
ESTADOS UNIDOS: DE LA VECINDAD DISTANTE A LA PROXIMIDAD DIFÍCIL

Lorenzo Meyer

Primera parte. La fase final del nacionalismo revolucionario

Una perspectiva teórica

A l finalizar el siglo XX, Peter Smith, un profesor estadounidense que había estudiado muy de cerca a México y América Latina, identificó tres regímenes o sistemas de reglas del juego internacional que enmarcaron el desarrollo de las relaciones de Estados Unidos con los países del sur a lo largo de más de doscientos años. El primer régimen que surgió fue también el que estuvo vigente más tiempo, pues abarcó desde la creación de Estados Unidos como la primera nación independiente del continente americano (1776) hasta el final de los años treinta del siglo XX, y se caracterizó por adoptar y seguir muy de cerca las reglas impuestas al resto del mundo por las potencias europeas: balance del poder y rivalidades imperialistas. El segundo régimen fue mucho más corto pero no menos intenso y, esta vez, Estados Unidos fue uno de sus principales arquitectos; comprendió de los años cuarenta del siglo XX hasta el final de la guerra fría en 1989, y tuvo como característica central una división bipolar del sistema mundial —Estados Unidos y sus aliados por un lado y la Unión Soviética y los suyos por el otro— y la capacidad de destrucción total mutua de los dos grandes rivales mediante el uso de sus respectivos arsenales nucleares; durante esa etapa, la relación de Estados Unidos con el resto del continente americano se centró en la definición del concepto de “seguridad nacional” y en la contención del comunismo en cada uno de los países de la región. Finalmente, el tercer régimen, que se mantenía vigente al concluir el periodo estudiado, corresponde a la posguerra fría y todo indica que estaba en su etapa formativa. La característica central de este último sistema o régimen internacional era su multipolaridad económica y su unipolaridad militar: Estados Unidos era la única superpotencia —hiperpotencia— con intereses y capacidad de actuar en cualquier parte del mundo, pues en 2000 su gasto militar equivalía al de Rusia, China, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, España, Arabia Saudita, Israel y Brasil juntos. Así, pues, y a pesar de que en América Latina la supremacía militar y política estadounidense era total, no por ello dejaba de haber repercusiones de la lucha por los mercados entre Estados Unidos y otras potencias en un sistema donde la economía global de mercado era ya el único sistema vigente.¹

Entre los siglos XIX y XX, desde una perspectiva estrictamente bilateral, es posible identificar en los tres grandes regímenes propuestos por Smith cinco tipos de relación México-Estados Unidos, dependiendo del interés que en cada época encabezó la agenda de esa compleja relación de vecindad. El primer tipo quedó centrado en la disputa por el territorio; el segundo,

en las transacciones y problemas fronterizos; el tercero, en la relación económica general; el cuarto, en la naturaleza de los procesos políticos internos de México y, finalmente, el quinto tuvo lugar cuando la relación México-Estados Unidos fue afectada de manera decisiva por la geopolítica, es decir, por las relaciones de Estados Unidos y México frente a terceros de Europa, el Caribe o Centroamérica. En cada una de estas formas de relación, la característica dominante fue, obviamente, la asimetría, que fue en aumento con el correr del tiempo. Y salvo el primer tipo de relación —la dominada por la disputa territorial—, que tuvo una naturaleza histórica muy precisa y puede suponerse agotada a lo largo del siglo XIX, los restantes se mantuvieron vigentes. Cada uno de ellos ha ocupado de manera intermitente el centro del escenario a lo largo de ciento setenta y cinco años de relaciones formales entre México y Estados Unidos, y en más de una ocasión se ha combinado con uno o más de los restantes.²

Al usar los marcos de análisis anteriores, queda claro que en el periodo en que dominó el primer régimen —el determinado por los intereses de Europa y que abarca desde fines del siglo XVIII hasta las vísperas de la segunda guerra mundial—, la relación bilateral se centró primero en la disputa territorial, después en el conflicto en torno a la relación fronteriza, para pasar luego al aspecto económico y, finalmente, quedar centrada en los procesos políticos internos mexicanos (la Revolución mexicana), aunque ya ese tema había sido importante en el siglo XIX (durante la guerra de Reforma y el Segundo Imperio).

Cuando Estados Unidos ascendió de manera indiscutible a la categoría de gran potencia mundial y estableció el segundo gran régimen político internacional —por medio siglo a partir del estallido de la segunda guerra mundial—, el problema territorial pasó a un plano muy secundario en la relación bilateral (especialmente tras resolverse en 1964 la disputa por El Chamizal) y también el interés estadounidense en los procesos internos mexicanos, pues la notable estabilidad del sistema político al sur del Bravo sacó tan delicado asunto de la agenda bilateral. En esa época, que corresponde al periodo analizado en esta historia, el centro de las relaciones mexicano-estadunidenses lo ocuparon principal aunque no exclusivamente, asuntos de carácter económico y fronterizos, en particular el comercio, la inversión, la migración de trabajadores indocumentados mexicanos al país del norte y el narcotráfico. La guerra fría misma hizo que también, en algunos momentos, las diferencias por motivos geopolíticos adquirieran relevancia, aunque nunca por largo tiempo; la primera diferencia en este campo surgió a causa de Cuba —en los años sesenta—, y la segunda fue resultado de los efectos del triunfo de los sandinistas en Nicaragua en 1979 y las guerras civiles en El Salvador y Guatemala durante los años ochenta.

El tercer régimen, que abarca justamente el último decenio del siglo XX y el último tercio de nuestro estudio, vio el discreto retorno de los temas internos mexicanos a la agenda bilateral como resultado de un proceso de transformación de fondo del régimen político mexicano: la pérdida de legitimidad y eficacia del sistema del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, fue la globalización —la crisis del modelo económico mexicano en 1982, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993 y la nueva crisis económica mexicana al final de 1994— lo que proyectó el tema económico al centro del escenario bilateral, seguido muy de cerca por el tema fronterizo, producto tanto de la persistente migración mexicana indocumentada a Estados Unidos como del aumento del narcotráfico en la misma dirección. En contraste, los asuntos relacionados con diferencias territoriales o geopolíticas perdieron casi toda su importancia.

1968, un año axial

En parte fue por coincidencia, pero el hecho es que varios procesos significativos, mundiales y nacionales, tuvieron en 1968 un momento definitorio. En el plano económico, empezó a disminuir la aplastante ventaja que había mantenido Estados Unidos con relación al resto del mundo desde el fin de la segunda guerra mundial. Europa occidental y Japón, recuperados ya de sus respectivas derrotas, se tornaron socios pero también importantes competidores comerciales de su antiguo enemigo y, por tanto, bajó la proporción del intercambio mundial controlado por Estados Unidos.

En el plano político, y en el otro extremo del sistema bipolar, la Unión Soviética no pudo asimilar de manera constructiva el desafío pacífico que representó el proyecto de Alexander Dubcek en Checoslovaquia —la propuesta de superar el estalinismo mediante la creación de un socialismo no totalitario y pluralista— y procedió a invadir ese país para poner un brutal fin a una posible transformación constructiva desde dentro del modelo soviético. La rigidez y los intereses creados por el pesado aparato burocrático del socialismo impidieron la adaptación a un entorno mundial que se modificaba con rapidez. Al año siguiente, en lo que fue un claro indicador de la resistencia al cambio en el campo socialista, el escritor soviético Alexander Solzhenitsyn, crítico radical del estalinismo, fue expulsado de la Unión de Escritores Soviéticos; era el primer paso a su exilio y a la negativa del régimen soviético de enfrentar la exigencia del cambio a fondo.

En Vietnam, justo el 31 de enero de 1968, 84,000 combatientes comunistas iniciaron la ofensiva del Tet, que si bien fue finalmente detenida por las tropas estadounidenses, hizo evidente que la superioridad tecnológica de éstos no era capaz de neutralizar e imponerse a un enemigo muy motivado ideológicamente. En la sociedad estadounidense aumentaron las dudas sobre la naturaleza práctica y moral de su participación en ese lejano teatro de la guerra fría; la intensidad de la protesta de los jóvenes que no querían ser reclutados para servir en la antigua Indochina, forzó cambios políticos en Washington. Ese año, el presidente Lyndon Johnson anunció que no buscaría la reelección y, finalmente, el candidato republicano Richard M. Nixon fue electo presidente de Estados Unidos, por un pequeño margen, con la promesa de buscar una solución definitiva al conflicto. La aviación estadounidense cesó los bombardeos sobre Vietnam del Norte y los enviados de Washington iniciaron en París pláticas con los de Hanoi. Pocos años después, Estados Unidos abandonó Vietnam y admitió su primera derrota militar a la vez que demostró su capacidad para reconocer los límites de su poderío y redefinir su interés nacional.

Pero 1968 fue también un año de protestas de estudiantes y trabajadores en América, Europa y Asia. En Chicago, Nueva York o París, la policía se enfrentó con gran violencia a movimientos de protesta donde los estudiantes, críticos de la intervención en Vietnam y de las formas autoritarias de vida, desafiaron a las instituciones —ejército, elites políticas, patriarcado, iglesias— y a los valores imperantes en nombre de la democracia, de una forma de vida más libre y justa, menos constreñida por la lógica de los burócratas, los grandes intereses económicos y la moral puritana.³

México no fue una excepción a este proceso internacional. En 1968, el gobierno de Díaz Ordaz centró sus esfuerzos en cumplir con el compromiso contraído por la administración anterior de organizar los juegos olímpicos. Serían los primeros en celebrarse en un país no de-

sarrollado después de los primeros de la era moderna en Grecia, 72 años atrás. Para el gobierno mexicano, la ocasión era muy similar a la que se había tenido en 1910, cuando el país, encabezado por el dictador Porfirio Díaz, celebró el centenario del inicio de la lucha de independencia: una oportunidad de mostrar al mundo los logros de un régimen que se preciaba de su estabilidad y de su avance económico y social.

Una inesperada protesta estudiantil que estalló en julio, se había convertido para septiembre en un problema mayor, pues amenazaba con enfocar la atención del mundo externo no en la capacidad organizativa de México ni en los avances de su economía y administración, sino en la gran contradicción entre su marco constitucional —propio de una democracia representativa y federal— y la realidad: un sistema de partido de Estado, centralista y autoritario. La brutal represión militar y policiaca que el 2 de octubre puso fin a las protestas, significó un parteaguas en la historia del régimen posrevolucionario mexicano. Aunque los medios informativos internacionales presenciaron la acción represiva, el mundo externo no la reprobó con la energía debida, porque en el ambiente de la guerra fría y del anticomunismo, Estados Unidos y el resto del mundo decidieron aceptar la explicación oficial: la protesta no había sido una exigencia de transformación democrática sino el resultado de un movimiento subversivo, de origen internacional, que buscaba derrocar al gobierno y modificar un régimen que ya era democrático. En 1971 se repitió el trágico fenómeno.⁴ Veintiún años más tarde, en 1989, en la Plaza de Tiananmen, en Beijín, el gobierno chino tomó una acción similar y por los mismos motivos —poner fin a las manifestaciones de estudiantes democráticos—, pero entonces el mundo sí lo condenó por violar los derechos humanos.

Lo ocurrido en la ciudad de México en 1968 y 1971 mostró claramente los límites del sistema político posrevolucionario: era flexible y no ideológico, pero no podía aceptar y procesar las demandas de transformación política en el sentido de un auténtico pluralismo y democracia. Se inició entonces en México lo que iba a ser una larga y contradictoria transición política, sin que la clase dirigente mexicana ni el grueso de la sociedad se percataran en ese momento de las profundas implicaciones de los acontecimientos que se habían vivido.

La sorpresa de 1969

Desde la perspectiva de la relación con Estados Unidos, 1968 fue un año normal, sin problemas. En 1967 se había hecho la devolución formal a México del viejo territorio en disputa de El Chamizal y poco antes, al inicio del decenio, se había resuelto, o al menos así se creía, el problema que entonces parecía el más severo que había enfrentado la relación México-Estados Unidos en la segunda posguerra: el de la salinidad del río Colorado.⁵ Al iniciarse el segundo trimestre de 1968, en abril, el vicepresidente estadounidense Hubert Humphrey —quien luego sería derrotado como candidato presidencial del Partido Demócrata— visitó México para realzar con su presencia la firma del Protocolo II del Tratado de Tlatelolco que había sido aprobado el año anterior y que proscibía las armas nucleares en América Latina.⁶ La iniciativa mexicana para crear la primera zona geográfica desprovista de armas nucleares no había sido mal vista por Washington, pues indirectamente legitimaba la acción estadounidense en la crisis de octubre de 1962 para obligar a la Unión Soviética a retirar de Cuba sus cohetes con ojivas nucleares. Humphrey declaró que no había un lugar en el mundo más apropiado que México para firmar

ese tratado antinuclear.⁷ Poco después, y para mantener el equilibrio simbólico entre los dos polos del sistema internacional, el secretario de Relaciones Exteriores de México viajó a la Unión Soviética para negociar la adhesión de la otra gran potencia al tratado antinuclear que, finalmente, entraría en vigor al año siguiente.

En el discurso oficial, la relación México-Estados Unidos no presentaba ningún problema serio y se calificó de excelente; al menos eso se dijo en la VIII Reunión Interparlamentaria. Se anunció entonces que el presidente Lyndon Johnson había invitado una vez más al presidente mexicano a reunirse con él a fin de año. ¡Sería la sexta reunión de ambos en cuatro años! Apenas si los parlamentarios mexicanos hicieron referencia, como tema secundario, a la necesidad de lograr un mayor acceso al mercado estadounidense para los productos mexicanos. El tema comercial era prioritario en la visión internacional de Díaz Ordaz, pero no se presionó sobre el punto más allá de las generalidades.⁸ En algún otro momento, el embajador mexicano en Washington hizo referencia, como un tema pendiente en la relación bilateral, a la necesidad de volver a contar con un instrumento que protegiera a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, pues desde la derogación del tratado de braceros, esos mexicanos seguían migrando al norte pero se habían quedado sin marco jurídico para su defensa.⁹ La entrevista Johnson-Díaz Ordaz se llevó a cabo el 13 de diciembre de 1968 sin que llegara a significar nada más allá de un encuentro protocolario para inaugurar obras en el cauce del río Bravo y una oportunidad para felicitarse mutuamente por la buena relación entre los dos países.¹⁰

Si 1968 fue un año normal en el contexto México-Estados Unidos, en el plano interno, como ya se dijo, ocurrió todo lo contrario. Enmarcados en el régimen internacional de la bipolaridad, los dramáticos acontecimientos del 68 mexicano —la confrontación entre el gobierno y el movimiento estudiantil— fueron seguidos de cerca por los estadounidenses e interpretados bajo la óptica de la guerra fría. Desde un año antes, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) había advertido la existencia de una contradicción creciente entre una clase media mexicana en ascenso, con una visión del mundo cada vez más sofisticada y “un sistema paternalista de gobierno” de cuño antiguo, que comenzaba a ser disfuncional.¹¹ El diagnóstico resultó justo y el pronóstico se cumplió quizá más rápido de lo previsto por sus autores.

La embajada estadounidense en México no consideró apropiado cuestionar la versión oficial de los sangrientos hechos de la Plaza de las Tres Culturas en 1968 y, desde luego, su gobierno no hizo ninguna observación con relación a la forma violenta en que la policía y el ejército habían puesto fin a las protestas estudiantiles ese año o en 1971. Sin embargo, en sus documentos internos, el Departamento de Estado no aceptó la explicación del gobierno de Díaz Ordaz que calificó al movimiento estudiantil como producto de un complot de la izquierda y, menos, de la izquierda internacional.¹² Por su parte, la prensa estadounidense recogió en varias ocasiones las versiones anticomunistas del gobierno mexicano sobre la protesta estudiantil, pero el corresponsal de *The New York Times* simplemente no aceptó la explicación del “complot comunista”.¹³ En cualquier caso, desde Washington, la estabilidad mexicana, la más sólida de América Latina, no fue considerada en peligro por lo ocurrido en Tlatelolco y, por tanto, los asuntos internos mexicanos siguieron fuera de la agenda de la relación entre los dos países.

La elección del candidato republicano Richard M. Nixon se presentó en la prensa mexicana como el ascenso al poder de un “gran amigo de México”. Se trataba de un amigo que no veía en las “dádivas”, es decir, en los programas de ayuda directa, el instrumento adecuado pa-

ra lograr que América Latina pudiera superar el subdesarrollo (esos programas habían sido la marca de los demócratas, pero supuestamente no lo serían de los republicanos), sino que prefería que fueran las relaciones económicas directas —comercio e inversión privada— y no las políticas, las que propiciaran el cambio estructural. En cualquier caso, se dijo entonces que las buenas relaciones entre México y Estados Unidos “estaban aseguradas”.¹⁴ Obviamente, tales afirmaciones expresaban más deseos que realidades, y quienes se encargaban de expresar la opinión de los círculos gubernamentales mexicanos sobre la naturaleza de la relación con Estados Unidos no estaban preparados para el brusco giro que muy pronto experimentaron esas supuestas buenas relaciones bilaterales.

