

## INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LORENZO MEYER  
*Diciembre de 1989*