

# LECTURAS

73\*

## México Auge, crisis y ajuste

### I. Los tiempos del cambio, 1982-1988

CARLOS BAZDRESCH, NISSO BUCAY,  
NORA LUSTIG Y SOLEDAD LOAEZA  
(COMPILADORES)

EL TRIMESTRE



ECONÓMICO

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
MÉXICO

- I. El conflicto no deseado con los Estados Unidos, 92; II. Los efectos no buscados de la modernización económica o el "choque" de la interdependencia, 96; III. El activismo diplomático en un mundo hostil, 99; IV. Evaluación general y perspectivas, 102
6. *Las relaciones con los Estados Unidos: Convergencia y conflicto*, por Lorenzo Meyer ..... 105
- I. El problema, 105; II. La convergencia de los intereses, 108; III. Las divergencias, 117; Conclusiones, 125
7. *La política de Miguel de la Madrid hacia Centroamérica*, por Sara Gordon ..... 127
- I. La creciente complejidad centroamericana, 129; II. El enfoque regional de México, 131; III. Aprendiendo la neutralidad, 132; IV. La retirada, 139; Conclusiones, 146

## TERCERA PARTE

## EL PULSO DE LA SOCIEDAD MOVILIZADA

8. *Los sismos de 1985 y el comportamiento de ayuda entre los mexicanos: Mitos y realidades*, por Javier Elgueta ..... 151
- Introducción, 151; Los mitos y la realidad, 153; Conclusiones, 163
9. *Encuestas de opinión en México*, por Miguel Basáñez ..... 167
- I. Las elecciones de 1988, 170; II. Preferencias por estados, 177; III. Distintas encuestas de la elección de 1988, 185; IV. Evaluación de los pronósticos y los resultados, 188
10. *La opinión pública en México frente a la crisis económica. La víspera de la elección presidencial de 1988*, por Jorge I. Domínguez ..... 194
- I. La encuesta de opinión pública, 194; II. El malestar económico, 197; III. ¿Cuál debe ser la política económica del país?, 204; IV. Cambios de opinión a lo largo del tiempo, 208; Conclusión, 211
11. *Las elecciones en el sexenio de la crisis*, por Jacqueline Peschard ..... 212
- I. Los límites de la renovación de la hegemonía priísta, 214; II. La polarización de la lucha electoral, 218; III. Hacia 1988: La revancha del sistema, 226; IV. A manera de conclusión: La herencia electoral de un sexenio, 233

## CUARTA PARTE

## VIEJAS Y NUEVAS FUERZAS POLÍTICAS

12. *La división de la élite política mexicana*, por Rogelio Hernández Rodríguez ..... 239

- I. La política como profesión, 239; II. El nuevo político, 248; III. Del gabinete a los puestos de elección, 252; IV. Las soluciones de Carlos Salinas, 263
13. *La nueva estrategia de desarrollo económico y el sindicalismo durante la administración de Miguel de la Madrid*, por Samuel León ..... 267
14. *Sexenio de cambios aplazados. Política laboral y sindicalismo, 1982-1988*, por Raúl Trejo Delarbre ..... 278
- I. Búsqueda de un "cambio cualitativo" en las relaciones obrero-patronales, 279; II. Responsabilidad sindical reconocida, pero con aniquilación de un sindicato nacionalista, 282; III. Alianza histórica, invariable en el discurso, mellada por la crisis, 283; IV. Preservación, aunque con cierres y quiebras, de fuentes de empleo, 284; V. Aumento de urgencia y dos huelgas contra la política económica, 285; VI. Prudencia y crisis, prólogo del 4 de julio y de la protesta magisterial, 287
15. *Empresarios y Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid: En busca de un nuevo acuerdo*, por María Amparo Casar ..... 290
- I. El marco institucional y el comportamiento empresarial, 291; II. Las relaciones entre los sectores público y privado durante la administración de Miguel de la Madrid, 295; III. Reflexiones finales, 308
16. *La consolidación del proyecto eclesiástico en las transformaciones del Estado mexicano durante los ochenta*, por Roberto Blancarte ..... 313
- Introducción, 313; I. La transformación del Estado mexicano, 314; II. La intransigencia eclesial y el mundo moderno, 319; Conclusiones, 332
17. *El "fenómeno panista": Rasgos y ritmos (1982-1988)*, por Leonor Ludlow ..... 336
- I. Rasgos de una nueva fisonomía político-electoral, 337; II. Ritmos en la actividad político-electoral, 342; Conclusiones, 357
18. *La izquierda: Un continente que se rehace*, por Alberto Aziz Nassif ..... 359
- I. Una denominación y muchas realidades, 359; II. Centralidad ideológica y marginalidad política, 361; III. De la dictadura a la democracia, 365; IV. Convergencias y fragmentaciones, 367
19. *La situación política del norte de México*, por Arturo Alvarado M. y Rodolfo González V. .... 373
- I. La temática, 373; II. Unidad y diversidad en la frontera norte, 378; III. Las interpretaciones acerca del proceso político-electoral fronterizo, 386; IV. La situación actual: El problema de la articulación política, 394; V. Notas para un perfil de la situación política, 396; Referencias bibliográficas, 399

## 6. LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS CONVERGENCIA Y CONFLICTO

Lorenzo Meyer\*

### I. EL PROBLEMA

HISTÓRICAMENTE y hasta el principio del decenio pasado, el proyecto nacional de las élites mexicanas había implicado la búsqueda y conservación de ciertas distancias y barreras frente a los Estados Unidos como el mejor medio de defensa de la soberanía y la independencia mexicanas. Estas barreras fueron cambiando con el tiempo pero nunca dejaron de buscarse; abarcaron desde el esfuerzo fallido por colonizar Texas con población católica en el tercer decenio del siglo pasado, hasta el proyecto surgido al final de la segunda Guerra Mundial, de crear una economía industrial moderna basada en un mercado interno y semiislada de la estadounidense por medio de altas barreras arancelarias y permisos de importación.<sup>1</sup> En el siglo XX, el nacionalismo mexicano y la búsqueda de una independencia relativa frente a los Estados Unidos fueron una y la misma cosa. Sin embargo, a partir del sexenio presidido por Miguel de la Madrid, la élite política mexicana se vio orillada a revisar la naturaleza de su política frente a los Estados Unidos y, por tanto, frente al resto del mundo. Fue más por la adversidad de las circunstancias que por voluntad propia, pero a partir de 1982 se dieron los primeros pasos que desembocarían a mediados de 1990 en la propuesta del presidente Carlos Salinas para firmar entre México y los Estados Unidos un tratado de libre comercio, es decir, para integrar la economía mexicana a la de ese país.

La razón de un cambio tan drástico se encuentra, por un lado, en la inviabilidad del modelo económico que había prevalecido en México desde los cuarenta hasta 1982 y, por otro, en la tendencia generalizada a la creación de grandes bloques económicos. Ambos hechos, dramáticamente destacados por la crisis económica que se inició en el último año de la administración de José López Portillo, llevaron al equipo gubernamental, encabezado por Miguel de la Madrid, a optar por el inicio del penoso tránsito hacia otro modelo económico, y que tendría en la apertura de las fronteras y el comercio con el exterior a uno

\* El Colegio de México.

<sup>1</sup> Un recuento de los esfuerzos mexicanos por mantener algún tipo de barrera frente al expansionismo geográfico, económico y cultural estadounidense se encuentra en Lorenzo Meyer, "The United States and Mexico: the Historical Structure of their Conflict", *Journal of International Affairs*, vol. 43, núm. 2, invierno de 1990, pp. 251-271.

de sus ejes centrales; el otro sería la reducción del papel económico del Estado. Obviamente ese cambio —la llamada reconversión económica— afectó la naturaleza de toda la política mexicana, interna y externa, y en particular hacia los Estados Unidos, en cuya inevitable sombra se ha desarrollado el drama nacional mexicano desde hace más de siglo y medio.

Una de las razones que se esgrimieron por parte de los líderes mexicanos al concluir la segunda Guerra Mundial para lanzar al país por la senda de la industrialización acelerada mediante la sustitución de importaciones y dentro de un sistema de economía mixta, fue justamente la necesidad de crear un sistema económico que permitiera modernización y crecimiento económico, por un lado, pero que a la vez mantuviera e incluso aumentara el margen de independencia de México frente a los Estados Unidos, aunque sin contravenir las reglas centrales de un sistema capitalista internacional encabezado por Washington y que iniciaba entonces su guerra fría contra el bloque socialista. Para lograr la verdadera independencia de México, se dijo entonces, era imprescindible una industrialización donde se recuperara el tiempo históricamente perdido, dejando de lado la estéril lucha de clases y apoyando a las industrias nacientes por las vías de la protección arancelaria y la construcción de infraestructura por parte del Estado.

