-132.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Manual de la filosofía política del presidente José López Portillo, 1979. Dirección general de documentación y análisis. México D.F.: SPP, 1979, pp.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Manual de la filosofía política del presidente José López Portillo, 1980. Dirección general de documentación y análisis. México D.F.: SPP, 1980, pp.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. Informe de Labores, México 1976-1977. Dirección general de archivo, biblioteca y publicaciones. Tlatelolco, D.F.: SRE, 1 de septiembre 1976- 31 de agosto 1977, 263p.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. Informe de Labores, México 1977-1978. Dirección general de archivo, biblioteca y publicaciones. Tlatelolco, D.F.: SRE, 1 de septiembre 1977- 31 de agosto 1978, 217p.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Informe de Labores, México 1978-1979. Dirección general de archivo, biblioteca y publicaciones. Tlatelolco, D.F.: SRE, 1 de septiembre 1978- 31 de agosto 1979,

Secretaría de Relaciones Exteriores. Informe de Labores, México 1979-1980. Dirección General de archivo, biblioteca y publicaciones. Tlatelolco, D.F.: SRE, 1 de septiembre 1979- 31 de agosto 1980, 114p.

Secretaría de Relaciones Exteriores. "Objetivos de la acción internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994", Textos de Política Exterior, número 5, 1989.

Los presidentes de México. Discursos Políticos, 1910-1988, Tomo V: José López Portillo; Miguel de la Madrid Hurtado. México D.F.: Presidencia de la República; El Colegio de México, 1988, 817p.