Como primer paso, Nixon no nombró embajador en México a alguien de su círculo interno y, por tanto, con acceso a la Casa Blanca, sino a un diplomático de carrera, Henry McBride, cuyo último puesto había sido el Congo. La única ventaja de McBride era que dominaba el español. En cualquier caso, en los círculos políticos mexicanos se jugó con la idea de aprovechar el cambio de gobierno para iniciar la negociación de un acuerdo económico de fondo que permitiera a México continuar protegiendo su incipiente industria sin sufrir represalias comerciales de Estados Unidos. Se suponía que tal acuerdo sería posible porque las importaciones mexicanas procedentes de Estados Unidos iban a la alza.¹⁵ En esos años, en México, como en el resto de América Latina, dominaba la teoría —y la consecuente angustia— de una tendencia a decrecer de los precios de las materias primas de exportación, mientras aumentaba el precio de los productos industriales de importación. En esas condiciones, la única salida era insistir en la industrialización, pero ésta sólo podía tener éxito después de un periodo más o menos largo de protección contra la competencia extranjera, que en este caso significaba, básicamente, la estadounidense. Bien pronto el gobierno mexicano se percataría que la nueva administración de Washington no tenía intención de otorgar ninguna preferencia comercial a México o a su otro vecino, Canadá. En efecto, por razones internas, el gobierno de Nixon decidió imponer una sobretasa a todas las importaciones, independientemente de su origen. México y Canadá alegaron su carácter de vecinos, buscando ser la excepción a la regla, pero Washington simplemente ignoró la petición: el “gran amigo de México” no vio razón alguna para suponer que debía tener una relación especial con sus vecinos.

El 8 de septiembre de 1969, los presidentes Díaz Ordaz y Nixon se reunieron por primera vez con objeto de inaugurar la Presa de la Amistad sobre el río Bravo. El tema sustantivo de la conversación fueron los obstáculos que Estados Unidos imponía a algunas de las exportaciones agrícolas mexicanas; también se discutió el tema de los trabajadores mexicanos indocumentados en ese país y, por la parte norteamericana, se puso sobre la mesa el tema del narcotráfico. En la práctica no hubo ningún cambio real en la relación bilateral, y la atmósfera de relativa cordialidad que reinó en la entrevista no le dio a Díaz Ordaz indicio alguno de que en poco tiempo Estados Unidos colocaría unilateral y bruscamente al tema del narcotráfico a la cabeza de la agenda binacional y, de paso, crearía un problema de grandes proporciones para México.¹⁶

Cuando tuvo lugar la reunión entre los presidentes de México y Estados Unidos, ya estaba en marcha dentro de las estructuras burocráticas estadounidenses la llamada Operación Intercepción. En efecto, y para mostrar que se cumplía con una de las promesas de campaña —el compromiso de atacar a los introductores de drogas prohibidas en Estados Unidos—, el 21

de septiembre y con sólo veinticuatro horas de aviso, el gobierno de Washington ordenó a 2,000 agentes aduanales que sometieran a una rigurosa inspección a todos los vehículos y personas que cruzaran la frontera, con el argumento de que así se dislocarían los canales de introducción de drogas al mercado estadounidense. La inspección afectó a 4.5 millones de personas y el resultado más evidente de lo que entonces se calificó como “la mayor y más amplia acción que jamás se haya montado [en la frontera mexicano-estadunidense]”, fueron gigantescos embotellamientos que desquiciaron la vida fronteriza por tres semanas, que humillaron públicamente a México y a su gobierno, y que sirvieron de poco para combatir el contrabando de drogas.

La Operación Interceptación significó para el gobierno estadounidense un gasto de 30 millones de dólares y a cambio sólo consiguió decomisar tonelada y media de marihuana, 29 kilos de hashís, 22 kilos de peyote, un kilo seiscientos gramos de heroína, ¡7.5 gramos de cocaína! y cantidades insignificantes de anfetaminas.¹⁷ Sin embargo, desde el inicio quedó claro que la operación no buscaba realmente decomisar cantidades significativas de sustancias prohibidas —el método era completamente inadecuado para tal fin—, sino otros objetivos. El principal era mostrar de manera dramática a sus electores que Nixon cumplía su promesa de atacar al narcotráfico; el segundo, poner el peso de la explicación del aumento de la drogadicción en Estados Unidos en los proveedores extranjeros y no en los consumidores nacionales; el tercero, presionar a México para que pusiera más recursos materiales y humanos en la “guerra contra las drogas”. Toda la agenda estadounidense se cumplió, pero también se consiguió un resultado no buscado: mostrar a los responsables de la política exterior mexicana —básicamente al presidente— que no importaba con cuánta frecuencia hubiera reuniones ni cuántas veces se usara el término “amistad” en los discursos, si a final de cuentas la supuesta “relación especial” con México no existía. Así, pues, razones muy secundarias como las que produjeron la Operación Interceptación echaron abajo el discurso mexicano que, desde la segunda guerra mundial, suponía que México y Estados Unidos tenían una relación diferente de la que la gran potencia mantenía con el resto de América Latina y con el mundo periférico en general.

Tras la Operación Interceptación y la airada reacción mexicana, Nixon se comunicó directamente con Díaz Ordaz para tratar de restañar la herida. El presidente mexicano explicó entonces a su propia opinión pública que lo sucedido en la relación con Washington era resultado de un “error burocrático” que lo único que había logrado era levantar “un muro de sospechas entre nuestros pueblos” y nada importante en la materia que formalmente originó el conflicto. En cualquier caso, el gobierno de Díaz Ordaz estaba por concluir y correspondió a su sucesor sacar las conclusiones sobre lo ocurrido.

La última entrevista Díaz Ordaz-Nixon tuvo lugar en Puerto Vallarta el 20 y 21 de agosto de 1970. De nuevo, los discursos pusieron énfasis en la solución amigable a los problemas territoriales fronterizos (acuerdo sobre el Corte de Ojinaga y varias pequeñas islas a lo largo del cauce del río Bravo), pero reapareció el problema, supuestamente solucionado, de la salinidad del río Colorado y, desde luego, se trató como tema importante la lucha contra el tráfico de drogas.¹⁸ El compromiso al respecto se centró en el combate a la producción y comercialización de estupefacientes, pero nada se dijo sobre el otro lado de la moneda: el consumo. Así quedó establecido un enfoque unilateral, que era el favorecido por Estados Unidos y donde México estaba en desventaja, pues mientras existiera la demanda sería imposible acabar con la oferta.

Al inicio de los años setenta, la supuesta “buena relación” entre México y su vecino del

norte no sufrió cambio sustantivo alguno, pero la clase política mexicana empezó a considerar la posibilidad y la necesidad de modificar la naturaleza de su relación con el exterior para defenderse mejor de la incertidumbre en su trato con Washington. Para ello se consideró necesario trabajar todos los caminos disponibles para diversificar las relaciones de México con los diferentes actores del sistema mundial, tanto en el campo económico como en el político.

La búsqueda de alternativas

En el proceso histórico del régimen posrevolucionario mexicano, el fin de la presidencia de Díaz Ordaz y el inicio de la de Luis Echeverría Álvarez significó un quiebre dentro del marco de un mismo régimen político. Como se puede apreciar en otros capítulos de esta misma obra, una vez en la presidencia, Echeverría se esforzó por distanciarse de su antecesor y de la política represiva (de la que él mismo fue un instrumento eficaz), que desembocó en la tragedia del 68, repetida en el 71, y en la “guerra sucia” que siguió, incluso más allá del sexenio.

El nuevo discurso presidencial mexicano buscó renovar las fuentes de la legitimidad del régimen poniendo énfasis en lo que entonces se llamó la “apertura democrática”, pero además el presidente insistió en que él y su partido estaban dispuestos a renovar su compromiso histórico con las clases populares —obreros y ejidatarios. El gasto público se empleó hasta llegar al exceso para mantener o reforzar los controles de la presidencia sobre los actores políticos masivos y sobre la economía en general, hasta que se topó con los límites impuestos por el sector externo y la imposibilidad del aparato industrial mexicano de hacer frente a su necesidad de divisas.

El neopopulismo de Echeverría no descuidó el componente externo. En un principio, los observadores del panorama mexicano supusieron —basados en los discursos de campaña y en la biografía del candidato— que la política exterior no iba a tener un papel relevante en el sexenio. Hasta entonces, la carrera y el interés del antiguo secretario de Gobernación habían estado centrados casi exclusivamente en el proceso político interno y se supuso que así seguiría.¹⁹ Sin embargo, muy temprano en su gobierno, Echeverría decidió explotar la política exterior como fuente alternativa de legitimidad y pronto se propuso, ni más ni menos, renovar el significado del nacionalismo revolucionario sacando a México —en el nivel de los símbolos más que en la realidad— del aislamiento en que se había mantenido desde el final de la segunda guerra mundial. Con numerosos viajes al extranjero, un discurso antimperialista, iniciativas espectaculares en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y un acercamiento al bloque de países identificados con las causas del llamado “tercer mundo”, el presidente mexicano marcó muy pronto su distancia frente a Estados Unidos y buscó, en cambio, identificarse con los mejores momentos de la Revolución mexicana en materia de política exterior, aunque en la práctica se trató de un cambio más de forma que de contenido.

En sus seis años de gobierno, Luis Echeverría realizó trece giras internacionales. Acompañado siempre de una numerosa comitiva, visitó treinta y siete países donde pronunció innumerables discursos que subrayaban su voluntad de poner a México como una potencia emergente muy activa en el contexto internacional.²⁰ La campaña por hacer aprobar en las Naciones Unidas una “Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados”, enfrentó al gobierno de México con los grandes países industriales del bloque capitalista, que no mostraron disposición algu-

na para hacer concesiones a los países subdesarrollados para cerrar la brecha Norte-Sur, como pretendía el documento en nombre de un concepto sustantivo de justicia internacional.

El embajador Jorge Castañeda, negociador principal de la Carta en Naciones Unidas, reunió bien el objetivo final de la política mexicana de esos años: “fortalecer nuestra posición negociadora bilateral frente a Estados Unidos”. Pero el propio Castañeda reconoció que, finalmente y en ese campo: “[...] no tuvimos éxito debido a la realidad internacional o, si se quiere, a las relaciones de poder que la definen. Una causa buena y justa no basta a veces para cambiar el statu quo cuando éste favorece al poderoso, al menos en un periodo breve. En realidad —concluyó quien más tarde sería canciller de México—, la política de Echeverría incurrió en errores y excesos que terminaron por irritar a Estados Unidos y a alejar a ciertos aliados potenciales de México”.²¹

La tónica de la relación bilateral se puede apreciar con un indicador muy convencional pero no por ello menos revelador: el del discurso. Al tomar posesión de su cargo como embajador de México en Washington, en enero de 1971, José Juan de Olloqui, un economista sin trayectoria diplomática, asumió como su tarea principal la lucha por mejorar los precios de las materias primas que constituían el corazón de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos. En contraste, el presidente Nixon, al abordar el tema de las relaciones con México en su mensaje sobre política exterior al congreso de su país, en febrero de 1972, mencionó en primer lugar y como un logro, “el acuerdo sobre el control de narcóticos”, seguido de otros sobre vigilancia fronteriza y rutas aéreas, y sólo al final hizo referencia a las importaciones de productos agrícolas mexicanos, para seguir con el problema permanente de la salinidad del río Colorado.²² Una vez más no había acuerdo en las prioridades de la agenda bilateral.

A diferencia de su predecesor, que tuvo ocho entrevistas con el presidente de Estados Unidos, Echeverría únicamente tuvo tres, dos con Nixon y una con su sucesor, Gerald Ford. Del par de encuentros con Nixon, el primero fue en calidad de presidente electo y, por tanto, no en pleno dominio de los hilos de la política exterior. El segundo se llevó a cabo en Washington, a mediados de junio de 1972. En su discurso ante una sesión conjunta del congreso de Estados Unidos, Echeverría usó un lenguaje muy distinto del de su predecesor, pues aparte de los temas bilaterales buscó resaltar su presencia ante los legisladores estadounidenses como el orgulloso líder de un país del tercer mundo, y no dudó en tocar el espinoso tema del imperialismo y de las responsabilidades de las grandes potencias frente a los países en desarrollo. En el comunicado conjunto, al final de la visita, el tono dejó los altos vuelos para mencionar, por parte de México, el tema de la salinidad, y por parte de Estados Unidos el del narcotráfico, pero la nueva tónica había quedado establecida.²³

En 1973 el gobierno socialista chileno presidido por Salvador Allende fue derribado por un golpe militar que contó con la abierta simpatía, incluso la complicidad, de Estados Unidos. Fue una acción que cortó por un largo tiempo la tradición democrática chilena y que tuvo un alto costo en vidas y represión. Para entonces, el presidente mexicano hacía tiempo que había establecido una estrecha relación con el líder socialista chileno, la cual no incluyó sólo el apoyo político sino el ofrecimiento de líneas de crédito cuando Chile era objeto de un boicot crediticio de Estados Unidos. Tras el golpe militar, México declaró luto oficial por tres días, acogió a la familia Allende, primero en su embajada y luego en el país, y poco después retiró a su embajador en Santiago. A partir de entonces, el gobierno mexicano no dejó pasar oportunidades de mostrar su desagrado por lo ocurrido en Chile y abrió las puertas del país a los disiden-

tes chilenos que pudieron huir de la brutal persecución de los militares encabezados por el general Augusto Pinochet.

De manera indirecta pero inequívoca, el gobierno de México condenó y chocó con la política estadounidense, en Chile en particular y en América Latina en su conjunto. En materia de guerra fría en el hemisferio occidental, México y Estados Unidos estaban, de nuevo, y como en el caso de Cuba, en posiciones encontradas.²⁴ Echeverría no visitó Cuba, pero no dejó de hacer notar que no compartía la hostilidad que Washington mostraba hacia el gobierno de La Habana.

Conforme avanzó el sexenio, la relación con Estados Unidos se hizo más difícil, incluso agria por momentos. Washington simplemente no tomó en cuenta demandas como la de mejorar los términos del intercambio entre los dos países y tampoco prestó atención a la sugerencia mexicana de encontrar algún medio institucional para proteger a los trabajadores indocumentados mexicanos.

Por otro lado, hubo incidentes muy reveladores del relativo distanciamiento entre ambos gobiernos. En México, la clase política se lanzó en contra del embajador estadounidense Joseph John Jova (nombrado por Nixon en diciembre de 1973 para remplazar a McBride) cuando la prensa informó, en marzo de 1976, que en un simposio sobre México había calificado al sistema político mexicano como "de sucesión monárquica".²⁵ En el congreso mexicano se acusó al embajador de intervencionista, y en un mitin en el Zócalo el presidente del PRI, Porfirio Muñoz Ledo, lo llamó "arrogante".²⁶ El sentimiento de disgusto no era privativo de la clase política mexicana; también existía al otro lado del río Bravo. En marzo de 1975, el Departamento de Estado le hizo saber oficialmente al embajador Olloqui su disgusto por las acusaciones del presidente mexicano en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que, a raíz de un incidente con los estudiantes, implicaban que la Agencia Central de Inteligencia (CIA) había tenido responsabilidad en las manifestaciones de repudio con que se había recibido su visita a la UNAM.²⁷ Al año siguiente, el mismo embajador mexicano en Washington debió responder a una carta que 76 legisladores estadounidenses enviaron al presidente Ford, en la que expresaban su preocupación por los supuestos avances del comunismo dentro de la propia estructura del gobierno mexicano.²⁸

Como observó Mario Ojeda en su análisis sobre la política exterior mexicana de la época, el esfuerzo del presidente Echeverría por hacer desempeñar a México el papel de potencia media tenía un enorme talón de Aquiles en la economía, pues la notable y creciente dependencia del proceso de crecimiento del capital externo empezó a hacerse evidente a partir de 1973.²⁹ Al llegar a su fin el periodo del llamado "desarrollo estabilizador", la inflación reapareció en la economía mexicana y la debilidad de la balanza de pagos empezó a preocupar a los encargados de la buena marcha de la economía y a todo aquel que observaba los indicadores del intercambio de México con el exterior.

Desde 1950, y de manera ininterrumpida, el intercambio comercial de México con el exterior tuvo un saldo negativo, pero si al llegar a la mitad el siglo XX el déficit era de sólo 62.3 millones de dólares, para 1970 ascendía a 1,210.9 millones; tres años más tarde superaba la marca de los 2,000 millones y la tendencia era seguir al alza, como bien se ve en la tabla I.

Tabla I. *Valor total del comercio exterior de México, 1950-1976*
(millones de dólares)

AÑO	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES	SALDO
1950	555.7	493.4	-62.3
1960	1,186.4	738.7	-447.7
1970	2,500.5	1,289.6	-1,210.9
1971	2,423.6	1,365.6	-1,058.0
1972	2,963.7	1,666.4	-1,297.3
1973	4,165.7	2,071.7	-2,094.0
1974	6,545.1	2,853.2	-3,691.9
1975	7,128.8	3,062.4	-4,066.4
1976	6,679.7	3,655.5	-3,024.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas Históricas de México*, t. II, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1985, p. 661.

Entre 1950 y 1970, los saldos negativos en la balanza comercial mexicana se pudieron compensar sin grandes problemas mediante la inversión externa directa y préstamos, pero el rápido crecimiento de la brecha entre importaciones y exportaciones que se produjo durante el sexenio de Echeverría —un poco menos de dos terceras partes de ese comercio eran con Estados Unidos— significó un cambio cualitativo que ya no pudo ser enfrentado por la vía tradicional. En 1976, al final del sexenio, la situación se volvió insostenible y el gobierno no tuvo más alternativa que recurrir a la devaluación; el resultado fue que la inflación se disparó y la economía entró en recesión.