Se supuso que con el paso del tiempo la industria maduraría hasta hacer desaparecer las ineficiencias y permitir al capital mexicano (y al extranjero residente en el país) enfrentar con éxito la competencia externa y exportar. En este modelo, se suponía, los impredecibles vaivenes del comercio e inversión externas tendrían un papel importante pero ya no el determinante que tuvieron en el pasado y que tanto afectaron al interés nacional mexicano.<sup>2</sup> En los Estados Unidos, la decisión mexicana de promover la industrialización rechazando el libre comercio y asignándole al Estado un papel económico activo ante la debilidad de la burguesía nacional no fue bien recibida, pero pasado un tiempo esta oposición menguó aunque revivió cuando los conservadores doctrinarios tomaron el poder en Washington al finalizar los años setenta.<sup>3</sup>

Las líneas fundamentales de política económica trazadas durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) fueron seguidas por sus sucesores durante los treinta años siguientes, dando lugar a lo que en los años sesenta se llamó "el milagro mexicano".<sup>4</sup> Sin embargo, la crisis de 1982 sacó a la superficie las debilidades estructurales del modelo de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones y puso en entredicho, entre otras muchas cosas, toda la concepción teórica que

<sup>2</sup> Blanca Torres, *Historia de la Revolución. Periodo 1940-1952. Hacia la utopía industrial*, México, El Colegio de México, 1984, pp. 13-36.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>4</sup> Una síntesis de la evolución de la economía mexicana a partir de la puesta en marcha del proyecto encabezado por Miguel Alemán se encuentra en Clark W. Reynolds, *La economía mexicana. Su estructura y crecimiento en el siglo xx*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 55-72.

hasta ese momento había servido de base a la política económica pos-revolucionaria y al nacionalismo mexicano.

Al asumir Miguel de la Madrid la presidencia en diciembre de 1982, la deuda externa pública y privada del país —símbolo e indicador de la inviabilidad y dependencia de la economía mexicana—, que apenas diez años atrás era insignificante, ascendía ya a la enorme suma de 87 mil 588 millones de dólares (68.2% era deuda pública y 31.8% privada); la balanza comercial había arrojado el año anterior un saldo deficitario de 4 mil 510 millones de dólares, pues pese a las exportaciones petroleras la debilidad exportadora de la industria y de la agricultura mexicanas habían tornado crónico el déficit comercial, que en más de la mitad correspondía al intercambio con los Estados Unidos.<sup>5</sup> En estas condiciones, la prioridad del nuevo gobierno fue impedir que la deuda externa le llevara a tener que declarar una moratoria de pagos, pues de producirse ésta, México dejaría de recibir créditos externos, la sensación de inseguridad entre los inversionistas privados (nacionales y extranjeros) se ahondaría, la fuga de capitales continuaría, el tipo de cambio se desplomaría, y finalmente la inflación y el desempleo aumentarían a un ritmo incompatible con la conservación de la estabilidad política, meta básica de quienes dirigían el sistema político.

La negociación de un préstamo de urgencia —que se concluyó el 10 de noviembre de 1982, con la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, y que tuvo la aprobación del Presidente electo—, se logró por el apoyo de las autoridades monetarias estadounidenses que compartían el temor de que una moratoria mexicana fuera el inicio de una cadena que podría conducir a la bancarrota de la gran banca comercial estadounidense. México y los Estados Unidos quedaron unidos por un temor común. El préstamo de 1982 fue acompañado de un compromiso ante la banca internacional y ante el sector empresarial mexicano —lastimado no sólo por las consecuencias de la crisis económica sino por la expropiación de la banca privada, decretada por José López Portillo el mes de septiembre anterior, como represalia por el papel desempeñado por los bancos en la fuga masiva de capital— de modificar sustancialmente el modelo económico mexicano mediante dos grandes cambios: *i*) la disminución del papel del Estado como actor económico directo, con lo cual se buscaba, entre otras cosas, reducir la proporción que representaba el gasto público dentro del PIB (que en ese momento era de alrededor de 31%), *ii*) reconvertir todo el aparato productivo mexicano para forzarlo, mediante la apertura del mercado, a ser competitivo internacionalmente, y resolver, de manera estructural, el problema de la balanza de pagos.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Luis Bravo Aguilera, "La política de comercio exterior de México y su presencia en las relaciones comerciales con Estados Unidos", William E. Glade y Cassio Luiselli (comps.), *La economía de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 134-138.

<sup>6</sup> Las grandes líneas del programa económico sexenal presentadas al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid se encuentran en su discurso de toma de posesión, donde expuso las líneas generales del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y de

## II. LA CONVERGENCIA DE LOS INTERESES

## 1. La deuda, el comercio y el cambio de modelo económico

Para el equipo de gobierno que tomó el mando con Miguel de la Madrid fue indispensable lograr de inmediato el apoyo externo —básicamente el estadounidense— para no tener que recurrir a una medida que ellos consideraron dañina: declarar una moratoria sobre la deuda externa. Al gobierno de los Estados Unidos, por su parte, le interesó sobremanera que México lograra resolver su crisis de manera rápida, permanente y sin acudir a medidas que afectaran la estructura del sistema financiero internacional. En Washington se sabía que una moratoria mexicana —que representaba la segunda deuda más alta del mundo subdesarrollado— le podrían seguir las de otros países latinoamericanos y, como consecuencia de ello, el sistema financiero internacional podría entrar en una crisis generalizada muy grave, pues los préstamos de los grandes bancos privados de los Estados Unidos, la Europa Occidental y el Japón al Tercer Mundo constituían una parte importante de sus carteras. Además, la banca estadounidense ya estaba en problemas por cuantiosos préstamos hechos a su sector agrario y que no parecían ser de fácil recuperación.

En 1982, los Estados Unidos eran el principal acreedor individual de México, y si bien ya no tenían el enorme peso que lograron en los años setenta (cuando llegaron a participar con dos tercios del total de la deuda externa mexicana), de todas maneras las instituciones crediticias estadounidenses controlaban el 32% de esa deuda en peligro, es decir, casi 23 mil millones de dólares.<sup>7</sup> Por otro lado, los gobiernos y bancos de los dos países que seguían a los Estados Unidos en importancia como acreedores de México —Gran Bretaña y Japón—, consideraban que debería ser aquel país el que marcara las pautas que los prestamistas en su conjunto tendrían que seguir frente a México. Poco antes del cambio sexenal de poderes —en agosto y noviembre de 1982— las autoridades financieras mexicanas negociaron prórrogas de corto plazo en el cumplimiento de las obligaciones de la deuda, pues no había divisas para hacerles frente. El 23 de diciembre, tras firmar una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (institución donde la voz estadounidense era dominante), el gobierno de Miguel de la Madrid recibió del FMI un préstamo de urgencia por 3 mil 900 millones de dólares. Sin embargo, tan o más importante que el dinero fresco, fue el aval que esa institución dio al plan económico general del nuevo gobierno mexicano. Las autoridades financieras de México anunciaron entonces que se proponían llevar a cabo una restructuración a fondo del aparato productivo mexicano —dándole a las fuerzas del mercado el papel central en la asignación de recursos— y, a la vez, mantener el cumpli-

manera más completa en el *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, presentado el 30 de mayo de 1983.

<sup>7</sup> Rosario Green, "México y los bancos estadounidenses", William E. Glade y Cassio Luiselli (comps.), *op. cit.*, pp. 71-76.

miento puntual de sus compromisos con los banqueros internacionales mediante una penosa —por su gran costo social— reducción del gasto público. En los primeros meses de 1983, los casi 500 bancos comerciales acreedores de México acordaron también apoyar al nuevo gobierno mexicano, otorgándole nuevos créditos por 5 mil millones de dólares y aumentando los plazos de pago de 20 mil millones de dólares de la deuda antigua.<sup>8</sup> Comenzó entonces un nuevo ciclo de endeudamiento cuyo objetivo era cubrir el endeudamiento antiguo mientras se lograba la recuperación de la economía mexicana hasta un punto en que pudiera volver a hacer frente de manera normal a sus crecientes compromisos externos. Todo indica que los responsables de esta política supusieron que la recuperación económica sería más rápida de lo que realmente fue.

