

# Las relaciones México-Estados Unidos en tiempos de cambio

POR

Lorenzo Meyer

*Profesor - Investigador, El Colegio de México*

## El Factor Externo.

Desde que el territorio y la población de lo que hoy es México fueron incorporados al sistema mundial a principios del siglo XVI por la vía de la conquista y la subordinación a España, todos los cambios significativos experimentados por la sociedad mexicana - políticos, económicos, sociales y culturales - han sido influidos, directa o indirectamente pero siempre de manera decisiva, por el factor externo; ésta es una característica que comparten todas las otras sociedades periféricas, aunque quizá de manera más acentuada México, pues su civilización original era más densa que otras del continente y ahí la colonización europea duró un tiempo mayor que en Africa o Asia. De igual manera, y por las mismas razones, ese mundo externo - representado por España primero, Gran Bretaña y Francia después y, finalmente, por Estados Unidos - ha sido también uno de los grandes límites a la voluntad de cambio y al esfuerzo por crear y consolidar un estado nacional soberano.

En los últimos quince años, México ha experimentado dos grandes transformaciones. La primera fue de carácter económico -de un mercado protegido y basado en la actividad e inversión gubernamentales se pasó a otro, orientado hacia la exportación y donde una buena parte de las decisiones fundamentales las tomó el mercado global- y la segunda fue la aparición y consolidación de partidos y fuerzas de oposición que finalmente empezaron a



romper el monopolio del poder que mantuvieron por casi setenta años un partido de Estado (PRI) y una presidencia autoritaria <sup>(1)</sup>.

La votación del 6 de julio de 1997, en virtud de la cual el partido del gobierno ya no tendría mayoría en la Cámara de Diputados ni el control de los principales centros urbanos del país, fue la culminación de un proceso de transformación política que se venía gestado desde, treinta años atrás, por lo menos. Entre las preguntas obligadas por este gran cambio está la siguiente: ¿qué papel ha jugado y jugará el factor externo, en particular el norteamericano?

En los últimos setenta años desde que se dio el acuerdo político informal pero muy importante entre el embajador norteamericano Dwight Morrow y el presidente Plutarco Elías Calles -, el factor externo, dominado por Estados Unidos, ha contribuido sistemáticamente a apoyar el régimen autoritario que emergió de la Revolución Mexicana y, por tanto, también contribuyó a retrasar la actual transformación del régimen político. La razón fundamental de ese acuerdo al que se llegó entre 1927 y 1928 entre la clase política mexicana y el gobierno de Washington, fue la gran capacidad del nuevo régimen para garantizar lo que más interesaba a los actores externos operando en México, particularmente a Estados Unidos: la estabilidad y la predictibilidad políticas de un país caracterizado hasta entonces por lo contrario <sup>(2)</sup>. Sin embargo, todo indica que hoy, la transformación mexicana ha llevado a que ese factor externo deje de servir como piedra de apoyo al viejo régimen y empiece a operar en sentido inverso: a ser un factor de cambio y modernización.

### *Los Antecedentes.*

En 1910 el mundo externo mostró estar muy complacido con la dictadura de Porfirio Díaz, y un indicador de lo anterior fue la importancia de las delegaciones extranjeras que asistieron a las fiestas del centenario de la independencia, que no fueron otra cosa que una autocelebración de Díaz y de su régimen <sup>(3)</sup>. Por ello, todas las potencias con las que México mantenía relaciones económicas reaccionaron negativamente frente al movimiento democrático que expulsó a Díaz de una presidencia que se había vuelto personal. La reacción europea, encabezada por Gran Bretaña, fue la más clara y tajante: por su naturaleza, la sociedad mexicana no era apta para vivir dentro de un sistema democrático y había que presionarla para que volviera cuanto antes al efectivo sistema de mano dura del porfiriato, de ahí su apoyo entusiasta en 1913 a la dictadura contrarrevolucionaria del general Victoriano Huerta <sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup>.- Para tener una visión global del cambio económico y político a partir de 1982, consúltese a Carlos Bazdresch et al, (compiladores), *México, Auge, Crisis y Ajuste*, 2.Vols., (México: Fondo de Cultura Económica, 1992). Un análisis más reciente de las transformaciones políticas, se encuentra en: Crespo, José Antonio, *Jaque al rey*, hacia un nuevo presidencialismo en México (México: Joaquín Mortiz, 1996).

<sup>2</sup>.- Un análisis del acuerdo Calles-Morrow se encuentra en: Meyer, Lorenzo, *The Mexican Revolution and Anglo-American Power: The End of Confrontation and the Beginning of Negotiation*, (La Jolla, Cal.: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1985).

<sup>3</sup>.- García, Genaro, *Crónica oficial de las fiestas del primer centenario de la independencia de México*, México: CONDUMEX, 1991).

