

# Estados Unidos-México: entre el conflicto y la cooperación gubernamental (1981-1990)

José María Ramos

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se describen y analizan los acontecimientos políticos y económicos más importantes que caracterizaron la relación entre México y Estados Unidos durante el lapso de 1981 a 1990, y se otorga una atención especial a la política del gobierno estadounidense hacia México. Desde nuestra perspectiva, este periodo significó un cambio en la manera de concebir a México por parte de los presidentes Ronald Reagan y George Bush, lo cual ocurrió porque ambos presidentes tuvieron la disposición de evitar o disminuir las divergencias en la relación bilateral, con la idea de obtener la cooperación de México. Sin embargo, este interés no impidió que se presentaran conflictos en los asuntos que componen la agenda política. Esta situación se debió a que algunos legisladores o agencias gubernamentales norteamericanas formularon críticas a ciertos asuntos de la relación, lo que dio pie a que se presentaran tensiones o conflictos. Esto determinó que la relación política binacional presentara características distintas en cada problema bilateral en el transcurso del periodo de estudio. Los factores que explican dicha situación se relacionan con el contexto político-económico interno de cada país, por lo que representan la naturaleza de la interacción entre México y Estados Unidos.

Los temas que se analizan de la agenda política bilateral son: el sistema político y económico, la política exterior mexicana hacia Centroamérica, la migración y el narcotráfico. Estos problemas adquirieron importancia en una coyuntura específica o en el transcurso del periodo de estudio, lo cual provocó repercusiones de tipo político, económico y social. Asimismo, cada uno de estos temas tuvo su problemática específica, debido a su propio contenido y a la participación de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales que se ubican en los niveles nacional, regional y local.

El trabajo se ha dividido en dos periodos. La primera parte abarca los años que van de 1981 a 1984; en este lapso el problema que sobresale es la crisis económica mexicana, la cual deter-

minó que México incrementara su dependencia con relación a Estados Unidos; otro tema relevante fue la política exterior mexicana hacia Centroamérica, en donde las diferentes posiciones de ambos países en torno a las causas y alternativas de solución al conflicto regional provocaron divergencias. El segundo periodo comprende de 1985 hasta los primeros cinco meses de 1990. En este lapso los temas que destacan son la política interna de México, el narcotráfico y la migración de mexicanos indocumentados hacia Estados Unidos, respectivamente.

## EL PERIODO DE 1981-1984

### 1981: *Antecedentes de la crisis económica de México*

En 1981, México se encontraba de nuevo en una situación de inestabilidad económica, cuyo contexto sería algo característico en la década de los años ochenta. Esta situación determinó que se establecieran mayores vínculos económicos con Estados Unidos, en especial en el aspecto financiero.

La inestabilidad económica estuvo influida por el siguiente contexto nacional y mundial. En el primer caso, la política económica del gobierno mexicano giró en torno a los ingresos obtenidos por las exportaciones petroleras. Esta política impactó positivamente en algunas variables macroeconómicas.<sup>1</sup> Sin embargo, paralelamente a este crecimiento, se fueron acumulando una serie de errores de política económica interna que aunados a un panorama internacional desfavorable dieron pie a que se limitara el crecimiento.

<sup>1</sup> Por ejemplo, el PIB por persona se incrementó de un 3.9% en 1978 a un 5.1% en el año de 1981; el desempleo urbano osciló de un 6.8% a un 4.5% durante ese mismo periodo y el crecimiento de la economía fue de un promedio de 8% anual también en este lapso. Sin embargo, el PIB industrial era de 10.4% en el año de 1978 respecto a un 8.6% en 1981 y por su parte la tasa de inversión fue de 15.2% respecto a un 19.7% en esos dos años.

Desde la perspectiva gubernamental, las causas de la inestabilidad fueron provocadas por factores internos y externos. En el primer caso, el excesivo gasto público y privado aumentaron la inflación en cerca de un 100%; además, existía un déficit fiscal y un desequilibrio externo; la inflación superior a la que prevalecía a nivel internacional condujo a una sobredevaluación creciente del peso frente al dólar, lo que agudizó el desequilibrio llegando a niveles de hiperinflación.<sup>2</sup> En cambio, entre los factores externos, el más importante se relacionó con la reducción del precio internacional del petróleo y, dado que México dependía en gran medida de los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras, el impacto fue muy grande. También en el plano mundial existía una recesión de la economía, particularmente en Estados Unidos. Esto incidió para que los países industrializados desarrollaran tendencias proteccionistas; por lo tanto, los ingresos de las exportaciones no petroleras también se redujeron.

Las consecuencias adversas que provocaba la inestabilidad económica influyeron para que México negociara con Estados Unidos la venta de 109 mil millones de barriles de petróleo para su reserva estratégica.<sup>3</sup> Este convenio fue suscrito con el Departamento de Energía, llegándose al acuerdo que México enviaría 50 mil barriles diarios de crudo hasta el año de 1986. La importancia que representaban para México sus reservas de energéticos dieron pie a que en algunos sectores del gobierno y de la opinión pública mexicana se difundiera la idea de que con el petróleo se lograría el desarrollo económico nacional. Además se consideró que, al contar con la capacidad productiva de los energéticos, se podrían negociar con Estados Unidos los problemas bilaterales en condiciones de igualdad. Si bien el poseer una capacidad petrolera puede ser un elemento para influir en la negociación internacional, su efectividad estará en relación con el conocimiento y manejo político-económico

que se manifieste en la coyuntura del asunto.<sup>4</sup> Además, resultaba difícil que a partir del petróleo México resolviera completamente los problemas bilaterales con Estados Unidos.<sup>5</sup> Esto era imposible debido a la heterogeneidad de actores que participan en cada tema bilateral, a la complejidad de cada problema y a la falta de voluntad política de ambos gobiernos para definir una política exterior integrada.

### EL ASCENSO DE RONALD REAGAN A LA PRESIDENCIA DE ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA BILATERAL

El ascenso del presidente Ronald Reagan al gobierno de Estados Unidos modificó el carácter de la política norteamericana hacia México. Por ejemplo, a inicios de su administración, evitó colocar el asunto del petróleo como el centro de su política o como un tema central de la relación bilateral. Con tal actitud, se trataba de disminuir el impacto político que había causado el petróleo en la relación.<sup>6</sup> Además existía el propósito del presidente Reagan de impulsar el interés nacional de Estados Unidos a través de los empresarios, ya que se consideraba que este sector podría evitar las divergencias políticas que provocaba el problema de Centroamérica.<sup>7</sup> Sin em-

<sup>2</sup> Jaime Ros, "La crisis de México", en *Nexos*, núm. 67, México, julio 1983.

<sup>3</sup> Cecilia Fuertes, "Hacia la articulación de una nueva política petrolera internacional", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, CIDE, año IV, núm. 1, enero-marzo 1984.

<sup>4</sup> Al respecto consúltese el trabajo de Mario Ojeda, "El poder negociador del petróleo: el caso de México", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. 1 (81), julio-septiembre 1980.

<sup>5</sup> Sobre este aspecto es de interés el trabajo de Olga Pellicer, "Las relaciones entre México y Estados Unidos bajo el signo del petróleo", 1979.

<sup>6</sup> Asimismo, a principios de su administración tenía el propósito de conquistar personalmente las simpatías de los mexicanos utilizando un excelente aparato publicitario; además, tenía el interés de convencer a la opinión pública de ambos países de su voluntad de otorgar un trato respetuoso y favorable a México, país que "ocupa un nuevo y mayor *status* en la política internacional". Ver Olga Pellicer, "La política del Poder Ejecutivo estadounidense hacia el petróleo mexicano (1976-1982)", en Miguel Wionczek (coord.), *Energía en México: Ensayos sobre el pasado y el presente*, México, El Colegio de México, 1982.

<sup>7</sup> Para desarrollar esta estrategia, se tratarían de revitalizar organismos tales como el Consejo de las Américas, la Cámara Americana de Comercio y la Comisión de las Californias. Esta política implicaba trasladar el manejo político de las relaciones bilaterales hacia los gobiernos locales. Olga Pellicer, *idem*.

bargo, la mayor parte de estas propuestas no fueron desarrolladas propiamente por el Ejecutivo, por el contrario, en el caso de las instancias no gubernamentales, éstas ya se encontraban funcionando y siguieron impulsándose por su propia iniciativa. Por estos factores, parece conveniente anotar que las perspectivas de la política bilateral que se esperaban del presidente Reagan estuvieron motivadas más por una percepción política de coyuntura que por un análisis objetivo de lo que implica la relación bilateral.

Siguiendo esta línea, también nos parece importante cuestionar el hecho de en qué medida la relación política estuvo influenciada por el ascenso del presidente Reagan. Esta reflexión es importante porque generalmente se ha sostenido que la relación fue influida por una "política de mano dura" del presidente norteamericano hacia México. A nuestro parecer, en este planteamiento se descarta o se desconoce el carácter de la relación bilateral, los elementos que integran el proceso de la toma de decisiones del sistema político o de la política exterior norteamericana y la prioridad política que otorgaría el presidente al gobierno mexicano. Por ello, en este trabajo se planteará que el presidente Reagan definió ciertos cambios en las acciones de política exterior hacia México, donde la característica esencial fue tratar de disminuir el impacto político negativo que podría provocar un tema de la agenda bilateral. Con esta actitud se buscaba favorecer los espacios de cooperación y a partir de esto, se trataría de acercar a México hacia una posición si no igual a la del Ejecutivo norteamericano, cuando menos conservadora o poco crítica hacia ciertos temas de interés para Estados Unidos.<sup>8</sup>

### **EL CONFLICTO DE CENTROAMÉRICA Y LA MIGRACIÓN DE MEXICANOS INDOCUMENTADOS HACIA ESTADOS UNIDOS**

**E**l tema de la política exterior mexicana hacia Centroamérica se convirtió en un problema de la agenda bilateral, a raíz de que México rompió sus relaciones diplomáticas con el gobierno

nicaragüense de Anastasio Somoza y por el apoyo que México otorgó a la Revolución sandinista. Esta participación regional estaba relacionada con la voluntad política del gobierno mexicano de ejercer una mayor influencia en la política internacional, para lo cual la capacidad petrolera representaba el sustento de la autonomía política y económica nacional; otro factor que influyó para que México le otorgara atención al conflicto regional tuvo que ver con la política norteamericana desarrollada hacia esa área. Sin embargo, el factor más importante lo representó la posibilidad de que ocurrieran una serie de conflictos violentos que afectarían la estabilidad social y política mexicana.

Para el año de 1981, en algunos sectores de Estados Unidos se comenzaron a divulgar varias interpretaciones acerca de la participación de México en Centroamérica. En primer lugar, se consideraba que si desde el punto de vista mexicano las razones del conflicto estaban relacionadas con las condiciones socioeconómicas, entonces se pensaba que México favorecería a la Unión Soviética y a Cuba, países que desde el punto de vista de Estados Unidos buscaban el propósito de establecer el comunismo en México. Una segunda interpretación sostenía que México estaba tratando de "comprar" la neutralidad comunista para evitar una desestabilización interna. Finalmente, se reconocía que México era un actor importante y no un simple objeto de la política internacional en la región. De esta interpretación existían tres variantes: a) Se pensaba que la política exterior mexicana era parte de una más amplia política de estabilidad interna para disminuir las protestas de la izquierda en México; b) un objetivo de México era convertirse en una potencia regional y; c) México se proponía ser el principal competidor de Estados Unidos por la hegemonía regional.<sup>9</sup>

La interpretación que adquirió mayor consenso en Estados Unidos es la que plantea que el objetivo de los movimientos revolucionarios en Centroamérica tiene como meta la expansión del comunismo hacia México, lo cual perjudicaría la seguridad nacional norteamericana. A partir de esta óptica, Estados Unidos justificaría las diferentes acciones hacia Centroamérica en el transcurso de los años.

<sup>8</sup> Esta actitud no necesariamente fue una estrategia de política exterior del gobierno del presidente Reagan hacia México.

<sup>9</sup> Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP-Foro 2000, 1986.

Durante el periodo de 1980 a 1981, el gobierno estadounidense trató de mantener una separación de su política hacia Centroamérica y el resto de los temas de la agenda bilateral con México. Con esta actitud se pretendía no complicar las relaciones, y en parte representaba un reconocimiento a la tradición de la política exterior mexicana. Por su parte México, al plantear sus divergencias con Estados Unidos acerca de las causas y alternativas de solución al conflicto regional, trató de que las diferencias no provocaran mayores tensiones,<sup>10</sup> ya que se percibía la dificultad de establecer espacios de cooperación bilateral si se incluía el tema de Centroamérica, el cual contenía sesgos políticos e ideológicos bien definidos. Por ese motivo, fue notorio que se haya planteado la necesidad de lograr un acuerdo, no obstante que se reconocía de antemano que las posiciones de cada país eran irreconciliables entre sí.

Otro problema relevante en la relación política es la migración ilegal de mexicanos indocumentados hacia Estados Unidos, asunto que es considerado dentro de la agenda bilateral a raíz de las repercusiones políticas y económicas que ocasiona en ambos países. Asimismo, las diferentes propuestas de política inmigratoria de Estados Unidos han provocado ciertas tensiones, ya que generalmente no se ha tomado en cuenta la posición de México en el diseño de tales políticas, de ahí que se diga que exista una postura unilateral de parte del gobierno norteamericano. Otros factores que han originado divergencias lo representan las distintas perspectivas que cada país tiene sobre los orígenes del problema y por igual, a las diferentes alternativas de solución. En conjunto, estas fuentes de conflicto han estado presentes en la discusión de la migración desde hace varios años.

El primer antecedente de política inmigratoria de la administración del presidente Reagan tuvo que ver con la propuesta que envió al Congreso a

mediados del año de 1981.<sup>11</sup> En esta iniciativa se contemplaba analizar la estadía temporal de los trabajadores indocumentados, el incremento de las visas anuales para residentes legales, y la creación de un programa piloto que permitiera el ingreso de "trabajadores huéspedes". Estas medidas provocaron algunos efectos en la percepción política de México, la cual se caracteriza porque en cualquier propuesta para restringir el flujo de mexicanos indocumentados, algunos sectores mexicanos perciben que Estados Unidos pretende presionar a México para que cambie su actitud hacia un determinado tema bilateral. Sin embargo, la política inmigratoria norteamericana responde a otros aspectos más complejos de tipo social, político, económico y jurídico.

### 1982: LA CRISIS ECONÓMICA Y LA DEPENDENCIA CON ESTADOS UNIDOS

**A** medida que persistía la inestabilidad económica, Estados Unidos continuaba siendo un gran apoyo para México. Esta relación se favoreció por las ventajas que representa la dependencia económica con Estados Unidos; además, por la magnitud y la intensidad de la relación bilateral y por lo que en sí mismo representa la vecindad geográfica. Con este tipo de relación económica, puede decirse que existió una nueva expresión de "relación especial", la cual no excluyó tensiones en otros temas bilaterales.

En 1982, los efectos de la crisis continuaron caracterizando la economía mexicana.<sup>12</sup> En este contexto, el gobierno devaluó el peso frente al dólar a una paridad de 26 pesos por dólar, en fe-

<sup>10</sup> La posición de México sobre las causas del conflicto se relaciona con las deficientes condiciones de vida en que se encuentran los sectores marginados de Centroamérica.

<sup>11</sup> Manuel García y Griego, La Comisión Selecta, la administración Reagan y la política norteamericana sobre indocumentados: un debate en transición, en Lorenzo Meyer (comp), *México-Estados Unidos 1982*, México, El Colegio de México, 1982.

<sup>12</sup> Se manifestó una contracción de la inversión en un —16.8%, el PIB por persona tuvo una reducción de —2.7%, lo que fue paralelo a la disminución del salario real; el desempleo abierto fue de cerca del 9%, mientras que el PIB industrial se redujo a un 1.5% a diferencia de 8.6% en el año de 1981 y por último, la producción en la industria de la construcción decayó de un —4.2% respecto a un 11.8% en 1981.

brero de 1982. Asimismo, el Banco de México sufrió una pérdida de sus reservas monetarias a fines del primer semestre, lo que provocó una reducción de su nivel de liquidez; por otro lado, las crecientes presiones inflacionarias —durante el primer semestre una inflación estimada en 32%— se agudizaron por el aumento de precios de algunos productos y servicios, originando ciertos temores de una nueva devaluación del peso, lo cual incrementó la fuga de capitales; prueba de esta inseguridad económica es el hecho de que para el mes de junio de 1982, el sector privado nacional tenía cerca de 26 mil millones de dólares acumulados en el exterior. Al mismo tiempo el monto de la deuda externa se estimaba en cerca de 85 mil millones de dólares, cantidad que influyó para que los organismos financieros internacionales se negaran a seguir otorgando créditos a México.<sup>13</sup> Otros factores que influyeron en la inestabilidad de la economía fue la disminución del turismo extranjero y la concentración del ingreso, lo que estimuló el gasto turístico de algunos grupos sociales de medianos y altos ingresos. Todos estos factores repercutieron para que se decretara la nacionalización de la banca y el control de cambios en septiembre de 1982.

La situación económica en que se encontraba México y la dificultad para allegarse recursos financieros repercutió en la crisis económica interna, por lo que el acuerdo preliminar con el Fondo sirvió para atenuar los efectos negativos

<sup>13</sup> Sin embargo, posteriormente el Banco de Pagos Internacionales de Basilea otorgó un crédito por cerca de 1 mil 850 millones de dólares, de los cuales el Banco de la Reserva Federal concedió la mitad del préstamo y el resto once bancos centrales de los países industrializados. En el nivel multilateral, el gobierno mexicano inició negociaciones con los principales bancos del mundo para reestructurar la deuda externa total, buscando con ello una transferencia de los vencimientos a corto plazo. El resultado de esta política fue que se le otorgó una prórroga de 90 días para el pago principal de la deuda que vencía a partir de agosto de 1982 —10 mil millones de dólares— esto significó que el gobierno mexicano sólo haya pagado por intereses 1 mil millones de dólares mensuales en los meses siguientes. Cabe señalar que la banca internacional aceptó la suspensión temporal y parcial de pagos a condición de que el gobierno mexicano celebrara un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, a partir del cual se concederían nuevos créditos y se reestructuraría la deuda externa. Guadalupe González y Federico Salas, "La crisis mexicana, las negociaciones con el exterior y el impacto probable en las relaciones México-Estados Unidos", en *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, CIDE, año I, núm. 1, 1984.

de la inestabilidad antes del ascenso de la nueva administración en diciembre de 1982. Las condiciones para acceder al crédito y a la reestructuración de la deuda externa con el Fondo se ubicaron en una perspectiva monetaria ortodoxa.<sup>14</sup> Las características del acuerdo eran las siguientes:

En agosto de 1982, México recibió del Fondo la promesa de obtener 3 mil 900 millones de dólares en los tres años del acuerdo. La firma del convenio en noviembre le permitió por completo acceder a los 1 mil 850 millones de dólares prometidos por el Banco de Pagos Internacionales; y además, a los 1 mil millones de dólares ofrecidos por el gobierno norteamericano, a cuenta de futuras ventas de petróleo y otros créditos de esa nación (...) para la adquisición de granos y alimentos.<sup>15</sup>

Este acuerdo representó otro precedente de la participación explícita o implícita del Fondo en la orientación de la política económica mexicana. Además, cabe destacar la amplia y rápida movilización de las más altas esferas de decisión de la política económica del gobierno norteamericano, como el Sistema de Reserva Federal que regularmente actúa con cierta autonomía y en los asuntos de mayor prioridad, teniendo una injerencia importante en los acuerdos financieros con México. Esta instancia, junto con el Departamento del Tesoro ejercería una influencia determinante en las futuras negociaciones de los paquetes financieros hacia México; cuya participación tenía que ver, con los posibles efectos que podría provocar una insolvencia del sistema financiero internacional y por los intereses económicos que tiene el capital privado estadounidense en México.