Desde posiciones distintas —de izquierda y de centro— muchos grupos en México demandaron la declaración unilateral de una moratoria, en tanto la economía no se recuperara y generara recursos para poder cumplir con las exigencias externas sin castigar en exceso la calidad de vida de la mayoría de los mexicanos. Después de todo, argumentaban los partidarios de algún tipo de moratoria, los bancos internacionales habían sido tan culpables como el gobierno mexicano por el endeudamiento excesivo.<sup>9</sup> Miguel de la Madrid —apoyado por una parte importante del sector empresarial— se negó a enfrentarse a la banca internacional, argumentando la necesidad de mantener abierto el crédito internacional futuro de México y señalando que el costo de las represalias externas y de la pérdida de confianza del capital nacional sería mayor que el de seguir pagando. En realidad el gobierno hizo algo más que pagar su propia deuda: asumió una parte considerable de la deuda externa del sector privado —12 mil millones de dólares— por medio del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), y lo hizo por la misma razón que no recurrió a la moratoria: para mantener el crédito externo.

En septiembre de 1984 el gobierno mexicano negoció con un grupo que representaba al conjunto de los bancos comerciales acreedores la extensión del plazo de pago de otros 48 mil millones de dólares de deuda. De nueva cuenta, esta negociación tuvo el respaldo del gobierno estadounidense. Un año más tarde, y a raíz del terremoto de 1985 que afectó a la capital del país, las autoridades hacendarias fueron conminadas por la opinión pública a declarar unilateralmente la suspensión de pa-

<sup>8</sup> La cronología del proceso de la política de deuda externa se encuentra perfectamente detallada en la parte correspondiente a deuda externa en cada uno de los seis volúmenes publicados por la Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras, Gobierno de Miguel de la Madrid*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984-1988.

<sup>9</sup> Un exponente sistemático, coherente y no radical de la política opuesta a seguir pagando a toda costa la deuda externa y, a la vez, continuar aumentando el endeudamiento para hacer frente a ese pago más a las necesidades mínimas de importación fue Adrián Lajous Martínez, que desde su columna semanal en el periódico *Excelsior* presentó una y otra vez los argumentos de quienes demandaban un cambio sustantivo en la política de deuda externa.

gos. Otra vez el gobierno rechazó la propuesta, pero en cambio logró que sus acreedores aceptaran que se difiriera un pago por 950 millones de dólares que debía de efectuarse al final de ese año, suma que apenas equivalía a la décima parte del pago anual. Quizá fue entonces, a mediados de 1986, cuando más cerca estuvo el gobierno de Miguel de la Madrid de cambiar radicalmente de rumbo en relación con la deuda externa, pues a los efectos del terremoto se vino a sumar una baja importante en los precios de la principal exportación mexicana: el petróleo. En efecto, la caída en los ingresos petroleros equivalió a una pérdida de 6.5% del PIB, que era más o menos el equivalente al servicio de la deuda.<sup>10</sup>

En un discurso transmitido a todo el país en cadena nacional en febrero de ese año, el Presidente urgió a la banca internacional a asumir plenamente su corresponsabilidad en la crisis mexicana. Los acreedores externos sencillamente ignoraron la demanda y dieron por sentado que México seguiría pagando, y no se equivocaron; desde la perspectiva de los bancos, si hubieran aceptado dar un trato preferente a México eso hubiera equivalido a abrir la puerta para que el resto de los deudores del Tercer Mundo reclamaran condiciones similares. Para entonces, el gobierno estadounidense decidió que era indispensable encontrar una salida a la situación, pues las posiciones de las partes estaban llevando a una polarización peligrosa para el interés nacional de los Estados Unidos.

Ya en octubre de 1985, en una reunión del Banco Mundial en Seúl, el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James A. Baker, aceptó la tesis sostenida por los países deudores —entre ellos México—, según la cual éstos deberían crecer como condición para que pudieran realizar los cambios estructurales que demandaban sus economías y para pagar su deuda. El llamado "Plan Baker" propuso entonces un aumento en los préstamos a los países subdesarrollados endeudados por parte de las instituciones financieras internacionales (donde la posición estadounidense es dominante), mayores préstamos de los bancos comerciales y una profundización de las políticas neoliberales de los deudores (disminución del gasto público, destrucción de las barreras proteccionistas, mejores condiciones para la inversión externa, etcétera).<sup>11</sup> En junio de 1986 y ya dentro del espíritu de ese plan, el FMI y México suscribieron un nuevo acuerdo que fue el punto de partida para otra negociación con los bancos comerciales —que entraron en ella sin mucho entusiasmo, presionados por el gobierno de los Estados Unidos—, que desembocó en otro acuerdo en abril de 1987 y abrió las posibilidades de nuevos préstamos al gobierno mexicano hasta por 12 mil millones de dólares en dos años, así como una nueva extensión de los plazos de pago de parte de la deuda ya contraída.<sup>12</sup>

Para fines de 1988, México era visto por el gobierno de Washington

<sup>10</sup> Unidad de la Crónica Presidencial, *op. cit.*, vol. VI, p. 34.

<sup>11</sup> Para un análisis del "Plan Baker", véase *Perspectivas Económicas*, núm. 59, 1987, páginas 35-41.

<sup>12</sup> Unidad de la Crónica Presidencial, *op. cit.*, vol VI, pp. 35-36; Green, *op. cit.*, pp. 93-97.

como un deudor ejemplar que a la vez se encontraba inmerso en un acelerado proceso de restructuración de su economía, siguiendo justamente las pautas que correspondían a las propuestas del secretario Baker.

Si bien al estallar la crisis en 1982 México había reaccionado cerrando aún más sus fronteras comerciales y estableciendo un control de cambios, para julio de 1986 la situación había evolucionado hasta llegar al extremo opuesto, pues el gobierno decidió entonces aceptar lo que con bombo y platillo había rechazado apenas unos pocos años atrás: el ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT), paso definitivo en la destrucción de las históricas barreras proteccionistas mexicanas. Para 1988, México había eximido de permiso previo a 96% de las fracciones de importación, y los impuestos a esas importaciones, que en 1982 llegaban hasta el 100%, ahora fluctuaban entre cero y 40%.<sup>13</sup> Las dos terceras partes de este comercio mexicano cada vez más liberado de impuestos y permisos se hacía con los Estados Unidos, país para el que México representaba 6% de sus mercados de exportación de mercancías.

En relación con el gasto público, la política mexicana también evolucionó en el sentido aconsejado por los Estados Unidos, aunque la reactivación de la economía aún no aparecía. En efecto, México disminuyó su gasto público al punto en que el llamado "déficit primario" del gobierno (el gasto gubernamental que excluye de sus cuentas los pagos de intereses de su deuda) pasó a ser superávit (5% en 1987). Si en 1982 había 1 155 entidades paraestatales, al concluir 1988 había menos de 700 y el proceso de desincorporación aún estaba lejos de concluir. La inflación, que en 1987 había llegado a 160%, había empezado a disminuir. Por otro lado estaba el costo: quiebras industriales y baja en la calidad de vida; entre 1982 y 1988 el ingreso *per capita* de los mexicanos declinó en aproximadamente 15% y el poder de compra del salario 50 por ciento.

Después de los dramáticos cambios en el modelo económico resalta, en 1988 y en relación con la deuda, un hecho paradójico: el problema del endeudamiento permanecía sin solución y, en cierto sentido, se había agravado, pues de 87 mil 588 millones de dólares en 1982 se había pasado a deber 107.6 mil millones en 1988, y el pago de los intereses absorbía 6% del PIB.<sup>14</sup> La economía mexicana seguía estancada pero la demanda de empleo aumentaba; la economía informal se amplió para absorber a parte de los demandantes de empleo. Desde esta perspectiva, no es posible evitar concluir señalando que fueron los intereses de los Estados Unidos y de la comunidad financiera internacional los que, al menos en el corto plazo, recibieron los mayores beneficios del esfuerzo mexicano, pues si bien los bancos comerciales se vieron forzados a aumentar sus préstamos a México y a conceder ma-

<sup>13</sup> Luis Bravo Aguilera, "La política de comercio exterior de México y su presencia en las relaciones comerciales con Estados Unidos", Glade y Luiselli (comps.), *op. cit.*, p. 129.

<sup>14</sup> Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 37.

yores plazos de pago, a cambio no se les pudo exigir corresponsabilidad en el desastre que ellos mismos contribuyeron a crear con préstamos irresponsables.

Para el gobierno de Miguel de la Madrid el aspecto positivo de su puntual cumplimiento con los bancos comerciales y las instituciones multinacionales de crédito —y que bien valió el sacrificio—, resultó ser la creación de un ambiente relativamente positivo entre los empresarios nacionales y extranjeros, así como entre los gobiernos de los grandes países industriales. Ese ambiente dejó abiertas las puertas para acuerdos más sustantivos en el futuro que pusieran a México en una categoría aparte entre los deudores del Tercer Mundo: la de deudor responsable y socio confiable. Los beneficios de esta política los cosecharía no De la Madrid sino su sucesor, pero no sin antes pagar en las urnas con una baja notable de votos para el partido del Estado.