En realidad, desde antes de que estallara la crisis económica de 1976, se hizo evidente la vulnerabilidad de la economía mexicana a las presiones externas, en particular las estadounidenses. A raíz de haber votado en favor de una resolución en Naciones Unidas que equiparaba al sionismo con el racismo, las organizaciones judías de Estados Unidos decidieron organizar un boicot turístico contra México. Los efectos de esta acción fueron lo suficientemente importantes como para obligar al gobierno mexicano a dar marcha atrás, presentar disculpas al gobierno de Israel y, finalmente, sacrificar al secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa. Sin embargo, el golpe más duro vino justamente al final del sexenio, en septiembre de 1976, cuando ante la imposibilidad de hacer frente a la crisis económica, el gobierno mexicano se vio obligado a solicitar la ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI) —institución controlada por el mayor contribuyente: Estados Unidos— y a suscribir una carta de intención que, de hecho, colocaba a la política económica de México por tres años bajo el control de la ortodoxia del FMI.

En 1973, Echeverría había declarado con orgullo que la política económica mexicana se hacía “desde Los Pinos” (era la “economía presidencial” que tan agudamente analizó y criticó Gabriel Zaid),³⁰ pero al final de 1976 no se hacía ya desde la presidencia mexicana sino desde Washington. La independencia relativa de México frente a Estados Unidos, que buscó ensanchar el activismo internacional de Luis Echeverría, terminó por contraerse, y mucho.

Tratar con Estados Unidos desde una plataforma petrolera

En diciembre de 1976, como había sido el caso seis años antes, el presidente mexicano José López Portillo —abogado y exsecretario de Hacienda— no se mostró dispuesto a dedicar una parte sustantiva de sus energías a los temas de política exterior, sino a sacar a México de los problemas económicos y políticos en que había caído. El presidente y la clase dirigente mexicana no consideraron que la crisis de 1976 tuviera su origen en un problema estructural, sino que era un mero tropiezo del que —según declaraciones del nuevo mandatario— se saldría rápido y bien mediante políticas de austeridad y disciplina, es decir, como lo exigían las organizaciones internacionales que habían acudido a apuntalar las exhaustas reservas mexicanas de divisas. Sin embargo, pronto las cosas marcharon por el lado opuesto.

Al momento de iniciar su gobierno, López Portillo estaba más que consciente de las restricciones que el mundo externo, básicamente Estados Unidos, le había impuesto a México por la vía del FMI: el déficit público no podría ser mayor de 90,000 millones de pesos (unos 3,900 millones de dólares); el nuevo endeudamiento anual no podría rebasar 3,000 millones de dólares, y no se podría hacer ninguna emisión primaria para financiar el gasto del gobierno. Desde la perspectiva del nuevo presidente, esos tres candados condenaban a la nueva presidencia a poder únicamente “administrar la resignación”. Desde la perspectiva de López Portillo, era necesario zafarse de las amarras del FMI, es decir, de una institución dominada por los intereses norteamericanos.³¹

Desde que asumió la presidencia, López Portillo poseía una información que el público mexicano desconocía, que sólo unos cuantos en Estados Unidos sospechaban y que le permitió tomar una decisión crucial: México podía y debía quitarse la tutela del FMI usando el petróleo para recuperar independencia económica. En efecto, López Portillo relata en su autobiografía que al iniciar su gobierno él ya sabía que:

Nosotros teníamos petróleo. Mucho más del que creía el gobierno de Echeverría. [...] Por eso y así, desde diciembre de 1976, tomé la decisión que daría dimensión a mi régimen: aprovecharía el petróleo como eje del desarrollo del país; como el recurso para desarrollar los demás recursos [...] Disponíamos de un recurso en proceso de revalorización que había abierto una fisura no prevista en el muro de la economía capitalista.³²

En 1973, y como represalia por el apoyo que Estados Unidos, Europa occidental y Japón le habían dado a Israel en el conflicto entre ese país y sus vecinos árabes, las naciones productoras de petróleo, árabes en su mayoría, decidieron disminuir su producción de crudo. Esto produjo un aumento inmediato y notable del precio de los hidrocarburos en el mercado mundial y se inició una crisis energética y luego económica de grandes proporciones en las principales naciones industriales del mundo capitalista. Hacía tiempo que los precios del petróleo habían estado cayendo en términos reales, pero en unos cuantos meses el proceso se revirtió y se cuadruplicaron; y cuando la revolución islámica antioccidental derrocó al sha de Irán y tomó el poder, el precio del crudo volvió a subir. Para finales de 1980, el barril de petróleo que en 1970 se cotizaba, en promedio, en 2.53 dólares, había subido a 41 dólares. En esas condiciones, la decisión del gobierno mexicano de retornar al país a su calidad de exportador importante

de hidrocarburos (que había perdido a raíz de la expropiación petrolera de 1938 y la política nacionalista a la que dio lugar) llevó a acelerar la exploración de nuevos campos productores, especialmente en el sudeste, y las reservas petroleras mexicanas subieron de 6,000 millones de barriles en 1976 a 16 mil millones en 1977, para continuar ascendiendo a 20,000 millones en 1978 y alcanzar en los años ochenta la cifra de 57,000 millones, más 15,000 millones en gas. Obviamente, la producción mexicana misma no creció en esa proporción (las inversiones para aumentar la extracción eran cuantiosas y su maduración llevaba tiempo), pero las expectativas subieron como la espuma. Si en 1976 las exportaciones de petróleo y sus derivados fueron de apenas 557 millones de dólares, para 1980 alcanzaron 9,500 millones de dólares. Con base en ese aumento pero, sobre todo, en las expectativas, México decidió anular sus acuerdos con el FMI pues, sin mucho esfuerzo, encontró una alternativa a los préstamos y apoyos de la dura organización guardián de la ortodoxia: la banca comercial internacional, misma que necesitaba invertir los petrodólares que en grandes cantidades depositaban los países árabes y que encontró en México un mercado extraordinariamente atractivo, pues su crédito estaba respaldado por el alza de los hidrocarburos.

Las potencialidades petroleras mexicanas fueron celebradas en Estados Unidos, pues en varios círculos de ese país, en especial en su congreso, se vio al vecino del sur como una nueva Arabia Saudita, pero con una ventaja: estaba fuera de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y, por ello, podría ser usado para contrarrestar las políticas de ese organismo en manos de los árabes.

En su primera visita a Estados Unidos, en febrero de 1977, López Portillo ofreció al gobierno de Washington enviar gas y petróleo para ayudar a sortear la crisis energética.³³ Por otro lado, el secretario de Relaciones Exteriores, Santiago Roel, se mostró muy bien dispuesto hacia Estados Unidos y, de diciembre de 1976 a mediados de 1979, el gobierno mexicano hizo clara su voluntad de concretar un acercamiento de fondo.³⁴ Pero de manera sorprendente, la respuesta estadounidense fue más bien fría. Su presidencia —ahora en manos del demócrata James Carter— no hizo ningún esfuerzo por reformular la política hacia México. Pareció decidido a tratar a México como fuente de problemas y no como una posible solución a la escasez de petróleo, al insistir en centrar su atención en la presencia creciente de trabajadores indocumentados mexicanos y no en una asociación energética

En 1977, el secretario de Energía estadounidense reprobó y echó abajo un contrato entre Petróleos Mexicanos (PEMEX) y varias compañías gaseras de su país, para la venta de hasta 2,000 millones diarios de pies cúbicos de gas mexicano. La razón del veto a lo que hubiera podido ser el inicio de una relación energética más estrecha y productiva entre ambos países, se debió a que el precio demandado por México para su gas era ligeramente superior al contratado con Canadá (44 centavos más por millar de pies cúbicos), ya que estaba indexado al precio del Fuel Oil número 2 en el puerto de Nueva York. El veto se produjo cuando México ya había iniciado el tendido de un costoso gasoducto (de 1,500 millones de dólares) desde los campos del sur hasta la frontera norte. El presidente mexicano calificó tal decisión como un acto innecesariamente hostil. La dura actitud estadounidense tenía razones internas, pues era necesario no dar la impresión de que por la vía de los energéticos mexicanos se podía echar por tierra el magno plan de ahorro de energía del presidente Carter, que buscaba alterar de manera permanente los patrones de consumo de petróleo y en el cual se había invertido gran capital político.³⁵

En realidad, el rechazo al acuerdo sobre el gas no debió sorprender tanto al gobierno mexicano, porque el secretario de Energía estadounidense ya había advertido en privado que las empresas gaseras negociaban un precio alto con PEMEX para aumentar, a su vez, los precios internos, y que a ello se oponía tajantemente el gobierno.³⁶ En cualquier caso, los funcionarios mexicanos se dijeron sorprendidos y López Portillo fue objeto de la crítica por parte del sector nacionalista (exportar de manera masiva un recurso no renovable era una política inaceptable para quienes insistían en conservar el petróleo básicamente para el consumo interno), pues había intentado ligar la exportación de gas exclusivamente a Estados Unidos y al final había recibido un desaire público. La reacción del gobierno mexicano consistió en cancelar el acuerdo, proceder a consumir internamente, en el norte, el gas originalmente pensado para el mercado estadounidense, y buscar mercados externos alternativos para la producción de crudo. El *Wall Street Journal* auguró que las relaciones futuras de Estados Unidos con México iban a deteriorarse, y no se equivocó.³⁷ El Plan de Energía que entró en vigor en México en 1980, prohibió vender a un solo cliente externo más de 50% de la producción; la disposición, obviamente, tenía una clara dedicatoria.

En febrero de 1979, el presidente Carter devolvió la visita oficial de López Portillo. Por desgracia, el encuentro programado con meses de antelación tuvo lugar justamente en medio de la crisis desatada por la toma de la embajada estadounidense en Irán por militantes islámicos, y el asesinato del embajador de ese país en Afganistán. Carter tenía en sus manos una crisis internacional mayúscula y le sobraban razones para cancelar la visita a México, pero decidió mantener el compromiso. Sin embargo, López Portillo decidió no facilitarle las cosas. En un brindis oficial, criticó la política estadounidense frente a México, y señaló: “[...] entre vecinos permanentes y no ocasionales, las medidas sorpresivas, el súbito engaño o el abuso son frutos ponzoñosos que tarde o temprano tienen efectos reversivos”. Se cobró así el incidente del gas, pero la prensa estadounidense recibió muy mal el regaño público a su presidente y criticó a éste por tolerarlo. Las relaciones entre México y Estados Unidos se habían vuelto a deteriorar y el esfuerzo del embajador en México, Patrick Lucey, por hacer que el encuentro se interpretara como un gran éxito, no tuvo frutos.³⁸

El desencuentro entre Washington y México continuó. El nuevo secretario de Relaciones Exteriores, un diplomático de carrera, Jorge Castañeda, menos cercano a las posiciones estadounidenses que su predecesor, se opuso a darle visa de reingreso a Muhammad Reza Pahlevi, el depuesto sha de Irán, cuando éste se vio obligado a internarse en un hospital norteamericano y abandonar el asilo que México le había concedido en Cuernavaca a petición del gobierno de Washington. La permanencia del depuesto monarca en Estados Unidos agudizó las tensiones entre la Casa Blanca y Teherán, donde millones de iraníes se manifestaron pidiendo la extradición del exmonarca para ser juzgado por el nuevo régimen, demanda que Estados Unidos, desde luego, no atendió. La consecuencia fue la toma de la embajada de Washington en Teherán en noviembre de 1979 por una multitud de estudiantes y la humillante retención en ese país, por más de un año, de cincuenta y dos diplomáticos estadounidenses. La derrota del presidente Carter frente al candidato demócrata, Ronald Reagan, se asoció directamente a lo acontecido en Irán.

Desde 1978, el gobierno de Estados Unidos había llevado a cabo un exhaustivo estudio de sus relaciones con México, que se presentó en diciembre de ese año como el *Presidential Re-*

view Memorandum No. 41 (PRM), preparado por el Consejo Nacional de Seguridad para el presidente y considerado “el estudio más amplio” que el ejecutivo americano hubiera hecho hasta entonces de sus relaciones con México.³⁹ De acuerdo con uno de sus autores, tras una serie de largas y complicadas sesiones se concluyó que, a pesar de la voluntad de Estados Unidos de lograr una mejoría en sus relaciones con México, los temas principales de esa relación tenían, por razones de soberanía y diferencias de intereses, el carácter de suma cero. Es decir, lo que cada una de las partes podía ganar en la relación, significaría inevitablemente una pérdida para la otra. Y esos temas eran básicamente tres: trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos, petróleo y comercio. Así, por ejemplo, ligar la seguridad en el abasto de petróleo mexicano con una política de aceptación de trabajadores mexicanos era imposible, pues Estados Unidos no podía modificar su política migratoria hacia los mexicanos sin complicar la que seguía hacia el resto de los países. Tras considerar la posibilidad de establecer formalmente una “relación especial” o una “política equilibrada” con México, se decidió seguir por un camino menos comprometido, el de simplemente mostrar “mayor sensibilidad” hacia México, es decir, tomar en consideración la mayor importancia de México en los asuntos internacionales, una mayor importancia derivada de su posición como potencia petrolera y nada más.⁴⁰ Poco después, en abril de 1979 —luego del desencuentro Carter-López Portillo—, el gobierno estadounidense creó la oficina de coordinación de las relaciones con México a cargo de un embajador, Robert Krueger. Se intentaba así subrayar la importancia de México para Estados Unidos, pero sin declararla oficialmente “especial”. En la práctica el esfuerzo resultó infructuoso y la nueva oficina no sobreviviría a la presidencia de James Carter.

Cuando el Departamento de Estados Unidos hizo público el resultado del PRM, advirtió que en conjunto las relaciones bilaterales eran “armoniosas y amistosas” y resumió así la agenda de los problemas específicos entre los dos países: en el caso de la inmigración ilegal, el gobierno mexicano debería actuar sobre los problemas sociales que provocaban la salida masiva de sus ciudadanos; en el tema de la energía, resultaba claro que Estados Unidos era el mercado natural para el petróleo mexicano por su cercanía, y el gobierno estadounidense estaba dispuesto a reanudar negociaciones en torno a la venta de gas en condiciones aceptables para los dos países; en relación con el comercio, México mostraba un déficit sistemático, pero probablemente éste desaparecería con el aumento de las exportaciones petroleras; finalmente, en el área de los estupefacientes, resultaba que México se había convertido en el principal conducto del tráfico ilícito de drogas que ingresaban en Estados Unidos y se debía enfrentar esa situación con efectividad.⁴¹ El orden de la presentación de los temas que interesaban a Washington anunciaba su prioridad. En contraste, cuando en entrevista con la prensa estadounidense López Portillo hizo una lista de los temas centrales con su vecino del norte, colocó en primer lugar el intercambio comercial, luego las finanzas y los movimientos monetarios y después a los trabajadores mexicanos indocumentados y al narcotráfico.⁴² Una vez más, naturalmente, las prioridades no coincidían.

Para 1979, el petróleo le había dado una renovada confianza al gobierno mexicano en su relación con Estados Unidos. Cuando la insurgencia sandinista en Nicaragua estaba a punto de triunfar, México rompió relaciones con un viejo aliado de Estados Unidos, el dictador Anastasio Somoza, y no aceptó cooperar cuando el gobierno de Carter le propuso condicionar de alguna forma el reconocimiento del nuevo régimen revolucionario. En julio, la cancillería mexicana anunció de manera unilateral el reconocimiento de la Junta Popular del Gobierno de Re-

construcción Nacional encabezada por los sandinistas.⁴³ Poco a poco, México intentaría usar su posición como potencia media para elaborar una política propia con relación a Nicaragua y Centroamérica, es decir, conducirse de manera independiente en una zona de influencia estadounidense por excelencia. Esa política independiente de México, basada en la fuerza que daba el petróleo, se desarrolló en un área que rápidamente se convirtió en algo que los diseñadores de la política exterior mexicana original no habían previsto: uno de los últimos escenarios de la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

El triunfo de los revolucionarios nicaragüenses coincidió e influyó en los movimientos insurgentes de El Salvador, Guatemala y, en menor medida, Honduras, cuyos gobiernos acentuaron la guerra contrainsurgente apoyados abiertamente por Estados Unidos, en tanto que los insurgentes recibieron el apoyo cubano e, indirectamente, el soviético.