<sup>4</sup>.- Meyer, Lorenzo, *Su Majestad Británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal*, (México: El Colegio de México, 1991), pp.101-168



La reacción norteamericana a ese golpe militar y al posterior asesinato del presidente Madero, fue más compleja y contradictoria. En un principio, el embajador de Estados Unidos encabezó la ofensiva contra el presidente democráticamente electo, pero tras su derrocamiento y asesinato, el gobierno de Washington, que en ese momento cambió de manos -de republicano pasó a demócrata bajo el liderazgo de Woodrow Wilson- modificó radicalmente su posición y exigió la renuncia de Huerta y la celebración de elecciones libres. La razón de este golpe de timón, que sorprendió tanto al tirano como a las cancillerías europeas, fue el diagnóstico del presidente Wilson sobre la situación al sur del Bravo: el antiguo profesor de ciencia política consideró que sólo un gobierno y un régimen legítimos y no una dictadura militar sin base social podían garantizar la estabilidad mexicana de largo plazo. Por ello, y porque aún no aparecía en el horizonte el anticomunismo, Washington decidió no sólo no combatir a la revolución encabezada por Venustiano Carranza sino alentarla, pues la consideró un instrumento de modernización política del vecino del sur (5).

La caída de Madero puso un sangriento fin al primer intento real de establecer la democracia política en México, y Estados Unidos tuvo buena parte de la responsabilidad del evento. Sin embargo, y por otro lado, la posterior presión norteamericana contra el golpista Huerta, junto con el empuje de los revolucionarios norteros, fue un factor clave para acabar con el único intento real de establecer una dictadura militar en México. El resultado final de este proceso sería el surgimiento y consolidación de un sistema autoritario pero no militar sino civil.

Sin embargo, no sería sino hasta finales del gobierno de Plutarco Elías Calles, cuando finalmente el México revolucionario y nacionalista pudiera llegar a un acuerdo de fondo con Estados Unidos primero y con el resto del mundo después (6). La estabilidad postrevolucionaria no resultó democrática pero tampoco dictatorial ni menos personalista y sí, en cambio, contó, tenía una amplia base social gracias a sus reformas agraria y laboral y por ello resultó muy superior a del antiguo régimen (7). Probada su eficiencia como instrumento de control, las grandes potencias entreveraron sus intereses con los de la élite política revolucionaria y con los de sus sucesores. Fue un acuerdo de conveniencia que habría de durar setenta años y que resistiría prueba muy duras, como fueron, entre otras, la expropiación de las empresas petroleras extranjeras en 1938, el mantenimiento de las relaciones diplomáticas de México con la Cuba socialista o las diferencias que existieron en los años ochenta entre los gobiernos de Washington y la Ciudad de México en relación a Nicaragua y a todo el proceso de insurgencia centroamericana.

Desde el final de la presidencia de Calles hasta la actual de Ernesto Zedillo, la actitud norteamericana frente al régimen político mexicano ha marcado el tono con que el resto del mundo se ha relacionado con él. Y resulta que a ojos de Estados Unidos, el sistema basado en un partido de Estado y en un presidencialismo sin límites reales, fue la fórmula exacta para proteger sus intereses en México, pues logró la estabilidad más prolongada en la

---

5.- Haley, Edward P., *Revolution and Intervention. The Diplomacy of Taft and Wilson with Mexico, 1910-1917*, (Cambridge, Mass.: The Massachusetts Institute of Technology, 1970), pp. 6-7 y 123.

6.- Smith, Robert Freeman, *The United States and Revolutionary Nationalism in Mexico, 1916-1932*, (Chicago, Ill.: The University of Chicago Press, 1972).

7.- Aguilar, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la revolución mexicana*, (México: Cal y Arena, 1989), pp.35-147.



América Latina del siglo XX. Washington entendió y aceptó a fines de los años veinte la naturaleza no democrática del régimen postrevolucionario mexicano así como el aire nacionalista de su política externa, y nunca prestó oídos a aquellos personajes y movimientos que de tiempo en tiempo surgieron para ofrecerse como una alternativa política democrática a la dominación del PNR-PRM-PRI. El gobierno de Estados Unidos no los escuchó cuando se trató de opciones conservadoras y pronorteamericanas, como fueron las que encabezaron el general Juan Andrew Almazán o Ezequiel Padilla, y menos lo hizo cuando fueron nacionalistas o con tendencias a la izquierda, como resultaron ser José Vasconcelos, Miguel Henríquez Guzmán o Cuauhtémoc Cárdenas.

### 1988 y 1994.

En 1988 culminó de manera dramática y frustrante un proceso de insurgencia electoral nacional que venía gestándose desde el inicio del decenio; era el primero desde que en 1952 el régimen aplastó al encabezado por Miguel Henríquez Guzmán. El gobierno norteamericano, que entre 1983 y 1986 había visto con buenos ojos el incipiente bipartidismo que ofrecía el fortalecimiento del Partido Acción Nacional (PAN) en el norte, especialmente en Chihuahua, no dudó en lanzar todo su peso en el 88 en favor del cambio económico pero con la preservación del *status quo* político (privatización y apertura del mercado pero sostenimiento del monopolio del poder por el PRI), entonces representados por Carlos Salinas de Gortari y su equipo de economistas neoliberales.