## 2. La lucha contra el narcotráfico

Desde los años sesenta, una serie de cambios culturales llevaron a aumentar notablemente el consumo de drogas entre varios sectores sociales estadounidenses hasta llegar, en los años ochenta, a constituir un mercado de por lo menos 27 millones de consumidores ocasionales o regulares (otros cálculos elevan la cifra en más de 200%), que gastan en promedio más de 100 mil millones de dólares anuales en adquirir en las calles de las ciudades de los Estados Unidos drogas clasificadas como ilegales.<sup>15</sup>

Históricamente, el consumo de esas drogas —heroína, cocaína o marihuana— fue visto en los Estados Unidos como un fenómeno asociado a las minorías extranjeras, como los chinos (opio) y los mexicanos (marihuana).<sup>16</sup> De ahí que resultara hasta cierto punto natural que, al expandirse en los años sesenta de este siglo el hábito del consumo de marihuana y de otras drogas más potentes a sectores racial y socialmente mayoritarios y predominantes, la opinión pública de ese país buscara en el exterior la causa del mal y la encontrara en Turquía o México, países productores de droga que respondían a las demandas del mercado estadounidense. En ese contexto en septiembre de 1969 las autoridades de Washington decidieron llevar a cabo la llamada "Operación Intercepción" en la frontera con México: una acción sorpresiva y unilateral de interferencia con el tránsito de personas y mercancías

<sup>15</sup> Ann J. Blanken, "Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos", Guadalupe González y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 44. Algunos cálculos asumen que el número de estadounidenses que de manera sistemática u ocasional consumen algunas de las drogas disponibles en el mercado callejero de los Estados Unidos asciende a 84 millones, Donald J. Mabry, "Narcotics and National Security", Donald J. Mabry (comp.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Nueva York, Greenwood Press, 1989, p. 3.

<sup>16</sup> Clark Douglas Kinder, "Nativism, Cultural Conflict, Drug Control: United States and Latin American Antinarcotics Diplomacy Trough 1965", Mabry (comps.), *op. cit.*, pp. 11-24.

en la frontera con México, destinada a presionar a las autoridades mexicanas para que fueran ellas las que actuaran contra la oferta suponiendo que así la demanda disminuiría. La presión tuvo éxito en lo inmediato, y a mediados de los años setenta estaba en marcha la "Operación Cooperación", que a su vez se centró en la "Operación Cóndor", que consistió en la erradicación aérea de plantíos mexicanos de marihuana y amapola, mediante la aspersión de un peligroso herbicida —*paraquat*— que los Estados Unidos se ha negado a emplear en su propio territorio.<sup>17</sup>

Fue la presión la que hizo que, en la práctica, las autoridades mexicanas adoptaran una visión estadounidense en torno del problema del narcotráfico: la solución básica a la demanda de drogas en los Estados Unidos estaba en combatir la oferta en el extranjero. Washington llegó a poner a México en los años setenta como un buen ejemplo de lo que se podía hacer en la erradicación de la producción de drogas, si había la voluntad política en el país productor. Se calculó entonces que de proporcionar 90% de la marihuana consumida en los Estados Unidos en 1971, en 1981 los narcotraficantes mexicanos ya sólo aportaban 5%; en heroína la proporción bajó de 85 a 37%. Aparentemente se había logrado un éxito completo de la convergencia de políticas.<sup>18</sup> Sin embargo, había un problema: los éxitos en la destrucción de plantíos en México no impidieron que el consumo efectivo de drogas en los Estados Unidos disminuyera y el problema del narcotráfico adquirió mayor importancia en la agenda interna y externa del vecino país del norte.

La armonía México-Washington en materia de narcotráfico duró poco. Las razones fueron, entre otras, que la supuesta efectividad de la "Operación Cóndor" disminuyó; el aumento de la demanda de drogas alentó el repunte de la producción en México, y la crisis económica mexicana hizo aún más atractivo para el campesino y para muchos marginados urbanos el tráfico ilegal de drogas. Finalmente, México, sin ser productor de cocaína, se convirtió en un importante punto de tránsito de la comercialización de esa droga, cultivada y procesada en Sudamérica.<sup>19</sup>

El gobierno de Miguel de la Madrid se inició un año y tres meses después de que el presidente Ronald Reagan se comprometió públicamente a poner en marcha una política exterior encaminada a erradicar la drogadicción estadounidense, atacando a quienes la producían y la introducían a los Estados Unidos. Y como México era considerado una de las zonas más activas en el cultivo de marihuana y amapola, automáticamente se convirtió en objetivo de esta política o, para ser más exacto, de la burocracia encargada de poner en marcha esta política, y de los políticos que buscaban ganar puntos con su electorado echando sobre los hombros de extranjeros un problema básicamente interno.

<sup>17</sup> Alan Riding, *Distant Neighbors*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1985, p. 337.

<sup>18</sup> Richar B. Craig, "Mexican Narcotics Traffic: Binational Security Implications", Mabry (comps.), *op. cit.*, p. 28.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 29.

En 1984 se dieron a conocer en Washington los cálculos de la cantidad de droga que había ingresado a los Estados Unidos procedente de México, y el aumento era notable. De todas maneras, el secretario de Estado, George Shultz, prefirió poner el acento en los cálculos sobre producción, y se declaró complacido por el hecho de que la de heroína en México había disminuido respecto al pasado inmediato.<sup>20</sup> La aprobación del esfuerzo mexicano por parte del Departamento de Estado, pero no de la Drug Enforcement Administration (DEA), se había logrado a un costo alto. Por un lado, el aparato de la lucha antinarcóticos consumía recursos federales mexicanos considerables en una época de crisis económica, pues el gobierno mantenía alrededor de 50 mil efectivos de la policía y el ejército en la lucha antinarcóticos. Sin embargo, el costo mayor para México no estaba ahí. Como bien lo ha señalado Samuel I. del Villar, el verdadero costo para México era otro. Por un lado, los millares de campesinos —el sector social históricamente más desfavorecido, y al que la crisis económica golpeó con particular dureza— que habían sido detenidos por el ejército y la policía y consignados por cultivar marihuana y amapola a instancias y con financiamiento de los narcotraficantes, para el consumo de una sociedad que no era la mexicana. Por el otro, el costo también estaba en la gran corrupción que las enormes sumas de dinero a disposición de los narcotraficantes habían producido dentro del aparato gubernamental, particularmente en sus órganos de seguridad. El narcotráfico y la lucha en contra dieron lugar a una creciente descomposición dentro de las estructuras gubernamentales, que estaban siendo obligadas a entrar en contacto con el dinero de las drogas en una lucha que era —y es— básicamente un problema social y cultural estadounidense.<sup>21</sup> Desde esta perspectiva, el combate al narcotráfico representaba para México un costo material, social y político enorme pero cuyas posibilidades de éxito eran pocas, pues la fuente misma de los recursos a disposición del narcotráfico no podía ser controlada por México.

En 1985 un hecho cuyas consecuencias no se comprendieron bien en México en un principio, puso al descubierto las limitaciones y contradicciones de la política antinarcóticos de México y creó una situación de tensión con los Estados Unidos que no se habría de disipar durante el resto del sexenio de Miguel de la Madrid, e incluso lo trascendería. En efecto, de tiempo atrás la DEA mantenía un cuerpo de agentes en México —alrededor de una treintena— que sin mucha publicidad y con la apariencia de recabadores y trasmisores de información, de hecho actuaban también como supervisores *in situ* de la acción de erradicación e intercepción de narcóticos por parte de las policías y el ejército mexicanos. Todo indica que uno de los agentes comisionado en la oficina de Guadalajara, Enrique Camarena Salazar, llegó a convertirse en gran obstáculo a la acción de un poderoso grupo

<sup>20</sup> Samuel I. del Villar, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos, 1985*, México, El Colegio de México, 1986, p. 73.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 63-88.

de narcotraficantes, sobre todo después de haber puesto al descubierto una enorme plantación de marihuana en Chihuahua —El Búfalo, donde se empleaba a cuatro mil campesinos— en noviembre de 1984. En febrero del año siguiente, Camarena y un piloto mexicano fueron secuestrados, torturados y asesinados por el grupo de narcotraficantes que encabezaba Rafael Caro Quintero, al que las autoridades dejaron escapar hacia Costa Rica.<sup>22</sup> A raíz de ese hecho, se puso al descubierto una espesa red de relaciones entre los narcotraficantes y las policías locales y federales, el ejército y las autoridades estatales y centrales supuestamente responsables de la lucha antidrogas, lo que produjo un aumento de la presión estadounidense por reestructurar a fondo la campaña mexicana antinarcóticos, y la convergencia de políticas en este punto se transformó nuevamente en un problema muy grave para México.