Que el gobierno mexicano se liberara de los compromisos económicos adquiridos en 1976 con el FMI, no significó un rechazo automático a la posibilidad de entrar a formar parte del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) —organización internacional creada en 1947 a instancia de los países occidentales industrializados para liberalizar el comercio mundial—, tal y como Estados Unidos le había sugerido hacerlo para que empezara a dismantelar sus viejas barreras proteccionistas y se insertara con más realismo en las corrientes del comercio global.⁴⁴ Sin embargo, conforme se agudizaron las diferencias con Estados Unidos como resultado del fracaso del acuerdo del gas, y con el renovado sentimiento de confianza que le dio el petróleo, el gobierno mexicano reconsideró su decisión de adherirse al GATT. Y en la significativa fecha del nacionalismo mexicano, el 18 de marzo de 1980 —aniversario de la expropiación petrolera—, López Portillo anunció que México posponía su decisión de ser parte de la organización mundial que regulaba el comercio internacional. A la vez, el presidente dio a conocer la puesta en marcha de una política de subsidios a la agricultura que buscaba lograr algo fundamental para la soberanía de un país como México: la autosuficiencia alimentaria.⁴⁵ La señal era clara: gracias a los ingresos petroleros, México podía seguir sosteniendo su política proteccionista a pesar de las discretas presiones en contra por parte de Estados Unidos. El objetivo era no afectar los complicados equilibrios políticos internos, es decir, los muchos intereses empresariales, sindicales, agrarios y de grupos populares urbanos —el corazón del corporativismo del PRI— que habían surgido a la sombra del autoritarismo posrevolucionario.

México como potencia media

La crisis energética y sus efectos negativos sobre la economía estadounidense, así como el fracaso de la política de Washington en Irán, entre otros factores, llevaron a que el presidente Carter perdiera la presidencia frente a un republicano duro, el antiguo actor de Hollywood y exgobernador de California Ronald Reagan. Con Reagan en el poder y la presencia desde 1979 de Margaret Thatcher al frente del Reino Unido, las grandes potencias de Occidente, más Japón, iniciaron la transformación —desmantelamiento parcial— del “Estado de Bienestar”, poniendo énfasis en la racionalidad de las fuerzas del mercado como el mecanismo idóneo para asignar los recursos económicos en el ámbito nacional y mundial. En términos económicos, el inicio de los años ochenta fue también el del fenómeno que caracterizó al final del siglo XX: la globalización. En términos políticos, fue el gran empuje estadounidense para llevar la guerra fría

a una etapa superior de competencia tecnológico-militar, la llamada “guerra de las galaxias”, que implicó enormes gastos para las dos superpotencias, lo que en el curso de un decenio condujo a la Unión Soviética a la quiebra, y poco después a su desaparición y a la de todo el bloque soviético como tal. Luego de tan sorpresivo acontecimiento, desapareció la histórica frontera política entre socialismo y capitalismo en beneficio de este último, y dejó de existir el anticomunismo como imperativo de Occidente.

Bajo la presidencia de Ronald Reagan, el gobierno de Estados Unidos decidió caracterizar los procesos de insurgencia en Centroamérica como un esfuerzo soviético y cubano por introducirse en la zona de influencia estadounidense y, por tanto, las razones internas de las guerras civiles (explosiones sociales resultado del choque del desarrollo económico con la obsolescencia e inviabilidad de sistemas oligárquicos muy marginadores) se descartaron como motivos legítimos de descontento. Estados Unidos apoyó al movimiento contrainsurgente en Nicaragua y a los represivos y brutales gobiernos de derecha de Guatemala, El Salvador y Honduras.

En esa coyuntura de internacionalización de los conflictos centroamericanos, López Portillo decidió revivir el activismo de la política exterior de Echeverría y hacer desempeñar a México el papel de potencia media entre los países de su entorno geopolítico inmediato, donde, creyó, se podían disputar espacios muy concretos a la gran potencia hegemónica. El primer paso lo dio en 1979 al sustituir en la cancillería mexicana a Santiago Roel, identificado con la política de acercamiento a Estados Unidos, por Jorge Castañeda, un diplomático que favorecía una línea de mayor independencia frente al coloso del norte. A diferencia de sus antecesores, en 1979 López Portillo recibió a Fidel Castro —el enemigo más conspicuo de Estados Unidos en el hemisferio occidental— en territorio mexicano y en julio de 1980 hizo la primera visita de un jefe de Estado mexicano a la isla desde el triunfo de la revolución castrista.

Al tomar el poder los sandinistas en Nicaragua, México no tardó en brindarles su apoyo político y económico. En su visita a Managua, el presidente López Portillo hermanó en la historia a las revoluciones mexicana, cubana y nicaragüense; se trataba de una cadena de explosiones sociales que compartían objetivos y legitimidad. En principio, la meta de la activa política exterior mexicana fue aprovechar el componente nacionalista del castrismo, del sandinismo y de los otros movimientos insurgentes de la región, para hacerles desempeñar un papel favorable a los intereses mexicanos. Al disminuir el amarre de los lazos entre Centroamérica y Estados Unidos, México tendría la posibilidad de aumentar su propia influencia y aflojar el histórico cerco que el país había vivido desde el siglo XIX, cuando decayó la influencia europea en el Caribe y Centroamérica y las dos zonas se convirtieron en extensiones políticas de Washington.

Para poder desempeñar el papel de potencia media, México no sólo requería una economía fuerte por la vía de la exportación de un producto estratégico —el petróleo—, sino también debía evitar que Washington concentrara demasiado su atención en la región donde se desarrollaba con mayor intensidad su política exterior activa, es decir, en el Caribe y Centroamérica. Por tanto, era indispensable evitar que la guerra fría convirtiera a la zona en su nuevo teatro y, para lograrlo, México intentó ser una alternativa para Nicaragua frente a Cuba y la Unión Soviética. Desde esa perspectiva, si el sandinismo en el poder se apoyaba más en México que en los países socialistas, Washington no tendría excusa para intervenir en contra de los procesos de cambio político centroamericanos.

El activismo mexicano no se limitó a la relación gobierno a gobierno. En el caso de El

Salvador —país del que México mantenía ausente a su embajador—, la cancillería mexicana convenció a la francesa (acababa de ganar las elecciones presidenciales de Francia el socialista François Mitterrand) de suscribir en agosto de 1981 un documento que pedía resolver la lucha civil salvadoreña mediante una negociación entre el gobierno de derecha —apoyado naturalmente por Washington— y la guerrilla de izquierda del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)-Frente Democrático Revolucionario (FDR). A esta última se le reconocía el estatus de “fuerza política representativa”, lo que le daba legitimidad internacional que ni el gobierno de El Salvador ni el de Washington estaban dispuestos a otorgarle. En general, los gobiernos de Europa vieron de manera positiva la iniciativa franco-mexicana, pero fue rechazada por nueve países latinoamericanos, entre ellos algunos gobernados por conspicuas dictaduras militares.⁴⁶

Al final, el nuevo esfuerzo mexicano por ensanchar el horizonte de su política exterior en Centroamérica tuvo pocos éxitos. La polarización política que México deseaba evitar, avanzó muy rápidamente en la región. La Unión Soviética y Cuba se mostraron muy activas en la zona y Estados Unidos, en unión con los gobiernos centroamericanos, se propusieron frustrar los intentos del bloque socialista de establecer otra cabeza de playa en América Latina y, en segundo término, aislar y neutralizar las iniciativas políticas mexicanas. Un buen número de observadores hizo notar entonces que el viejo principio de no-intervención, puntal de la política exterior mexicana desde el siglo XIX pero en particular a partir de la Revolución, se había dejado de lado como resultado natural de su activismo en una región azotada por luchas internas, mas su abandono no condujo a la adquisición de algo mejor y abrió un flanco difícil de defender.

Otra manera de traducir la fuerza del petróleo mexicano en poder político en el entorno geográfico inmediato, fue la suscripción del Acuerdo de San José firmado en Costa Rica el 3 de agosto de 1980. En virtud de ese documento, México se comprometió en unión con Venezuela —el otro país petrolero de la región— a proporcionar 80 mil barriles diarios de combustible a los países centroamericanos más Panamá, Barbados, República Dominicana y Jamaica, a los que más tarde se añadirían Haití y Belice. El 30% del valor de ese petróleo se entregaría a crédito, a pagar en plazos muy largos y a un interés por debajo del comercial. El resultado de ese acuerdo no fue sólo ganar puntos políticos en Centroamérica y el Caribe, sino permitir que Nicaragua recibiera petróleo a pesar de los esfuerzos estadounidenses para aislarla y estrangularla económicamente. En 1981, cuando Washington cortó la ayuda económica a Nicaragua, México intervino y sustituyó los 75 millones de dólares anuales que le daba Estados Unidos por un crédito por 200 millones en los próximos dos años, es decir, más de lo que en ese momento le ofrecía la Unión Soviética al gobierno sandinista. Cuando finalmente Venezuela, en 1982, dejó de surtir petróleo a Nicaragua por falta de pago, México siguió enviando el combustible. Sin embargo, ése fue ya el esfuerzo final mexicano, porque para fin de año —justo cuando el gobierno de López Portillo tocaba a su fin— la economía mexicana entró de nuevo en una crisis de gran magnitud, y esa crisis estructural de su modelo económico constituyó el dramático principio de un gran vuelco en la orientación de la política interna y externa de México.

Segunda parte. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

La crisis estructural

En diciembre de 1982, cuando López Portillo entregó la banda presidencial al sucesor que él mismo había designado, su antiguo secretario de Programación y Presupuesto Miguel de la Madrid, el proyecto de continuar con una política exterior activa, propia de una potencia intermedia en ascenso, con un propósito nacionalista, estaba tocado de muerte. Al final de ese año, y sin el cimiento que le habían dado los cuantiosos recursos provenientes de una exportación petrolera a precios crecientes, el esquema de construcción de una independencia relativa elaborado a lo largo de varios sexenios, se encontró en una posición insostenible. Así lo muestran los indicadores del intercambio de México con el exterior.

Tabla II. *Balanza comercial México-Estados Unidos, 1968-1982*
(millones de dólares)

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1968	884	154	730
1969	1,065	1,621	-556
1970	1,290	1,957	-667
1971	1,366	1,848	-482
1972	1,666	2,215	-549
1973	2,072	2,841	-769
1974	2,853	4,711	-1,858
1975	3,062	5,159	-2,097
1976	3,655	5,685	-2,030
1977	4,650	7,960	-3,310
1978	6,063	11,266	-5,203
1979	8,818	17,065	-8,247
1980	15,134	18,832	-3,698
1981	19,417	23,930	-4,513
1982	22,314	14,437	7,877

Fuentes: Banco de México, Indicadores del sector externo, INEGI, SECOFI, SHCP.

Al finalizar 1981, el déficit en cuenta corriente era más de diez veces superior al de 1971, pues había pasado de mil a 10,800 millones de dólares. La historia de la deuda externa pública era exactamente la misma: en 1971 su monto era de 4,543 millones de dólares, diez años después ascendía a 48,700 millones de dólares y al finalizar 1982 había crecido a casi 60,000 millones de dólares. Si a tal suma se añade la deuda externa de las empresas privadas —confiadas en las posibilidades de la bonanza petrolera—, para el inicio de 1983 el total de las obligaciones de México con el exterior ascendía a la impresionante cantidad de 87,588 millones de dólares. La facilidad con que el sistema financiero internacional había abierto sus arcas a partir de 1978 a un gobierno y a las empresas privadas que, suponían, iba a nadar en la abundancia petrolera de los años por venir, se había convertido en una piedra de molino atada alrededor del cuello

del gobierno mexicano, pero también, y finalmente, de la sociedad en general. Desde entonces y hasta el final del siglo, por lo menos, el servicio de la deuda externa —pública y privada— sería una importante sangría de recursos en una economía en lucha constante por atraer capital externo y volver a recuperar el dinamismo que había tenido hasta el inicio de los años setenta.

En 1982, el mismo gobierno mexicano que apenas unos años atrás se había declarado dispuesto a enfrentar el reto de administrar la abundancia por venir, se veía obligado a posponer el pago de sus compromisos externos por tres meses, mientras renegociaba con sus acreedores un nuevo calendario para alargar los plazos vencidos de la deuda. Unos días antes de abandonar el poder, el 10 de noviembre, el gobierno encabezado por un presidente que había intentado fortalecer la legitimidad y viabilidad de su administración y del régimen en general recuperando la idea de un proyecto nacionalista, centrado en una política de relativa independencia frente a Estados Unidos, no tuvo más alternativa que aceptar de nuevo la firma de una carta de intención que sometía la política económica a los dictados de una institución que era uno de los instrumentos de la política económica internacional de Washington: el Fondo Monetario Internacional. Otra vez, como al final del sexenio de su predecesor y para obtener el respaldo político de Washington y el económico del FMI, López Portillo debió comprometer a su gobierno y al siguiente a sujetarse a una disciplina fiscal y económica cortada al gusto de la ortodoxia estadounidense que, a su vez, era la dominante en el sistema financiero internacional, y que exigía reducciones drásticas del gasto gubernamental. Un ambiente de austeridad, recesión y desmoralización se asentó tanto en los corredores del poder como en la sociedad mexicana en su conjunto. La fuga de capitales hacia Estados Unidos en ese periodo resultó un indicador tan bueno como cualquier otro de la naturaleza del problema; si en 1974 había registrados en los bancos estadounidenses depósitos de ciudadanos mexicanos por 1,307 millones de dólares, para 1985 la suma ascendía a 12,184 millones, aunque en el momento de mayor incertidumbre, entre 1981 y 1982, la friolera de 22 mil millones de dólares abandonó México para encontrar refugio en el extranjero.⁴⁷

La doble hélice del núcleo del problema

El material básico de que se componía la política de la relación bilateral entre México y Estados Unidos al iniciarse el gobierno de Miguel de la Madrid tenía, en su núcleo, una doble hélice. Ésta la constituían, por el lado mexicano, la profunda crisis económica desatada por las debilidades estructurales del sector externo, y por el lado estadounidense la decisión de Ronald Reagan de convertir a Centroamérica, y en especial a la Nicaragua sandinista, en teatro privilegiado de la última etapa de la guerra fría contra la Unión Soviética y, por tanto, el lugar donde se volvería a poner en entredicho el poco observado, pero supuestamente vigente, principio interamericano de la no-intervención.

Como se muestra en los capítulos de índole económica de esta obra que abordan el tema, inicialmente las autoridades intentaron enfrentar la devaluación y la depresión en que entró la economía mexicana como si el fenómeno fuera producto de problemas serios pero temporales. Cuando tal enfoque no produjo los resultados esperados, tras un forcejeo interno los responsables de la política económica concluyeron que el problema era resultado de un mal estructural. Poco a poco, el debate se enfocó en el modelo de la economía mexicana, para concluir que

debería transformarse de manera radical aunque en el proceso se tuvieran que afectar muchos e importantes intereses.⁴⁸

Dado el contexto internacional, el cambio del modelo de desarrollo mexicano sólo podía darse en la dirección señalada por Estados Unidos y los países más adelantados del sistema mundial. Había que abrir el mercado tradicionalmente protegido de México, abandonar la idea de una industrialización basada en la sustitución de importaciones y sostenida por el mercado interno y proceder a dar forma a una economía basada en la globalización, es decir, en el mercado externo y la transnacionalización del sistema productivo y financiero. El nacionalismo económico propuesto por la Revolución mexicana en su etapa culminante ya no era viable, al menos no como lo habían interpretado hasta entonces los gobiernos de la posrevolución: sustitución de importaciones en un mercado altamente protegido, con poco poder de compra, tolerante de notables deficiencias e improductividades y dirigido por las prioridades del gobierno y su gran sector paraestatal. Exportar masivamente y pronto exigía ligarse a la gran inversión externa, que proveía capitales y tecnología y ordenaba la nueva división internacional del trabajo, así como quitar todas las trabas posibles que la intervención gubernamental ponía a la iniciativa privada. El nuevo modelo, también llamado neoliberal, exigía disminuir el gasto y el aparato gubernamentales, por tanto, había que dismantelar, al menos parcialmente, el Estado interventor y el Estado benefactor creados durante el periodo posrevolucionario y privatizar el sector paraestatal. La política económica ya no podría hacerse y dirigirse “desde Los Pinos”, es decir, desde las oficinas presidenciales, sino desde los grandes centros financieros internacionales.⁴⁹ Todas estas ideas tardaron en penetrar en los círculos del poder mexicanos pero se fueron poniendo en práctica poco a poco, en medio de grandes conflictos burocráticos, económicos y sociales, con contradicciones evidentes y resultados muy polémicos.⁵⁰

Desde la perspectiva estadounidense, los años ochenta estuvieron dominados, en materia de política internacional, por la presión económico-militar de Estados Unidos sobre su rival global, la Unión Soviética, a la que finalmente llevó a la quiebra, pero también por el traslado de las “pequeñas guerras calientes” en Centroamérica y Afganistán. Ello de acuerdo con el patrón ya establecido de mantener indirecto el choque armado de las dos superpotencias y en zonas periféricas del sistema mundial. Así, tras Grecia, Corea, Malasia, el Congo, Cuba, Indonesia, Angola, etcétera, en los ochenta le llegó el turno a la región centroamericana. Desdichadamente para el gobierno de Miguel de la Madrid, la guerra al sur de la frontera afectaba el interés y la seguridad mexicanas, y resultaba muy difícil, por no decir imposible, no chocar con Estados Unidos en esta área si se quería mantener, aunque sólo fuera en teoría y a pesar de las propias violaciones inducidas por México en el caso de Chile y El Salvador, la vigencia de uno de los hasta entonces principios fundamentales de la política exterior mexicana: el de la no-intervención.