<sup>14</sup> Esto implicaba una reducción del déficit público del 17% al 8.5% del PIB; un endeudamiento externo del sector público de 5 mil millones de dólares; la reducción de la tasa de inflación del 100% al 50%; un crecimiento nominal de los salarios del 25%, más el pequeño ajuste del 10% al 12% a mediados del año y una perspectiva de crecimiento nulo o negativo durante un periodo de dos años. Jaime Ros, "La crisis de México", *op. cit.*

<sup>15</sup> Rosario Green, "Estados Unidos frente a la crisis financiera mexicana", en *México-Estados Unidos 1983*, México, El Colegio de México, 1983.

## LA ACTITUD DEL PODER EJECUTIVO DE ESTADOS UNIDOS HACIA LA POLÍTICA EXTERIOR REGIONAL MEXICANA

La política exterior de México hacia Centroamérica se caracterizó durante el año de 1982 entre otros por los siguientes acontecimientos. Por ejemplo, durante la visita del presidente López Portillo a Nicaragua propuso un plan de distensión.<sup>16</sup> En cambio, a principios de octubre, Estados Unidos convocó a algunos países del área a un evento denominado "Foro de Paz para la Democracia" que se efectuó en San José, Costa Rica; en este foro se excluyó a Nicaragua, Guatemala y Cuba; México fue invitado pero no asistió. Con esta actitud, el gobierno estadounidense trataba de imponer las acciones que estimaba convenientes para solucionar el conflicto regional, las cuales diferían sustancialmente de las propuestas mexicanas.

La crisis económica y la posibilidad de que se presentara una inestabilidad política y social en México y la propia perspectiva de la política exterior regional mexicana, influyeron para generar la discusión en algunos sectores gubernamentales norteamericanos sobre la posibilidad de presionar económicamente a México y así modificar su política regional. Un ejemplo de esto es que un grupo de congresistas norteamericanos envió una carta abierta al presidente Reagan, en donde le pedía que rescatara a México del comunismo y lo urgieron a tomar medidas más severas para evitar que el proceso se acentuara. Otro tipo de propuestas fueron las consideracio-

<sup>16</sup> Dicho plan contenía tres alternativas: primero, la continuación del diálogo entre Cuba y Estados Unidos; segundo, una solución negociada para El Salvador, con la cual México y otros países otorgarían seguridades a Estados Unidos acerca de sus preocupaciones sobre una paz negociada y finalmente, una serie de pactos de no agresión entre Nicaragua y Estados Unidos por un lado y entre Nicaragua y sus vecinos por la otra. Mario Ojeda, *op. cit.*

nes del asesor del Consejo de Seguridad Nacional, Roger Fontaine, quien favorecía presionar al gobierno mexicano en los asuntos de energéticos y de comercio, utilizando para esto la amenaza de cierre de la frontera sur o de la inmigración de mexicanos indocumentados. Cabe indicar que estos puntos de vista también eran compartidos por los centros académicos como el Hoover Institution y el Center for Strategic Studies. Asimismo, otros sectores proponían que se ejerciera una mayor presión a México para que incrementara su producción de petróleo y que a su vez lo exportara hacia Estados Unidos. Estas presiones se concretaron en el Memorandum preparado por la Oficina del secretario de Estado asistente para Asuntos Interamericanos, en la cual se estimaba conveniente modificar la política exterior mexicana hacia Centroamérica.<sup>17</sup> También en este contexto, el entonces director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), William Casey, había ordenado la revisión de los documentos recientes acerca de la estabilidad política de México.<sup>18</sup>

Sin embargo, el presidente Reagan no juzgó conveniente llevar a cabo estas propuestas. Esto pudo relacionarse por la inconveniencia política de tales medidas o porque se concibió que apoyando económicamente a México, este país se adaptaría paulatinamente a los intereses regionales de Estados Unidos. Esta actitud de conciliar los distintos puntos de vista al interior del Poder Ejecutivo, tenía el objetivo de disminuir los conflictos innecesarios en la relación. No obstante, si los objetivos de hegemonía político-económica no han variado sustancialmente, es evidente que sí lo han hecho los mecanismos para alcanzar tales fines.

Respecto al problema de la migración, en el Senado norteamericano se propuso otro proyecto de ley sobre política migratoria. Esta iniciativa la sugirieron Alan K. Simpson, senador republicano por Wyoming y por Romano M. Mazzolli,

<sup>17</sup> María Rosa García, "Los ámbitos de discusión de las relaciones México-Estados Unidos en la campaña presidencial de 1984", en *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, México, CIDE, núm. 14, 2o. semestre 1983.

<sup>18</sup> Wayne A. Cornelius, "El Mexicano feo: México y Estados Unidos en la década de los ochenta", en *Nexos*, mayo 1985, núm. 89.

diputado demócrata por Kentucky.<sup>19</sup> Cabe mencionar que este proyecto fue “congelado” en la Cámara de Representantes durante las diferentes sesiones efectuadas en los años de 1982, 1983 y 1984.

Por otra parte, en la perspectiva que ubicaba el ascenso del presidente Reagan con una actitud de política más “dura” en sus relaciones con México y el nombramiento de John Gavin como embajador de Estados Unidos en ese país, representaban el instrumento para desarrollar la política de “intervención directa”.<sup>20</sup> Sin embargo, cuando se dio a conocer públicamente el nombramiento del mencionado embajador, no se formuló alguna crítica. Desde la óptica de la política de “intervención directa”, los objetivos que debería seguir el embajador Gavin a partir de su designación como embajador en 1980 hasta el inicio de la crisis económica de 1982, consistían en formular pronunciamientos contra la crisis y extender la preocupación de Estados Unidos sobre la situación de la economía mexicana y evitar el colapso de México.<sup>21</sup> Desde nuestra perspectiva, no parece válido que el embajador Gavin se proponía llevar a la práctica su política de “intervención directa” durante el periodo de 1980 a 1982, ya que los acuerdos financieros establecidos y la decisión del presidente Reagan de evitar las presiones económicas contra México para cambiar su política exterior regional, representaron dos aspectos que beneficiaron a México. Por esta razón, tratar de sostener la tesis “intervencionista” del embajador Gavin como una estrategia de la política exterior de Estados Unidos, requiere un

<sup>19</sup> Las características de este proyecto se resumían de la siguiente manera: Aplicación de sanciones para los patrones que emplearan trabajadores indocumentados, y a las agencias y sindicatos que reclutaran obreros sin la documentación necesaria para laborar; la regularización de algunos inmigrantes por medio de una “amnistía” que proporcionaría la residencia temporal a aquellas personas que hubieran ingresado a Estados Unidos desde el primero de enero de 1980 y la residencia permanente para aquellos indocumentados que han vivido en Estados Unidos desde 1978; la introducción de un sistema nacional de identificación como constancia de legalidad para solicitar trabajo; la revisión de los programas temporales de trabajadores huéspedes H-2 y el incremento del presupuesto de la patrulla fronteriza. *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, septiembre, 1985.

<sup>20</sup> Carlos Ramírez, “Operación Gavin: México en la diplomacia de Reagan”, México, *El Día*, 1987.

<sup>21</sup> *Ídem*.

mayor fundamento según los mecanismos del proceso de toma de decisiones de la política exterior y del sistema político norteamericano. Sería más adecuado plantear que las acciones que desarrolló el embajador Gavin buscaban provocar un impacto específico en la relación. Este impacto podría ubicarse en un intento de modificar la política exterior mexicana hacia Centroamérica, en un contexto en que Estados Unidos requería de un cierto consenso para ejercer sus acciones de política regional.

El estado de la relación entre México y Estados Unidos durante el año de 1982 tuvo una singular importancia, ya que al igual que en 1981, la crisis económica de 1982 determinó una atención especial por parte del Poder Ejecutivo norteamericano. Así, si en lo económico la relación se caracterizó por acciones de cooperación, en lo político el Ejecutivo optó por una actitud de conciliación, a pesar de la divergencia que provocaba la posición de México hacia Centroamérica.

### **1983: LA INSERCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO EN LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS**

**E**n el año 1983 se creó el Grupo de Contadora por Colombia, Panamá, Venezuela y México. A través de ese grupo, el gobierno mexicano ejercería su política hacia Centroamérica, lo cual implicaba el cambio de una estrategia unilateral por una política multilateral. Esta modificación de la política exterior representaba una alternativa para evitar posibles represalias de Estados Unidos, con lo cual se dejaba entrever la vulnerabilidad política de México, en la medida en que la situación económica interna empeoraba. Por ello no puede decirse que el petróleo mexicano fue un instrumento de negociación o de autonomía política permanente, sino sólo un factor coyuntural.

Asimismo, durante ese año fue notorio el interés de México en reiterar su posición acerca del conflicto regional y tratar de presionar al gobierno norteamericano para que compartiera su postura del problema centroamericano. En cambio, Estados Unidos trató de minimizar el asunto del conflicto, apoyando verbalmente la posición mexicana y las acciones del Grupo de Contadora, aunque en la práctica el gobierno norteamericano

no desarrollara las acciones que estimaba más convenientes.<sup>22</sup>

En el aspecto económico, los antecedentes de la crisis de México y la política económica desarrollada por el presidente De la Madrid, continuaron fomentando una mayor dependencia con Estados Unidos, incrementando así el proceso de integración.

Resta mencionar que si bien la crisis económica mexicana debilitó la capacidad de negociación de México con respecto a Estados Unidos, en otro sentido significó una alternativa para obtener los apoyos financieros indispensables para disminuir la inestabilidad. Empero, esta situación puede ocasionar que las causas estructurales de la crisis no se solucionen, prefiriendo, en su caso, preservar la dependencia político-económica con Estados Unidos.

#### **1984: EL CONFLICTO DE CENTROAMÉRICA Y SUS NUEVOS ASPECTOS DE DIVERGENCIA**

**E**n el año 1984, el tema central de la relación política fue de nuevo el problema de Centroamérica. En febrero, el general Paul F. Gorman, jefe del Comando Sur de Estados Unidos, presentó un testimonio acerca de México ante el Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes, en el cual aseguró que México se convertiría en el problema principal de seguridad para Estados Unidos en un plazo de diez años, a menos que ocurriera un cambio.

Asimismo, a principios de abril se dio a conocer en la revista *Newsweek* (2 de abril de 1984) un supuesto documento interno del gobierno norteamericano, titulado "Directiva de Seguridad Nacional núm. 124", que aparentemente contenía instrucciones del presidente Reagan al Departamento de Estado para que diseñara un plan maestro de comunicación y diplomacia, con la idea de convencer al presidente De la Madrid y a sus principales colaboradores de las virtudes de la lucha de Estados Unidos en contra del comunismo en Centroamérica. El argumento fundamental para llevar a la práctica tal acción se ba-

saba en los apoyos económicos que Estados Unidos otorgó a México. Cabe señalar que esta acción se dio a conocer en vísperas de la gira del presidente De la Madrid por Sudamérica y antes de su reunión con el presidente Reagan.<sup>23</sup> No obstante, no parece veraz esa política que pretendía desarrollar el Poder Ejecutivo, porque si Estados Unidos contara con voluntad política hubiera ejercido una acción más eficaz para erradicar lo que ellos llaman la "amenaza comunista", independientemente de que contaran o no con el apoyo mexicano; además, se ha observado que los apoyos económicos que Estados Unidos le ha concedido a México han influido en una disminución del activismo político regional; por estas razones, no ha sido necesario ejercer una serie de medidas que tengan como fin modificar radicalmente la postura mexicana hacia Centroamérica.

#### **LOS ANTECEDENTES DE LA ATENCIÓN DE ESTADOS UNIDOS HACIA LA POLÍTICA INTERNA**

**L**os antecedentes recientes para la atención de la opinión pública y de algunas instancias gubernamentales de Estados Unidos hacia el sistema político mexicano, se remontan a las acusaciones del periodista del *Washington Post*, Jack Anderson, quien con base en fuentes de la Agencia Central de Inteligencia y de la Agencia de Seguridad Nacional, sostenía que desde principios de su administración, el presidente De la Madrid había transferido al extranjero la cantidad de 162 millones de dólares para sus fondos privados. Esta acusación se difundió el mismo día en que el presidente de México sostendría una reunión con el presidente Reagan en Washington, D.C. Posteriormente, el mencionado periodista acusó al gobierno mexicano de ser una oligarquía semejante a la autocracia de Arabia Saudita y de estar propiciando la posibilidad de una guerra civil a través del fraude electoral.<sup>24</sup> Asimismo, en el esquema en que se ha ubicado la participación del embajador Gavin, resalta que de 1983 al primer semestre de 1984 se pronunció a favor de la sumisión de México a las políticas económica y exterior de Estados Unidos.<sup>25</sup> En cambio, a partir del

<sup>22</sup> Jorge Chabat, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1983: un compás de espera", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, México, CIDE, núm. 1, año IV, enero-marzo 1984.

<sup>23</sup> Mario Ojeda, *op. cit.*

<sup>24</sup> Mario Ojeda, *op. cit.*

<sup>25</sup> Carlos Ramírez, *op. cit.*

segundo semestre de 1984 existió una intervención directa de Estados Unidos y del propio embajador en los asuntos de política interna, consistente en el fomento de apoyos al Partido Acción Nacional (PAN), y se estimuló la alianza de ese partido con los empresarios y el clero.

El contexto para que se hayan definido estas acciones deriva de la preocupación de algunos sectores de Estados Unidos por un ambiente de cierta inestabilidad social y, con ello, del futuro de la estabilidad política mexicana. Así, con la posibilidad de que ocurra tal inestabilidad, algunos sectores norteamericanos favorecían un sistema político bipartidista. Desde su perspectiva, esto permitiría establecer en México un sistema semejante al norteamericano, lo cual supuestamente permitiría una estrecha relación política que influiría en un alineamiento de México a Estados Unidos en la confrontación global Este-Oeste. Desde nuestro punto de vista debe entenderse que, a medida de que algunos sectores de Estados Unidos perciban que sus intereses económicos o políticos están en peligro debido a la inestabilidad mexicana, entonces será difícil obligar o influir en dichos sectores para que cambien su actitud hacia México. Por lo tanto, lo que parece adecuado es comprender el contexto político de esas actitudes y conforme éstas se acentúan, sería necesario desarrollar una política o acciones que disminuyeran tal atención.

Cabe hacer notar que si en el aspecto político se presentaron divergencias, en el aspecto económico se obtuvieron resultados satisfactorios para México en la segunda vuelta de sus negociaciones financieras internacionales. De esta manera, en septiembre de 1984 se otorgó a México con una recalendarización un plazo de 14 años del 52% (48 mil 500 millones de dólares) de la deuda externa, cuya cancelación estaba programada entre los años de 1985 y 1990.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> El contexto económico para llegar a tal acuerdo estuvo precedido por un déficit del sector público de un 2.5% durante el primer semestre, a pesar de los recortes al gasto instrumentados en enero y de la revisión de precios y tarifas del sector público. Asimismo, la tasa de inflación fue superior a los pronósticos oficiales, a pesar de que se mantuvo una tendencia descendente; también se acentuó la tendencia al desequilibrio externo, debido a la reducción de las exportaciones, como por ejemplo, las exportaciones petroleras que se redujeron en cerca de un 14.3 por ciento.

## LA REUNIÓN ENTRE LOS PRESIDENTES MIGUEL DE LA MADRID Y RONALD REAGAN

La reunión entre los presidentes de ambos países se efectuó en Washington, D.C. durante el mes de mayo de 1984. Dada la situación económica, financiera y política de México, este encuentro fue considerado como uno de los más difíciles de los últimos años. Uno de los temas que recibió más atención fue el conflicto de Centroamérica, en donde de nuevo resaltaron las divergencias sobre las alternativas de solución y a su vez, se manifestaron las posiciones de cada país sobre el conflicto. Por ejemplo, el presidente Reagan afirmó que "la paz regional debe basarse en los principios de la democracia, en el desarrollo económico, en la intervención y en evitar la cooperación con los comunistas y otros regímenes represivos".<sup>27</sup> Por su parte, el presidente De la Madrid reafirmó la postura mexicana sobre los factores económicos y sociales que originan el conflicto regional.

A manera de conclusión se puede anotar que en el periodo que va de 1981 a 1984 resulta notoria la situación de inestabilidad financiera de México y sus efectos en la relación económica con Estados Unidos y, además, en su posición con respecto al conflicto de Centroamérica. En lo económico, Estados Unidos brindó apoyos financieros con la finalidad de que disminuyera la inestabilidad y con ello, se redujeran las posibilidades de una crisis política que podría afectar los intereses económicos y políticos de Estados Unidos en México. Asimismo, tales apoyos no impidieron que se presentara alguna divergencia política en determinado asunto bilateral, por ejemplo, la posición de México hacia el conflicto regional. Sin embargo, gradualmente la posición mexicana se fue modificando hasta llegar a un *impasse*, en el cual no se trascendía más allá de las posiciones de cada país sobre las causas y propuestas de solución al conflicto centroamericano.

<sup>27</sup> Berta Helena de Buen, "La visita de Miguel de la Madrid a Estados Unidos", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, México, CIDE, núm. 2, año IV, abril-junio 1984.

## El periodo de 1985-1990

Este lapso adquiere importancia en la relación a partir del impacto político que ocasionaron los temas de la política interna de México, la crisis económica, la migración de mexicanos indocumentados y el narcotráfico. Esto significa que en este periodo, a diferencia de los años de 1981 a 1984, ya no se pone atención especial al aspecto económico, sino a la cuestión política. Sin embargo, llama la atención que paralelamente a la divergencia política que se observa, también se manifestaron espacios de cooperación económica binacional. Asimismo, cabe destacar que durante este periodo se percibió en algunos sectores mexicanos la idea de que las acciones de Estados Unidos en los temas aludidos buscaban el propósito de presionar a México. Pero si bien tal interés puede existir en algunos sectores norteamericanos, no puede ser una tendencia general, ya que como se ha anotado, el Poder Ejecutivo y en especial el presidente Reagan mostró una actitud de fomentar una mayor conciliación hacia México.

### 1985: ESTADOS UNIDOS Y LA POLÍTICA INTERNA

Durante 1985 la relación política se caracterizó por la atención que otorgó Estados Unidos a los procesos electorales. Esta atención estaba relacionada al temor de que la inestabilidad económica y el carácter del sistema político mexicano provocaran una inestabilidad que podría perjudicar a Estados Unidos. Bajo ese contexto, la noción que se percibía en este país sobre la política interna mexicana tenía los siguientes rasgos: a) Consolidación de la imagen de que el país estaba irremisiblemente dirigido hacia un cambio en su forma de organización política; b) no existía una idea de cuál sería la dirección de tal cambio; c) se ha otorgado una mayor atención a los partidos de oposición (en especial al PAN); d) si la necesidad de transformación política de México no parece contar con instancias internas concretas de impulso y concreción al nivel del debate político, la necesidad de seguir contando con tal transformación como un

objetivo de política prioritaria parece seguir presente.<sup>28</sup>

Durante las elecciones en México, algunos medios masivos de comunicación norteamericanos, en especial la prensa, otorgaron cierta cobertura a este proceso político. Su participación dio pie a concebir que representaba los intereses políticos del gobierno norteamericano y por lo tanto que su objetivo era influir en un cambio del sistema político mexicano.<sup>29</sup> De esta forma, los temas a donde se orientó la participación de la prensa en las elecciones de julio de 1985 fueron los siguientes: a) La incapacidad política creciente del PRI y del gobierno mexicano; b) prácticas antidemocráticas instrumentadas durante el proceso electoral; c) la "incontrolable corrupción" que prevalece en todos los niveles del aparato estatal; d) las predicciones de violencia y caos interno a partir del 7 de julio.<sup>30</sup>

En este contexto también influyó la actitud del embajador John Gavin.<sup>31</sup> En cambio, la postura que asumió el gobierno norteamericano ante la discusión política que se había suscitado en algunos sectores estadounidenses fue, en un primer momento, de tono conciliador.<sup>32</sup> En efecto, tal declaración reflejaba un indicador de la postura neutral del Poder Ejecutivo respecto a las posiciones de algunos legisladores o periodistas, lo cual no descarta que en algunas instancias de dicho poder exista el interés para conocer las características del sistema político mexicano. Prueba de este interés, resulta el estudio elaborado por el Departamento de Estado en 1985 titulado "Tendencias mexicanas en los próximos años", en donde se señalaba que existían dos

<sup>28</sup> *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, febrero, 1986.