La presión de la DEA, la gran difusión que dio la prensa de los Estados Unidos al asesinato de Camarena y todas sus implicaciones, y la actitud de abierta crítica e inconformidad con la conducta de las autoridades mexicanas en la lucha antinarcóticos por parte de un grupo de congresistas estadounidenses, llevó a que se cuestionara en el Congreso de los Estados Unidos no sólo la efectividad y compromiso del gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico, sino que se pusiera en duda toda la política de "renovación moral" delamadridista, que había sido presentada como uno de los grandes avances en la supuesta modernización de la vida pública mexicana.<sup>23</sup> El esfuerzo del gobierno mexicano por hacer aparecer las acusaciones de corrupción estructural como producto de la irritación que causaba en Washington la política independiente de México en Centroamérica, tuvo un éxito muy relativo.<sup>24</sup>

Pese a la tensión que causó entre los gobiernos de México y los Estados Unidos el "Caso Camarena" y a la mala imagen que del gobierno mexicano, e incluso de su sociedad, proyectaron la prensa y la televisión de ese país, la campaña mexicana contra el narcotráfico siguió adelante pero en medio de una atmósfera de sospechas y recriminaciones mutuas. En los medios de opinión mexicanos se insistió aún más que en el pasado, que la solución verdadera al problema no estaba en incrementar las acciones policíacas y militares contra campesinos sembradores de droga en México, sino en disminuir el consumo de las drogas en los Estados Unidos o, en su defecto, legalizar ese consumo. En contraste, en los Estados Unidos se vio a la corrupción de las policías y el ejército mexicanos como el talón de Aquiles de una verdadera cam-

<sup>22</sup> Una investigación periodística de este caso se encuentra en la obra de Elaine Shannon, *Desperados: Latin Drug Lord, U.S. Lawman, and the War America Can't Win*, Nueva York, Viking, 1988.

<sup>23</sup> Craig, *op. cit.*, p. 29.

<sup>24</sup> Acerca de la reacción mexicana a las críticas estadounidenses por el asesinato de Camarena y sus implicaciones políticas, véase Juan Lindau, "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos. El caso Camarena Salazar", *Foro Internacional*, vol. 27, 1987, pp. 562-575.

pañía de erradicación al sur del Río Bravo. México insistió en que su esfuerzo por resolver un problema básicamente estadounidense era superior al que habían hecho los Estados Unidos, pues si bien ese país había invertido en 1987 en México 15.5 millones de dólares en la lucha antinarcóticos, México, con mucho menos recursos, había desembolsado 18.1 millones, pese a que para el público mexicano la prioridad en materia de policía no era la lucha contra la marihuana o la heroína, sino contra la inseguridad en sus calles y que poco tenía que ver con la drogadicción y sí mucho con la crisis económica y la falta de profesionalismo de la policía.<sup>25</sup>

Por si lo anterior fuera poco, el proceso de "certificación" al que sometió el Congreso estadounidense el esfuerzo contra el narcotráfico por parte del resto de la comunidad internacional, abrió una nueva ventana de vulnerabilidad para México. Como se sabe, de acuerdo con la legislación aprobada en 1986 y 1988, el Presidente de los Estados Unidos debía mandar anualmente un informe al Congreso evaluando la cooperación de los países extranjeros en la lucha contra el tráfico internacional de drogas. En 1987, se puso a discusión en el Congreso la posibilidad de no certificar la cooperación de México, Panamá y Bahamas, lo que implicaría sanciones económicas contra esos países. Finalmente, la propuesta no fue aprobada entonces por lo que a México se refiere, pero volvió a presentarse en 1988 —esa vez México se vio acompañado de Bahamas, Bolivia, Perú y Paraguay, como países de los que se sospechaba que no cooperaban adecuadamente en la lucha antinarcóticos— y entonces, por una votación de 63 contra 27, los senadores se pronunciaron contra la certificación del esfuerzo mexicano. Finalmente, la idea de sancionar económicamente a México por falta de cooperación en materia de narcotráfico no prosperó porque encontró oposición en la Casa Blanca y en la Cámara de Representantes. Sin embargo, las acusaciones públicas de corrupción e ineficacia hechas en el foro senatorial causaron una enorme irritación y resentimiento en los círculos gubernamentales mexicanos.<sup>26</sup>

De acuerdo con cálculos más o menos confiables, en la segunda mitad de los años ochenta México era fuente de 30% de la marihuana consumida en los Estados Unidos y de 41% de la heroína.<sup>27</sup> La opinión de los expertos era que aunque México lograra disminuir sus embarques de droga a los Estados Unidos —posibilidad muy difícil dada la amplitud de la frontera y la enorme capacidad corruptora de los narcodólares— la oferta general de drogas en el mercado estadounidense

<sup>25</sup> Dos puntos de vista acerca de las contradicciones e incompatibilidad de los intereses de México y los Estados Unidos en materia de política antinarcóticos, se encuentran en Samuel I. del Villar, "Rethinking Hemispheric Antinarcotics Strategy and Security", y José Luis Reyna, "Narcotics as a Destabilizing Force for Source and Non-source Countries", ambos en Mabry (comps.), *op. cit.*, pp. 105-122 y 123-135.

<sup>26</sup> Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *op. cit.*, p. 115; Raphael Perl, "International Narcopolicy and the Role of U.S. Congress", Mabry (comp.), *op. cit.*, pp. 91-95.

<sup>27</sup> Miguel Ruiz de Cabañas, "La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México", González y Tienda (comps.), *op. cit.*, pp. 91-92.

probablemente no disminuiría, pues la experiencia histórica demostraba que en tanto existiera la demanda, otros países podrían sustituir a los proveedores que se tornaran difíciles.<sup>28</sup> Por último, e independientemente de que el narcotráfico fue un factor de deterioro en la relación bilateral México-Estados Unidos, creó un problema adicional para México: la existencia de organizaciones criminales que ponían en duda el control gubernamental en ciertas zonas del país, en particular en el norte, y que ya habían logrado penetrar los aparatos de seguridad del Estado mexicano gracias a la capacidad corruptora de sus recursos.<sup>29</sup>

Al concluir el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, estaba claro que pese al costo de haber tenido que asumir formalmente como prioridad y problema propio la lucha antinarcóticos, el gobierno de México no había logrado generar la actitud positiva que esperaba de parte del gobierno y de la sociedad estadounidense.

### III. LAS DIVERGENCIAS

#### 1. Migración

Los resultados de la colaboración México-Estados Unidos en materia de deuda y narcotráfico fueron contrastantes, pero en ambos casos hubo, y al menos en principio, puntos de convergencia. En un caso la necesidad de relacionar la capacidad de pago de la deuda externa con la recuperación económica de México; en el otro, considerar al narcotráfico internacional como una amenaza a las dos sociedades y la necesidad de combatirlo tanto desde el punto de vista de la oferta como del de la demanda. Sin embargo existieron otros ámbitos, como la migración de mexicanos indocumentados hacia los Estados Unidos o la política hacia Centroamérica —por destacar sólo dos de las más conspicuas— en donde las premisas básicas de las políticas particulares de ambos países tuvieron poco en común y en donde las divergencias fueron su aspecto más notable aunque, ya en la práctica, el choque fue menor del que hubiera podido suponer la diferencia de principios.

Como bien lo señalara Sidney Weintraub: "No existe un ejemplo más vívido de asimetría entre naciones que la afluencia de [trabajadores] mexicanos hacia Estados Unidos."<sup>30</sup> Esta afluencia se inició desde finales del siglo XIX, y las razones de su origen persisten hasta la fecha:

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 92-93.

<sup>29</sup> Craig, *op. cit.*, pp. 29-33. Un indicador alarmante del grado de penetración de los aparatos de seguridad del Estado por el narcotráfico se evidenció cuando, después de concluir el gobierno de Miguel de la Madrid, en 1989, se acusó formalmente al ex jefe de la Dirección Federal de Seguridad, José Zorrilla, de ser el autor intelectual del asesinato del periodista Manuel Buendía, que investigaba precisamente las relaciones entre narcotraficantes y funcionarios públicos.