Cualquier definición de seguridad e interés nacional de México en los años ochenta, requería que el gobierno hiciera un esfuerzo por apagar o al menos controlar el fuego de las guerras civiles de Centroamérica para que no cruzara el Suchiate. Hacer frente a ese problema sin el respaldo petrolero y a contrapelo de Estados Unidos era un reto enorme; finalmente, imposible. A partir de 1983, el gobierno mexicano no tuvo otra salida que abandonar su esfuerzo por desarrollar una política propia e independiente en su entorno geográfico inmediato y tratar de buscar aliados en América Latina y Europa. Si bien esa estrategia no podía impedir el choque con Estados Unidos, al menos podía amortiguarlo.

Con De la Madrid al frente del gobierno y Bernardo Sepúlveda encargado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la diplomacia mexicana se propuso construir una solución para Centroamérica que dejara satisfecho a Estados Unidos sin llegar a la destrucción del régimen revolucionario nicaraguense, y que pusiera fin a las guerras civiles de la región sin llegar a la destrucción total de una de las partes. A ojos de Washington, o al menos del sector más conservador del grupo formado alrededor del presidente Reagan, la propuesta política mexicana no tenía sentido porque soslayaba el hecho fundamental: que los soviéticos se proponían crear una base político-militar permanente en territorio centroamericano, es decir, en una zona cuyo pleno control era considerado indispensable para Estados Unidos por razones de seguridad nacional.⁵¹

De la Madrid como presidente electo se entrevistó con Ronald Reagan en San Diego, California, el 8 de octubre de 1982, en medio del huracán desatado por la formidable crisis económica de ese año, pero también en claro conflicto con el presidente saliente, que había decidido nacionalizar la banca sin tomar el parecer del equipo entrante ni, menos, el de la comunidad financiera internacional, a la que México necesitaba acudir para salir de la crisis. Esa nacionalización bancaria mexicana se llevó a cabo a contrapelo de las tendencias internacionales de privatización y disminución del papel económico del Estado y, por lo mismo, fue muy mal recibida en Estados Unidos.

La siguiente entrevista del nuevo presidente mexicano con su contraparte estadounidense, cuando ya De la Madrid era el único responsable de las decisiones económicas, tuvo lugar en La Paz, Baja California, el 14 de agosto de 1983 y había estado precedida por una reunión de carácter económico, entre miembros de los gabinetes de ambos países, para llegar a un acuerdo sobre la naturaleza del rescate de la economía mexicana. La preocupación central de Estados Unidos frente a México era evitar que en ese momento o en el futuro inmediato, el país se viera obligado a declarar una moratoria de pagos de su deuda externa. Es conveniente hacer notar aquí que la carga de este servicio de la deuda pública y privada de México había aumentado, y mucho —representaba entonces una sangría de entre nueve y 10,000 millones de dólares anuales en promedio—, precisamente como resultado del fuerte aumento en las tasas de interés en Estados Unidos y, en consecuencia, en los mercados mundiales. Este aumento estaba directamente asociado a una fuerte demanda interna de crédito en Estados Unidos que, a su vez, se había producido porque el gobierno de ese país no practicaba lo que predicaba a México: la disminución de su déficit fiscal. En efecto, pese a la filosofía conservadora y antiestatista del gobierno de Ronald Reagan, el déficit fiscal era enorme y seguía en aumento, lo que, a su vez, resultaba en una gran demanda de crédito que redundaba en aumentos en las tasas mundiales de interés —la tasa prima—, incremento que repercutía en el monto que México debía de pagar por una deuda contratada a tasas fluctuantes: 1,200 millones de dólares anuales más de lo previsto.⁵²

En el debate interno mexicano, se planteó la posibilidad y conveniencia de suspender por un tiempo el pago a los acreedores —como lo haría Perú—, pero temeroso de las consecuencias negativas de largo plazo, el presidente De la Madrid rechazó sistemáticamente esa posibilidad, lo que le acarreó las críticas de la izquierda pero le valió el respaldo de Washington, incluso en los momentos de máxima tensión bilateral motivada por el tema centroamericano o del tráfico de drogas.

La debilidad y dificultades del sector externo mexicano dieron lugar a lo que Carlos Rico

llamó “el rencuentro con Estados Unidos”, que fue otra forma de subrayar la aceptación de la clase dirigente mexicana de la necesidad de dejar a un lado el llamado nacionalismo revolucionario para contar con el apoyo económico y político de Estados Unidos en circunstancias críticas, y a pesar de que las condiciones para obtenerlo significaran una limitación sustantiva en su libertad de acción fuera y dentro de México.⁵³

El cambio en la naturaleza de la relación bilateral con Estados Unidos empezó a manifestarse desde el final mismo del gobierno de López Portillo, cuando México, que en otro momento había intentado disminuir la conexión petrolera con su vecino del norte, debió vender 40 millones de barriles de petróleo para la reserva petrolera estratégica de Estados Unidos a cambio de un préstamo por mil millones de dólares que, a su vez, fue parte de un paquete de casi tres mil millones de dólares preparado por Estados Unidos e instituciones internacionales para “rescatar” a México y no poner en peligro a los bancos estadounidenses que le habían prestado con tanta facilidad en la época de bonanza pero que ahora se mostraban reacios a refinanciar la deuda.

Cuando se reunieron en 1983 los presidentes De la Madrid y Reagan, hubo un comunicado conjunto que procuró no reflejar la situación de debilidad en la que había vuelto a caer México frente a la gran potencia del norte. Pese a lo difícil de su posición, el presidente mexicano aprovechó la ocasión para enunciar lo que sería la tesis central de su gobierno en los años por venir frente al conflicto en Centroamérica. Desde la perspectiva mexicana, ni la debilidad de su economía ni la lucha civil que se desarrollaba al sur del Suchiate debían de ser motivos para echar por la borda el principio de no-intervención que, al menos en teoría, vertebraba la política interamericana. Para apagar definitivamente el fuego centroamericano, y siempre según el gobierno mexicano, era necesario hacer realidad en cada país de la región el respeto a los derechos humanos, institucionalizar la democracia y, sobre todo, remover la problemática de la zona del gran choque entre el Este y el Oeste.

A partir de ese momento, ya no habría por parte de México más propuestas rimbombantes, y al final de cuentas sólo simbólicas e inútiles, como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Echeverría), ni se promoverían “reuniones internacionales sobre cooperación y desarrollo” (López Portillo) para hacer de México el líder del “tercer mundo” en el Diálogo Norte-Sur. En realidad, casi la única arena donde se mantendría el activismo internacional mexicano entre 1982 y 1986, sería la que ya estaba junto a casa —las guerras civiles y el conflicto internacional en Centroamérica— y sólo porque comprometía la seguridad nacional del régimen.

Contadora

Para llevar adelante el proyecto de poner pronto final al capítulo de las brutales guerras intestinas en Guatemala y El Salvador y a las tensiones entre el nuevo régimen nicaragüense y sus vecinos (situación que hacía que el gobierno de Managua estrechara sus lazos con la Unión Soviética y Cuba con el consiguiente distanciamiento de Estados Unidos), la cancillería mexicana propuso no buscar la destrucción militar de los insurgentes o el derrocamiento de los sandinistas, como deseaba Washington, sino transformar, por la vía de la apertura y la modernización, los sistemas políticos para que se aceptara el pluralismo interno y se permitiera a la ope-

sición —básicamente a la izquierda— dejar el camino armado como única opción para introducirse en los procesos políticos. En cuanto a Nicaragua, México sostenía que lo adecuado no era la destrucción del nuevo régimen revolucionario mediante la invasión o el financiamiento de la contrarrevolución, sino su cooptación dentro del propio sistema interamericano, de tal manera que no se repitiese la historia de Cuba al inicio de los años sesenta y no se forzara a Managua a buscar su salvación recurriendo al apoyo de la Unión Soviética o de la propia Cuba, y no se alentara la polarización interna excluyendo a la oposición y construyendo un sistema de partido de Estado. Sólo de esta manera, razonaba la cancillería mexicana, habría en la región estabilidad real, de largo plazo, y Estados Unidos vería satisfechas sus exigencias de seguridad sin tener que hacer saltar por los aires a la no-intervención. El hecho mismo de que el propio sistema mexicano no correspondiera a las demandas mexicanas de democratización y modernización en Centroamérica, no pareció un obstáculo para su discurso y acción, aunque les restó legitimidad y dejó a la cancillería vulnerable ante las críticas de inconsistencia.⁵⁴ Después de todo, la diplomacia mexicana no estaba respaldada por su congruencia o su poder económico, sino por el hecho evidente de que, no obstante las dificultades económicas, el régimen político mexicano parecía seguir siendo capaz de mantener su tradicional estabilidad y, por tanto, estaba en el interés estadounidense y de los otros actores de la región preservarla disminuyendo las posibilidades de que la inestabilidad centroamericana cruzara el Suchiate y se extendiera al norte. Sin embargo, para el sector estadounidense más crítico de la posición mexicana, la única explicación era la existencia de un acuerdo implícito entre México y la Unión Soviética para que, a cambio del apoyo mexicano a Nicaragua y a la insurgencia salvadoreña, la izquierda mexicana no aprovechara los crecientes problemas del sistema mexicano para montar una ofensiva en su contra y extendiera la realidad de la insurgencia al sureste del país.⁵⁵

Para dar fuerza en Washington a su propuesta centroamericana, la cancillería mexicana buscó activamente el apoyo y la acción concertada con otros países de la región: Venezuela, Colombia y Panamá, cuya seguridad afectaba directamente el conflicto centroamericano. No obstante para lograrlo debió acomodar sus pronunciamientos y acciones a las políticas de esos tres gobiernos, mucho menos proclives que México a simpatizar con la revolución de Nicaragua o con los movimientos insurgentes de la zona. Al tener que hacer multilateral lo que originalmente había sido una política bilateral, México fue obligado a incorporar los siguientes puntos en su agenda: la necesidad de un acomodo del gobierno de Nicaragua en relación con los intereses estratégicos de Estados Unidos y las posiciones de Venezuela, Colombia y Panamá; aceptar la legitimidad de todos los gobiernos existentes en ese momento en Centroamérica y, por tanto, dar marcha atrás a la posición de apoyo a los insurgentes adoptada en el controvertido comunicado franco-mexicano de 1981 sobre el conflicto de El Salvador.

El cambio de política en Centroamérica hizo que México perdiera su imagen de relativa independencia, pero el precio fue considerado aceptable por la cancillería mexicana, y en febrero de 1983 los representantes de Panamá, Colombia, Venezuela y México se reunieron en la isla panameña de Contadora para diseñar el enfoque alternativo al de Estados Unidos. Así nació el Grupo Contadora que recibió la aceptación formal de Washington y de todos los gobiernos centroamericanos, pero que nunca fue realmente bienvenido como un interlocutor respetado. El gobierno de Reagan siempre consideró las propuestas del Grupo Contadora como un estorbo más que un obstáculo real, y jamás consideró con seriedad sus propuestas.

Contadora tuvo que sortear muchas tensiones internas para llegar a posiciones políticas comunes, pues cada uno de sus miembros reaccionó de manera distinta a las presiones estadounidenses y a las acciones de los gobiernos centroamericanos, pero se mantuvo por cinco largos años y se impuso como un actor válido de un drama en el que Estados Unidos y la Unión Soviética, secundada por Cuba, eran los actores centrales que influían sobre los violentos procesos políticos que tenían lugar en la región. Finalmente, lo que mantuvo unidos a los países de Contadora, con quienes después se solidarizó el Grupo de Apoyo (Brasil, Argentina, Perú y Uruguay), fue un diagnóstico del problema centroamericano que difería del estadounidense. Para Contadora, y en particular para México, la violencia en América Central tenía raíces internas muy viejas y el factor externo (la influencia soviética) era relativamente secundario; por tanto, la solución de fondo, la reconstrucción de los acuerdos nacionales fundamentales, no podía ser militar sino resultado de la negociación de reformas políticas y económicas sustantivas: institucionalizar el pluralismo democrático y el estado de derecho y llevar a cabo una mayor redistribución de la riqueza.⁵⁶

En las entrevistas que en esa época sostuvieron los presidentes de México y Estados Unidos, con lenguaje muy diplomático, una y otra vez se subrayó la diferencia de enfoque respecto del área centroamericana. En realidad y hasta el final, ninguna de las dos partes cedió en lo referente a su diagnóstico. Como se señaló entonces, Estados Unidos y México no estuvieron de acuerdo sobre la naturaleza de los problemas centroamericanos y, por tanto, tampoco en lo relativo a la política a seguir para lograr la paz. En 1984, tras intensas y complejas negociaciones, el Grupo Contadora elaboró el Acta de Paz que buscaba construir un complejo y delicado equilibrio entre los intereses de Estados Unidos y sus aliados centroamericanos y los revolucionarios nicaragüenses. El gobierno de Managua, no sin resistencia, aceptó el compromiso, pero Estados Unidos lo rechazó. El esfuerzo de Contadora se vino abajo y se inició un proceso de revisión del documento que abarcó el año de 1986. Cuando la revisión se presentó, en ese mismo año, sólo el gobierno de Managua respondió formalmente al proyecto, pues Washington ya había decidido poner fin al régimen revolucionario nicaragüense mediante el apoyo a los grupos contrarrevolucionarios, es decir, no con un ataque masivo y abierto sino vía una prolongada guerra sucia que forzara al sandinismo a efectuar elecciones en medio de una severa crisis económica y política, lo que finalmente ocurrió y lo llevó a una derrota en las urnas.⁵⁷

Contadora no desapareció, pero su papel perdió importancia y de actor activo pasó a ser más bien la conciencia moral de un drama en el que dominaron las soluciones de fuerza apoyadas por Estados Unidos y los ejércitos locales. Con el fin de la guerra fría y la posterior desaparición de la Unión Soviética, Washington, los insurgentes y los ejércitos de Guatemala y El Salvador encontraron conveniente negociar sus profundas diferencias, más o menos como lo había propuesto el Grupo Contadora. En cualquier caso, la alternativa presentada por Contadora y su Grupo de Apoyo a mediados de los años ochenta, resultó ser un factor que influyó para que Washington no llevara tan lejos su política antisandinista como para proceder militarmente, lo cual hubiera regresado la política interamericana a la época del "gran garrote", cuando Washington se negaba a aceptar la validez del principio de no-intervención en los asuntos internos de los otros países del hemisferio.

El narcotráfico

El combate a la producción y comercialización de narcóticos había estado en la agenda de las relaciones entre México y Estados Unidos desde hacía buen tiempo y, como se vio en la primera parte, afectó a los gobiernos de Díaz Ordaz, Echeverría y López Portillo.⁵⁸ Pero con De la Madrid el tema se colocó de manera espectacular en el centro de la agenda bilateral.

En febrero de 1985, el agente de la Drug Enforcement Administration (DEA) de Estados Unidos comisionado en Guadalajara, Enrique Camarena, fue secuestrado junto con un piloto mexicano, tras participar en una exitosa operación contra un gran plantío de marihuana en el rancho El Búfalo, de Chihuahua. Ambos fueron torturados por los narcotraficantes y, finalmente, asesinados. En el curso de la investigación que siguió, y siempre bajo presión estadounidense —que llevó, incluso, a un cierre temporal de la frontera—, quedó en claro que todas las agencias mexicanas encargadas del combate al narcotráfico: la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, el ejército y las policías, estaban penetradas por los narcotraficantes y en todos los niveles. El “incidente Camarena” desató una enorme campaña en los medios de difusión estadounidenses, donde la imagen, no sólo del gobierno sino de la misma sociedad mexicana, sufrió un serio deterioro.⁵⁹ El esfuerzo de las autoridades mexicanas por circunscribir el problema a la esfera policiaca e insistir en que no debía contaminar las otras áreas de la relación, tuvo un éxito muy relativo.⁶⁰

En mayo y junio de 1986, el senado de Estados Unidos llevó a cabo una serie de audiencias dirigidas por el senador Richard Helms —uno de los más constantes e influyentes críticos del sistema y la clase política mexicana, y notable por su conservadurismo—, en las cuales participaron representantes de los departamentos de Estado, del Tesoro y la DEA. En esas audiencias se intentó evidenciar que el problema mexicano no era básicamente el relacionado con sus variables económicas, sino con sus sistemas de gobierno y de justicia, en los que se había institucionalizado la ausencia de democracia y la corrupción.⁶¹ Para el senador Helms, la situación de México se estaba deteriorando al punto de constituir ya un peligro potencial para la seguridad de Estados Unidos. En cierto sentido, el problema centroamericano ya estaba más cerca de la frontera sur. En México, la respuesta a la crítica fue múltiple. Por un lado, se insistió en que Helms sólo representaba a una minoría ultraderechista y no el sentir mayoritario. Por el otro, las audiencias en el congreso se calificaron como un acto intervencionista y un ataque a la soberanía mexicana. Finalmente, el partido del gobierno, el PRI, convocó a una movilización popular “en defensa de la soberanía nacional”; fue un chispazo del moribundo “nacionalismo revolucionario”.⁶²

El gobierno de Reagan, consciente de que la estabilidad política de México tenía prioridad sobre otros objetivos, no consideró prudente seguir la línea de conducta sugerida por Helms y presionar hasta el límite de sus capacidades. Sin embargo, la DEA, obedeciendo a su lógica interna, llevó a cabo el secuestro y traslado ilegal a Estados Unidos desde Guadalajara del médico mexicano Humberto Álvarez Macháin, sospechoso de participar en la tortura de Enrique Camarena. La acción originó un conflicto legal entre los dos países y provocó tensiones. Finalmente, Álvarez Macháin no pudo ser encontrado culpable y fue retornado a México, pero no corrió igual suerte un cuñado del expresidente Echeverría, quien fue procesado, encontrado culpable y sentenciado por colaborar en el secuestro de Camarena en Estados Unidos.