<sup>29</sup> Para un análisis sobre este aspecto consúltese a Suzanne Bilello, "La prensa extranjera y las elecciones en Chihuahua", en Gerardo M. Bueno (comp.), *México-Estados Unidos 1986*, México, El Colegio de México, 1987.

<sup>30</sup> *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, septiembre, 1985.

<sup>31</sup> En el esquema propuesto (Ramírez, 1987) el embajador Gavin desarrolló una política de presiones diplomáticas con el objeto de ablandar a México y de demostrar con acciones, por ejemplo, la "operación intercepción" que Estados Unidos estaba dispuesto a todo. Cabe señalar que estas acciones fueron efectuadas en el periodo que va de fines del año de 1984 hasta mediados del año de 1985.

<sup>32</sup> Por ejemplo, en el marco de la Reunión Binacional sobre Relaciones México-Estados Unidos, el entonces secretario de Estado, George Schultz, declaró que "tales cuestiones debería decidir las el pueblo de México".

posiciones sobre el sistema político. En la primera tendencia se admitía la posibilidad de que el sistema no tuviera futuro y que por lo tanto, debería ser presionado para que cambiara, pero asumiendo el peligro de que esto acelerara la inestabilidad; la segunda posición sostenía que se podían armar cambios dirigidos por el propio sistema, pero se temía que las transformaciones no se dieran con la celeridad necesaria y de manera decidida y cabal.<sup>33</sup>

La atención que se otorgó al aspecto de política interna de México continuará siendo un tema de la relación bilateral en la medida en que se presenten las siguientes condiciones: 1) Los actores gubernamentales y no gubernamentales norteamericanos y la opción de dirigirse a ellos ha mostrado ser un factor no despreciable en las estrategias de los grupos políticos nacionales; 2) mediante el tipo de cobertura derivada de sus propias preferencias valorativas, tales actores han contribuido a delimitar los términos del debate político nacional...; 3) las fuerzas políticas (...) norteamericanas y centroamericanas opuestas a los esfuerzos pacificadores de México en América Central han encontrado (nuevos) argumentos que les permite deslegitimar tales gestiones; 4) en el ámbito político mexicano que define la percepción de la vulnerabilidad ante tal tipo de acciones, al parecer se encuentran las bases de nuevas medidas que restrinjan en la práctica los márgenes de acción y autonomía del presidente mexicano, si éste decidiera en el futuro variar el rumbo.<sup>34</sup> Lo anterior significaba que algunos sectores de Estados Unidos buscarían deslegitimar al propio sistema político mexicano, partiendo de lo que implica para la democracia la existencia de un partido único en el poder y la práctica de supuestos fraudes electorales. Asimismo, tales sectores vincularán este contexto a los pronunciamientos de la política exterior mexicana hacia Centroamérica, que se caracterizan fundamentalmente por un respeto a la democracia de los países del área, cuando en México la democracia social o electoral tiene algunas limitaciones.

<sup>33</sup> Priscila Sosa, "El contexto de las nuevas percepciones norteamericanas sobre México", en *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, México, CIDE, num. 20, 2o. semestre, 1986.

<sup>34</sup> *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, septiembre, 1985.

Respecto a la prensa norteamericana, la coyuntura de los procesos electorales determinará que este sector les otorgue cierta atención. Este hecho, debería influir para tratar de conocer objetivamente si existe alguna relación entre las críticas que formula la prensa y los intereses del gobierno estadounidense. Algunos lineamientos que nos podrían aportar elementos para establecer tal relación consisten en conocer la relevancia que adquiere la libertad de expresión en la democracia estadounidense, analizar la influencia de los medios de difusión masiva en la política exterior y, lo que parece más importante, plantear las repercusiones políticas externas del papel que ejercen estos medios.

#### ANTECEDENTES DEL IMPACTO DEL NARCOTRÁFICO

**E**n el año de 1985 el tema del narcotráfico caracterizó de nuevo a la relación política.<sup>35</sup> El suceso que incrementó la divergencia tuvo que ver con el secuestro y asesinato del agente de la

<sup>35</sup> En años anteriores el tema del narcotráfico ya había estado presente en la relación. En el año de 1969 Estados Unidos implementó la "primera operación intercepción", acción que representó un cambio en la naturaleza de la política antinarcóticos de Estados Unidos hacia México. El objetivo explícito de esta medida era detener el flujo de drogas proveniente de México, pero implícitamente se buscaba dar publicidad a la campaña antinarcotráfico del presidente Nixon y además se trataba de presionar al gobierno mexicano para que ejerciera una mayor acción contra las drogas. La acción dio resultado para Estados Unidos, ya que México aceptó apoyar los programas de erradicación norteamericanos y para finales de los años setenta ya se habían firmado cerca de 20 acuerdos bilaterales en materia de narcotráfico. Sin embargo, la firma de tales acuerdos no impidió que algunos sectores de Estados Unidos expresaran alguna preocupación sobre los alcances de la campaña antidrogas de México. Por ejemplo, el senador demócrata por Texas, Lloyd M. Bentsen declaró en 1977 que el Comité Económico Conjunto del Congreso había llegado a la conclusión de que México debería cooperar más activamente con los programas norteamericanos de control de tráfico de drogas. A cambio de este apoyo, Estados Unidos controlaría mejor el tráfico ilegal de armas hacia México y aplicaría con mayor rigor sus propias leyes sobre tráfico de drogas (*Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, junio, 1978). También en el año de 1977, una Comisión del Congreso norteamericano organizó unas audiencias sobre el asunto *Illicit Traffic in Weapons and Drugs Across the U.S.-Mexican Border*, Hearings, Committee on Government Operations, Washington, D.C., 12 de enero de 1977.

Drug Enforcement Agency (DEA), Enrique Camarena Salazar y por la detención y tortura del agente de la misma agencia, Víctor Cortez Jr. Estos hechos influyeron para que en Estados Unidos se haya fomentado una mala imagen de las corporaciones policiacas mexicanas vinculadas al combate al tráfico de drogas. Al igual que en años anteriores, este desprestigio era una forma de presión para que el gobierno tuviera una mayor participación en el combate al cultivo y comercio de estupefacientes. Por esta razón, las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de Estados Unidos llevaron a cabo minuciosas inspecciones a los vehículos mexicanos en los cruces fronterizos, acción conocida como "operación intercepción". La ejecución de esta acción implicó al interior de la administración del presidente Reagan diferentes puntos de vista. El Departamento de Estado consideraba que las medidas de presión provocarían un deterioro innecesario de la relación bilateral y un golpe político al presidente De la Madrid, quien había dado muestras de acercamiento a Estados Unidos.<sup>36</sup> Sin embargo, el hecho de que algunas instancias del Poder Ejecutivo se hayan opuesto a presionar a México, no descarta que otros sectores de este Poder las hayan favorecido. Prueba de esto es que en el desarrollo de la "operación intercepción", la DEA tuvo una participación decisiva, contó con el apoyo del SIN y de la Oficina de Aduanas y con la marginación pero anuencia del Departamento de Estado y de la embajada de Estados Unidos en México.<sup>37</sup> Si se consideran los antecedentes de la primera "operación intercepción" del año de 1969<sup>38</sup> y la operación efectuada en el año de 1985, puede decirse que ambas respondían a los mismos objetivos. Es decir, dar publicidad a la campaña antidrogas y ejercer una fuerte presión en el gobierno mexicano, para asegurar su cooperación permanente y eficaz en los programas de Estados Unidos sobre el control del tráfico y consumo de narcóticos.

Con respecto al problema de la migración, continuaban las discusiones para proponer mo-

dificaciones a la Ley de Inmigración y Nacionalización de Estados Unidos, y a fines de mayo de 1985 el senador Alan K. Simpson introdujo un cuarto proyecto de ley sobre política inmigratoria, mismo que fue aprobado por el Comité Judicial del Senado a fines de julio de 1985. En términos generales, las características de esta propuesta eran casi similares a las iniciativas que se habían propuesto con anterioridad.

### LA INESTABILIDAD DE LA ECONOMÍA MEXICANA Y EL REPLANTEAMIENTO DE LA RELACIÓN DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS

**E**n el aspecto económico, desde el segundo semestre de 1984 hasta el primer semestre de 1985 se manifestó una reactivación de la actividad económica nacional. Este contexto influyó para que se concluyera el esquema de reprogramación multianual de la deuda externa. Por ello se firmaron dos acuerdos: el primer acuerdo fue suscrito el 29 de mayo, e incluía un monto de 28 mil millones de dólares y el segundo acuerdo se formalizó el 20 de agosto e incluía cerca de 20 mil millones de dólares. Sin embargo, paralelamente a la reactivación de la economía, se incrementaron las importaciones y aunado a la evolución desfavorable de las exportaciones, se produjo una disminución de la posición superavitaria; a su vez, se incrementó el déficit presupuestal y el proceso inflacionario siguió incrementándose.<sup>39</sup> Esta situación influyó para que en los sectores financieros de Estados Unidos se hablara de una nueva crisis económica nacional, lo cual repercutió en la negativa de algunos bancos europeos a la reprogramación de la deuda externa mexicana. Además, se suspendió un préstamo por cerca de 450 millones de dólares que correspondía a un préstamo *stand by* de 3.4 millones de dólares acordado en 1982.

<sup>39</sup> Ante la inestabilidad de la economía mexicana el gobierno anunció un paquete de medidas en julio, que intensificaban la estrategia de ajuste adoptada en el año de 1983. Estas medidas consistían en nuevos recortes al gasto público, el aceleramiento de la tasa de devaluación, el incremento del proceso de liberalización comercial, por el cual se sustituyeron los permisos de importación por aranceles en cerca de 8 mil 077 fracciones (61.4% de las importaciones totales). Guadalupe González, "Tendencias recientes de la política exterior: 1983-1985", en *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, México, CIDE, núm. 2, año 2, 1986.

<sup>36</sup> Guadalupe González, "El problema del narcotráfico en el contexto de la relación entre México y Estados Unidos", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, México, CIDE, núms. 2-3, año V, abril-septiembre, 1985.

<sup>37</sup> *Ídem*.

<sup>38</sup> Richard Craig, "Operación intercepción: una política de presión internacional", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 2 (86), octubre-diciembre, 1981.

Después de los sismos de septiembre de 1985, México solicitó un aplazamiento de seis meses del pago de 950 millones por servicio de la deuda. En este contexto, el Fondo Monetario Internacional otorgó un crédito de emergencia por 300 millones. Entre las condiciones que tuvo que aceptar México se encontraba una mayor liberalización comercial, lo cual implicó, entre otras medidas, la solicitud de adhesión formal al GATT.

La inestabilidad económica y el tipo de medidas llevadas a cabo por el gobierno, repercutieron en un replanteamiento de la relación con Estados Unidos. Al respecto, Bruce Bagley<sup>40</sup> sostiene que antes de llegar a ese replanteamiento político, el gobierno de De la Madrid tuvo que efectuar una serie de acciones.<sup>41</sup> Por ello y debido a los sismos, se produjo un cambio en las percepciones y en la atención de Estados Unidos hacia México. Esto sin duda disminuyó la atención de algunos sectores estadounidenses, lo que favoreció una mayor atención a los problemas financieros de México. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, este cambio en la actitud política del Ejecutivo norteamericano, no tuvo precisamente un origen en los sismos y en las consecuencias que provocaron tales sucesos; por el contrario, este cambio, como se ha sostenido, tiene su origen en el año de 1981 y está motivado por un conjunto de elementos económicos y políticos que van apareciendo a partir de la crisis financiera mexicana. En este contexto, las medidas que tomó el presidente De la Madrid y a las cuales se refirió Bagley, se insertan en ese ámbito de la relación bilateral.

### **1986: LAS AUDIENCIAS DEL SENADOR JESSE HELMS Y SU IMPACTO POLÍTICO**

**E**n el año de 1986 la política interna de México adquirió importancia en la relación bilateral. La relevancia del tema estuvo relacionada con

<sup>40</sup> "La interdependencia entre Estados Unidos y México a finales de los años ochenta", en *Cuadernos Semestrales...* núm. 20, *op. cit.*

<sup>41</sup> Entre tales medidas se encuentran el entendimiento con Estados Unidos en materia de subsidios y derechos compensatorios, la participación de un 100% en inversión extranjera en el caso de la empresa IBM y un intento de acercamiento con el gobierno de Napoleón Duarte.

las audiencias convocadas por el senador republicano por Carolina del Norte, Jesse Helms, presidente del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental del Senado. Estas audiencias se efectuaron los días 12 y 13 de mayo en el subcomité aludido y el día 23 de mayo en el Subcomité de Asuntos Judiciales de la Cámara de Representantes, la cual fue presidida por el diputado demócrata William Rughe, pueden señalarse dos razones fundamentales para que se hayan convocado a estas audiencias: primero, el deseo de quienes las formularon por ganar posiciones en la formulación y ejecución de la política exterior norteamericana, en donde se estaría planteando un conflicto entre el Congreso y la Presidencia; la segunda razón se refiere a la preocupación de algunos legisladores sobre la estabilidad política y social mexicana. Además, este tipo de audiencias son una práctica común en el proceso político norteamericano, ya que se efectúan con la idea de analizar la situación de un país que resulta de interés particular para Estados Unidos; igualmente, estas reuniones pueden ser convocadas por decisión propia del Congreso, aunque el Poder Ejecutivo cuenta con algunos mecanismos para limitarlas.<sup>42</sup> En estas audiencias participaron entre otros, Elliot Abrams, subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, William von Raab, el comisionado de Aduanas del Departamento del Tesoro y David L. Westrate, administrador asistente de la Agencia para el Control del Narcotráfico, entre otros. Los temas tratados en estas audiencias fueron en torno a la crisis económica y política de México, en los cuales se cuestionó la viabilidad del sistema político mexicano en un contexto de crisis económica; por otro lado, se discutie-

<sup>42</sup> Algunos factores para que el Ejecutivo no haya influido para limitar las audiencias aludidas son los siguientes: a) se buscaba sondear la sensibilidad mexicana; b) se estaba aceptando la propuesta de Helms de debatir el tema de México y el senador podría iniciar esa discusión; c) el tema de México ocupaba un lugar en baja prioridad para la administración, por lo que no valía la pena negociar sobre él con Helms y la nueva derecha; d) reticencia del Departamento de Estado a abrir nuevos motivos de conflicto con Helms, (porque) existían pendientes varias designaciones de embajadores entre ellas la de Charles J. Pilliod... (*Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, julio, 1986).

ron los problemas del narcotráfico y la migración. Por ese motivo, el secretario de Relaciones Exteriores de México, Bernardo Sepúlveda Amor, presentó una protesta al gobierno norteamericano. En dicha protesta se sostenía que los asuntos tratados en las audiencias eran exclusivamente de competencia de México, por lo cual se violaba la soberanía interna.<sup>43</sup> Es importante destacar que si bien esta posición diplomática respondía a los preceptos que han regulado la política exterior mexicana, por otro lado, carecía de una repercusión concreta en la relación con Estados Unidos. Esto se sostiene en el sentido de que tal postura al sustentarse únicamente en aspectos ideológicos, no impedía que algunos sectores norteamericanos le otorgaran atención a la política interna. Por ello, es necesario entender el contexto político de donde derivan los pronunciamientos y reconocer además que los asuntos discutidos en las audiencias no tuvieron un consenso general, tanto en el Congreso como en el Poder Ejecutivo.<sup>44</sup>

#### EL NARCOTRÁFICO Y SUS NUEVOS ASPECTOS DE DIVERGENCIA

**D**urante 1986 el problema del narcotráfico también recibió atención por parte de algunos sectores de Estados Unidos y con ello el estado de la relación política se tornó conflictivo. El tema fue tratado en las audiencias convocadas por el senador Helms, en las cuales se insistió en señalar las limitaciones para el control del narcotráfico, derivadas de la corrupción y de la crisis

43 "The Foreign Ministry's Position on the U.S. Senate Hearings in Mexico Internal Affairs", en *Voices*, UNAM, núm. 1, septiembre de 1986.

44 Entre los funcionarios públicos que no compartieron los puntos de vista expresados en las audiencias se encuentran, el procurador general de Justicia, Edwin Meese; el secretario de Estado, George Schultz y el vocero de la Casa Blanca, Edward Djerajian. Por su parte, el exsecretario de Estado en el periodo del presidente James E. Carter, William Rogers, indicó que los ataques del senador Helms dañaban los intereses de Estados Unidos (*La Jornada*, 20 de junio de 1986); también el senador por Texas, Lloyd M. Bentsen defendió a México y por último, los gobernadores de Arizona y Nuevo México demandaron en Washington para que se formulara una retracción (*Excelsior*, 2 de junio de 1986).

política mexicana. En estas discusiones resultó novedoso el hecho de que se haya vinculado el narcotráfico a la migración de mexicanos indocumentados.<sup>45</sup> Para ello, se señaló que los narcotraficantes utilizaban a los indocumentados para trasladar la droga a Estados Unidos a cambio de internarlos a ese país. Esta situación quizá influyó para que el gobernador de Texas, Bill Clements, haya propuesto la militarización de la frontera sur norteamericana.<sup>46</sup>

Asimismo, desde la muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena, el entonces comisionado de la Oficina de Aduanas, William von Raab, trató de presionar para que su gobierno influyera en contra de México en el problema del narcotráfico. Su actitud trataba de influir en la toma de decisiones relacionadas con ese problema e impedir que a la Oficina a su cargo se le disminuyera el presupuesto. Otros sucesos que afectaron la relación se inscribieron dentro de la cobertura que otorgó la prensa al asunto del narcotráfico.<sup>47</sup>

Sin embargo, el impacto político de mayor relevancia para México tuvo que ver con la Ley de Disposiciones Selectas contra el Abuso de las Drogas por el Congreso norteamericano. El objetivo de esta ley consiste en fortalecer los esfuerzos del gobierno federal para alentar la cooperación extranjera en la erradicación del cultivo de drogas ilícitas y detener el tráfico internacional. Para el caso de México en la sección 2030 de la mencionada ley, se indican los esfuerzos que ha efectuado el gobierno mexicano en materia de control de narcóticos. Para evaluar las acciones de México se partía del acuerdo de cooperación suscrito por los presidentes de ambos países en su reunión de agosto de 1986 y en donde se llegaba a las siguientes conclusiones:

Este compromiso de colaboración no ha sido plenamente realizado debido a la respuesta ina-

45 Los antecedentes de dicha relación los plantea Jorge A. Bustamante, en "La migración de los indocumentados", *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, número especial 1, año 4, 1987.

46 *Excelsior*, México, 17 de mayo de 1986.

47 A mediados de septiembre, el periódico *San Diego Union* aseguró que el secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui y otros funcionarios mexicanos estaban involucrados en el narcotráfico. Días después, también se difundió en Estados Unidos que un primo hermano del presidente De la Madrid estaba implicado en el tráfico de drogas.

decuada del gobierno mexicano en lo relativo a:

- la investigación completa de los asesinatos de (...) Enrique Camarena y de su piloto, Alfredo Zavala;
- la investigación completa de la detención y tortura del agente Víctor Cortez Jr ;
- el procesamiento y enjuiciamiento efectivo de los responsables de los asesinatos de Camarena y Zavala, y de quienes detuvieron y torturaron al agente Cortez;
- la efectiva y eficiente utilización de la flota de aeronaves proporcionadas (...) por Estados Unidos para la erradicación e intercepción de drogas; y
- la prevención del narcotráfico y la violencia relacionada con las drogas en la frontera.