<sup>30</sup> Sidney Weintraub, *A Marriage of Convenience. Relations Between Mexico and the United States*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, p. 179.

la diferencia en la magnitud y ritmo de crecimiento de las dos economías. Con la Revolución Mexicana la migración adquirió un carácter permanente y significativo. En 1942, durante la segunda Guerra Mundial, el fenómeno se institucionalizó mediante el primer convenio de braceros firmado entre los dos países. La presencia masiva de trabajadores mexicanos documentados e indocumentados en la agricultura, los servicios e incluso la industria de los Estados Unidos, fue una de las principales contribuciones mexicanas a la economía de guerra de los aliados.<sup>31</sup> Al finalizar el conflicto y tener lugar la desmovilización estadounidense ciertos grupos de interés en ese país —en particular los sindicatos— buscaron impedir la renovación del acuerdo de braceros que había permitido el ingreso legal de 4 o 5 millones de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos. Sin embargo, el acuerdo se renovó pero cada vez con mayores dificultades, hasta que en 1964 el gobierno estadounidense decidió dejarlo expirar. La situación real no cambió mucho, pues para entonces ya había una demanda estructural de la mano de obra barata mexicana en los Estados Unidos, y la corriente migratoria continuó de manera indocumentada.

Cuando Miguel de la Madrid asumió la presidencia hacía tiempo que se había producido un cambio fundamental en las posiciones oficiales de México y los Estados Unidos en torno de la migración mexicana no documentada hacia el país del norte. Hasta los años sesenta, México había buscado controlar la afluencia de trabajadores sin documentos a los Estados Unidos para darle mayor fuerza al convenio de braceros en tanto que Washington, y por razones opuestas, se había mostrado poco interesado en el tema y en más de una ocasión —particularmente en 1954— alentó de manera abierta el ingreso de trabajadores agrícolas mexicanos sin documentos.<sup>32</sup> A partir de los años setenta la situación se modificó: en los Estados Unidos se tornaron más activos los grupos que deseaban detener esta afluencia creciente de trabajadores mexicanos —en 1970 las autoridades estadounidenses hicieron 345 mil deportaciones de mexicanos y al final del decenio casi un millón—, y que encontraban empleo ya no sólo en la agricultura, sino en fábricas y en empresas de servicios que necesitaban mano de obra muy barata para mantener su competitividad interna o internacional. México, por su parte, después de un intento fallido del gobierno de Luis Echeverría por renegociar un nuevo acuerdo de braceros, abandonó cualquier idea de control de su migración y en cambio adoptó una posición de inacción que favorecía la persistencia de una migración que, aunque ilegal y desprotegida, servía como válvula de escape al desempleo y

<sup>31</sup> Un espléndido recuento histórico y análisis del fenómeno migratorio de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos hasta 1955 se encuentra en Manuel García y Griego, "The Bracero Policy Experiment. U.S.-Mexican Responses to Mexican Labor Migration, 1942-1955", tesis doctoral, University of California, 1988.

<sup>32</sup> Robert A. Pastor y Jorge G. Castañeda, *Limits to Friendship. The United States and Mexico*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1988, p. 350; Olga Pellicer y Esteban Mancilla, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1952-1960. El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador*, México, El Colegio de México, 1978, p. 68-74.

aportaba una corriente sistemática de dólares a las zonas mexicanas de expulsión de mano de obra, que eran regiones básica aunque no exclusivamente deprimidas.<sup>33</sup> Se calcula que en 1980 había en los Estados Unidos alrededor de entre 2 y 2.3 millones de mexicanos indocumentados, aunque en la mayoría de los casos su interés no era el cambio permanente de país de residencia sino temporal.<sup>34</sup>

En vísperas de que se iniciara el gobierno delamadridista, una coalición de fuerzas antagónicas a la presencia de mexicanos indocumentados logró que el Congreso de los Estados Unidos iniciara la discusión de un proyecto para modificar la legislación de migración. El objetivo era crear un sistema que desalentara a los empleadores de mano de obra barata indocumentada —multas y prisión a los reincidentes—, y que en su mayoría era mexicana. El senador republicano por Wisconsin, Alan Simpson, y el diputado demócrata Romano Mazzoli, encabezaron este esfuerzo por eliminar o disminuir mediante sanciones a los patrones, la fuerza del llamado "factor de atracción" de los trabajadores extranjeros indocumentados.

Los grupos de interés que en los Estados Unidos tenían posiciones muy encontradas respecto a la presencia masiva de mano de obra extranjera barata, lucharon a fondo en el Congreso y en 1984 los oponentes de la reforma triunfaron. El gobierno de México experimentó una sensación de alivio al triunfar el *statu quo* en un momento en que la economía formal mexicana no podía, ni remotamente, crear los 800 mil nuevos empleos anuales que la estructura demográfica de México demandaba. Sin embargo, el alivio fue momentáneo. En octubre de 1986 el senador Simpson —esta vez en unión del diputado Peter Rodino— logró finalmente lo que hasta entonces parecía imposible: el acuerdo de la mayoría de los legisladores en torno de su proyecto de Ley sobre Reforma y Control de la Inmigración (IRCA).

La IRCA, que habría de entrar en vigor en mayo de 1987, fue vista como una acción contra los intereses de México, y constó de tres elementos principales: *i*) sanciones para quien en los Estados Unidos contratase conscientemente a trabajadores extranjeros indocumentados; *ii*) amnistía a los trabajadores indocumentados que pudieran probar residencia continua a partir, cuando menos, de 1982 (con lo cual se buscaba mantener, de momento, las condiciones de los negocios que dependían de mano de obra barata), y *iii*) amnistía parcial a trabajadores que tuvieran un tiempo de residencia menor pero hubieran trabajado en el sector agrícola al menos por 90 días continuos antes de mayo de 1986. Las sanciones contra los patrones que siguieron contratando a trabajadores indocumentados no fueron muchas en la práctica y si, en cambio, fueron bastantes —mucho más de un millón— los trabajadores sin documentos que se acogieron a los términos de la am-

<sup>33</sup> Wayne A. Cornelius, "Introducción", Jorge Bustamante y Wayne A. Cornelius (comps.), *Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica y Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1989, páginas 23-24.

<sup>34</sup> Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *op. cit.*, p. 83.

nistia y regularizaron su situación migratoria en los Estados Unidos. Sin embargo, pasado un tiempo, la afluencia de mexicanos que cruzaban la frontera con los Estados Unidos de manera ilegal recuperó su volumen normal e incluso aumentó.<sup>35</sup> El gobierno mexicano no intervino en las discusiones que dieron lugar a la nueva legislación, aunque antes y después de que ésta entrara en vigor hizo repetidas declaraciones acerca de la necesidad de que el ejercicio de la soberanía estadounidense en materia de migración no desembocara en abusos a los derechos humanos de los trabajadores mexicanos. La inacción mexicana en este campo obedeció a varias razones. Por un lado, al no intervenir en la elaboración de una ley cuyas consecuencias le interesaba sobremanera, México buscó reafirmar su posición de que los Estados Unidos deberían hacer lo mismo en relación con el proceso político general de México y, además, evitó verse utilizado por los grupos estadounidenses en pugna: sindicatos, asociaciones de productores, grupos hispanos, etcétera. Por otro lado, el gobierno mexicano no actuó porque, en realidad, no tenía mejor opción al *statu quo*, por penoso que éste fuese para los mexicanos como sociedad y, sobre todo, para los millones de individuos que sin protección se internaban en los Estados Unidos y enfrentaban un sinnúmero de privaciones y peligros, un ambiente hostil, y todo en un estado general de indefensión que propiciaba la discriminación y los abusos en su contra.

La relativa inefectividad de la IRCA a corto plazo no significa necesariamente que la ley no sea parte de un proceso que a largo plazo puede disminuir el "factor de atracción" de trabajadores mexicanos, legalizando a los que ya estaban y forzando a los patrones a buscar técnicas que ahorren mano de obra. Por otro lado, su inefectividad comprobada a corto plazo dio por resultado, entre otras cosas, que las fuerzas sociales y políticas estadounidenses interesadas en detener la afluencia migratoria proveniente de México, insistieron en medidas coercitivas mayores y en acciones de violencia ilegal contra los trabajadores mexicanos en la zona de la frontera.<sup>36</sup> El fenómeno migratorio de México hacia los Estados Unidos estaba ya muy arraigado al entrar en vigor la IRCA; esta afluencia masiva de trabajadores mexicanos hacia el país vecino del norte se alimentaba y se alimenta de la enorme diferencia económica —y por tanto salarial— entre México y los Estados Unidos, en un contexto de vecindad entre una economía central y una periférica que no tiene paralelo en ninguna otra parte del planeta. Por otro lado, la estructura demográfica y de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos propiciaba la demanda de trabajo barato extranjero, en tanto que la situación en México era prácticamente la opuesta: propiciaba su salida. De esta manera, y exceptuando el cierre de la frontera sur de los Estados Unidos mediante el uso masivo de fuerzas de seguridad, ninguna forma de control gubernamental —la IRCA incluida—

<sup>35</sup> Jorge Bustamante, "Medición del flujo de inmigrantes indocumentados", Jorge Bustamante y Wayne A. Cornelius, (comps.), *op. cit.*, pp. 119-127.