El principal narcotraficante sospechoso de haber ordenado el asesinato del agente de

la DEA, Rafael Caro Quintero, fue rastreado hasta Costa Rica, donde fue arrestado, deportado y enviado a prisión en México. Formalmente, el incidente mismo quedó cerrado, pero no el problema de fondo. Aumentaron las presiones de Estados Unidos para lograr una mayor presencia de la DEA al sur del río Bravo, para que el ejército y la armada de México tuvieran un papel más activo en la lucha contra el narcotráfico, pues Washington no confiaba en las policías mexicanas, y para que fueran deportados de inmediato a Estados Unidos los narcotraficantes mexicanos aprehendidos que tuvieran una acusación pendiente ante tribunales estadounidenses.⁶³ En México, y de manera más extraoficial, se insistía en que la única forma de acabar con la plaga de las drogas era atacar el problema desde la perspectiva de la demanda, pues mientras existiera el poderoso mercado estadounidense seguiría habiendo productores y organizaciones criminales que comercializaran el producto. La corrupción que ese proceso generaba en México o Colombia, era un ácido que corroía las débiles estructuras legales de esos y otros países y perpetuaba la situación. A inicios de los años noventa, se calculaba que el valor final de las drogas comercializadas en el mundo oscilaba entre 100,000 y 400,000 millones de dólares anuales.⁶⁴

Con relación al problema de la demanda se propusieron varias estrategias: combatir a productores y organizadores de esa producción y de su traslado a los mercados consumidores, atacar las redes de distribución dentro de esos mercados —especialmente en Estados Unidos—, buscar una transformación cultural de los varios millones de consumidores sistemáticos u ocasionales o, de plano, legalizar el uso de las drogas prohibidas, como se hizo con el alcohol, para desvincularlas de las organizaciones criminales.⁶⁵ Esta última era la propuesta más radical y la menos aceptada por las autoridades estadounidenses, que insistieron, a todo lo largo del periodo, en la viabilidad de incrementar un gran aparato burocrático para atacar el problema, básicamente por la vía de la erradicación de cultivos en el exterior y la destrucción de las redes internacionales de comercialización, aunque cada vez fueron aceptando más la importancia de combatir internamente el consumo mediante fuertes sanciones y campañas educativas. Sin embargo, los resultados prácticos no fueron entonces muy exitosos, aunque las autoridades estadounidenses empezaron a subrayar que existía una tendencia a la baja en el consumo de algunas drogas al final del siglo XX.

En la segunda mitad del gobierno de Miguel de la Madrid, en 1986, el congreso estadounidense introdujo un nuevo elemento de presión —y complicación— en su política de combate a las drogas que insistía en poner el énfasis en la oferta: el proceso de certificación. En virtud de una ley aprobada por el congreso estadounidense, el ejecutivo tenía la obligación de evaluar al inicio de cada año la calidad de la cooperación en el combate a las drogas de los gobiernos de países donde había una producción significativa de sustancias prohibidas. En caso de no encontrar satisfactoria esa cooperación, entonces se procedería a suspender diversos tipos de ayuda que recibían de Estados Unidos, salvo si el propio ejecutivo consideraba que por motivos superiores se debía de hacer una excepción. Más que un arma de presión económica efectiva, el proceso de “certificación” resultó ser un instrumento de presión política —el estigma de ser clasificado como narcopaís— que cada año y hasta el final del periodo estudiado, daría a los congresistas críticos de ciertos gobiernos extranjeros, entre ellos el mexicano, y de manera totalmente unilateral, la oportunidad de exponer públicamente algunos de los aspectos más negativos de los sistemas político y de justicia de esos países. El proceso fue denunciado sistemáticamente por las autoridades mexicanas como poco útil y como una muestra más de la

prepotencia de Estados Unidos, pero la decisión se mantuvo y resultó particularmente irritante y humillante para la clase política y la opinión pública mexicanas.

La migración

El fenómeno de la migración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos siguió siendo un elemento central de una agenda; donde realmente ninguna de las partes esperaba resolver el problema sino, en el mejor de los casos, administrarlo. Para México, la presencia de quizá tres millones de connacionales como trabajadores indocumentados en Estados Unidos al final del siglo XX era, fundamentalmente, un problema de mercado, consecuencia del desequilibrio en el desarrollo económico de las dos sociedades. Las autoridades mexicanas no podían ni querían cerrar la válvula de escape que era la emigración de mano de obra, pues no podían crear empleos a la velocidad y en las condiciones que requería la masa de jóvenes que cada año ingresaba al mercado de trabajo. Además, las remesas de los emigrantes a sus familias en México eran una fuente creciente de ingreso insustituible en muchas comunidades. Por otro lado, y pese a las declaraciones en contra, en Estados Unidos había un fuerte factor de atracción de trabajadores mexicanos, quienes llenaban nichos laborales a precios muy bajos que los trabajadores estadounidenses no estaban dispuestos a ocupar. En Estados Unidos había un rejuego entre quienes concebían el problema simplemente como de orden criminal —los trabajadores mexicanos violaban la ley al internarse en el país vecino sin documentos y había que expulsarlos— y exigían que sus autoridades “recuperaran el control de la frontera”, y quienes, especialmente en los estados fronterizos, necesitaban la mano de obra mexicana a pesar de ser indocumentada. A base de bajos sueldos, esos trabajadores mexicanos y centroamericanos permitían a ciertas industrias y servicios estadounidenses mantenerse competitivas en el ámbito local o internacional. Tal dicotomía dentro de Estados Unidos explica que fueran dos legisladores de estados que justamente tenían poca experiencia directa con el fenómeno de la inmigración mexicana, el repu-

Tabla III. *Remesas de trabajadores mexicanos en Estados Unidos, 1990-2000*
(millones de dólares)

AÑO	MONTO
1990	2,494
1991	2,660
1992	3,070
1993	3,333
1994	3,475
1995	3,673
1996	4,224
1997	4,865
1998	5,627
1999	5,910
2000	6,573

Fuente: Página web del Consejo Nacional de Población, con datos del Banco de México.

blicano de Wyoming, Alan Simpson, y el demócrata de Kentucky, Romano Mazzoli, los que encabezaran una corriente dentro del congreso estadounidense que exigió una legislación “con dientes” para neutralizar la atracción de indocumentados. Esos “dientes” debían ser sanciones a quienes contrataran trabajadores ilegales (la propuesta no era nueva, ya había sido presentada al legislativo en una forma parecida desde 1971). Junto a las sanciones, la ley también propuso la creación de un programa para contratar trabajadores temporales en el extranjero y, bajo ciertas condiciones, regularizar a una parte de los que ya estaban en Estados Unidos. La propuesta de Simpson y Mazzoli no prosperó en su momento y pronto debió ser sustituida por otra muy parecida apoyada por el propio Simpson y el diputado Peter Rodino en 1986.

La posición oficial mexicana en el tema de los trabajadores indocumentados era que los motivos de esa migración eran económicos, y que Estados Unidos no debería tratar como criminales a los mexicanos que buscaban trabajo allá, sino respetar sus derechos humanos. Según cifras proporcionadas por las autoridades estadounidenses a principios de los años ochenta, alrededor de 50% de los trabajadores extranjeros que se encontraban entonces ilegalmente en Estados Unidos eran mexicanos, como también lo era 90% de los indocumentados capturados y deportados por las autoridades del Servicio de Migración y Naturalización.⁶⁶ Así, pues, el problema de la inmigración ilegal a Estados Unidos era, básicamente, un problema bilateral con México.

Tabla IV. *Migración mexicana legal a Estados Unidos, 1900-1995*

AÑOS	INMIGRANTES LEGALES	TOTAL	PORCENTAJE
1901-1910	49,642	8'273,667	0.6
1911-1920	219,004	5'763,263	3.8
1921-1930	459,287	4'100,777	11.2
1931-1940	22,319	531,405	4.2
1941-1950	60,589	1'044,638	5.9
1951-1960	299,811	2'519,420	11.9
1961-1970	453,937	3'313,387	13.7
1971-1980	640,294	4'509,113	14.2
1981-1989	974,200	5'801,600	16.7
1990	680,186	1'536,483	44.2
1991	947,923	1'827,167	51.8
1992	214,128	973,977	21.9
1993	126,642	904,292	14
1994	111,415	804,416	13.8
1991-1995	1'490,040		28.5

Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service 1995, *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service U.S.*, Government Printing Office, Washington D.C., 1997.

El gran cambio o la integración de las economías

La crisis económica con que concluyó el gobierno de José López Portillo provocó, dentro y fuera del gobierno mexicano, un gran debate sobre la naturaleza misma del modelo eco-

nómico. A la mitad del sexenio de Miguel de la Madrid, quedó claro que la elite política había decidido modificar profundamente el sistema económico y que uno de los cambios fundamentales debería ser la apertura al intercambio con el exterior. Para 1985, se dejó saber que había la posibilidad de que México revirtiera su posición de seis años atrás y pidiera firmar el protocolo para adherirse al GATT y, en agosto del año siguiente, entró a formar parte de esa organización. Fue así como las autoridades y los grandes grupos económicos de México aceptaron finalmente el punto de vista estadounidense con relación a las reglas fundamentales del intercambio comercial y financiero.

El efecto del cambio fue dramático y de dimensiones históricas. De manera bastante rápida y unilateral, México empezó a dismantelar la vieja estructura de protección que envolvía a su planta productiva, bajando tarifas y simplificando los procesos de importación. Era el inicio de un proceso que incluía disminuir también los controles sobre la inversión externa, abatir el déficit gubernamental mediante la eliminación o disminución de los subsidios y, finalmente, el retiro del gobierno del campo de la producción para dejar al mercado y a la iniciativa privada las decisiones en la asignación de los recursos productivos. Naturalmente, fue en la liberalización de los intercambios comerciales y financieros con Estados Unidos donde la nueva política mexicana tuvo su impacto más evidente.

Al concluir el gobierno de Miguel de la Madrid, el primero de diciembre de 1988, era evidente que las exigencias y problemas creados por el cambio de modelo económico eran de tal magnitud que habían subordinado a todas las otras consideraciones políticas y sociales. La economía tenía prioridad y la nueva economía requería de un cambio sustantivo en la relación con Estados Unidos, pues sin su apoyo el nuevo proyecto no sería viable. No deja de llamar la atención que justamente en el momento en que la definición del interés nacional mexicano estaba modificándose de manera sustantiva y acercándose como no ocurría desde fines de los años veinte e inicio de los treinta a la definición apoyada por Estados Unidos, la atmósfera de la relación México-Estados Unidos fuera tan agria, tan llena de desconfianza y recriminaciones. Y es que si el enfoque económico internacional de México había cambiado, se mantenían, como ya se vio, las diferencias en la relación con Centroamérica y las disputas sobre narcotráfico y migración. Así, por ejemplo, en la reunión interparlamentaria de junio de 1986 que se celebró en Colorado Springs, las diferencias entre las delegaciones mexicana y estadounidense fueron de tal magnitud que, por primera vez en la breve historia de esas desangeladas reuniones, fue imposible emitir la relatoría de común acuerdo. Los legisladores mexicanos usaron la reunión para condenar, por intervencionistas, las audiencias sobre México que se celebraron en el congreso estadounidense; para demandar que se aceptara la corresponsabilidad de deudores y acreedores en la solución de fondo de la deuda externa, y para rechazar la idea de llevar la economía mexicana por el camino de la privatización y la apertura a la inversión externa, pues eso equivaldría a “vender el país” a los extranjeros. Naturalmente, la posición de los diputados y senadores estadounidenses fue contraria.⁶⁷ En contraste, cuando en agosto de ese año tuvo lugar la visita de Miguel de la Madrid a Ronald Reagan, el mandatario estadounidense, consciente del costo político que el presidente mexicano había pagado por mantener la ortodoxia en materia de deuda interna e introducir los cambios de fondo en la economía, se mostró particularmente cordial y dispuesto a “tenderle la mano” al vecino del sur cuando así lo requiriesen las circunstancias.⁶⁸ Sin embargo, un mes más tarde, y a raíz de otra visita del presidente mexicano a Estados Uni-

dos, esta vez a la XII Asamblea General de Naciones Unidas, en los círculos oficiosos de México se habló de la existencia de una “política sucia” contra México, cuyo indicador más espectacular fue la divulgación en la prensa de datos que vinculaban a un familiar de Miguel de la Madrid con el narcotráfico.⁶⁹

El TLCAN o el gran viraje

Desde la época del presidente Cárdenas y hasta 1982, la esencia del proyecto nacional mexicano frente a Estados Unidos se definió por la capacidad del país para mantener una distancia, una independencia relativa, frente a la potencia del norte. Dentro de su condición de país periférico localizado dentro del área de influencia exclusiva de la gran potencia, la elite dirigente mexicana buscó mantener espacios reales y simbólicos de independencia, cuya base objetiva estaba en su capacidad como grupo gobernante para mantener el control de los procesos —políticos y económicos— y garantizar la estabilidad social a lo largo de la gran frontera desmilitarizada que compartía con Estados Unidos. Para Washington, México era, a la vez, un asunto de política externa e interna, de ahí lo peculiar de la relación. Para sostener la estabilidad mexicana era necesario no deslegitimar al régimen forzándolo de manera ostensible a seguir la línea marcada por Washington, aunque tampoco se podía permitir que México interfiriera en políticas consideradas prioritarias y de seguridad nacional por Estados Unidos.

A partir de 1982, los responsables de la política económica de Estados Unidos vieron con preocupación el deterioro de las bases económicas del sistema político de México e hicieron esfuerzos más o menos discretos por aprovechar la debilidad e insistir en que la solución a largo plazo del problema se encontraba en una modificación estructural de la política económica mexicana para adecuarla a los postulados de la teoría dominante del mercado y la globalización. Ya para mediados de los ochenta, el gobierno mexicano, por primera vez desde la gran depresión de 1929, se movía plenamente en la dirección deseada por Washington, aunque más por falta de alternativas que por convicción.

A punto de terminar el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, y justo para tener un impacto en las nuevas administraciones de México y Estados Unidos, encabezadas por Carlos Salinas y George Bush respectivamente, la Fundación Ford patrocinó los trabajos de una Comisión Binacional para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos. Esa comisión, formada por políticos, empresarios, académicos e intelectuales de ambos países, llegó, entre otras, a las siguientes conclusiones: recomendaba a los dos gobiernos impulsar la formación de un mercado común de América del Norte que contemplara un esquema de integración entre México, Estados Unidos y Canadá, similar al que ya operaba en la Comunidad Económica Europea. También proponía la elaboración de un acuerdo bilateral sobre trabajadores migratorios y, respecto al narcotráfico, sugería continuar con el combate a la producción pero solicitaba que Estados Unidos elaborara un programa para disminuir el consumo interno. Finalmente, en materia de educación y comunicación, recomendaba que se desarrollaran programas para promover, a nivel masivo el mejor entendimiento y la comprensión de lo que sucedía en ambas sociedades.⁷⁰

La idea de una integración económica entre México y Estados Unidos no era enteramente nueva, pues ya se había manejado al final del decenio anterior, justo cuando Estados Unidos necesitaba de la seguridad energética que le podían dar Canadá y México, pero entonces

el gobierno de López Portillo rechazó la posibilidad. Sin embargo, las cifras mostraban claramente que la relación económica México-Estados Unidos era ya muy estrecha y no había sido afectada por los esfuerzos mexicanos para diversificar sus contactos con el exterior. Así, en 1988 54% del comercio exterior mexicano se hacía con Estados Unidos (para el norte iba 52% de las exportaciones petroleras) y 65% de la inversión externa directa estaba controlada por firmas estadounidenses. Dos terceras partes de la deuda externa mexicana contratada con la banca comercial estaban en instituciones estadounidenses. Prácticamente toda la mano de obra mexicana que emigraba al exterior —calculada entonces en 60 mil personas al año— se iba a trabajar a Estados Unidos, y el grueso del empleo generado en las 1,100 maquiladoras (1986) correspondía a firmas estadounidenses.⁷¹ En 1990, el profesor Sidney Weintraub, de la Universidad de Texas, publicó un análisis de la relación México-Estados Unidos, en el que concluía recomendando la integración de la economía mexicana a la estadounidense, pues desde la lógica de la globalización y por razones tanto económicas como políticas, simplemente no había alternativa a una “mutua dependencia”.⁷²

En la campaña presidencial de 1988, el candidato oficial, Carlos Salinas, había dejado bien claro que pensaba seguir adelante con la apertura de la economía mexicana —después de todo él había sido el líder de esa política dentro del gabinete—, aunque sin llegar a proponer la creación de un mercado común, pues, dijo entonces, la notable desigualdad de las economías lo impedía. Dicha asimetría era la razón de diez a uno en los respectivos productos internos brutos. Sin embargo, una vez en la presidencia, y ante la aceleración del proceso de creación de bloques económicos en Europa y Asia y el temor de que el gran capital internacional diera preferencia a sus inversiones en los antiguos países del bloque socialista, ansiosos de integrarse en la economía capitalista global, el nuevo presidente mexicano inició negociaciones no públicas con las autoridades estadounidenses para proceder a un acuerdo económico similar al que Washington acababa de concretar con Canadá (1989) y cuyo origen se remontaba a un acuerdo sobre la integración de la industria automotriz de los dos países en 1965.