Además, si los resultados continuaban siendo poco satisfactorios, el Congreso sugeriría al presidente Reagan considerar algunas de las siguientes medidas:

- la imposición de una advertencia obligatoria para los viajeros extensiva a todo México;
- restricciones a la asistencia externa (incluyendo nuevos desembolsos del Fondo de Estabilización de la Moneda y del Banco de la Reserva Federal);
- negación de tratamiento arancelario favorable a los productos mexicanos;
- la negación de votos favorables (...) de Estados Unidos en los bancos multilaterales de desarrollo;
- retención del desembolso por un millón de dólares por concepto de ayuda al control internacional de narcóticos, hasta que el presidente informe al Congreso que el gobierno de México:
  - a) haya hecho una investigación completa de los asesinatos de los agentes antinarcóticos de Estados Unidos;
  - b) haya realizado una investigación completa de la detención y tortura de esos agentes;
  - c) haya enjuiciado y tomado acción efectiva en contra de los responsables.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Congreso de Estados Unidos de América, "Disposiciones selectas de la Ley contra el Abuso de Drogas en Estados Unidos", en *Cuadernos Semestrales...*, núm. 20, *op. cit.*

A partir de que el Congreso norteamericano aprobó esta ley, en México se percibió que tal acción representaba otra forma de presionarlo, luego de que en este país se había secuestrado y torturado a un agente de la DEA. De esta manera, la embajada de México en Estados Unidos envió una carta de protesta al Departamento de Estado.<sup>49</sup> Cabe anotar que los rasgos de esta posición serían constantes en la medida en que el narcotráfico representaba un problema para la relación bilateral. Con esto se desea destacar que, si bien la postura mexicana respondía a intereses ideológicos, en la práctica continuaba siendo una posición que no podía disminuir las críticas de los sectores norteamericanos. En suma, esa posición ideológica requiere vincularse a un conjunto de acciones que tiendan hacia la efectividad en la negociación internacional.

#### **LA REFORMA SIMPSON-RODINO A LA LEY de INMIGRACIÓN Y NATURALIZACIÓN DE ESTADOS UNIDOS**

**A** principios de noviembre de 1986 el presidente Reagan firmó la reforma Simpson-Rodino a la Ley de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos. Esto ocurrió luego de que el 9 de octubre la Cámara de Representantes aprobó la versión propuesta por el congresista Peter Rodino, presidente del Comité Jurídico, la cual se concilió con la propuesta formulada por el senador Alan K. Simpson.<sup>50</sup> Las características de esta reforma se centran principalmente en las sanciones a los empleadores y en tres progra-

<sup>49</sup> En dicha carta se mencionaba entre otros aspectos que la ley incluye disposiciones que afectan directamente a México y que, en su forma actual, le son perjudiciales; además, que las amenazas de sanciones presionan a México para que resuelva un problema cuyos orígenes se encuentran en el creciente consumo interno de Estados Unidos; en ese sentido, se reiteraba el hecho de que las acciones emprendidas para combatir el problema son de responsabilidad del pueblo mexicano. Raphael F. Francis, "Narcopolítica: la ley norteamericana contra el abuso de drogas y las relaciones Estados Unidos-México", en *Cuadernos Semestrales...* núm. 20, *op. cit.*

<sup>50</sup> El contexto para que se haya formulado tal reforma, puede consultarse en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, CIDE, noviembre, 1986.

mas de legalización de extranjeros indocumentados.<sup>51</sup> El primero de estos programas se aplica a los extranjeros que hayan residido en Estados Unidos antes del año de 1962; en cambio, en el segundo programa, se legaliza a los trabajadores que hayan laborado en actividades agrícolas por un periodo mínimo de 90 días durante mayo de 1985 a mayo de 1986; el tercer programa consiste en la legalización de trabajadores agrícolas complementarios, que se podría llevar a la práctica hasta el año de 1990, con la condición de que exista una carencia de trabajadores agrícolas.<sup>52</sup>

Esta medida de política interna de Estados Unidos también ocasionó una divergencia en la relación. Sin embargo, este conflicto no fue provocado por el propio contenido de la reforma inmigratoria, sino porque algunos medios masivos de difusión mexicanos, al desconocer las medidas de la reforma partieron del supuesto de que la reforma inmigratoria provocaría una expulsión masiva de mexicanos indocumentados hacia México. Asimismo, con tal postura se puso de manifiesto que también respecto al asunto de la migración, existía un cierto desconocimiento del enfoque político-jurídico que representa ese asunto en Estados Unidos y en la relación bilateral. Este planteamiento se sustenta en las siguientes razones: primero, las sanciones a los empleadores que representan el mecanismo más importante para disminuir la contratación de indocumentados, es una medida que ya existía desde 1971 en estados como California y por consiguiente, sus resultados no redujeron el flujo migratorio; en segundo lugar, el SIN carece de la capacidad administrativa para desarrollar de manera efectiva

<sup>51</sup> Entre los trabajos que describen y analizan las disposiciones de la reforma Simpson-Rodino se encuentran el número especial de *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. 3 (107), enero-marzo, 1987; y el artículo de Mónica Vereá, "Contradicciones de la Ley Simpson-Rodino", en Manuel García y Griego y Mónica Vereá, *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*, México, UNAM-Editorial Porrúa, 1988.

<sup>52</sup> Entre los trabajos que han analizado las limitaciones de la reforma inmigratoria se encuentran los de Jorge A. Bustamante, "La migración de mexicanos", *op. cit.*, y "Undocumented Immigration: Research Findings and Policy Options", en Riordan Roett (ed). *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Boulder, Col., Westview Press, 1988; y, finalmente, el artículo de Barbara K. Strickland, "Simpson-Rodino, 1987-1988: ¿bomba que no estalló?", en Gerardo M. Bueno (comp), *México-Estados Unidos 1987*, México, El Colegio de México, 1989.

las medidas que incluye la reforma y además, la propia Constitución de Estados Unidos y la Ley de Inmigración y Naturalización le imponen limitaciones jurídicas que restringen su actividad. En este sentido, cabe destacar que el extranjero indocumentado tiene derecho al "debido proceso de la ley", es decir, a un proceso jurídico previo a su probable expulsión de Estados Unidos por el cual, si reúne ciertas condiciones, es factible que se aplaque o suspenda su expulsión; por último, el objetivo que pretende Estados Unidos al proponer este tipo de reformas es regular y no suprimir el flujo de indocumentados hacia su país. Por estas razones, era muy difícil que con la implantación de la reforma Simpson-Rodino ocurriera una expulsión masiva de mexicanos. Pero si acaso se redujera el flujo ilegal de mexicanos es porque quienes antes ingresaban ilegalmente ahora han optado por solicitar su permanencia legal en Estados Unidos, aprovechando para esto alguno de los programas de legalización con que cuenta la reforma aludida.

#### **LAS NEGOCIACIONES FINANCIERAS Y EL IMPUESTO A LA IMPORTACIÓN DE PETRÓLEO**

**E**n el aspecto económico cabe resaltar que el gobierno mexicano suscribió un préstamo *stand by* con el Fondo Monetario Internacional por la cantidad de 1 mil 700 millones de dólares. Este crédito se obtuvo luego de que el Fondo aceptó el programa económico propuesto por México en su carta de intención.<sup>53</sup> Para que se concediera este apoyo, el Sistema de la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro continuaron teniendo una participación decisiva.

<sup>53</sup> Algunas de las características del acuerdo tienen que ver con la recalendarización de los pagos de la deuda de cerca de 52 mil 250 millones de dólares. De esta cantidad, 43 mil 700 millones fueron contratados antes de 1983; mismos que se pagarán en un plazo de 20 años y con un plazo de siete años de gracia. Los restantes 8 mil 500 millones se contrataron a un plazo de 12 años, lográndose un periodo de gracia de cinco años. Con este acuerdo, la banca comercial extranjera se habría asegurado el pago de 16 mil 700 millones por concepto de intereses en 1986 y 1987, con sólo otorgar un préstamo de 6 mil millones de dólares. De acuerdo a las proyecciones, en 1986 y en los siguientes años se tendrán que pagar intereses equivalentes al 56% de las exportaciones que se realizan y que se estimaban en 4.7% superiores al superávit de comercio exterior. Celso Garrido y Enrique Quintana, "Colapsos y transformaciones", en *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, julio-agosto, 1986, año 3.

Sin embargo, en octubre de 1986 se decretó en Estados Unidos la creación de un fondo económico destinado a la limpieza de terrenos contaminados con residuos tóxicos. Este fondo se crearía, entre otras formas, con la aplicación de un impuesto de 11.7 centavos de dólar por cada barril de petróleo importado por Estados Unidos. Cabe señalar que estas tres acciones formuladas por ese país (la firma de la ley antidrogas, el establecimiento de la reforma Simpson-Rodino y la creación del impuesto mencionado) causaron la percepción en México de que se trataba de una "nueva política" de Estados Unidos para presionar.

#### **LAS REUNIONES DE LOS PRESIDENTES MIGUEL DE LA MADRID Y RONALD REAGAN: UN ESPACIO PARA LA COOPERACIÓN BILATERAL**

Las reuniones entre los presidentes de ambos países representan el indicador más importante para conocer el estado político de la relación a nivel de los gobiernos federales. Por ello, en las dos reuniones sostenidas se observó la actitud de cooperación económica que caracterizó la política del presidente Reagan hacia México. Sin embargo esos apoyos, en especial en el aspecto financiero, no se han orientado a solucionar las causas estructurales de la inestabilidad económica mexicana, sino que han tenido el propósito de disminuir los riesgos que representa la crisis mexicana y así, reducir sus potenciales efectos políticos y sociales, además de tratar de acercar a México a lo que ellos consideran su hegemonía política-económica en la región.

En este contexto deben ubicarse los dos encuentros presidenciales, uno efectuado en la ciudad de Mexicali, Baja California, a principios de enero de 1986, el cual se suscitó en un clima político cordial, gracias a que temas como la política interna mexicana, el narcotráfico, la migración o la posición de México hacia Centroamérica, que habían ocasionado la divergencia política en la relación, no habían sido incluidos en la agenda de discusiones y, por el contrario, el tema que recibió más atención fue: los problemas financieros de México. Al respecto, el gobierno estadounidense se comprometió a apoyar a México, en el marco del llamado Plan Baker, para

que obtuviera un préstamo de 4 mil millones de dólares.<sup>54</sup>

A mediados de agosto de 1986 se efectuó la segunda reunión anual de los presidentes de ambos países en Washington, D.C., la cual se llevó a cabo, entre otros factores, por la preocupación del gobierno estadounidense por el carácter político en que atravesaba la relación. Al igual que la reunión de principios de año, en ésta no se incluyeron los temas de política exterior en la agenda para evitar que el encuentro se politizara. En esta reunión el presidente Reagan reafirmó su apoyo a las negociaciones financieras internacionales y bilaterales y a las políticas de liberalización comercial mexicanas.<sup>55</sup> Asimismo, ambos presidentes acordaron dar prioridad al inicio de reuniones bilaterales para establecer un Acuerdo Bilateral Ampliado sobre Comercio e Inversión; con respecto al narcotráfico, el presidente De la Madrid reiteró la importancia de la cooperación internacional para solucionar este problema y, en cuanto a los asuntos pesqueros, el gobierno norteamericano anunció que dio por terminado el embargo atunero que afectaba las exportaciones mexicanas hacia el país vecino.

Durante su estancia en Estados Unidos, el presidente mexicano sostuvo reuniones con el senador Robert J. Dole, líder de la mayoría y presidente del Senado y con el diputado Thomas O'Neil, presidente de la Cámara de Representantes. El objetivo de estas reuniones era estrechar los lazos entre los Congresos de ambos países y para que a su vez, el Congreso estadounidense contara con "información adecuada sobre México". El presidente mexicano también sostuvo una reunión con miembros de la Cámara Americana de Comercio con el objetivo de "mejorar la

<sup>54</sup> Este plan consiste en fomentar la aplicación de políticas orientadas a generar cambios estructurales macroeconómicos con el apoyo de las instituciones financieras internacionales, y de estimular que la banca privada internacional forme un fondo de apoyo para los programas de ajuste de los países deudores para el periodo de 1986 a 1988 (*Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, febrero, 1986).

<sup>55</sup> El presidente declaró sobre el aspecto comercial que: "(...) la entrada de México al GATT es vista aquí como un gran paso hacia adelante. (Lo cual) comprende parte de una estrategia de reestructuración económica, que tiene como fases importantes la productividad y la creación de una atmósfera comercial favorable". Juan J. González, "El viaje de Miguel de la Madrid a Washington", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, México, CIDE, núm. 3, año VI, julio-septiembre, 1986.

comprensión de la situación económica y fomentar los intercambios". Por último, el presidente De la Madrid visitó el Club de Prensa Nacional en Washington, D.C., en donde señaló la "importancia de un mejor conocimiento de lo que es México". Queda claro que el objetivo de estas reuniones fue difundir una buena imagen de México en algunos sectores estadounidenses. Sin embargo, el hecho de que tales encuentros no se lleven a cabo con cierta frecuencia y que sean sólo el punto de vista o la posición de un sector, no garantiza que tal imagen sea permanente y objetiva. De esta manera, resulta difícil que se disminuyan las críticas de algunos sectores norteamericanos hacia México.

Como se puede observar, en los dos encuentros presidenciales lo notorio es la existencia de una actitud de crear espacios de cooperación económica, a pesar de que se reconoce que existen tensiones o conflictos políticos en la misma relación. Sin embargo, cabe destacar la estrategia del presidente norteamericano de no mezclar esa divergencia política con la cooperación económica.<sup>56</sup> Por su parte, México, debido a la crisis económica, daba muestras de acercarse a la posición de Estados Unidos, con lo cual se limitaba la autonomía económica. En síntesis, la posición del presidente Reagan hacia México se caracterizó por disminuir o evitar los conflictos innecesarios con la idea de fomentar la cooperación económica y política bilateral. De ahí que se diga que:

(...) en lo sucesivo (...) su intervencionismo será más moderado, flexible y pragmático...

(...) esta nueva postura (...) implica una mayor sensibilidad en cuanto a intervenir en asuntos de política interna. Hay una clara conciencia de que este no es el mejor momento para presionar por transformaciones en ese sentido.

(Así), (...) se abre una nueva etapa de un largo periodo de presiones y negociaciones que involucran, por una parte, el reconocimiento explícito del pro-

<sup>56</sup> La aparente preocupación del presidente Reagan por disminuir la divergencia política bilateral puede reflejarse en los siguientes hechos: primero, que haya reconocido que existía una "inconexa" política hacia México (*La Jornada*, 5 de junio, 1986); segundo, que haya girado instrucciones a los funcionarios gubernamentales para que ofrecieran facilidades a los representantes mexicanos para solucionar los problemas existentes entre ambos países (*Uno Más Uno*, 13 de agosto, 1986).

ceso de integración y (la) soberanía económica y por la otra, la definición y alcance de un concepto de soberanía política e intereses geopolíticos entre ambos países.<sup>57</sup>

### 1987: PERCEPCIONES DE ESTADOS UNIDOS SOBRE LA POLÍTICA MEXICANA HACIA CENTROAMÉRICA

En términos generales durante el año de 1987 la relación política entre México y Estados Unidos se caracterizó por una disminución de los conflictos, a diferencia de los años de 1985 y 1986. Por ello, se puede decir que continuaba el proceso que definía una cierta homogeneidad de criterios entre ambos países en determinados asuntos de la agenda bilateral, en donde el aspecto económico seguía teniendo relevancia sobre el carácter político de la relación. Por ejemplo, la política de México hacia Centroamérica adquirió de nuevo importancia en la relación bilateral a diferencia de los años de 1985 y de 1986. En un principio fuente de discrepancias, ha pasado a ser un asunto donde el conflicto ha disminuido, pero aún se reconocen las diferencias acerca de las causas y alternativas de solución al problema de Centroamérica, ya que algunos sectores de Estados Unidos continuaron criticando a México por favorecer los "intereses comunistas"<sup>58</sup> en el área y de llevar a cabo una política exterior contradictoria.<sup>59</sup> Sin embargo, tales percepciones no trascendieron a otros temas de la relación, ya que existía una cierta disposición de ambos gobiernos por evitar tensiones o conflictos innecesarios.

<sup>57</sup> Juan J. González, "El viaje de Miguel de la Madrid...", *op. cit.*

<sup>58</sup> Por ejemplo, el subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, acusó a México y Perú de ser comunistas y por lo tanto de apoyar a Nicaragua.

<sup>59</sup> En opinión de ciertos sectores norteamericanos, tal política se caracteriza porque los principios de la política exterior no se aplican a todos los países por igual, sino que se descarta a las naciones comunistas como Cuba y Nicaragua, en donde la violación de los derechos humanos no es criticada por México.

## LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN SOBRE NARCOTRÁFICO

En el asunto del narcotráfico, Estados Unidos disminuyó las críticas hacia México, a diferencia de los dos últimos años cuando se le otorgó una cierta atención particular. En 1987, a excepción de algunos pronunciamientos de legisladores ultraconservadores, se concertaron acuerdos de colaboración. Por ejemplo, el senador Jesse Helms presentó una resolución contra México por su "falta de completa cooperación" con Estados Unidos contra el narcotráfico. En esta ocasión, también el legislador demócrata John Kerry presentó otra resolución contra Panamá y Bahamas, en la cual se desaprobaba la certificación anual del presidente Reagan de la campaña de esos países contra el narcotráfico.<sup>60</sup> En esta certificación se sostenía que esos países habían cooperado "completamente" con Estados Unidos para combatir el narcotráfico durante el año de 1986.<sup>61</sup> Cabe señalar que a raíz de la facultad que le otorgó el Congreso al presidente para certificar a los países que han apoyado o no la campaña antidrogas de Estados Unidos, el Ejecutivo puede otorgar la certificación a un país por intereses políticos, a pesar de que ese país no haya efectuado una efectiva campaña antidrogas. Bajo esta óptica, Estados Unidos apoyó a México en las certificaciones de los años de 1985 y 1986 lo cual respondía a la prioridad política que representa México para el país vecino.

Con el conflicto que se suscitó por la muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena, se difundieron públicamente algunas actividades que

efectuaban dichos agentes. La aparente violación de algunos aspectos de la soberanía interna, debido a las actividades que efectuaban los agentes de la DEA, influyó para que se planteara en el Senado de la República una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la cual se pretendía reglamentar las áreas de influencia de dicha corporación. Sin embargo, la postura del gobierno norteamericano a esta propuesta de ley fue en el sentido de que el personal de la DEA continuaría adscrito a la embajada de Estados Unidos en México. Cabe mencionar que las actividades de la DEA han representado un problema para el país debido a la autonomía con que cuentan; sin embargo, es difícil que México pueda expulsar a los agentes aludidos, ya que cuentan con inmunidad diplomática.

Después de que en 1985 y 1986 se incrementaron las divergencias sobre el narcotráfico, en 1987 existieron espacios para la negociación y la cordura en la relación.<sup>62</sup> Lo que se puede derivar de estas actitudes es la reafirmación de la posición del Ejecutivo estadounidense, es decir, tratar de impedir que un asunto tan polémico como el narcotráfico llegue a afectar negativamente la relación con México. Si bien reconocen que existen diferencias en la campaña mexicana contra el narcotráfico, se prefiere no exagerarlas y se opta por apoyar dicha política. En cambio, quienes han criticado las limitaciones de esa política han sido algunos legisladores norteamericanos y los responsables de las agencias gubernamentales encargadas del combate al narcotráfico; así, entre la divergencia y la cooperación se ha tratado de influir en una mayor participación de México en el combate a las drogas, a pesar de que el narcotráfico por sí mismo, no representa un problema para México. Sin embargo, en la medida

<sup>60</sup> La certificación del presidente norteamericano hacia el narcotráfico consiste en la aprobación o rechazo de la campaña que efectúan los gobiernos para combatir la producción y distribución de drogas. Los países que se certifican son considerados productores importantes de drogas. Esta certificación se otorga cada año y está basada en lo dispuesto en la Ley Antidrogas decretada por el Congreso norteamericano a fines de octubre de 1986. Por último, después de que el presidente otorga la certificación, ésta se somete a discusión en el Congreso para su ratificación o rechazo.