<sup>36</sup> Véase los artículos de Jorge Bustamante publicados en 1989-1990, en el periódico *Excelsior*.

hubiera podido evitar en los años ochenta los efectos de las fuerzas del mercado en la migración de trabajadores mexicanos en busca de empleo en los Estados Unidos.<sup>37</sup> Por tanto, en el sexenio delamadridista y en el ámbito de migración se vivió un episodio más de las contradicciones —y complementariedades— estructurales entre México y su vecino del norte. La solución a este problema, si es que la tiene, es de muy largo plazo y requiere básicamente una aceleración del proceso de desarrollo económico mexicano que cierre la enorme brecha salarial de uno a diez que tenía al final de los ochenta. En cualquier caso, la situación mostró que las decisiones unilaterales en esta materia no conducían a las mejores soluciones posibles.

## 2. Centroamérica

Desde el siglo XIX, los gobernantes mexicanos fueron muy sensibles a la acción estadounidense en Centroamérica y el Caribe, pues el predominio político de Washington en esas regiones significó que geográficamente México quedó rodeado por la influencia estadounidense, lo que acentuó aún más la vulnerabilidad mexicana frente a los Estados Unidos. De ahí que el interés nacional llevara a los gobernantes mexicanos a considerar con simpatía, e incluso a alentar en ocasiones, a las fuerzas antimperialistas en Centroamérica y el Caribe: en principio, una disminución de la influencia estadounidense en esa región abría la posibilidad de aflojar los nudos geopolíticos que pesaban sobre México.

Esta perspectiva e interés llevaron a los gobiernos de Porfirio Díaz y de Plutarco Elías Calles a mostrar simpatías y ayudar a las fuerzas políticas liberales en Nicaragua, pues éstas se encontraban más alejadas de los Estados Unidos que los conservadores. Fueron esas mismas razones, aunadas a la defensa del principio de no intervención —autodefensa mexicana—, las que hicieron que México se negara a legitimar las acciones estadounidenses contra los gobiernos reformistas o revolucionarios de Guatemala en 1954 y Cuba entre 1960-1964, y la invasión de la República Dominicana en 1965.

La conveniencia de disminuir esa influencia en el entorno geográfico inmediato, y las posibilidades que parecían ofrecer los recursos aportados por el auge petrolero, llevaron al gobierno de Luis Echeverría, pero sobre todo al de José López Portillo, a elaborar una ambiciosa política activa —de "potencia media"— hacia Centroamérica, misma que chocó de frente con la de los Estados Unidos en esa región.<sup>38</sup> A partir de 1979, México apoyó al naciente gobierno revolucionario de Nicara-

<sup>37</sup> Un excelente análisis acerca de los factores estructurales en México y en los Estados Unidos en materia de afluencia de trabajadores del primero al segundo, se encuentran en los trabajos de Wayne A. Cornelius y Manuel García y Griego en la obra ya citada de Cornelius y Bustamante (comps.).

<sup>38</sup> Mario Ojeda, "México: su ascenso a protagonista regional", Mario Ojeda (comp.), *Las relaciones de México con los países de América Central*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 14-19.

gua, y lo hizo casi en la misma medida en que las diferencias entre éste y Washington se ahondaron. Pero no sólo eso sino que, a riesgo de vulnerar el principio de no intervención, López Portillo decidió mostrar abiertamente su simpatía por el esfuerzo de los insurgentes en El Salvador, firmando una declaración conjunta con el gobierno francés en la que reconocía el derecho de las organizaciones guerrilleras a ser consideradas como "fuerzas políticas representativas".<sup>39</sup>

El gobierno encabezado por Ronald Reagan definió al gobierno revolucionario de Nicaragua y a los insurgentes salvadoreños como amenazas directas a la seguridad estadounidense, por las relaciones entre sandinistas y guerrilleros con la Unión Soviética y Cuba. Para la Casa Blanca republicana la única solución aceptable al conflicto centroamericano no pasaba por la negociación con los revolucionarios, sino por el derrocamiento del sandinismo y la derrota total de las fuerzas guerrilleras. Por tanto, la política mexicana en Centroamérica en 1982 era ya vista como una interferencia inaceptable e intolerable en una zona donde estaba en juego la seguridad de los Estados Unidos. La crisis económica mexicana abrió una zona de vulnerabilidad en la posición mexicana en Centroamérica y los Estados Unidos la aprovecharon pero finalmente no consiguieron marginar a México del proceso centroamericano, lo que no deja de ser sorprendente dada la disparidad de fuerzas. Prácticamente al tomar el mando, Miguel de la Madrid inició una revisión de su política hacia los vecinos del sur y llegó a la conclusión de que no podía poner en peligro el apoyo económico estadounidense —indispensable para sortear la crisis económica y hacer viable el cambio de modelo económico que México iba a iniciar—, pero tampoco podía dejar que los Estados Unidos destruyeran impunemente el principio de no intervención, que la Unión Soviética aumentara su presencia en la zona, y tampoco que la guerra civil continuara porque eso traería consigo una ola de refugiados a México, inestabilidad en los estados mexicanos del sur y la violación de la frontera sur tanto por guerrilleros como por tropas guatemaltecas, todo lo cual ponía en peligro la propia seguridad nacional de México.<sup>40</sup>

La respuesta que el gobierno de Miguel de la Madrid encontró para hacer frente a sus necesidades políticas en Centroamérica en medio de la debilidad creciente de México, fue el abandono de la política unilateral hacia la región para transformarla en multilateral, mediante la creación de una organización puramente latinoamericana que se dedicara a proponer e implementar una solución pacífica del complejo problema centroamericano. La idea no tenía precedente, pero finalmente la propuesta mexicana fue aceptada por tres países que tenían intereses similares a los de México en Centroamérica, aunque con menos simpatías hacia los sandinistas y los guerrilleros salvadoreños: Venezuela, Colombia y Panamá. En enero de 1983, y con el liderazgo de Mé-

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>40</sup> Sergio Aguayo, "La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central", Ojeda (comp.), *op. cit.*, pp. 43-74; Unidad de la Crónica Presidencial, *op. cit.*, vol. VI, pp. 104-105.

xico, los cuatro países crearon el llamado Grupo de Contadora, cuya meta principal habría de ser la elaboración de un plan de paz para la región que encontrara la aceptación de todos los interesados y que lograra dos objetivos: *i*) evitar una guerra entre países, sobre todo la invasión estadounidense a Nicaragua, y *ii*) el fin de las guerras civiles centroamericanas mediante el abandono de la idea de la destrucción militar del contrario y sustituirla por la de la solución negociada.<sup>41</sup> Para México en particular, Contadora significó la posibilidad de tomar distancia frente al régimen sandinista y la oposición salvadoreña, pero sin ceder el terreno a su enemigo político en este campo: los Estados Unidos.

Entre 1983 y 1984, y en un proceso lleno de dificultades, el Grupo Contadora avanzó en la elaboración de los principios que, supuestamente, podrían garantizar la soberanía de todas las naciones de la región, lograr su desarme, el retiro de la presencia militar de las potencias extrarregionales, y la solución política de las guerras civiles.<sup>42</sup> Sin embargo, a partir de fines de 1984 el proceso entró en una etapa de estancamiento debido a la negativa de las partes en conflicto —Estados Unidos, Honduras, El Salvador y Costa Rica, por un lado, y Nicaragua por el otro— a aceptar los principios del Acta de Paz y Cooperación en Centroamérica que habían negociado los países de Contadora con cada uno de los interesados.

En 1985, y ante la agudización de su enfrentamiento con los Estados Unidos, Nicaragua estrechó sus lazos económicos y militares con la Unión Soviética y Cuba. Washington, por su parte, hizo abiertamente de lado el principio de no intervención y declaró un embargo económico contra Nicaragua, minó sus puertos y de modo abierto financió la organización de un movimiento contrarrevolucionario —los "contras"—, que estableció sus bases de operaciones militares en Honduras y políticas en Miami y Washington.