Las negociaciones de 1989 pronto dejaron de ser secretas, pues se convirtieron en el centro del proyecto político mexicano, y en 1993 se concretaron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De esta manera, los líderes mexicanos fueron los primeros latinoamericanos en insertar a su país en el bloque comandado por, y centrado en, el gran vencedor de la pugna internacional de la segunda mitad del siglo XX: Estados Unidos.

Desde su primera entrevista, en noviembre de 1988, Salinas y Bush, ambos presidentes electos, hicieron un esfuerzo para subrayar que, en el ámbito simbólico, se había enterrado la guerra de declaraciones y desencuentros, especialmente en torno a Centroamérica, que caracterizó la relación bilateral en el sexenio anterior. Estados Unidos estaba consciente de que su principal interés en México, la estabilidad política, ya no era algo asegurado de antemano por el control del PRI sobre el país, pues las elecciones de julio de ese año habían mostrado la fragilidad de la base electoral del viejo partido de Estado. En las nuevas circunstancias, se requería un apoyo político y económico directo de Washington al gobierno y al régimen de México. Nació entonces la expresión que durante todo el gobierno de Salinas sirvió para subrayar el alto grado de entendimiento entre los dos mandatarios y sus respectivos equipos: “el espíritu de Houston”, en referencia a la cordialidad y el acuerdo básico logrado en esa primera reunión y que se mantendría invariable en numerosas entrevistas posteriores. La “amistad personal” entre los

presidentes se convirtió en un factor que una y otra vez se subrayó en discursos y declaraciones oficiales y extraoficiales a ambos lados de la frontera y que fue determinante en la materialización del TLC.⁷³ La visita que George Bush y su gabinete hicieron en noviembre de 1990 a la casa ancestral de la familia Salinas en el pequeño y apartado pueblo de Agua Leguas, en Nuevo León —acondicionado para la ocasión con un incongruente aeropuerto internacional que no volvió a servir—, constituyó un gesto inédito en los anales de la diplomacia mexicano-estadunidense. En tan sólo dos años, Salinas y Bush se reunieron seis veces y otras tantas reuniones tuvieron lugar en los años por venir —todas en Estados Unidos—, en las cuales hubo amistad y optimismo en abundancia. El contraste con la situación del pasado inmediato resultaba notable.

El TLCAN, se dijo de muchas maneras desde la presidencia mexicana, era la mejor solución para el hasta entonces insoluble problema del sector externo, talón de Aquiles del proceso de modernización de México. Agobiada por una deuda externa de 100,000 millones de dólares y un aparato industrial históricamente incompetente en materia de exportación, la relación estrecha, especial, con Estados Unidos —para entonces el intercambio comercial entre los dos países ascendía a 55,000 millones de dólares—, prometía dar a la economía mexicana los recursos financieros y tecnológicos y los mercados indispensables para la reconversión de su aparato productivo y permitirle volver a crecer a tasas necesarias para sostener la estabilidad del régimen y evitar que se agravaran los problemas sociales. Desde luego que la integración de la economía mexicana a la estadounidense —pues a eso equivalía la disolución de las fronteras para el comercio y el

Tabla V. *Balanza comercial México-Estados Unidos, 1983-2000*
(millones de dólares)

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1983	21,398	8,551	12,847
1984	24,196	11,252	12,944
1985	21,664	13,212	8,452
1986	16,031	11,432	4,599
1987	17,205	16,030	1,175
1988	12,955	13,904	-949
1989	16,163	15,554	609
1990	18,837	18,160	677
1991	28,969	33,276	-4,307
1992	37,468	30,129	7,339
1993	37,041	41,635	-4,594
1994	45,778	50,840	-5,062
1995	66,757	54,017	12,740
1996	80,574	67,536	13,038
1997	94,302	82,001	1,044
1998	103,093	93,258	9,835
1999*	120,393	105,267	15,126
2000*	121,083	105,992	15,091

* Los datos para 1999 y 2000 fueron tomados de Hugo Ortiz Dietz, 2001, *México: banco de datos*, El Inversionista Mexicano, México, 2001, p. 8.

Fuentes: Banco de México, Indicadores del sector externo, INEGI, SECOFI, SHCP, Mercado de Valores.

capital entre los dos países— haría de aquélla una economía dependiente y significaría una pérdida de soberanía, pero los dirigentes mexicanos consideraron que ése era un precio aceptable si a cambio se lograba superar la crisis estructural y sostener la estabilidad del régimen político.

Desde 1989, toda la maquinaria presidencial se puso en marcha para hacer aceptable a la opinión pública el gran cambio en el enfoque de la política externa mexicana; quienes cuestionaron la idea fueron relativamente pocos, casi todos desde la oposición, y sin mayor esfuerzo fueron echados a un lado por el enorme peso de la presidencia y la alianza que había logrado establecer a ambos lados de la frontera en favor del TLCAN.

La negociación del TLCAN quedó en manos de una burocracia altamente especializada que encabezó en México el secretario de Comercio, Jaime Serra, y en Estados Unidos Carla Hills, la representante para el comercio de ese país. El equipo negociador mexicano se dividió por ramas especializadas y se enfrentó a su contraparte estadounidense, que ya tenía la experiencia de la negociación con los canadienses. Los negociadores mexicanos mantuvieron contacto sistemático con los representantes del sector privado —que se encontraban en el llamado “cuarto de al lado”—, aunque el acuerdo final fue, básicamente, el resultado de las decisiones de la burocracia gubernamental.⁷⁴

La principal oposición al TLCAN no provino de los intereses mexicanos —los empresarios que estaban siendo eliminados por su incapacidad de competir eran en su mayor parte pequeños y medianos, con poca influencia política—, sino de grupos estadounidenses: organizaciones obreras que temían que la mano de obra barata mexicana hiciera que plantas enteras se trasladaran de Estados Unidos a México, sectores agrícolas que temían a la competencia y ecologistas que suponían que aquellas actividades que en Estados Unidos debían actuar con responsabilidad frente al medio ambiente, simplemente se irían a México, donde los estándares en esta materia eran más laxos o de plano inexistentes. Fue por ello que la verdadera lucha política por el TLCAN no se dio en México sino en Estados Unidos, tanto en el ámbito de la presidencia como del congreso. La derrota del candidato presidencial republicano poco antes de la aprobación del tratado puso en gran tensión al gobierno mexicano, pues temió que la administración demócrata encabezada por William Clinton resintiera la cercanía que el gobierno mexicano había tenido con sus adversarios y simplemente no diera la batalla que debía en el congreso. Finalmente ése no fue el caso y hubo continuidad en el apoyo de la Casa Blanca al acuerdo con México, a tal punto decisivo que en un congreso de 435 miembros dicho acuerdo se aprobó en noviembre de 1993 por una mayoría de apenas catorce votos.

Una vez aceptado por los congresos de México y Estados Unidos y por el parlamento canadiense, el TLCAN entró en vigor el primero de enero de 1994.⁷⁵ Las cifras detrás del acuerdo —y, por tanto, las promesas— eran impresionantes, especialmente para México: un mercado de más de 400 millones de personas para el fin de siglo, con un poder de compra de cinco billones de dólares; una creación de empleos significativa en los tres países como resultado de un incremento en el comercio —mayores empleos en México que resultarían, se dijo, en una disminución de la emigración indocumentada a Estados Unidos, y que a la larga resolverían ese irritante problema—; mayor estabilidad social y política en México por una mejoría en el nivel general de vida, y, finalmente, un mejor cuidado del medio ambiente como producto de los acuerdos sobre el particular incluidos en el tratado.⁷⁶

Por su importancia intrínseca y por el cambio histórico que significó, el TLCAN acaparó

la atención de los responsables políticos de la relación entre México y Estados Unidos, de los medios de información y del público interesado —que en Estados Unidos era una minoría—, pero en el trasfondo de la relación se mantuvieron latentes las otras áreas de problemas o conflicto de intereses: el narcotráfico, el uso y cuidado de los recursos naturales de la frontera —el agua, principalmente—, la relación con Cuba y la migración indocumentada. En relación con este último punto, y a diferencia del caso europeo, en el TLCAN la integración económica deliberadamente excluyó el libre flujo de lo que abundaba en México: la mano de obra, bajo el falso supuesto de que el libre flujo de bienes, servicios y capital llevaría a detener el flujo de trabajadores.⁷⁷

La vieja diferencia en torno al principio de no-intervención ya no desempeñó ningún papel significativo. En 1989, al inicio de la negociación del TLCAN, Estados Unidos decidió invadir Panamá para capturar a su presidente, acusado de cómplice en el narcotráfico, y el gobierno mexicano simplemente se desentendió del hecho, actitud que contrastó notablemente con la que había asumido en Centroamérica y que tanto había irritado a Washington en la época de Reagan. El cambio del proyecto económico interno se reflejó en un cambio sustantivo en la política exterior; el gobierno de México ya no tenía interés en mantener la distancia política frente a Estados Unidos.

Después del TLCAN

La firma del TLCAN constituyó uno de los momentos simbólicos más importantes en las relaciones México-Estados Unidos desde la alianza formal de ambos países durante la segunda guerra mundial. Con el acuerdo, el fracaso del nacionalismo económico mexicano se convirtió, de golpe, en un gran triunfo del presidente Carlos Salinas y del grupo gobernante. Con el TLCAN se logró establecer lo que bien puede definirse como una nueva “relación especial” con la única superpotencia de fines del siglo XX. México fue el primer país no desarrollado que se integró a la economía estadounidense, dejando atrás al resto de América Latina. Pese a los esfuerzos del presidente Clinton por despertar el entusiasmo del congreso de su país ante la posibilidad de crear un solo mercado de Alaska a Tierra del Fuego, las fuerzas opuestas a la integración con economías de mano de obra barata fueron muchas y estuvieron bien representadas en el Capitolio hasta el final del periodo.

En los círculos políticos, de negocios y académicos estadounidenses interesados en México, Carlos Salinas llegó a tener la estatura de un líder mundial. En 1990, por ejemplo, el presidente Bush, de visita en Monterrey, Nuevo León, afirmó: “Desde las cámaras, desde las Naciones Unidas, desde el Kremlin, desde los palacios de Praga, todo el mundo reconoce que México tiene a uno de los dirigentes más dinámicos y creativos de nuestra generación: el presidente Salinas de Gortari”.⁷⁸ Siguiendo esa lógica y tono, muchos no dudaron en incluir al mandatario mexicano en la pequeña lista de los grandes presidentes de la historia mexicana por haberse atrevido a romper con la vieja tradición antiamericana, es decir, con el discurso nacionalista.⁷⁹

En 1994, la relación especial con Estados Unidos a través del TLCAN le abrió a México las puertas de un club muy exclusivo: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que dominaban los países ricos. Ése fue un logro casi personal del presidente Salinas, pero también resultado de un esfuerzo estadounidense por dar apoyo —más simbólico que efectivo— a una política que empezaba a presentar algunas cuarteaduras en su magnificada apariencia. En efecto, para 1994, el entusiasmo que el TLCAN había despertado dentro y fuera de

México había disminuido o se había atemperado por la atención que atrajeron otros hechos mexicanos que indicaban que, junto a la transformación económica, sobrevivía un profundo atraso en el desarrollo político y que se avenían mal con la pretensión de las elites políticas a ambos lados del río Bravo, de que México estaba a punto de incorporarse al grupo de economías desarrolladas. El levantamiento indígena en Chiapas en enero de 1994 bajo la bandera del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los asesinatos del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio y, meses después, del secretario general de ese partido, José Francisco Ruiz Massieu, pusieron la luz en las áreas de atraso estructural del desarrollo mexicano, cuya superación iba a tomar más tiempo del que suponían los discursos presidenciales a ambos lados de la frontera.

El proceso electoral de 1994, tan competido como el anterior, volvió a dar la victoria al partido oficial casi en las mismas condiciones de seis años atrás (con un poco menos de la mitad de los sufragios emitidos y válidos). Con ese triunfo, la continuidad de la nueva política económica quedó asegurada, pero a unos cuantos días de que el equipo encabezado por Ernesto Zedillo asumiera el poder, la debilidad del sector externo —apuntalado para propósitos electorales con el ingreso masivo e irresponsable de capital externo especulativo, atraído por altas tasas de interés— se volvió a manifestar de manera dramática. Lo hizo mediante una fuga masiva de capitales externos y nacionales, motivada por la sobrevaluación del peso y las dudas sobre la capacidad de manejo de la economía por parte del nuevo equipo gobernante. El resultado fue que una supuesta devaluación de 15% del peso terminó siendo de 100%, más una caída de casi 7% del Producto Interno Bruto (PIB) de 1995, una profundización de las tensiones políticas y sociales y un aumento de las dudas sobre la capacidad del TLCAN para sacar a México de sus problemas estructurales, al menos en el corto plazo.

La crisis económica de 1995 desató una reacción internacional en cadena —misma que la prensa denominó “efecto tequila”— que afectó negativamente a otros mercados emergentes de América Latina, pues el capital internacional especulativo, temeroso, abandonó también a Brasil y Argentina para refugiarse temporalmente en sitios más seguros, como Estados Unidos. Conscientes de las implicaciones para la estabilidad mexicana y para los mercados internacionales de capital, las autoridades estadounidenses, el FMI y el Banco de Pagos de Basilea, Suiza, prepararon un paquete de rescate urgente. En conjunto, México podría disponer de un respaldo de hasta 50 mil millones de dólares para superar el descalabro que le había ocasionado manejar el tipo de cambio y la tasa de interés con propósitos electorales. Se trató de la mayor operación de rescate intentada hasta entonces por un país en riesgo de quiebra. Finalmente, el gobierno mexicano no se vio obligado a usar el total del préstamo. La parte aportada por el gobierno estadounidense —en principio 20 mil millones de dólares— se hizo mediante un fondo poco conocido del Departamento del Tesoro y bajo la autoridad directa del presidente Clinton para no tener que recurrir al congreso, cuya actitud hacia México era mucho menos favorable que en el pasado inmediato y pudo haberlo bloqueado. Por su parte, el gobierno de México garantizó el apoyo internacional extraordinario con sus exportaciones petroleras, se comprometió a pagar un interés relativamente alto por un préstamo a un plazo muy corto y hacer públicas de manera sistemática las cifras de las reservas de divisas del Banco de México (hasta entonces tratadas como secreto de Estado), para dar seguridad a los inversionistas.

La crisis económica puso de manifiesto que las optimistas proyecciones elaboradas a principios de los años noventa sobre el futuro inmediato de México como parte del Mercado

de América del Norte eran sólo eso: proyecciones optimistas originadas por motivos políticos, que la reanudación del crecimiento económico sostenido y sustantivo sería un proceso mucho más lento y complicado de lo que había hecho suponer el discurso político. Ya fuera de la presidencia y envuelta en el escándalo de la corrupción, la figura de Carlos Salinas se devaluó rápidamente y el TLCAN mismo perdió parte de su brillo inicial, especialmente en Estados Unidos, pero siguió siendo la piedra fundamental del proyecto nacional mexicano.⁸⁰

Sin pretender modificar la importancia relativa del TLCAN y suponerle la base sobre la que tendría que sostenerse la relación México-Estados Unidos en el siglo XXI, el gobierno mexicano decidió reactivar, al menos parcialmente, una política que databa de un siglo atrás: la de buscar en Europa un elemento de juego que le permitiera algún grado de libertad frente a la avasalladora presencia estadounidense. La negociación de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea a fines de los años noventa no fue fácil para el gobierno mexicano (entre otras cosas por estar condicionado al mantenimiento de normas de respeto a los derechos humanos

Tabla VI. *Inversión anual directa estadounidense en México, 1975-2000*
(millones de dólares)

AÑO	INVERSIÓN DIRECTA ESTADUNIDENSE	PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN EXTERNA TOTAL
1975	3,516.7	70
1976	3,838.0	72
1977	3,961.3	70
1978	4,206.3	70
1979	4,758.0	70
1980	5,836.6	69
1981	6,908.7	68
1982	7,334.8	68
1983	7,601.4	66
1984	8,513.4	68
1985	9,840.2	65
1986	11,046.6	65
1987	13,716.2	62
1988	14,957.8	63
1989	16,771.7	63
1990	2,308.0	61
1991	2,386.5	61
1992	1,651.7	61
1993	3,503.6	60
1994	4,883.3	62
1995	5,373.8	61
1996	5,170.8	63
1997	7,246.5	61
1998	5,088.0	67
1999	6,742.7	57
2000	10,285.0	86

Fuentes: *Sexto informe de gobierno* de José López Portillo, anexo de comercio; *Sexto informe de gobierno* de Carlos Salinas, anexo estadístico, p. 358; *Quinto informe de gobierno* de Ernesto Zedillo, anexo estadístico, p. 123; Banco de México, Dirección General de Inversión Extranjera y Transferencia Tecnológica, INEGI, SHCP, BANXICO, SECOFI.

y a la democracia política). Finalmente, el primero de julio de 2000, y tras superar algunas objeciones políticas italianas, entró en vigor ese tratado de libre comercio con la Unión Europea. América Latina, aunque más competitiva que complementaria, también presentó una modesta alternativa de relación comercial y los acuerdos entre México y algunos de sus vecinos del sur se multiplicaron, primero con Chile, más tarde con Costa Rica y a mediados de 2000 con tres vecinos centroamericanos: Guatemala, El Salvador y Honduras. Para entonces, Israel ya se había añadido a la lista y algunos empresarios mexicanos empezaron a expresar la conveniencia de asimilar los efectos de esta avalancha de acuerdos comerciales antes de intentar negociar más.