<sup>61</sup> Sin embargo, la resolución propuesta por el senador Helms no tuvo efecto, pues fue derrotada en la Cámara Alta por 49 votos a favor respecto a 38 en contra y con 13 abstenciones. Por su parte, el procurador general de Justicia, Edwin Meese, y la secretaria de Estado adjunta para Asuntos Internacionales del Narcotráfico, Ann Wroblewski, respaldaron la posición del presidente Reagan (*Uno Más Uno*, 25 de marzo, 1987).

<sup>62</sup> Un ejemplo de esto es la xxvii Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos en la que las delegaciones de ambos países reconocieron el esfuerzo de sus gobiernos nacionales. Por igual, el Tratado de Asistencia Jurídica Mutua que fue suscrito por el procurador general de Justicia de México, Sergio García Ramírez y el embajador de Estados Unidos en México, Charles J. Pilliod, representa otro acuerdo alcanzado por ambos gobiernos. En este Tratado se especifica la ayuda mutua para la prevención, la investigación, la persecución de delitos o cualquier otro procedimiento penal. Finalmente, en el marco de la tercera reunión entre los procuradores de los estados fronterizos de ambos países, el entonces procurador de Justicia norteamericano, Edwin Meese, de nuevo reconoció los esfuerzos en el combate al narcotráfico efectuados por el gobierno mexicano.

que repercute negativamente en la relación con Estados Unidos, el gobierno mexicano le ha concedido mayor atención.

### LA VISIÓN Y LA POSICIÓN ACTUAL DE ESTADOS UNIDOS SOBRE LA POLÍTICA INTERNA DE MÉXICO

Respecto al tema de la política interna de México, en Estados Unidos se dieron a conocer algunos documentos que corroboran la preocupación que tenían ciertos sectores de ese país sobre la estabilidad política y social mexicana. Entre esos informes, se encuentra el documento ordenado por la CIA, titulado: "México: retos crecientes a la estabilidad actual", en donde se mostraba el papel que desempeñaba el PRI para favorecer la democracia política interna y con lo cual se trataba de evitar un conflicto social violento. Por su parte, las preocupaciones que tenía el entonces director de la CIA, William Casey acerca de México fueron puestas a discusión por el periodista Bob Woodward, en su libro: *Velo: Las guerras secretas de la CIA entre 1981 y 1987*. Asimismo, el secretario de Estado, George Schultz, durante su participación en los Comités Selectos del Congreso que investigaban el asunto del *Teherangate* declaró que el mencionado director de la CIA, había entregado al presidente Reagan información falsa sobre la situación económica y política de México. Cabe señalar que la afirmación del secretario Schultz puede corroborarse con la renuncia del analista de la CIA, John R. Horton en mayo de 1984.<sup>63</sup>

De lo antes expuesto, puede observarse la discrepancia entre los puntos de vista de algunas instancias del Poder Ejecutivo estadounidense, situación que es común dada la flexibilidad que permite el propio sistema político y por lo cual se pueden expresar diferentes puntos de vista sobre un mismo asunto de política exterior. En ese contexto se debe ubicar la preocupación que algunos sectores de Estados Unidos mostraron hacia una posible inestabilidad política, debido a la crisis económica mexicana. Tal atención reflejaba la percepción de esos sectores que ahora parece evolucionar hacia una actitud más conciliatoria hacia la política mexicana. Así, esta postura debe ubicarse en la estrategia que ha desarrollado el Ejecutivo norteamericano hacia México desde el ascenso del presidente Reagan.<sup>64</sup> Como se puede observar, a diferencia de los años 1985 y 1986, en 1987 el gobierno norteamericano rehusó formular críticas al sistema político

mexicano, y por el contrario, prevalecieron opiniones favorables hacia la política interna.

### EL CARÁCTER DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA BINACIONAL

En el aspecto económico, México logró renegociar su deuda externa, lo cual coyunturalmente le siguió beneficiando.<sup>65</sup> Asimismo, a fi-

<sup>63</sup> Este analista renunció porque en su opinión, en los informes de la CIA sobre México existía una motivación política y además porque no existían datos que apoyaran la tesis de la inestabilidad mexicana, como lo planteaba el entonces director de la CIA.

<sup>64</sup> Esta actitud puede observarse en el marco de la XXVII Reunión Interparlamentaria México—Estados Unidos, en donde no se comentó el asunto de la política interna de México porque se argumentó que era un tema que concernía únicamente a México. Además, el embajador Charles J. Pilliod reconoció que en México existían todas las condiciones que debe reunir una democracia y que por lo cual, las elecciones de 1988 serían las más difíciles de la historia política de México. Asimismo, llama la atención que al darse al conocer el nombre del candidato presidencial del PRI, el Ejecutivo norteamericano se haya reservado omitir alguna opinión, señalando que ese asunto competía exclusivamente a los mexicanos.

<sup>65</sup> México renegóció menos del 50% de la deuda externa total (43 mil millones de dólares), pero hasta el mes de mayo se dispondrán efectivamente de 35 mil millones y en adelante se obtendrá la cantidad de 2 mil 500 millones en entregas trimestrales de 500 millones. Sin embargo, sólo se podrán disponer de los préstamos contingentes por 17 mil millones que cierran el paquete financiero de la banca comercial si el precio del petróleo baja de nueve dólares por barril en el mercado internacional y si el crecimiento económico del primer trimestre es inferior al 3% anual (Perzabal, 1987). Con el FMI se acordó un préstamo por 1 mil 700 millones de dólares de los cuales 600 millones ya fueron otorgados a fines del año pasado y en lo que va de este año han ingresado 460 millones. Con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se acordaron créditos por 2 mil 700 millones, de los cuales ingresaron 1 mil 500 en 1986 y 467 en lo que va de este año. El Banco de Pagos Internacionales otorgó un crédito puente por 1 mil 100 millones, el cual ya se recibió este año (Suárez, 1987). Se continuarán pagando capital e intereses por el 50% de la deuda no renegociada; incluyendo los 8 mil millones de deuda contraída por la administración del presidente De la Madrid en los años de 1983 y 1984 (Perzabal, *op. cit.*). Asimismo, los banqueros aceptaron disminuir las sobretasas de riesgos de 1.125 a .81 puntos porcentuales, no obstante, México deberá seguir pagando la sobretasa por un total de 500 millones de dólares, aparte del pago normal de intereses (*Uno Más Uno*, 27 marzo, 1987). También se eliminó la parte que quedaba a tasa preferencial de Estados Unidos —la *prime rate*— y se redujo a 30% del diferencial que aplican los bancos. Ambas acciones significan un ahorro anual de 300 millones (Suárez, *op. cit.*).

nes de diciembre se anunció que se trataría de efectuar una operación financiera con la participación del Departamento del Tesoro de Estados Unidos y el gobierno mexicano, en donde se reduciría una parte del pago principal de la deuda externa.<sup>66</sup> Sin embargo, esta propuesta no tuvo resultados satisfactorios por la negativa de los bancos comerciales a comprar la deuda según la cotización que planteó México. Asimismo, a principios de noviembre se firmó un Entendimiento en Materia de Comercio e Inversión entre México y Estados Unidos, acuerdo que fue suscrito por los representantes de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Representación Comercial de Estados Unidos. En este acuerdo se establecía un marco para iniciar negociaciones en temas económicos bilaterales.

En estos tres sucesos puede notarse una vez más la disposición del Ejecutivo norteamericano de apoyar económicamente a México, en especial con respecto a los asuntos financieros y de comercio. Estos acuerdos reflejaban otro aspecto de la relación que, a diferencia del conflicto político, nos permitía seguir destacando el replanteamiento de la relación del Poder Ejecutivo respecto a México.

### 1988: LA DIVERGENCIA EN EL NARCOTRÁFICO

**A** diferencia del año de 1987, durante el primer semestre de 1988 el asunto del narcotráfico

<sup>66</sup> La propuesta consistía en que el gobierno mexicano canjearía con el aval del Departamento del Tesoro una parte de su deuda contratada con la banca comercial por bonos para tratar de alcanzar un descuento de hasta 50% con el que se negociaba el débito mexicano en el mercado financiero internacional. A su vez, el gobierno mexicano debería adquirir los bonos denominados "cupón cero" emitidos por el Departamento del Tesoro, los que tendrían un solo vencimiento a una tasa de interés que se negociaría el día de la emisión de esos títulos. Cuando se venciera el plazo de 20 años, México recobraría el pago del principal de los bonos del Tesoro que adquirió y con estos recursos liquidaría el principal de los nuevos bonos que emitiera. La operación determina que México canjeará con descuentos, sus bonos respaldados por los adeudos no pagados que tiene con la banca comercial; pero antes debería pagar al Tesoro los 2 mil millones de dólares, cantidad que sería manejada por este Departamento durante 20 años. Al finalizar este periodo, cuando los bancos acreedores reclamen a México el pago efectivo de los bonos, entonces México requerirá al Departamento del Tesoro la devolución de los 2 mil millones con sus correspondientes intereses, suma que sería de cerca de 10 mil 718 millones de dólares, cantidad con la que se pagarían los 1 mil millones de bonos.

de nuevo provocó divergencias en la relación política. La causa de este conflicto se relacionó con la negativa de la Cámara de Senadores del Congreso estadounidense a ratificar la certificación otorgada por el presidente Reagan a la campaña de México contra las drogas. Dicho conflicto disminuyó cuando la Cámara de Representantes avaló la certificación presidencial. Las críticas que formularon algunos legisladores estadounidenses influyeron para que, a partir del segundo semestre de 1988, México incrementara los recursos económicos y materiales para combatir el narcotráfico. En la divergencia que se suscitó, la participación del Congreso fue decisiva; esto se manifestó en las discusiones de la certificación. En cambio, las posiciones del Ejecutivo norteamericano mostraron la tendencia a apoyar las acciones del gobierno mexicano. Así, se trataba de disminuir las tensiones que originaba la discusión de México en el Congreso.

Un impacto político que provocó el problema del narcotráfico a nivel regional fue la propuesta de militarización de la frontera sur estadounidense. Dicha propuesta se planteó dada la importancia que representa la frontera sur como un espacio de cruce de la droga hacia Estados Unidos; además, con esta medida también se trataba de atender la preocupación que existía en ciertos sectores norteamericanos sobre el creciente consumo de drogas en su país. Sin embargo, para que el ejército, la marina o la fuerza aérea estadounidense desarrollen actividades de tipo policiaco existen limitaciones políticas, jurídicas y económicas. No obstante estas restricciones, es posible esperar en los próximos años un mayor debate para que el ejército norteamericano participe directamente en el combate al narcotráfico. Esta situación se presentará en la medida en que el gobierno estadounidense contemple el combate al narcotráfico como un problema de seguridad nacional.

### LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO Y EL CAMBIO DE PERSPECTIVA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS

**L**a política interna mexicana recibió atención de algunos sectores norteamericanos a raíz del proceso electoral de julio de 1988 y particu-

larmente por el surgimiento del movimiento cardenista que representó la principal fuerza de oposición para el PRI.

Durante el contexto de las elecciones, el gobierno estadounidense se reservó emitir algún pronunciamiento crítico de las elecciones de julio de 1988. Sin embargo, los resultados electorales que dieron pie a que el entonces Frente Democrático Nacional (FDN) se colocara como el primer partido de oposición y la segunda fuerza electoral nacional, causaron cierta preocupación en algunos círculos gubernamentales de Estados Unidos. La preocupación residía en que los partidos que integraban al FDN tenía una tendencia de centro-izquierda y además su perfil ideológico se caracterizó por un ortodoxo nacionalismo revolucionario. De esta forma, en Estados Unidos se temía que dado el ascenso político-electoral del FDN, el gobierno electo tendría que retomar algunos postulados de aquel partido como una alternativa para restituir legitimidad social.

El surgimiento del FDN en la escena electoral mexicana determinó una reelaboración de Estados Unidos acerca del sistema político mexicano. Así, si en un principio se contemplaba en algunos sectores norteamericanos ciertas preferencias por el PAN para orientar un cambio en una dirección conservadora y bipartidista, por otro se concebía que la concentración de poder del PRI representaba un obstáculo para el avance de la democracia electoral. En cambio, ahora, en algunos círculos políticos norteamericanos se concebían dos tendencias acerca del sistema político. La primera tendencia favorecía apoyar económica y políticamente al gobierno mexicano. Con ello se pretendía evitar que el gobierno asumiera una posición política radical que neutralizara el ascenso del movimiento cardenista. Por su parte, la segunda tendencia favorecía un cambio democrático en donde la participación política plural, el respeto al voto y a las expresiones críticas de los partidos de oposición, garantizarían que los cambios que la sociedad mexicana demanda fueran pacíficos y se regularan dentro de los cauces constitucionales.<sup>67</sup> A partir de las últimas acciones de la administración del presidente Reagan hacia México —en especial en lo económico—, se puede deducir que el Poder Ejecutivo tuvo

una particular simpatía por la primera tendencia. Sin embargo, al interior del propio Ejecutivo norteamericano y en algunos legisladores, también se expresaron tendencias a favor de una reforma profunda. Como se ve, en un momento determinado tanto el Ejecutivo como el Congreso de Estados Unidos pueden asumir distintas concepciones del sistema político en una coyuntura específica, lo cual se sustenta en los intereses particulares que tienen los actores políticos y en la heterogeneidad política que prevalece en ese país.

La importancia de esta heterogeneidad puede también observarse en relación a la visita del excandidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas a Estados Unidos en diciembre de 1989. Dicha visita tuvo la finalidad de exponer la posición del FDN acerca de las elecciones, la economía y la sociedad mexicana. La importancia de este suceso reside en que el excandidato presidencial dio a conocer otra perspectiva del país, con respecto a lo cual se manifestó una cierta tolerancia política de Estados Unidos. De aquí puede deducirse que bajo ciertas condiciones el gobierno norteamericano puede respetar la democracia electoral en México. En cambio, en algunos sectores mexicanos, este hecho fue contemplado como una actitud antinacionalista del excandidato Cárdenas. Por lo tanto, el problema consiste en las diferentes concepciones que existen de la identidad nacional y a la necesidad de legitimar la institución presidencial.

#### **EL PROCESO ELECTORAL DE MÉXICO Y LOS APOYOS ECONÓMICOS DE ESTADOS UNIDOS**

**D**urante 1988 el gobierno estadounidense continuó otorgando algunos apoyos económicos a México y su influencia en los organismos financieros internacionales o los bancos acreedores. Con estos apoyos se pretendía evitar la inestabilidad del sistema económico mexicano y sus posibles impactos en la economía internacional; asimismo, esta ayuda tenía la intención de evitar que el gobierno asumiera una posición crítica u opuesta ante Estados Unidos en ciertos temas de interés para este país. Finalmente, estos apoyos estaban destinados a solucionar los asuntos económicos o políticos de interés para Estados Unidos, pero en ningún momento esa colaboración se ha orientado a solucionar los factores estructurales que determinan la crisis económica mexicana.

<sup>67</sup> Adolfo Aguilar Zinser, "Nueva imagen de Salinas en Estados Unidos", en *Excélsior*, 21 de enero de 1989.

En este contexto se ubica el crédito puente de 3 mil 500 millones que en un principio el Banco de la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos iban a conceder a México a fines de octubre de 1988. Con este crédito puente se pretendía —implícitamente— condicionar la orientación de la política económica del próximo gobierno y se trataba de impedir que con motivo del cambio gubernamental se presentara una fuerte especulación en la paridad peso-dólar que estimulara la fuga de capitales al exterior. A pesar de estos apoyos, en México se concebía que el nivel del endeudamiento externo tenía sus limitaciones y el gobierno mexicano planteó como una de sus prioridades de política económica internacional la negociación de la deuda externa, especialmente en lo que concierne a la reducción de su monto y del pago de intereses. De esta forma se pretendía reorientar la canalización de recursos hacia el crecimiento económico.

Bajo la perspectiva de alcanzar este crecimiento, algunas instancias gubernamentales de ambos países formularon la propuesta de una integración económica sectorial. Esta alternativa se propuso tomando en cuenta la política de liberalización de la economía mexicana y de la firma del tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá. Con este tipo de integración se pretende aprovechar la articulación que existe entre algunos rubros económicos de ambos países. Cabe señalar que en dicho proceso las ventajas comparativas que tienen ambas naciones representan el sustento de dicha articulación.

La concertación de acuerdos de intercambio económico sectorial se ha planteado dentro de los círculos gubernamentales mexicanos en función de la crisis económica y de la necesidad de allegarse ingresos por exportaciones no petroleras. Asimismo, este tipo de acuerdos representa una alternativa para reducir las tendencias proteccionistas de Estados Unidos, las cuales han perjudicado una parte de las exportaciones mexicanas hacia ese país. Igualmente, estos acuerdos bilaterales representarán un desafío para las relaciones económicas entre México y Estados Unidos, ya que las limitaciones económicas, políticas y culturales que se oponen a una mayor interrelación con Estados Unidos, ahora tendrán que rediscutirse según las prioridades económicas que tiene México. De ahí que tiene que existir una redefinición de la relación económica bilateral en los próximos años, en donde México de-

be aprovechar las ventajas que representa la relación con el país vecino.

### **EL PROCESO ELECTORAL DE ESTADOS UNIDOS Y EL TEMA DE MÉXICO**

**E**n Estados Unidos también se efectuaron elecciones presidenciales, lo que dio pie a que los candidatos Michael Dukakis y George Bush retomaran en algunas ocasiones el tema de México, en especial, la orientación de la política bilateral. La razón fundamental para que ambos candidatos hayan concedido cierta atención a México se relaciona por la ubicación que tiene el país y por las características de los vínculos económicos.<sup>68</sup>

Sin embargo, el tema de México no formó parte de los asuntos de política exterior prioritarios de la agenda de ambos candidatos debido a dos razones: primero, porque México no era un país relevante en la política internacional de Estados Unidos y segundo, los asuntos internos norteamericanos que tienen mayores repercusiones en México no fueron objeto de atención de los candidatos presidenciales, porque asumir una posición crítica ante tales asuntos (migración, comercio y finanzas) los podía comprometer ante sus electores, y con ello restarles votos. Por esto se puede decir que la importancia de México para Estados Unidos se limitó al ámbito bilateral.<sup>69</sup>

### **LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA CENTROAMÉRICA Y LA CONCILIACIÓN CON ESTADOS UNIDOS**

**Y**a se ha anotado que a partir del año de 1985 se observa una gradual disminución de la participación de México en el conflicto de Centroamérica, a diferencia del periodo de 1979 a 1984. Las razones que explican esta situación tienen que ver con los siguientes factores: en pri-

<sup>68</sup> Por su parte los precandidatos por el Partido Demócrata, Jesse Jackson, Paul Simon, Bruce Babbitt, Al Gore y Richard Gephardt, también reconocieron la relevancia de México y expresaron una mayor sensibilidad con respecto a lo que implica la relación bilateral. Las percepciones de dichos candidatos pueden consultarse en *La Jornada*, 5 de febrero de 1988.