Para 1985 era claro que el esfuerzo de Contadora no podía fructificar en un acuerdo entre las partes, porque cada una de ellas tenía como meta la rendición incondicional de su enemigo interno o externo. En realidad, para ese momento el único logro del Grupo Contadora —y que a la larga sería el más importante— no fue el establecimiento de la paz, sino haber impedido la invasión a Nicaragua. En realidad, Contadora y el Congreso estadounidense fueron las dos fuerzas que impidieron al presidente Reagan el uso directo de la fuerza para acabar con los sandinistas.<sup>43</sup> La animadversión de la Casa Blanca contra Contadora en general y contra México en particular fue creciendo conforme el tiempo pasaba y las fuerzas contrarrevolucionarias y la asfixia económica no lograban la caída del gobierno sandinista. Desde la perspec-

<sup>41</sup> Claude Heller, "La política exterior de México y Estados Unidos hacia Centroamérica", Rosario Green y Peter H. Smith (comps.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 187-193.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>43</sup> Robert A. Pastor, *Condemned to Repetition. The United States and Nicaragua*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1987, pp. 240-242.

tiva de los consejeros más conservadores del presidente Reagan, la responsabilidad de que Contadora estuviera interfiriendo con los planes de Washington para terminar de una vez por todas con el régimen sandinista era básicamente del gobierno mexicano. Para los "duros" dentro del Consejo Nacional de Seguridad de los Estados Unidos, México era un aliado objetivo —y consciente— del sandinismo y de Cuba, y había que aislarlo del resto de los actores del drama centroamericano y presionarlo para que modificara su conducta.<sup>44</sup>

La integración en julio de 1985 del llamado Grupo de Apoyo —Argentina, Brasil, Uruguay y Perú— a la posición del Grupo Contadora, fue producto de las gestiones mexicanas y causó un gran disgusto entre los círculos estadounidenses que insistían en la rendición incondicional de los sandinistas a las demandas de Washington: reconocimiento político de los "contras", rompimiento de las relaciones de Nicaragua con la Unión Soviética y suspensión de la ayuda a la guerrilla salvadoreña, entre otras.<sup>45</sup> El surgimiento del Grupo de Apoyo —que en diciembre de 1987 se fusionó con el Grupo de Contadora y dio por resultado el llamado Grupo de los Ocho— fue, sin duda, una victoria política para México, pero su efecto mismo en el proceso de pacificación centroamericana fue limitado. Para entonces, Costa Rica había tomado ya la iniciativa de organizar la negociación directa de los términos de paz entre los gobiernos centroamericanos, según las líneas de Contadora pero marginándola; el resultado fueron las varias declaraciones de Esquipulas (Guatemala), que si bien finalmente no desembocaron entonces en el acuerdo definitivo que muchos deseaban, fueron un paso más en la búsqueda de compromisos concretos para dar a los mecanismos políticos, que no a los militares, el papel protagónico en la región.

Para 1987 la agresiva política de la Casa Blanca hacia Nicaragua sufrió un grave revés cuando estalló dentro de los propios Estados Unidos lo que se llegaría a conocer como el "escándalo Irán-contras", que a principio de ese año obligó a dimitir al consejero de Asuntos de Seguridad Nacional y al propio jefe de asesores del presidente Reagan, y que finalmente habría de culminar con juicios legales contra algunos de los arquitectos de la política "contra" de la Casa Blanca. Este escándalo —motivado por el descubrimiento de la participación de la Casa Blanca en la venta ilegal de armas a Irán con el fin de financiar a los "contras" nicaragüenses a pesar de prohibiciones legales explícitas— hizo que disminuyeran aún más las posibilidades del uso de la fuerza contra el gobierno sandinista.

Aunque México y los Estados Unidos tenían como objetivo final en Centroamérica el restablecimiento de la paz, sus medios fueron muy distintos, prácticamente opuestos: México buscaba la pacificación mediante la reforma de los sistemas políticos centroamericanos y sin que el proceso implicara la destrucción del gobierno menos sujeto a la in-

<sup>44</sup> Constantine C. Menges, *Inside the National Security Council. The True Story of the Making and Unmaking of Reagan's Foreign Policy*, Nueva York, Simon and Schuster, 1988, pp. 132-144.

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 132-144.

fluencia estadounidense en la historia de la región —el sandinista. Los Estados Unidos, por su parte, buscaban la paz como resultado de la destrucción política y definitiva de los movimientos insurgentes y, sobre todo, del gobierno sandinista para de esta manera reafirmar su hegemonía tradicional en Centroamérica.

Para lograr este objetivo, pese a su situación de crisis y a la gran oposición de los Estados Unidos, el gobierno mexicano dio vida a Contadora, una organización regional exclusivamente latinoamericana que de una manera consciente se propuso actuar independiente de los Estados Unidos. Para lograrlo, México abandonó su política unilateral hacia Centroamérica y negoció una posición común con quienes serían sus tres asociados. Finalmente el Acta de Paz propuesta por Contadora no fue aceptada por las partes en conflicto, pero pese a ello logró algo verdaderamente significativo: obligó al gobierno de los Estados Unidos a moderar sus tendencias intervencionistas, pues Contadora ofreció a la opinión pública estadounidense una opción pacífica a la solución del complejo problema político centroamericano, y la Casa Blanca no pudo rechazar la propuesta sin antes discutirla y darle, de muy mala gana, alguna oportunidad. Contadora ganó así tiempo, y al final logró que ese tiempo corriera contra quienes buscaban en Washington la solución de fuerza al "problema centroamericano".

Contadora fue pues, una victoria de la diplomacia mexicana en circunstancias particularmente difíciles para este país, pero tuvo un alto costo en términos de política interna mexicana —gozó de poco apoyo y comprensión de su propia opinión pública— y generó mucha tensión entre México, por un lado, y los Estados Unidos y los países centroamericanos enemigos del sandinismo, por el otro. Cuando Miguel de la Madrid dejó la Presidencia, sus sucesores abandonaron rápidamente esta línea política y la participación mexicana en el proceso centroamericano casi dejó de existir.

## CONCLUSIONES

La deuda externa, el narcotráfico, la migración mexicana indocumentada a los Estados Unidos y Centroamérica fueron sólo algunos de los campos en los que se desarrollaron las complejas relaciones entre México y los Estados Unidos entre 1982 y 1988. Sin embargo, esos cuatro temas estuvieron en el centro de la relación mexicano-estadunidense e ilustran bien lo complejo de su naturaleza.

Es claro que en los campos en que, en principio, hubo coincidencia de intereses fundamentales entre México y los Estados Unidos, como fue el de la deuda externa —ambos países buscaron, por motivos distintos claro está, evitar la suspensión del pago del enorme débito mexicano— y el del narcotráfico —los dos países se propusieron combatir la acción de los narcotraficantes—, las coincidencias no fueron de tal naturaleza que evitaran que surgieran contradicciones, tensiones e incluso conflictos. Coincidencias conflictivas fueron las políticas an-

tinarcóticos en las que cada una de las dos partes quedó insatisfecha con los esfuerzos de la otra: los Estados Unidos se quejaron de manera indirecta, pero clara, de la ineficacia y corrupción de las autoridades mexicanas para combatir la oferta de drogas, y México expresó de varias maneras su insatisfacción ante la incapacidad estadounidense para impedir el consumo masivo de esas drogas.

En el caso de la deuda externa, la contradicción estuvo, sobre todo, en la banca privada estadounidense, que negó su responsabilidad en la orgía de préstamos que le hizo a México en los años setenta, y en cambio puso todo el peso del problema sobre los hombros mexicanos. En el campo de la migración indocumentada, la contradicción entre el país expulsor de mano de obra y el receptor consistió en que, en la práctica, la entrada de mexicanos indocumentados a los Estados Unidos no se detuvo pese a la existencia de una legislación que castigaba a los empleadores. Las fuerzas de la complementariedad económica en el mercado binacional de mano de obra siguieron operando y eso disminuyó el efecto de la contradicción formal de los intereses de los gobiernos de México y los Estados Unidos en materia de migración.

Por último, en Centroamérica el choque de posiciones fue claro y constante en todo el sexenio en examen, pero finalmente la relación mexicano-estadunidense se deterioró menos de lo que podría haber supuesto un observador que sólo la enfocara desde el punto de vista centroamericano. Justamente la complejidad de esa relación llevó a los gobiernos de México y Washington a evitar trasladar el conflicto de intereses en Centroamérica a ámbitos como el comercio, las finanzas y otros en donde ambos países tenían mucho que perder y poco que ganar.

En resumen, y como es de esperar en el caso de las relaciones mexicano-estadunideses, en los campos de coincidencia hubo muchos conflictos, y en los que surgieron las diferencias hubo varias coincidencias. Las similitudes entre los gobiernos presididos por Miguel de la Madrid y Ronald Reagan en materia económica fueron particularmente notables; en realidad no se había dado una situación semejante desde el inicio de la posguerra. Sin embargo, resultó significativo el hecho de que, pese a las coincidencias y a la moderación que caracterizó la política exterior delamadridista, no fue posible evitar las contradicciones entre los dos gobiernos, lo que mostró una vez más que la diferencia en los intereses nacionales de México y los Estados Unidos dependían menos de las preferencias e ideologías de los gobiernos y más de las estructuras históricas dentro de las que corre la asimétrica relación mexicano-estadunidense.