El tramo final

En la campaña electoral estadounidense de 1996, el tema mexicano fue uno de los varios que dieron forma a la agenda del Partido Republicano. En efecto, los asesores del candidato presidencial Robert Dole se propusieron usar la relación con México de manera negativa: atacando el manejo que el presidente Clinton había hecho de la crisis económica de ese país el año anterior. Desde la perspectiva republicana, el rescate de la economía del país vecino había sido costoso y, sobre todo, sentaba un mal precedente y había sido mal condicionado, pues se le debió exigir más al gobierno mexicano: mayor transparencia en la información económica, mayor velocidad y profundidad en las privatizaciones, más efectividad en sus acciones contra el narcotráfico y mayor cooperación con la política exterior de Washington, en obvia referencia a la política de Estados Unidos de profundizar el aislamiento económico de Cuba por la vía de la llamada "ley Helms-Burton" que castigaba a empresas extranjeras que invertían en la isla caribeña, y varias firmas mexicanas entraban en esa categoría.⁸¹

Al final de cuentas, el cambio presidencial marcó un cambio en el tono pero no en el fondo de la relación México-Estados Unidos. La estrecha relación Salinas-Bush no se reprodujo en la Zedillo-Clinton, pero el presidente estadounidense visitó a su colega mexicano en 1997 para enfatizar, frente a la crítica de la derecha republicana, que su apoyo al vecino del sur en 1995 había sido todo un éxito económico y político.

En el último año del siglo XX, la vida política estadounidense y mexicana coincidieron en sus procesos electorales en el ámbito federal, y en ambos casos esos procesos se salieron de la rutina, aunque más en el segundo que en el primero. En Estados Unidos, y tras un impasse de dos meses, la Suprema Corte intervino para poner un alto a interminables recuentos de votos de una elección prácticamente empatada, que llevó a legitimar la victoria que el colegio electoral dio a los republicanos encabezados por George W. Bush, gobernador de Texas, a pesar de que el voto popular había favorecido por un pequeño margen a su rival demócrata: el vicepresidente Albert Gore. En México, el proceso electoral tuvo un carácter más importante, pues su conclusión se convirtió en un suceso de proporciones históricas: un cambio de régimen por la vía institucional.

Mientras al final del siglo las protestas de los inconformes por los efectos negativos de la globalización se convirtieron en rutina en los foros económicos mundiales, lo notable en el caso específico del TLCAN fue la relativamente débil oposición al acuerdo. Al concluir 2000, México adquiría de Estados Unidos 70% de sus importaciones y le vendía 85% de sus exportaciones, porcentajes superiores incluso a los que se habían tenido durante el periodo extraordinario de la segunda guerra mundial. La importancia de ese gran intercambio resaltaba aún más si se

tenía en cuenta que las exportaciones mexicanas pasaron de representar 10% del PIB antes de la entrada en vigor del TLCAN a 32% en 2000. Inevitablemente, la intensificación de los intercambios comerciales en América del Norte también significó el aumento de controversias, por lo que varias veces tuvieron que usarse los mecanismos acordados para resolver conflictos como acusaciones mutuas de dumping en ciertos artículos —desde arroz hasta planchas de acero—, el desconocimiento de contratos, como la suspensión de la construcción de un depósito de desechos tóxicos en San Luis Potosí por parte de una empresa estadounidense, o la resistencia de Estados Unidos a admitir el ingreso de camiones de carga mexicanos en su territorio.

Desde la perspectiva mexicana, el tema de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos resultó un elemento central en la relación bilateral con su vecino del norte. Las cifras de 1999 mostraban la existencia de casi siete millones de mexicanos residentes en Estados Unidos (27% del total de extranjeros) más alrededor de otros tres y medio millones de indocumentados. Al concluir el siglo XX, 10% de los nacidos en México vivían ya en Estados Unidos y las remesas a sus familiares de México se calcularon en 6,280 millones de dólares.

Tras las elecciones de 2000, Vicente Fox, ya en calidad de presidente electo, hizo un viaje muy publicitado a Estados Unidos, donde declaró que un objetivo central de su política exterior sería dar forma a un acuerdo de largo plazo entre los dos países para darle un marco jurídico aceptable a los mexicanos indocumentados ya en Estados Unidos y crear un canal institucional para los migrantes del futuro. Desde la perspectiva mexicana, la libertad de comercio y de movimiento de capitales que había institucionalizado el TLCAN debía tener como complemento lógico una movilidad igualmente libre de ese otro factor de la producción que era la mano de obra. Después de todo, si los trabajadores mexicanos se trasladaban a Estados Unidos en condiciones muy peligrosas y de falta de protección legal, era porque la economía estadounidense se los necesitaba, los atraía y les daba acomodo, pero les regateaba un estatus legal digno.

Desde la perspectiva del nuevo gobierno mexicano, la contribución al bienestar del aparato productivo estadounidense de la mano de obra barata de sus nacionales, debía ser reconocida mediante un arreglo institucional y justo. La respuesta estadounidense a la proposición de Fox no fue particularmente positiva. Sin embargo, al finalizar 2000 era claro que la parte mexicana había puesto con fuerza el tema de la migración en la agenda bilateral y que en ese rubro había logrado, al menos, arrebatar la iniciativa al poderoso vecino del norte.

Hasta el final del siglo, la colaboración mexicano-estadunidense en temas de narcotráfico se llevó a cabo en medio de recriminaciones, desconfianza y tensiones. En 1999, las autoridades estadounidenses concluyeron una operación encubierta iniciada hacía tiempo, denominada "Casablanca". En virtud de ella, un grupo de funcionarios de nivel medio de bancos mexicanos fueron declarados culpables de permitir el lavado de dinero del narcotráfico en sus instituciones. Para el gobierno mexicano esa operación, de la que no recibió noticia anticipada, fue sólo otro ejemplo de acción unilateral de Washington y, finalmente, resultó más ruido que nueces, pues las cantidades involucradas fueron relativamente pequeñas. En cualquier caso, se calculó que si bien los operadores de esos cárteles podían lavar en México capitales por poco más de 20,000 millones de dólares anuales, esa cifra resultaba muy inferior a la que se calculaba que correspondía a operaciones de lavado dentro del propio Estados Unidos o las que se llevaban a cabo en Italia, Rusia, China, Alemania o Francia.

Las reticencias mexicanas a facilitar la extradición inmediata de algunos de los narco-

traficantes demandados por los tribunales estadounidenses, como fue el caso de Arturo Páez Martínez, del Cártel de Tijuana, o de Luis Amezcua Contreras, del Cártel de Colima, se mantuvieron como otra fuente de fricción entre la ciudad de México y Washington, aunque la tendencia era a permitir cada vez mayor fluidez entre las prisiones mexicanas y estadounidenses en materia de peces gordos del narcotráfico, sobre todo ante ciertas fugas espectaculares de capos que cumplían condenas en penales de supuesta “alta seguridad” en México.

El proceso anual de certificación unilateral por Estados Unidos con relación a la calidad de la cooperación de aquellos países que eran proveedores o introductores significativos de sustancias adictivas prohibidas, siguió siendo otra zona de desacuerdo y fricción en la relación bilateral México-Estados Unidos. Para México, si el gobierno estadounidense por razones de política interna consideraba que necesitaba someter a examen las acciones tomadas por diferentes gobiernos en contra del narcotráfico, entonces el ejercicio debería de ser multilateral e incluir al de Estados Unidos como uno más de los gobiernos que debían entregar cuentas a la comunidad internacional sobre los resultados de sus acciones contra la comercialización y el consumo de las drogas prohibidas. En cualquier caso, en 2000 los indicios apuntaban a que la certificación iba camino a desaparecer, pues justamente por su carácter unilateral no abordaba temas que estaban en el corazón mismo del problema: la existencia en Estados Unidos de 35 millones de consumidores esporádicos de drogas y cuatro millones de adictos, que representaban un mercado anual de 57 mil millones de dólares.

La DEA mantuvo la posición relativamente crítica y dura contra México en este campo, apoyada por el presidente del Comité de Relaciones Exteriores del senado, el conservador Jesse Helms. En contraste, el general Barry McCaffrey, director de la Oficina Nacional para el Control de las Drogas, sistemáticamente buscó confrontar menos y negociar más con sus contrapartes mexicanas. Se trató de una diferencia clásica entre agencias del gobierno que, de manera deliberada o no, sirvió a Washington para tener, a la vez, instrumentos duros y blandos en su relación con México.

El tema del respeto a los derechos humanos en el mundo fue otro elemento que sirvió a Estados Unidos para asumir el carácter de juez de la conducta de México y de otros muchos estados nacionales. El Departamento de Estado así como organizaciones no gubernamentales estadounidenses, como Americas Watch, e internacionales como Amnistía Internacional, siguieron sosteniendo que en México el respeto a los derechos humanos aún dejaba mucho que desear. El informe presentado en febrero de 1999 por el Departamento de Estado hizo constar que en los años noventa hubo en México 437 casos de personas desaparecidas, en tanto que en el decenio anterior sólo se documentaron 127. Con relación al caso específico de Chiapas, las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores persistieron en mantener un marcaje muy estricto de los observadores extranjeros en esa zona y en algunos casos terminaron por expulsarlos acusándolos de intervenir “en asuntos internos mexicanos”; la mayoría de los afectados por esas medidas extremas fueron europeos, pero no faltaron los estadounidenses. El resultado de esas expulsiones fue, en realidad, contraproducente para el gobierno mexicano, pues sólo sirvieron para subrayar el tema en la prensa internacional. Al concluir 2000 ya había quedado muy claro que responder a la crítica en torno a los derechos humanos con los conceptos de soberanía y de no-intervención en asuntos de política interna era simplemente inútil, pues hacía tiempo que ambos se habían redefinido y ya no permitían justificar ninguna violación a

esos derechos. Al final, y como resultado del cambio de gobierno, se dio un viraje en este campo: la mejor manera de evitar la sospecha de que en México se violaban los derechos humanos, sería abrir de par en par las puertas a los observadores y tomar el resultado de sus observaciones como un instrumento, no para detener sino para propiciar el cambio estructural.

Entre lo más notable del final del siglo XX mexicano debe contarse justamente algo que no sucedió: la intervención estadounidense en el proceso de transformación política. En efecto, en México el cambio de régimen se dio sin que el “factor estadounidense” desempeñara un papel activo. Quizá la explicación de ese “no-hecho” se encuentre en que en 2000 ya no existía la Unión Soviética y el desafío al régimen de partido de Estado no provenía del centro izquierdo como ocurrió en 1988, sino del centro derecha. Así, pues, ningún actor internacional, empezando por Estados Unidos, puso objeción y muchos vieron con simpatía que el Partido Acción Nacional (PAN) encabezara la retrasada modernización política de México, que lo hiciera sin desafiar ninguna de las bases del modelo económico establecido —el de una economía de mercado y globalizada— y aceptando que el nacionalismo producto de la Revolución era ya irrelevante como guía en el presente y, sobre todo, para el futuro.

La agenda del futuro

Al concluir el siglo XX, el futuro inmediato de la relación de México con su poderoso vecino del norte dependía, y mucho, de la capacidad de los actores políticos mexicanos; de su éxito o fracaso en el empeño por reformar o crear las bases institucionales de una nueva estabilidad interna y asegurar la gobernabilidad del país. Un rompimiento dramático del orden o la persistencia de la degradación de la gobernabilidad, propiciarían un aumento en la injerencia del vecino del norte en los asuntos mexicanos, especialmente en el contexto de una soberanía reducida a consecuencia del nuevo marco económico provisto por el TLCAN.

El autoritarismo posrevolucionario mexicano, que abarcó el grueso del siglo, finalmente resultó enteramente compatible con el interés estadounidense, precisamente por haber hecho de México una de las sociedades políticamente más estables y predecibles del mundo. Sin embargo, tras la aparición de una oposición electoral fuerte en los años ochenta —reflejo de un pluralismo creciente en la sociedad debido a un cambio en las tendencias mundiales, cada vez más antagónicas a los sistemas no democráticos—, el estallido de la rebelión chiapaneca en 1994, la crisis económica de 1995, la pérdida del control del congreso por el partido de Estado en 1997 y ciertos signos de ingobernabilidad en la vida cotidiana de los mexicanos, empezaron a surgir serias dudas en los círculos estadounidenses interesados en México sobre la capacidad del sistema político y económico mexicano para llevar a cabo de manera ordenada y exitosa no sólo la transición del autoritarismo a un tipo de democracia, sino la consolidación de esta última. Las dudas surgieron por la agudización de los conflictos sociales y las disfuncionalidades producto de la corrupción institucionalizada, en particular la relacionada con el narcotráfico. Finalmente, el TLCAN, aunque detonador de un aumento espectacular del comercio exterior mexicano y de la industria maquiladora, no resultó suficiente, al menos hasta el final del siglo, para lanzar a la economía mexicana a una etapa de significativo crecimiento sostenido.

Para un observador estadounidense, y desde la perspectiva de la seguridad, al cerrarse el siglo XX México resultaba un país volátil y, por ello, “con profundas consecuencias” para el

interés nacional de Estados Unidos.⁸² Desde la perspectiva mexicana, como resultado del nuevo marco económico, la potencia vecina del norte resultaba ser más que en el pasado reciente, la variable externa fundamental. La viabilidad misma del proyecto económico mexicano dependía básicamente del dinamismo, la dirección y el carácter que le imprimiera su integración con el enorme mercado de América del Norte.

Al despuntar el nuevo siglo, el proceso político que por primera vez enfrentaba al partido que había dominado la vida política mexicana por setenta y un años con una oposición real y en condiciones de relativa equidad y limpieza electoral, era observado muy de cerca por Estados Unidos, pues se trataba de la posible conclusión de la larga transición política mexicana. Y aunque el apoyo del mundo oficial estadounidense al partido que había conducido la relación bilateral México-Estados Unidos desde 1929 era evidente, el Departamento de Estado expresamente decía no considerar ya como una amenaza y sí como benéfica, una posible democratización de México.⁸³ A la larga, la modernización del sistema político mexicano —que en 2000 ya era calificado como semidemocracia en Estados Unidos en vez de autoritario—⁸⁴ era vista en Washington como inevitable e incluso positiva para el buen desarrollo económico y social del vecino del sur, pues ésa era la única manera de mantener la gobernabilidad en la extensa frontera y, quizá, de disminuir los impulsos de la migración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos.

Las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 se llevaron a cabo con la presencia de un numeroso contingente de observadores extranjeros, entre ellos el expresidente estadounidense James Carter. Cuando se supo que Vicente Fox había derrotado al candidato del viejo partido de Estado, el gobierno estadounidense se apresuró a enviar sus felicitaciones al ganador. Para Washington resultó un gran alivio que la transición mexicana a la democracia se hubiera completado sin dificultades, y que ese tránsito se hubiera dado por la derecha.

México, por su parte, entraba en el siglo XXI con un nuevo régimen, alcanzado sin violencia, de manera ordenada y democrática, pero sin un proyecto internacional claro —como al resto del mundo periférico, las tremendas fuerzas de la globalización capitalista limitaban considerablemente las opciones mexicanas. No obstante, los diferentes actores políticos parecían haber aceptado en distinto grado el hecho de que, al menos en el futuro inmediato, no había alternativa a la participación en ese sistema —una de las consecuencias de la desaparición de la Unión Soviética. Por tanto, de cara al nuevo siglo, la tarea en la arena del mercado mundial era abrir los mayores espacios posibles, económicos y políticos, a México en Europa, Canadá —el otro socio del TLCAN—, América Latina y Asia, para intentar dar forma a una relación menos desequilibrada con Estados Unidos.

En un nivel más profundo, el gran desafío para México como sistema político y social consistía en redefinir la naturaleza de su nacionalismo —ya se había agotado el heredado de la Revolución mexicana— y de su soberanía, una tarea en verdad mayúscula pero insoslayable. Casi por un siglo, el “nacionalismo revolucionario” fue la épica de la política exterior de México. Cuando el TLCAN primero y la democracia política después, obligaron a darle la vuelta a esa página de la historia mexicana, la identidad positiva de México como comunidad nacional que debía vivir en estrecha vecindad con la mayor potencia del planeta, requería encontrar en la democracia, el estado de derecho, la justicia y el desarrollo económico, el sustituto adecuado del viejo mito.

ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla I. *Valor total del comercio exterior de México, 1950-1976*, 121
Tabla II. *Balanza comercial México-Estados Unidos, 1968-1982*, 129
Tabla III. *Remesas de trabajadores mexicanos en Estados Unidos, 1990-2000*, 138
Tabla IV. *Migración mexicana legal a Estados Unidos, 1900-1995*, 139
Tabla V. *Balanza comercial México-Estados Unidos, 1983-2000*, 143
Tabla VI. *Inversión anual directa estadounidense en México, 1975-2000*, 147