<sup>69</sup> Para profundizar sobre el tema de la influencia de México en las elecciones de Estados Unidos puede consultarse el artículo de Jorge G. Castañeda, "La sucesión simultánea: México-E.U.", en *Nexos*, México, núm. 122, febrero de 1988.

mer lugar, los apoyos económicos que el gobierno norteamericano ha otorgado a México han condicionado implícitamente la política exterior regional. No obstante, México ha preservado una cierta independencia política respecto a Estados Unidos. Esta posición está basada en los principios que sustentan la política exterior mexicana. En segundo lugar, el presidente Reagan asumió una posición que se caracterizó por tratar de disminuir los impactos políticos e ideológicos de los asuntos bilaterales. Esta situación también influyó para que el gobierno evitara mezclar dichos asuntos en la agenda de discusiones. Esta conciliación ha permitido el respeto mutuo en las distintas posiciones que tiene cada país de las causas y alternativas de solución al conflicto centroamericano. A su vez, ese rasgo de la relación bilateral se debe a que los problemas de Centroamérica se encuentran en un *impasse* ante la posición de Estados Unidos y la falta de voluntad política de los países centroamericanos.

#### **1989: LA CERTIFICACIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN LA CAMPAÑA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y EL PLAN ANTIDROGAS**

En 1989, el problema interno del consumo de drogas en Estados Unidos continuó incrementándose,<sup>70</sup> lo cual influyó para que desde una perspectiva gubernamental se le contemplara como un asunto de interés nacional. De esta manera se explica la posición crítica que asumieron ciertos legisladores estadounidenses respecto a la certificación anual a la campaña de México contra el narcotráfico y la creación del plan antidrogas de la administración del presidente Bush.<sup>71</sup> La discusión de estos dos asuntos implica algunos problemas.

<sup>70</sup> En Estados Unidos se estima una población de cerca de 35 millones de adictos a las drogas (mariguana, heroína y cocaína). Para fines de siglo se cree que existirán alrededor de 64 millones de consumidores de drogas. Asimismo, en 1984 se afirmaba que aproximadamente 110 mil millones de dólares estaban envueltos en el negocio de las drogas; lo que representaba el 2.9% del PIB de Estados Unidos (Select Committee on Abuse and Control, 1986).

<sup>71</sup> Esta primera propuesta de la administración Bush se dio a conocer el 5 de septiembre de 1989; el objetivo general del plan es tratar de disminuir la distribución de enervantes en territorio norteamericano y reducir la producción de drogas provenientes de los principales centros productores, entre los que destacan Colombia, Perú y Bolivia, "President offers strategy for U.S. on drugs control", *New York Times*, 6 de septiembre de 1989.

Por una parte, la certificación anual ha sido criticada por los países que son considerados por Estados Unidos como los principales productores de drogas, porque conciben que dicha evaluación es contraria a su propia soberanía interna. Este planteamiento ha provocado cierto impacto político en Estados Unidos porque también algunos legisladores y funcionarios norteamericanos han solicitado que se derogue. En 1989, la discusión de la certificación de la campaña antidrogas de México en el Congreso de Estados Unidos no provocó las mismas repercusiones políticas que en años anteriores. El motivo fundamental fue que desde la perspectiva estadounidense se concibe que México ha combatido con efectividad la producción y distribución de estupefacientes; prueba de ello, es que la policía mexicana detuvo a importantes narcotraficantes mexicanos.<sup>72</sup> Tales acontecimientos y la prioridad que tenían otros temas de la relación, influyeron para una disminución del impacto político de la mencionada certificación.<sup>73</sup>

En cambio, una de las repercusiones principales que se derivan del plan antidrogas de Estados Unidos para los países productores de enervantes, reside en que el gobierno norteamericano continuará desarrollando acciones que atienden los factores externos del problema, es decir, la producción de drogas. Para el caso de México, esta propuesta tiene efectos a nivel nacional y re-

<sup>72</sup> Estas acciones se ubican dentro de la política de "mano dura" que caracterizaron los primeros meses de la administración del presidente Salinas de Gortari.

<sup>73</sup> Aunque algunos legisladores e instancias norteamericanas plantearon que México no había efectuado una "buena" campaña antinarcóticos. En este sentido se orientaron los puntos de vista de Larry Smith, presidente del Comité de Asuntos Exteriores en materia de Control Internacional de Narcóticos de la Cámara de Representantes y de los senadores Jesse Helms, Trent Lott, Dennis DeConcini y Alfonso D'Amato. En cambio, con una perspectiva más conciliatoria se manifestaron las posiciones de la subsecretaria Ann Wroblewski, del secretario de Estado, James Baker, de William Bennet e incluso, de William Von Raab y de la DEA, que antes se había caracterizado por sus críticas agudas hacia el gobierno mexicano. Asimismo, en el marco de la Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos de 1989, un grupo de senadores norteamericanos entregaron una carta al presidente Salinas de Gortari en donde formulaban un reconocimiento a los esfuerzos del gobierno mexicano para combatir el narcotráfico.

gional.<sup>74</sup> En el ámbito nacional, es probable que el gobierno de Estados Unidos presione a los países de América Latina considerados como los principales productores de estupefacientes para el mercado norteamericano.<sup>75</sup> Esta atención particular al narcotráfico es una respuesta a la magnitud del consumo de drogas en Estados Unidos.<sup>76</sup> En cambio, en el ámbito regional, una de las consecuencias principales del Plan Antidrogas es el incremento de los recursos financieros para apoyar la intercepción en la frontera sur norteamericana.<sup>77</sup> En México se concibió que tal atención representaba el antecedente de la militarización de la frontera sur norteamericana; asimismo, en el

país vecino, algunos funcionarios hicieron referencia a esta posibilidad.<sup>78</sup>

### LA POLÍTICA INTERNA MEXICANA: REDEFINICIONES DE LA PERSPECTIVA NORTEAMERICANA

Desde hace varios años, el gobierno de Estados Unidos ha mantenido interés por las condiciones que conlleven a una estabilidad de la política y la economía mexicanas. Este interés

<sup>74</sup> Llama la atención que en el ámbito gubernamental no se haya expresado un análisis del contenido y las repercusiones del mencionado plan, a pesar de la importancia nacional e internacional que representa la primera propuesta de la administración del presidente Bush. Sin embargo, en algunos medios masivos de comunicación se otorgó atención primordial al hecho de la militarización de la frontera sur norteamericana con sus consiguientes efectos negativos para México.

<sup>75</sup> El caso de la intervención militar en Panamá es ilustrativo de la jerarquía que le adjudica la administración del presidente Bush al problema del narcotráfico.

<sup>76</sup> Sin embargo, desde otra perspectiva, se contempla que la disminución de la distensión regional entre Estados Unidos y la Unión Soviética, se reflejara una mayor atención a la "amenaza del narcotráfico".

<sup>77</sup> En este plan se consideraba a la frontera suroeste como una de las áreas prioritarias para canalizar los recursos financieros. "Administration picks 4 areas to receive more funds in drug war", *New York Times*, 22 de septiembre de 1989. Por ello, el presidente Bush estima que de los 10 mil 600 millones de dólares propuestos para combatir el narcotráfico en el año fiscal de 1991, cerca del 30% se orientará a la frontera con México y a operaciones internacionales; además, para este periodo, el presidente estadounidense solicitó cerca de 2 mil 373 millones de dólares para incrementar las inspecciones en la frontera; en cambio, el presupuesto para operaciones de inteligencia es de 172 millones de dólares, que representa un incremento de aproximadamente 142% respecto a 1990.

<sup>78</sup> Las declaraciones del secretario de Defensa, Dick Cheney, en el sentido de que Estados Unidos establecería tropas en la frontera sur dieron pie a tales rumores, los cuales posteriormente fueron desmentidos por Sally Grooms, subsecretaria de Estado para Asuntos Interamericanos. En el lado mexicano, la Procuraduría General de la República planteó que era innecesaria una medida de esa naturaleza. En meses posteriores, la polémica volvió a presentarse cuando el Departamento de Defensa anunció a mediados de noviembre de 1989, la creación de un centro de inteligencia militar en Fort Bliss, Texas, con la finalidad de apoyar los trabajos de intercepción de las autoridades policíacas estadounidenses; este cuerpo estaría integrado por cerca de 70 efectivos de la infantería de Marina, cuya actividad principal sería apoyar y vigilar, pero no se involucrarían directamente en la detención de presuntos narcotraficantes. Por su parte, el gobierno de México, a través del secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana y la embajada de México en Washington se opusieron a esta medida. En cambio, el Departamento de Estado a través de la portavoz, Margaret Tutwiler, declaró que la participación de la Marina "son un apoyo a los esfuerzos contra la droga que realiza el gobierno de México"; de la misma forma se expresó el portavoz de la Casa Blanca, Roman Popadiuk, quien además afirmó que la medida "es uno de los medios para tratar de limitar el narcotráfico desde el lado estadounidense"; finalmente, el embajador de Estados Unidos en México, John D. Negroponte rechazó la versión de militarización de la frontera sur norteamericana. Lo que llama la atención de estos pronunciamientos es que en los diarios de mayor importancia en Estados Unidos, particularmente el *New York Times*, no se les otorgó atención; lo que puede ilustrar que en los altos círculos gubernamentales de Washington no parece prioritaria la necesidad de militarización.

se ha manifestado principalmente en el ámbito de las relaciones bilaterales entre ambos países. Con el ascenso del presidente George Bush esta atención prevalece, a pesar de que esta actitud es coyuntural, porque está condicionada a las circunstancias económicas y políticas que prevalezcan en ambos países.

Para el presidente estadounidense la situación política mexicana no representa un problema fundamental como sucede con otros países latinoamericanos. Es decir, la democratización y lo que esto implica, no ha sido una cuestión de primordial interés para el gobierno estadounidense, porque se reconoce que el gobierno mexicano ha efectuado ciertas reformas políticas que favorecen la estabilidad social. Esta visión no necesariamente es compartida por otros actores gubernamentales o no gubernamentales norteamericanos, ya que conciben que se ha limitado el avance de la democracia. Esta situación se puso en evidencia a raíz del proceso electoral efectuado en las elecciones de Baja California y Michoacán. Si en el primer caso, el triunfo del candidato a gobernador por el Partido Acción Nacional representa un hecho singular en la historia política de México; en el caso de Michoacán, se consideraba que no se había respetado la voluntad popular, lo que dio pie a concebir que el proyecto de reforma política tenía una orientación "selectiva". Esta situación no fue objeto de una atención especial del gobierno de Estados Unidos, porque en este nivel existen otras prioridades en la política exterior.

En el corto y mediano plazos, los retos que presentará la política interna mexicana para el gobierno norteamericano serán, por un lado, reconocer el avance de los partidos de oposición y evitar una mayor identificación con los intereses políticos gubernamentales. En el primer caso, Estados Unidos se ha opuesto a los movimientos de izquierda, porque son contrarios a los intereses y al sustento de la democracia norteamericana. Sin embargo, a partir del proceso electoral de 1988, los partidos de oposición, y particularmente el Partido de la Revolución Democrática (PRD), ha adquirido cierto respeto por parte de algunos sectores del gobierno estadounidense. Esto ha sucedido porque se reconoce que esta tendencia representa una alternativa para la estabilidad política de México.<sup>79</sup> Por otro lado, desde la perspectiva de otros sectores norteamericanos se concibe que en la medida en que avancen las

tendencias progresistas, Estados Unidos debería apoyar políticamente a México para evitar que los intereses políticos y económicos que aquel país tiene en México sean perjudicados.

#### LIMITACIONES DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA BILATERAL Y EL PROBLEMA POLÍTICO DE LA DEUDA EXTERNA

**E**n el aspecto económico, la administración del presidente Bush ha otorgado ciertos apoyos a la reforma económica que ha efectuado México. Por ejemplo, en ciertos sectores de Estados Unidos, se ha planteado que el aspecto comercial representa el medio para incrementar los vínculos económicos entre ambos países y, con ello, el proceso de integración económica que podría concluir en un Acuerdo de Libre Comercio.<sup>80</sup> La discusión de este asunto es compleja porque existen limitaciones económicas, políticas y sociales entre las dos naciones y más aún si se incluye la participación de Canadá. Por ello se ha

<sup>79</sup> Un rasgo que también ha influido para una relativa aceptación de esta tendencia política mexicana, es que el contenido de los discursos de los líderes políticos mexicanos en Estados Unidos ha evitado radicalizarse; además, con la difusión de su propio enfoque de la situación nacional, esta tendencia se ha ganado la aceptación de ciertos sectores de la política y la sociedad norteamericanas. En una entrevista de Sergio Aguayo a William Colby, ex jefe de la CIA, éste declaró que la nueva izquierda no era una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos porque a este país le interesa México en su conjunto y no un partido específico. *La Jornada*, 13 de septiembre de 1989. En otras palabras, las visitas de Cuauhtémoc Cárdenas a Estados Unidos han evitado difundir una posición totalmente antagónica a los intereses norteamericanos; al respecto puede consultarse la nota: "Mexican politicians look north of border", *New York Times*, 7 de diciembre de 1989.

<sup>80</sup> El secretario de Comercio, Robert A. Mosbacher, ha hecho alusión a esta propuesta en algunas ocasiones, véase: "Mosbacher predicts a pact with México", *New York Times*, 18 de octubre de 1989.

planteado la posibilidad de la integración a nivel de ciertas ramas industriales entre México y Estados Unidos.<sup>81</sup> En Estados Unidos se ha mencionado la posibilidad de fomentar estas negociaciones de acuerdos sectoriales, no obstante, desde la perspectiva gubernamental norteamericana, antes el gobierno mexicano debe efectuar ciertas reformas económicas internas que consoliden el proyecto de apertura comercial.<sup>82</sup>

La relevancia que representa el comercio en la política económica norteamericana determinará para México el problema de establecer límites al propósito de una integración a nivel de un acuerdo de libre comercio, cuyo antecedente serían, precisamente, los acuerdos sectoriales. Si bien en ambos países se han reconocido los obstáculos a proyectos globales de integración, los recientes acontecimientos políticos de Europa Oriental y la próxima integración de la Comunidad Económica Europea, significarán un reto económico tanto para Estados Unidos como para México. En el caso del país de menor desarrollo económico, alguna de las formas de integración que tenga los menores costos y el mayor beneficio, será una de las vías más importantes para incrementar la participación mexicana en la economía norteamericana e internacional.

En el caso de la deuda externa, los alcances y limitaciones de las renegociaciones financieras fueron uno de los aspectos más importantes de la política económica estadounidense hacia los países de mayor endeudamiento en el año de 1989. Como problema político, la deuda externa implica atender las necesidades de crecimiento económico y estabilidad social en situaciones en que los créditos son escasos. Uno de los facto-

res que ha determinado los alcances de las renegociaciones de la deuda externa mexicana, es la preocupación del gobierno de Estados Unidos sobre las repercusiones de una posible moratoria.<sup>83</sup> Si en cierta medida el gobierno estadounidense ha otorgado los créditos que México requiere o si ha influido en los organismos financieros internacionales para la orientación de algunos créditos, cabe cuestionar cuáles son las limitaciones de esta política. En términos globales se puede esperar una mayor reducción de los recursos financieros a los países de mayor endeudamiento de América Latina, debido a que el gobierno de Estados Unidos y los organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial asumirán un papel importante en la reestructuración de las economías de Europa del Este. No obstante, la incapacidad para solucionar los factores estructurales que determinan el nivel de endeudamiento de los países latinoamericanos seguirá influyendo para no marginar completamente a estos países. En ese contexto, la situación de la deuda externa mexicana y las reformas económicas efectuadas por México serán factores que tendrán un peso importante en la atención de Estados Unidos hacia el país.

#### **LA PROPUESTA DE CONSTRUCCIÓN DE LA ZANJA EN LA FRONTERA ENTRE TIJUANA, B.C. Y SAN ISIDRO, CA.**

La posibilidad de que se construyera una zanja en la frontera entre Tijuana, B.C. y San Isidro, Ca., significó una fuente de tensión entre algunos sectores de ambos países. El problema se presentó cuando las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización indicaron que la zanja serviría para detener el flujo de indocumentados, en especial de quienes eran transportados en automóviles. Esta medida provocó en México una serie de críticas, dado que se contemplaba como otra medida unilateral del gobierno norteamericano.<sup>84</sup> Finalmente, la situación se aclaró y el problema no provocó una divergencia

<sup>81</sup> Esta propuesta se planteó originalmente en el primer encuentro no oficial entre los presidentes electos de México y Estados Unidos en 1988. En esa ocasión, los sectores que se mencionaron que podrían participar en tales acuerdos eran los vinculados con productos textiles, del acero, hortalizas, automotrices, autopartes, electrónica, químicos, productos petroquímicos, telecomunicaciones, alimentos balanceados y productos farmacéuticos.

<sup>82</sup> En la visita que el secretario de comercio, Robert A. Mosbacher hizo a la ciudad de México en noviembre de 1989, declaró que el gobierno mexicano debía de fomentar una mayor apertura, especialmente, en las áreas de comunicaciones, infraestructura, servicios financieros, transportes e informática. Asimismo, en opinión del encargado de asuntos comerciales de la presidencia de Estados Unidos, Donald Abelson, el gobierno estadounidense no tiene confianza en que las medidas de política comercial del gobierno mexicano sean permanentes.

<sup>83</sup> De hecho el gobierno mexicano planteó en algunas ocasiones la posibilidad de tomar esa medida con la idea de influir en el gobierno estadounidense.

<sup>84</sup> Incluso se llegó a decir que la medida era una iniciativa del presidente Bush. De aquí que se cuestionara la falta de apoyo del presidente norteamericano hacia México.

en el ámbito de las relaciones entre los gobiernos federales.<sup>85</sup> Este asunto de la zanja es ilustrativa de que la mayor parte de los sucesos que ocurren en Estados Unidos y que tienen alguna relación con México, provocan la percepción de que el país vecino pretende presionar a México. Este propósito sin duda puede existir, lo cual se conocerá en el momento en que se analice el tipo de actores, los niveles y la coyuntura en donde se manifiesta la acción o política estadounidense.

### **JOHN D. NEGROPONTE: EMBAJADOR DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO: LAS PERCEPCIONES MEXICANAS**

El nombramiento del diplomático John D. Negroponte como embajador de Estados Unidos en México representa un rasgo de la prioridad que tiene México para el país vecino en la coyuntura actual. Esto se afirma tomando en cuenta que el embajador Negroponte es uno de los dos embajadores que ha sido diplomático de carrera en la historia de las relaciones entre ambos países. Asimismo, la necesidad de establecer o de concretar en el corto o mediano plazo algunos acuerdos de intercambio económico entre ambas naciones, influyeron para la selección de un embajador con la capacidad de negociar iniciativas viables para los intereses de su país.<sup>86</sup>

Desde otra perspectiva, el nombramiento del diplomático fue contemplado en algunos grupos de la opinión pública mexicana, como el antecedente para tratar de acercar al gobierno a posiciones políticas o económicas semejantes a las

<sup>85</sup> La Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) declaró que dicho asunto fue contemplado en el marco de las consultas permanentes sobre problemas limítrofes y de protección ambiental. De esta forma, ambos países estaban encontrando la solución del problema del escurrimiento de las aguas de origen pluvial que se generarían por la construcción del Centro Internacional de Otay en San Diego. Este problema se presentó a consecuencia de la modificación de las condiciones del drenaje natural de la zona y por lo cual Estados Unidos sugirió la construcción de un canal en territorio norteamericano en sentido paralelo a la línea territorial. Cabe señalar que las dimensiones del canal serían de entre tres y cuatro metros de ancho, y de uno y medio de profundidad y estaría ubicado al este y oeste de la garita fronteriza de la Mesa de Otay.

<sup>86</sup> Algunas características de lo que puede esperarse del embajador Negroponte se asientan en la entrevista que Regino Díaz Redondo sostuvo con el aludido diplomático, en *Excélsior*, 28 y 29 de junio de 1989.

de Estados Unidos. Esto se planteó considerando los antecedentes de su participación implícita o explícita para influir en el gobierno de Honduras —en el lapso en el que fue embajador— y de su influencia en el asunto Irán-*contras*. De ahí que se haya identificado al embajador Negroponte como uno de los diplomáticos más intervencionistas durante la administración del presidente Reagan. Otra crítica que se le ha formulado al embajador es su falta de influencia política en el Congreso o con el propio presidente Bush; por lo tanto, es probable que se presenten algunos obstáculos para una comunicación directa y personal entre ambas instancias. Sin embargo, su falta de vínculos con los congresistas de los comités legislativos más relevantes —en términos de impacto de política exterior—, podría ser la limitación más importante para modificar las acciones del Congreso hacia México.

Tomando en cuenta estos antecedentes, México pudo haber manifestado alguna posición ante los comités del Congreso responsables de las relaciones exteriores de Estados Unidos. Situación que se hubiera contemplado normal, dado que el Congreso es receptivo a este tipo de observaciones. En todo caso, es prematuro aún emitir algún juicio del impacto político que ha tenido el nombramiento de Negroponte en el corto plazo. No obstante, un rasgo esencial de su política podría ser su pragmatismo para alcanzar acuerdos específicos de colaboración y su postura de reducir las repercusiones negativas de las acciones o políticas estadounidenses hacia México. Lo anterior se puede sustentar con base en los antecedentes de la política del presidente Reagan hacia México, en las características personales del embajador Negroponte y de la disposición del presidente Bush de apoyar política y económicamente a México.<sup>87</sup>

### **LA POSICIÓN DE MÉXICO EN EL CONFLICTO DE PANAMÁ**

En el contexto mexicano, la política estadounidense hacia Centroamérica y particularmente la acción bélica en Panamá, no tuvo graves

<sup>87</sup> En opinión de Jorge G. Castañeda, el problema fundamental que tendrá el gobierno mexicano con el presidente Bush "será traducir la buena voluntad aparente y abstracta" que manifestó durante su campaña como candidato y durante su ascenso a la presidencia, en políticas o acciones específicas.

consecuencias más allá de las declaraciones al rechazo de la intervención de Estados Unidos. La actitud asumida por México se explica en relación con otras prioridades económicas y políticas; además, si se contempla la acción estadounidense desde el punto de vista policiaco, existían antecedentes para acusar al general Manuel Antonio Noriega debido a sus nexos con el narcotráfico. Sin embargo, la crítica a la acción norteamericana se sustenta en la violación de las normas del derecho internacional; no obstante, es conocido que cuando Estados Unidos concibe que está en peligro su seguridad nacional no existen obstáculos para desarrollar las acciones que estime más convenientes.

En el mediano plazo, esta política estadounidense puede tener efectos en América Latina; por un lado, representa la señal de que en la medida en que los países productores de drogas no efectúen una campaña eficaz para combatir la producción y distribución de estupefacientes, estos países serán objeto de presiones de parte de Estados Unidos.<sup>88</sup> Por otro lado, las acciones norteamericanas también se contemplan como una alternativa para buscar la cooperación de los países latinoamericanos en el combate al narcotráfico; este escenario se complicará conforme se incremente el problema del consumo y distribución de drogas en Estados Unidos. De ahí la necesidad de que los gobiernos latinoamericanos diseñen y desarrollen una política exterior más pragmática, que trascienda la simple denuncia al intervencionismo y que represente el instrumento para la defensa del interés nacional respecto a el poderoso vecino del norte.

## LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA Y ESTADOS UNIDOS

**A** raíz del ascenso del presidente Salinas de Gortari, la política exterior del gobierno mexicano hacia Estados Unidos presenta algunos objetivos de política exterior novedosos. Por ejemplo, se pretende proteger los derechos e in-

tereses de los mexicanos; hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y, por último, promover la imagen de México en el exterior. Cada uno de estos objetivos tiene una serie de implicaciones que dados los fines de este trabajo no se considera conveniente desarrollar. Sin embargo, a manera de introducción se puede plantear lo siguiente: en los últimos años de la anterior administración, se mencionó que la Secretaría de Relaciones Exteriores establecería algunos programas para proteger los derechos humanos y laborales de los mexicanos indocumentados en Estados Unidos. Sin embargo, no se dieron a conocer los mecanismos para llevar a cabo tales acciones. Desde nuestro punto de vista, desarrollar una política de esa índole implica tratar a ese asunto desde una posición política. Es decir, que la propia Embajada de México en Estados Unidos y los consulados mexicanos en ese país, tendrán que efectuar una actividad que favorezca la negociación, y con ello las acciones concretas, para lo cual se deben aprovechar los propios **espacios institucionales** que existen en la política interna norteamericana. Es evidente que una modificación de la política externa en ese sentido, representa un acto de voluntad política.<sup>89</sup>

En torno al objetivo de reafirmar la identidad nacional en el exterior, la observación que se formularía sería semejante a la anterior, es decir, es necesario que existan los mecanismos pertinentes para desarrollar dicha política. Además, en la política de fomento cultural se tienen que discutir los rasgos culturales que se adjudicarán a la población de origen mexicano en Estados Unidos. Esto se plantea porque desde el punto de vista sociocultural existen diferencias entre los mexicano-norteamericanos y los chicanos. Asimismo, se tendrán que destacar las particularidades que tiene

<sup>88</sup> El envío de buques norteamericanos a Colombia y las propuestas para que agentes de aquel país asesoren a la policía colombiana, son acciones que demuestran el interés del gobierno de Estados Unidos para ejercer una mayor participación en los principales países productores de drogas, "U.S. Delays Plan to Station Ships Close to Colombia", *New York Times*, 19 de enero de 1990.

<sup>89</sup> Una excepción notable en este sentido fue la labor que efectuó el cónsul de México en San Diego, Hermilio López Bassols, durante el periodo que va de 1988 hasta mediados de 1989. La actividad fundamental que efectuó dicho cónsul consistió en denunciar y encauzar por los cauces legales, las agresiones a mexicanos indocumentados. Otra de las actividades que efectuó fue su iniciativa de organizar a las distintas asociaciones, comités o grupos de defensa de los mexicanos indocumentados del condado de San Diego, California. De aquí se puede inferir que, si la mayor parte de los cónsules de México en Estados Unidos desarrollaran actividades similares, las violaciones a los derechos humanos y laborales de los mexicanos ilegales se reducirían.

el concepto de identidad en la cultura nacional. Finalmente, se deberá considerar el papel que tiene la población fronteriza en el proceso de transculturación regional.

Por último, es acertado el objetivo de promover la imagen de México en Estados Unidos. Los resultados de esta acción serán positivos en la medida en que dicha imagen responda a la realidad y heterogeneidad sociocultural, económica y política de México, ya que resulta contraproducente difundir sólo una posición que a su vez se oriente a algunas instancias gubernamentales o no gubernamentales norteamericanas.<sup>90</sup>

### **LAS RELACIONES MEXICANO-NORTEAMERICANAS: UNA EVALUACIÓN**

**E**l año de 1989 representó el inicio de las administraciones de George Bush y Carlos Salinas de Gortari. Bajo este contexto y desde una perspectiva diplomática, la relación política se ha caracterizado por la disposición de fomentar la cooperación y reducir las divergencias.<sup>91</sup> Bajo este marco, se ha podido observar que el presidente Salinas de Gortari es quien ha efectuado acciones de mayor impacto político bilateral, respecto a su homólogo estadounidense. A su vez, estas acciones representan un indicador de la voluntad política del gobierno para modernizar las estructuras políticas de México y con ello mejorar su imagen en Estados Unidos. Por su parte, las acciones más importantes que ha efectuado el presidente Bush, ha sido la influencia política que han otorgado algunas agencias gubernamentales para que los organismos financieros internacionales y los bancos acreedores acepten una reducción de la deuda externa; además, el presidente norteamericano ha avalado las certificaciones de las campañas de México contra las drogas en los años de 1989 y 1990. Estas acciones responden a la coyuntura de la relación y a la necesidad de evitar en el nivel presidencial

<sup>90</sup> Tradicionalmente este tipo de acciones se han dirigido hacia el presidente estadounidense. Desde la perspectiva de la toma de decisiones del sistema político y de la política exterior de ese país dicha acción cuenta con limitaciones; especialmente porque la política estadounidense se caracteriza por una heterogeneidad de actores.

<sup>91</sup> De esa manera, se ha planteado que existe una "nueva era" en la relación entre México y Estados Unidos. Este contexto se puso de manifiesto en la primera reunión oficial de los presidentes de ambos países en Washington, D.C.

los conflictos que impiden la cooperación bilateral. Sin embargo, es pertinente destacar que la disposición de evitar las divergencias en la relación, estará condicionada a la influencia que tengan otros actores gubernamentales o no gubernamentales y a las características específicas de cada tema.<sup>92</sup> De ahí que en lo sucesivo se presenten divergencias en los asuntos prioritarios de la relación (migración, narcotráfico, deuda, comercio, inversión y problemas fronterizos). Por lo tanto, para definir una posición o una política se requiere principalmente comprender la naturaleza de la relación y el contexto político norteamericano. Este último elemento es un factor importante en la formulación y desarrollo de una política hacia Estados Unidos, ya que al desconocer los factores y condiciones externas que pueden determinar los conflictos, se da pie a atribuir a una acción o política previamente concebida del gobierno norteamericano el origen de las divergencias, y no propiamente a la sustancia del problema bilateral o a la heterogeneidad de actores sociales que tienen alguna influencia en el asunto. Esta deficiencia en el análisis de Estados Unidos impide conocer la nueva actitud de ese país hacia México y, en la medida en que persista esta situación, resultará muy difícil que México se adapte a los nuevos desafíos de la relación con el país vecino.

### **1990: LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL NARCOTRÁFICO**

**A** principios de enero de 1990, la National Broadcasting Company (NBC) difundió un programa sobre la muerte de un agente de la Drug Enforcement Agency (DEA). La divergencia se presentó cuando en opinión de México se denigraba la imagen del país dada la escasa veracidad del problema planteado y porque algunos de los comentaristas del programa sugirieron medidas radicales para solucionar el narcotráfico en México. Desde la perspectiva mexicana, esas acciones representaban una intromisión en asuntos inter-

<sup>92</sup> La influencia que ejercen otros actores distintos al Poder Ejecutivo en la relación bilateral no era considerada relevante por los especialistas. Sin embargo, uno de los trabajos que analiza esa influencia es el de Carlos Rico, intitulado: "Una vuelta en la montaña rusa. Relaciones mexicano-estadounidenses después de la posguerra y desafíos del futuro inmediato", en *Foro Internacional*, núm. 3, El Colegio de México, enero-marzo, 1989.

nos del país por parte del gobierno estadounidense.<sup>93</sup> Sobre este asunto cabe destacar las siguientes interrogantes: si los medios de comunicación masivos de México no hubieran otorgado gran cobertura a dicho programa, ¿se hubiera pensado que el gobierno norteamericano pretendía presionar a México? ¿Por qué tales medios no difundieron un análisis donde se distinguía con cierta objetividad la independencia que existe entre la NBC y el gobierno, del significado de la libertad de expresión de los medios de comunicación estadounidenses y, por último, del impacto que provocan tales medios en la política exterior estadounidense? ¿Por qué los medios de comunicación mexicanos no respaldaron sus críticas al programa de la NBC con un análisis veraz sobre los alcances y limitaciones del problema del narcotráfico en México?<sup>94</sup> Estos aspectos nos llevan a cuestionar el papel de los medios de comunicación mexicanos como fuentes de información objetiva sobre Estados Unidos. De continuar difundiendo estos medios de información sin contrastarla con un análisis objetivo de lo que implica Estados Unidos, será difícil que representen una fuente de información confiable sobre este país y en general de las relaciones bilaterales.<sup>95</sup>

### LA CERTIFICACIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE LA CAMPAÑA DE MÉXICO CONTRA EL NARCOTRÁFICO

La certificación norteamericana hacia la campaña antinarcóticos de México de 1989 tiene algunos aspectos singulares respecto a las anteriores evaluaciones. Por un lado, en las primeras discusiones para avalar o rechazar la certificación que otorgó el presidente Bush a México, la mayoría de los legisladores que componen el Comité de Asuntos Externos de la Cámara de Representantes reconocieron la labor que el

<sup>93</sup> "Mexico is Accusing a Slain U.S. Agent"; en *Nueva York Times*, 16 de enero de 1990; "Drug Drama Sets off Mexican Fury", en *Ibid.*, 18 de enero de 1990.

<sup>94</sup> Llama la atención que a excepción de los artículos firmados por el corresponsal del *New York Times* en México, no se haya publicado alguna nota en este diario proveniente de Washington, D.C. Este hecho representa un indicador de que en los altos círculos gubernamentales pasó desapercibido el programa.

<sup>95</sup> Esta crítica también se aplica a algunos medios de comunicación de Estados Unidos, que en el afán de alcanzar cierto sensacionalismo frecuentemente difunden programas donde las fuentes de información carecen de veracidad.

gobierno mexicano ha emprendido para combatir la producción y distribución de estupefacientes.<sup>96</sup> Por el contrario, en este Comité se criticó al Departamento de Estado por los métodos que utilizó para estimar la producción de marihuana en México.<sup>97</sup> Finalmente, la certificación mexicana no ha sido objeto de bastante atención porque ambos gobiernos y la sociedad mexicana le han otorgado más importancia a otros sucesos. Entre estos acontecimientos destacan el procedimiento para capturar al señor René Martín Verdugo, presunto cómplice en el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena; situación que tal parece se volvió a repetir con la detención de agentes de la DEA del doctor Humberto Álvarez en territorio mexicano, quien posteriormente fue trasladado a Estados Unidos, aparentemente sin la anuencia de México; cabe señalar que el mencionado doctor también es acusado de participar en el asesinato del agente de la DEA.<sup>98</sup> Otro suceso tiene que ver con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos para admitir en un proceso legal la evidencia obtenida en la búsqueda realizada en propiedades de ciudadanos de otros países fuera del territorio norteamericano; decisión que en México fue interpretada como la facultad del gobierno estadounidense de intervenir en un país extranjero sin considerar la soberanía de este país.<sup>99</sup> Otro acontecimiento se relaciona con la propues-

<sup>96</sup> Entre quienes han reconocido tal efectividad se encuentran el presidente del Comité, Larry Smith, que junto con el senador Jesse Helms habían expresado varias críticas al gobierno mexicano en años anteriores.

<sup>97</sup> De hecho este es uno de los aspectos que originalmente llamó la atención del gobierno mexicano, pues según el reporte del Departamento de Estado la producción de marihuana en territorio nacional se incrementó de 4 mil 750 toneladas en 1988 a 47 mil 500 toneladas en 1989, "World Drug Crop up Sharly in 1989 Despite U.S. Effort", en *New York Times*, 2 de marzo de 1990.

<sup>98</sup> Incluso, es tal el impacto político que ha provocado este acontecimiento en la relación a nivel de los gobiernos, que México ha señalado que si no se aclara la participación de los agentes de la DEA en la detención del doctor Macháin, el gobierno mexicano dejará de colaborar con Estados Unidos en el combate al narcotráfico. Este hecho es otro indicador que cuestiona lo que se ha denominado como una "nueva fase" en las relaciones México-Estados Unidos; en opinión de los gobiernos dicha era se caracterizaría por fomentar la cooperación y erradicar las divergencias.

<sup>99</sup> Las percepciones negativas que provocó esta decisión, en gran parte se debieron al desconocimiento que existe sobre el sistema jurídico norteamericano.

ta del secretario de Defensa norteamericano, Dick Cheney, en torno a la participación del ejército de Estados Unidos para combatir el narcotráfico, iniciativa que fue contemplada en la opinión pública mexicana como otro rasgo de la militarización de la frontera sur estadounidense;<sup>100</sup> finalmente, desde el punto de vista económico, la propuesta de establecer una integración comercial entre México y Estados Unidos ha provocado una serie de reacciones entre algunos sectores de ambos países sobre las ventajas y desventajas de la integración.<sup>101</sup>

### LA MILITARIZACIÓN DE LA FRONTERA SUR DE ESTADOS UNIDOS Y LA PERSPECTIVA DEL PODER EJECUTIVO NORTEAMERICANO

**A**l igual que en años anteriores se propuso la militarización de la frontera sur estadounidense como una alternativa para reducir el cruce de estupefacientes provenientes de México y de América Latina; incluso, nuevamente algunos sectores estadounidenses la contemplaron como una opción para impedir el flujo de mexicanos indocumentados. Esta iniciativa se sugirió en el marco de las audiencias para discutir la certificación de la campaña de México contra el narcotráfico de 1989; además, durante los primeros meses de 1990 ha sido una iniciativa que también fue planteada entre otros por el secretario de Defensa, Dick Cheney; medida que seguramente respaldarían el Servicio de Aduanas, la DEA, el FBI, es decir, las agencias ubicadas en la frontera sur norteamericana y que tienen una participación directa en el combate al narcotráfico. Sin embargo, estas peticiones han sido rechazadas en parte por la subsecretaria de Estado para Asuntos Interamericanos, Sally Grooms, la Casa Blanca y el embajador John D. Negroponte. La razón para no rechazar totalmente la medida es que desde la concepción de estos funcionarios la militarización se concibe como un apoyo a los esfuerzos a la campaña de México contra el narcotráfico y representa una acción del gobierno norteamericano para evitar el contrabando de estupefacientes desde su propio territorio. No obstante, el costo de la militarización radica en

<sup>100</sup> "U.S. is Stepping up Efforts to Seize Cargoes of Drugs", en *New York Times*, 10 de marzo de 1990.

<sup>101</sup> "Free Trade Talks with U.S. Set off Debate in Mexico", en *New York Times*, 29 de marzo de 1990.

la repercusión política y social para la propia relación con México; en cambio, al interior de Estados Unidos las consecuencias son también de tipo político, social, jurídico y económico. Por tales razones se considera difícil que el presidente George Bush apoye la militarización en el sentido amplio, es decir, la participación de la Armada, la Marina y la Fuerza Aérea en actividades de detención a los presuntos narcotraficantes y en toda la extensión de la frontera sur estadounidense.<sup>102</sup> Por ello, la reciente discusión que se ha suscitado en Estados Unidos puede ser una forma de presionar al gobierno mexicano para que incremente las actividades contra el narcotráfico o para que se efectúe una coordinación de operativos conjuntos para erradicar el narcotráfico en la frontera mexicano-norteamericana mediante el operativo denominado "persecución en caliente" (*hot pursuit*) u otros medios. También puede contemplarse la propuesta como una manera de que continúen los "intercambios informales" o *de facto* entre las policías de ambos países, para trasladar a mexicanos que son considerados como presuntos involucrados en el narcotráfico.

### LOS ACUERDOS INFORMALES DE COOPERACIÓN EN EL NARCOTRÁFICO

**B**ajo este tipo de "acuerdos informales", en abril de 1990 se presentó el hecho de que una persona de origen mexicano fuera trasladada desde territorio nacional hacia Estados Unidos, por parte de policías y de un informante mexicano de la DEA; la persona aludida es acusada de participar en el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena. El conflicto se presentó porque el gobierno mexicano consideró que la Agencia Antinarcóticos Estadounidense había tenido injerencia en el traslado, incurriendo en una violación de la soberanía mexicana y, con ello, del derecho internacional por parte del gobierno de Estados Unidos. Entre las lecciones que nos deja este suceso se pueden destacar las siguientes: por un lado, que la DEA tiene cierta autonomía para diseñar y de-

<sup>102</sup> Esto no implica que el presidente Bush se oponga a un incremento en las actividades de vigilancia por parte de miembros del Departamento de Defensa; prueba de ello, es que en la propuesta de presupuesto para el año fiscal de 1991, dicha Secretaría casi absorbe el 50% del gasto del gobierno federal. Office of National Drug Control Policy, 1990.

sarrollar acciones de política exterior, que no son necesariamente avaladas por el secretario de Justicia norteamericano o por el propio presidente Bush; la DEA ha aprovechado la corrupción de algunos miembros de corporaciones policíacas mexicanas para obtener pruebas de presuntos involucrados en el narcotráfico; y, finalmente, que la DEA continuará utilizando este tipo de medios en la medida en que se obtenga un mayor beneficio y un menor costo, respecto al proceso de extradición suscrito por los gobiernos de ambas naciones.

### LA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA: LA CONCERTACIÓN CON EL SISTEMA BANCARIO

La concertación de México con la comunidad bancaria internacional se ubicó bajo el contexto de la propuesta del secretario de Estado norteamericano Nicholas F. Brady, denominada precisamente Plan Brady. Esta iniciativa surgió debido a las limitaciones del Plan Baker y la necesidad de disminuir el problema de los países con mayor endeudamiento externo. La característica principal de esta propuesta reside en que los organismos financieros internacionales y los bancos comerciales reducirán el valor de la deuda de los países con un mayor endeudamiento. Esta propuesta se aplicaría a los países que representen una importancia económica y política para Estados Unidos y que además hayan retomado los criterios generales de política económica que sugiere el Fondo o el Banco Mundial.

Al igual que en la propuesta del Plan Baker, México fue nuevamente considerado como el primer país donde se aplicaría el Plan Brady. El desarrollo de esta propuesta de financiamiento abarcó dos etapas: la primera concluyó a fines de julio de 1989 y en ella se establecieron las tres opciones de renegociación de cerca de 48 mil millones de dólares de la deuda externa mexicana con respecto a la banca comercial.<sup>103</sup> La

<sup>103</sup> Cada uno de los bancos tendrá la posibilidad de escoger una o la combinación de las tres alternativas, las cuales son complementarias, ya que eliminan el sobreendeudamiento excesivo y reducen las transferencias netas al exterior, a la vez que se prevé que los bancos otorguen los recursos externos que México requiere para financiar su desarrollo.

primera opción establece que los bancos pueden cambiar sus créditos por nuevos bonos por los que México pagará una tasa fija anual inferior a la actual;<sup>104</sup> la segunda alternativa determina que los bancos podrían conceder el 35% de reducción en el valor nominal de las deudas; y por último, la tercera vía ofrece nuevos créditos a México. La segunda etapa concluyó a fines de enero de 1990 cuando terminaron las negociaciones del gobierno mexicano con el Comité Asesor de la banca comercial.<sup>105</sup> De acuerdo con cifras oficiales, las respuestas de los bancos fueron las siguientes: el 41% optó por las reducciones al monto de la deuda;<sup>106</sup> en cambio, el 46% de los bancos optó por la reducción de las tasas de interés;<sup>107</sup> finalmente, el 10% de los bancos deci-

<sup>104</sup> Cabe señalar que México cubriría 6.25% fijo anual en lugar de más de 10% anual que entrega cada año. Sin embargo, esta tasa de 6.25% anual podría crecer hasta en tres puntos anuales si después de julio de 1996 el barril de petróleo que México vende está por encima de 14 dólares —después de descontar la inflación.

<sup>105</sup> Dicho Comité estuvo integrado por representantes de 15 instituciones de varios países: por Estados Unidos participaron representantes del *Citibank*, *Bank of America*, *Chemical Bank*, *Manufacturers Hanover Trust Co.*, *Morgan Guaranty Trust Co.*, *Chase Manhattan Bank* y *Bankers Trust*; por parte de Inglaterra participó el *Lloyd Bank PLC* y el *Midland Bank*; por Japón, el *Bank of Tokio LTD* y el *Sumimoto Bank LTD*; por Canadá, el *Bank of Montreal*; por Francia, *Société Generale*; por Suiza, *Swiss Bank Corp.*; y por Alemania, el *Deutsche Bank*.

<sup>106</sup> Esto significó que los bancos intercambiaran los créditos mexicanos en su poder por un nuevo bono con un valor nominal equivalente a 65% del correspondiente a la "deuda vieja". Así, México reduce el monto adeudado a los bancos en 35%; además, la tasa de interés a pagar sobre el principal reducido será la tasa de mercado (Libor más 13/16 de un punto porcentual). Cabe destacar que el servicio de la deuda también se reducirá como resultado de la reducción del principal en 35%, y que el pago del principal ya está cubierto.

<sup>107</sup> Los bancos que optaron por esta alternativa intercambiarán los bonos mexicanos en su poder por un nuevo bono que mantendrá su valor nominal; sin embargo, la tasa de interés a pagar sobre esto será fijada en 6.25%. Esto representa una reducción aproximada de 40% en el servicio de la deuda con respecto a la actual tasa de mercado. También en este caso la amortización del principal se encuentra cubierta.

dió canalizar recursos frescos a México.<sup>108</sup>

La renegociación de la deuda externa bajo la propuesta del secretario del Tesoro, Nicholas F. Brady tiene algunas restricciones que pueden limitar el crecimiento económico mexicano, pues si bien el Plan incluye la reducción de la deuda y del pago de intereses por amortizaciones, no se plantearon las condiciones adecuadas para que los bancos canalizaran nuevos préstamos, de los cuales requieren los países de mayor endeudamiento. Asimismo, tanto el costo económico y social que implicaron que provocará la concertación de esta renegociación resultan superiores a los resultados concretos que se esperan alcanzar con este acuerdo.<sup>109</sup> En otras palabras, es posible esperar que continúe disminuyendo el nivel de vida de las clases populares del país en la medida en que persista el programa de ajuste económico. En estas circunstancias, será indispensable que la política económica mexicana incremente las exportaciones, fomente la inversión extranjera y conceda facilidades para la repatriación de capitales que se encuentran en el

<sup>108</sup> En esta opción los bancos se comprometen a proporcionar recursos frescos por un equivalente del 25% del valor nominal de la deuda contratada, la cual no ha sido reestructurada bajo alguna de las dos anteriores opciones. Este financiamiento se suministrará de la siguiente manera: el 7% en 1989 y el 6% en los tres años posteriores. La amortización de los nuevos créditos será a 15 años, con siete años de gracia y la tasa de interés será semejante a la tasa que actualmente paga México. Cabe señalar que los acreedores podrán otorgar los recursos frescos o la capitalización de los intereses que se tengan que pagar sobre la deuda base. De esta manera, los bancos podrán escoger cuatro modalidades para suministrar estos recursos: a) Bono de dinero nuevo: el valor de estos bonos no podrá exceder el 50% de los recursos frescos que se otorguen en 1989; b) préstamos con posibilidad de reciclaje: su valor no será mayor al 20% de los nuevos recursos y la parte contratada por el sector privado no será mayor a 50% de los mismos; c) financiamiento de mediano plazo para importaciones de los sectores público y privado: su valor no excederá el 20% de los nuevos recursos y la parte contratada por el sector privado no será mayor a 50% de los mismos.

<sup>109</sup> Por ejemplo, según un análisis del periódico inglés *Financial Times* el acuerdo permitirá un ahorro menor a 1 mil millones de dólares al año por pago de intereses, si se toma en cuenta que esta estimación se hizo sobre la base de una tasa de interés del 9%, para un convenio que incluye cerca de 58,500 millones de dólares de la deuda a mediano y largo plazos.

extranjero.<sup>110</sup> Desde otra perspectiva, estas medidas representan la única alternativa para allegarse recursos frescos, tomando en cuenta las limitaciones de la mencionada propuesta.

### LA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN COMERCIAL CON ESTADOS UNIDOS

A fines de marzo de 1990 se dio a conocer el interés del gobierno mexicano por establecer un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.<sup>111</sup> Los antecedentes de esta propuesta se remontan al primer encuentro informal que sostuvo el presidente Salinas con su homólogo estadounidense en noviembre de 1988; en ese entonces, se proponía fomentar negociaciones en algunas ramas industriales.

De los diferentes puntos de vista que se han expresado en torno a concertar alguna forma de integración comercial con Estados Unidos, destaca que se han manejado de manera indistinta los conceptos de mercado común, acuerdo de libre comercio e integración comercial, lo cual sin duda ha provocado confusión entre la opinión pública mexicana. En la coyuntura actual, la concertación comercial entre México y Estados Unidos implica problemas de carácter bilateral y de política interna. Por un lado, si actualmente para Estados Unidos un acuerdo de libre comercio o la integración sectorial no parece relevante, entonces se puede esperar que México otorgue algunas concesiones económicas en ciertos asuntos de interés para Estados Unidos, como lo son los sectores de comunicaciones, infraestructura, servicios financieros, transportes e informática, áreas en las que México se había negado a negociar anteriormente. Asimismo, la concertación implica la intervención de Canadá, porque este país rechazaría que México aprovechara el Acuerdo de Libre Comercio que tiene con Estados Unidos para obtener ciertas ventajas comerciales. Otro de los problemas que se pueden esperar de la negociación de la integración comercial es cómo atender los efectos negativos que puede provo-

<sup>110</sup> Estas acciones de política económica responden al proyecto de cambio estructural, que se ha acentuado a partir del ascenso del presidente Carlos Salinas de Gortari al gobierno de México.

<sup>111</sup> En los días posteriores a este anuncio, el Senado de la República propuso un Foro Nacional de Consulta en torno a las Relaciones Comerciales de México con el mundo.

car este tipo de acuerdos para la industria manufacturera mexicana. En otras palabras, cabe cuestionar bajo qué condiciones económicas se plantea la integración comercial. Estas son algunas de las cuestiones que deben atenderse antes de definir alguna forma de integración con Estados Unidos.

### CONSIDERACIONES FINALES

**D**urante los años de 1987 a 1989 se puede observar una disminución del conflicto en la mayor parte de los temas bilaterales, a diferencia de lo ocurrido en los años anteriores. En este contexto, la relación se caracterizó por un cierto respeto a las diferencias y se establecieron acuerdos de cooperación. Sin embargo, para comprender cabalmente la relación México-Estados Unidos, se debe incorporar el carácter de la estructura y el proceso de la relación bilateral. De esta manera se puede contar con elementos que expliquen las razones de la cooperación o de las tensiones o conflictos en un mismo asunto y en el transcurso de un tiempo específico. Asimismo, tal marco nos proporciona un conocimiento objetivo de la interacción, que se contrapone a la percepción común que concibe que las acciones de Estados Unidos forman parte de una política para presionar a México. Esta visión sobre Estados Unidos nos indica un deficiente conocimiento de este país, por lo cual es posible que se presenten ciertos estereotipos.

En oposición al planteamiento de que las acciones de Estados Unidos buscaban el propósito de presionar a México, aquí se plantea que si bien pudo existir este interés en algunos legisladores norteamericanos, esta actitud no fue compartida por el presidente Reagan o por el presidente Bush. Por el contrario, ambos presidentes mantuvieron una posición de cooperación y conciliación en asuntos que por su propia naturaleza eran susceptibles de crear tensiones o conflictos. Desde esta perspectiva, el presidente estadounidense orientó una reelaboración de la relación con el gobierno mexicano, en donde los apoyos financieros concedidos fueron la pauta para determinar los cambios en la actitud política. Empero, esta actitud no implica necesariamente que exista en el Poder Ejecutivo norteamericano la voluntad para definir una política exterior específica hacia México, ya que la propia complejidad del sistema político estadounidense impide

el diseño y ejecución sistemática de una política de ese tipo. En cambio, lo que sí es evidente, es que el Ejecutivo ha tratado de disminuir los impactos que provocan los conflictos. No obstante, resultará difícil erradicar totalmente las tensiones y conflictos, ya que la propia estructura de la relación da pie a que existan problemas, que a su vez, originarán confrontaciones constantes entre ambos países en los distintos niveles de la relación.

Por otra parte, en la reseña de la relación política se otorgó mayor atención al papel del Ejecutivo estadounidense con respecto al Ejecutivo mexicano. Las razones de esta preferencia están en función de que el gobierno estadounidense dada su supremacía político-económica, ha definido en gran medida el carácter de la relación. Además, México ha optado por mantener una actitud cauta ante Estados Unidos, lo que puede justificarse debido a la vulnerabilidad económica que ha provocado la crisis, aunado ésto a una cierta dificultad para crear espacios de negociación bilateral y multilateral. Sin embargo, esta actitud no ha influido para que con respecto al conflicto de Centroamérica, por ejemplo, México haya mantenido una posición crítica, que a su vez era opuesta a la postura de Estados Unidos. Además, en lo referente a la atención que le otorgaron algunos sectores norteamericanos a la política interna, la crisis económica y el narcotráfico, el gobierno mexicano no ha criticado esos puntos de vista. Esta actitud hace entrever que, a pesar de los efectos que ha producido la inestabilidad económica, México mantiene una autonomía política, lo que ha permitido plantear una postura ideológica independiente y opuesta ante Estados Unidos.

Para finalizar, cabe anotar algunas consideraciones sobre el supuesto que orientó a este trabajo. En un principio se planteó que las características que presentaba el estado de la relación política bilateral no eran uniformes durante el periodo de estudio sino que estaban condicionadas por el contexto político-económico interno y por la naturaleza misma de la relación. En efecto, se puede notar que de 1981 a 1990, esta articulación se caracterizó por el conflicto y la cooperación. Esto significa que, por una parte (en los temas de la crisis económica de México, la política mexicana hacia el conflicto de Centroamérica, la política interna, el narcotráfico y la migración de mexicanos indocumentados), algunos sectores de Estados Unidos, en particular los legislado-

res, expresaron críticas y en algunos casos llegaron a proponer que se presionara a México para que aceptara las políticas o acciones que ellos o algunas instancias del Poder Ejecutivo estaban proponiendo; por otro lado, sectores distintos del propio Poder Ejecutivo mantenían una posición contraria, es decir, trataban de minimizar tales expresiones y anteponían una posición de respeto o de apoyo a las políticas o acciones del gobierno mexicano. En el plano económico, los apoyos financieros que directamente otorgó Estados Unidos o la influencia que ejercieron en los organismos financieros internacionales para que se renegociara la deuda externa mexicana o se concedieran nuevos créditos, son un aspecto donde se observa la actitud de cooperación de los presidentes Reagan y Bush hacia México.

Por lo anterior, se pueden inferir dos actitudes de política de Estados Unidos hacia México. En la primera —que sería la posición del Poder Ejecutivo— se tiende a respetar las asimetrías históricas y las diferencias que existen en la relación bilateral, optando así por favorecer una cooperación amplia y respetuosa con el fin de acercar a México a la posición bilateral o multilateral del gobierno estadounidense. En cambio, la segunda actitud —la cual estaría representada por algunos legisladores del Congreso— plantea la necesidad de actuar con mayor decisión sobre México, con la finalidad de que cambie paulatinamente su sistema político y económico, para lo cual sugieren aprovechar la crisis económica y la dependencia económica y financiera mexicana con respecto a Estados Unidos. Estas diferentes posiciones de los sectores norteamericanos sobre un mismo asunto y hacia la propia relación bilateral, se puede explicar por el funcionamiento del sistema político estadounidense; que al permitir la participación de diferentes actores políticos en el proceso de la toma de decisiones, provoca que se expresen posiciones o simples puntos de vista que pueden ser distintos dentro de un sector, por ejemplo, el Poder Legislativo y a su vez, opuestos a la posición de las instancias del Poder Ejecutivo. En su conjunto, la contraposición de posiciones o actitudes entre estos dos poderes y la influencia del aspecto económico, en especial la inestabilidad de la economía mexicana, son factores que condicionan el carácter político de la relación en el periodo de estudio. Por esto, si en un año determinado la relación pudo ser conflictiva en algunos temas, tal carác-

ter no se trasladó al resto de la agenda política bilateral y a todos los actores sociales y políticos involucrados.

Estas razones influyeron para que el estado de la relación política durante el periodo de 1981 a 1990 no se manifestara uniforme, si se entiende esta uniformidad como una actitud política de cooperación o de divergencia política predominante en cada año del periodo de estudio. Sin embargo, si se le otorga otro sentido al carácter uniforme, se puede observar que, en efecto, la relación política muestra una uniformidad en las actitudes políticas que oscilan entre la divergencia y la cooperación. Tal situación puede contemplarse en un mismo tema de la relación, en un año determinado y por ende, en el transcurso del periodo de estudio. Esta situación se puede explicar por dos factores: primero, el contexto político-económico interno y la propia naturaleza de la relación bilateral, en la cual la crisis económica mexicana ha implicado una mayor atención del gobierno norteamericano hacia México y ha traído como consecuencia que existan al interior de Estados Unidos dos tipos de propuestas: en la primera, se estima conveniente aprovechar la vulnerabilidad económica de México para acercar a este país a una posición semejante a la de Estados Unidos en ciertos temas bilaterales; la segunda postura sostiene que no son favorables tales presiones, porque podrían ocasionar efectos negativos para México y por ende en la propia relación; en consecuencia, se propone apoyar al gobierno mexicano para que a partir de esta ayuda, paulatinamente pueda contar con su cooperación.

A su vez, el carácter político de la relación también puede explicarse por la naturaleza de la interacción entre México y Estados Unidos. Esto significa que la heterogeneidad de actores políticos que existen en el proceso de la toma de decisiones del sistema político o de la política exterior norteamericana, influyen para que se presenten divergencias o espacios de cooperación. Por igual, este carácter de la relación determina que existan diferentes temas bilaterales con contenidos propios y con sus actores correspondientes que, en su conjunto, impiden tener una relación que se caracterice predominantemente por el conflicto o el acuerdo bilateral. Por ello, estudiar únicamente la relación México-Estados Unidos a nivel de los gobiernos federales, representa uno de los parámetros más importantes de la

relación política, ya que define la orientación general de la interacción, más no el conjunto de la articulación.

Esta orientación política se caracteriza por la influencia que ejerce el Congreso en el sistema político estadounidense y en la política exterior y, a su vez, en la relación que sostiene con el Poder Ejecutivo norteamericano. Son dos las características básicas que definen la relación del Congreso con el Ejecutivo. El primer rasgo consiste en que el Congreso posee una relativa independencia política para oponerse a iniciativas o acciones del Ejecutivo; el segundo rasgo plantea que las acciones de los legisladores estadounidenses están basadas en la necesidad de atender las demandas de sus electores, que bien pueden estar basadas en necesidades reales o en prejuicios de clase. En el caso del Poder Ejecutivo, éste cuenta con una serie de prerrogativas que favorecen la supremacía del presidente con respecto al Congreso, pero que dadas ciertas condiciones jurídicas y políticas, impiden un exceso del poder presidencial. Cabe destacar que el Poder Judicial en Estados Unidos tiene un papel relevante en regular la relación entre el Congreso y el Ejecutivo, y en vigilar el respeto a los derechos civiles de la sociedad. El conocimiento de esta interacción es relevante para comprender la divergencia y la cooperación de la relación política; ya que generalmente se piensa que un conflicto bilateral está determinado por una acción o política específica de Estados Unidos, en donde se contempla a este país de

manera homogénea y que por ende, existe un consenso sociopolítico. Esta percepción puede responder a la necesidad de crear una actitud nacionalista, situación que podría impedir que se alcancen mayores beneficios o que se reduzcan los efectos negativos de la relación con Estados Unidos. Por igual, esta visión representa otra limitación para formular y desarrollar una posición o actitud política hacia Estados Unidos, que responda a la naturaleza de la relación bilateral.

Esta naturaleza de la interacción está compuesta por otros factores que provocan tensiones y conflictos, pues debe destacarse que al contar ambos países con distintas etapas y contenidos de formación y desarrollo social, económico, político y cultural, repercute en sus acciones. Además, en cada tema de la relación existen diferentes problemas que involucran a su vez aspectos socioeconómicos y políticos, en los cuales tienen alguna participación actores gubernamentales y no gubernamentales, quienes pueden ubicarse en los niveles local, estatal y nacional. Esta situación repercute en la complejidad de la relación bilateral e influye para que las tensiones y conflictos sean inevitables. Por lo expuesto, se concluye que el carácter de conflicto y cooperación en la cual osciló la relación política durante el periodo de estudio, responde al contexto político-económico interno de cada país, a las características del proceso de la toma de decisiones del sistema político estadounidense y debido a la propia naturaleza de la relación.