No importó en Washington que el ascenso del salinismo hubiera estado marcado por un fraude electoral evidente. Tanto en los círculos norteamericanos como internacionales se declaró al joven tecnócrata de Harvard un modernizador sin par y se apoyó a Salinas, en tanto que a su principal rival, Cuauhtémoc Cárdenas, ubicado en la izquierda, se le hizo sentir el impacto de un anticomunismo que, aunque disminuido, aún estaba activo <sup>(8)</sup>.

Es verdad que las elecciones posteriores de 1991 y 1994 ya no se caracterizaron por fraudes similares al del 88, pero ambas fueron inequitativas en extremo; lo anterior tampoco causó mayor problema a un Washington que había ordenado invadir Haití en nombre de la democracia y los derechos humanos pero que había decidido seguir llamando demócratas a los gobiernos autoritarios del PRI en México, especialmente después de haber firmado con Salinas un histórico Tratado de Libre Comercio en 1993 <sup>(9)</sup>.

### Rendimientos Decrecientes.

Para entonces, hacía tiempo que en el mundo académico y periodístico norteamericano se había puesto en tela de juicio el definir al régimen mexicano como democrático <sup>(10)</sup>. Sin

<sup>8</sup>.- Un buen ejemplo de como se vio originalmente a Salinas, su grupo y su política en Estados Unidos, se tiene en: Centeno, Miguel Angel, *Democracy Within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, (University Park, Penn.: The Pennsylvania State University Press 1994.).

<sup>9</sup>.- Sobre el particular, véanse los tres trabajos de Sidney Wintraub: *Marriage of Convenience. Relations Between Mexico and the United States*, (Nueva York: Oxford University Press, 1990); *NAFTA. What Comes Next?*, (Washington, D.C.: CSAIS, 1994); *NAFTA and Three. A Progress Report*, (Washington, D.C.: CSAIS, 1997).

<sup>10</sup>.- Un ejemplo, entre muchos, de un análisis académico norteamericano de la naturaleza no democrática del régimen político mexicano, se tienen en Smith, Peter H., *Labrynth of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1979). Un ejemplo de visión



embargo, a partir de 1994 se acentuó la descalificación en Estados Unidos - en los ámbitos académico, periodístico, entre las organizaciones no gubernamentales e incluso en el Congreso - del sistema político imperante en México por no democrático y corrupto y los responsables de la política mexicana en Washington tuvieron que tomar el hecho en cuenta. Fue justamente entonces cuando surgieron con mayor claridad los indicadores de que el viejo autoritarismo mexicano ya no era garantía de estabilidad que había sido.

El primero fue el estallido de la rebelión zapatista en Chiapas el 1° de enero de 1994, el siguiente fueron los asesinatos dentro de la cúpula gobernante del candidato presidencial del PRI y el secretario general de ese partido, Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, respectivamente. Finalmente, la aguda crisis económica de diciembre de ese año, provocada por la torpeza e irresponsabilidad de la élite tecnocrática mexicana en el manejo de la inversión extranjera y la deuda. Esta última circunstancia obligó al presidente Clinton a gastar parte de su capital político para evitar las resistencias en su Congreso y facilitar rápidamente a principios de 1995 un préstamo de emergencia al gobierno mexicano por 12. 500 millones de dólares. Para poder justificar esta decisión ante sus opositores y ante la opinión pública en general, el presidente norteamericano debió poner condiciones muy duras a las autoridades mexicanas, entre otras garantizar el pago con las ventas de petróleo al extranjero.

La matanza de opositores desarmados en el vado de Aguas Blancas en Guerrero en 1995 por parte de la policía estatal y la aparición de un segundo movimiento armado -el Ejército Popular Revolucionario-, hicieron evidente a casi todos los observadores y participantes en el juego político mexicano, que si las elecciones de 1997 se llevaban a cabo en el tradicional ambiente de incredulidad sobre su equidad y resultados, la presión política de los inconformes iba a llegar muy pronto a un punto peligroso para la estabilidad, principal interés de Estados Unidos en México, país con el que compartía 3 mil kilómetros de frontera desmilitarizada.

Para que el proceso electoral mexicano ganara la credibilidad mínima, requería que las reglas formales y reales de la competencia entre los partidos dejaran de ser lo inequitativas e injustas que habían sido desde siempre. El resultado fue que el gobierno se vio obligado a poner todo el proceso en manos de un Instituto Federal Electoral controlado por un grupo de ciudadanos donde la mayoría le era adversa al gobierno. En esas condiciones, el 6 de julio de 1997 se efectuó la elección menos inequitativa del siglo con el resultado que la suma de los votos de la oposición fue superior a los del viejo partido de Estado: 17 millones contra once. Por primera vez el PRI había perdido el control de la Cámara de Diputados y la poderosa presidencia mexicana había encontrado, por fin, uno de sus límites constitucionales.

Si los procesos políticos y económicos de mediados del último decenio del siglo enviaban señales a Washington en el sentido de que la estabilidad mexicana ya no se podía dar por descontada, la eficiencia del régimen autoritario del vecino del sur daba señales de clara ineficacia en otros de los temas centrales en la agenda de México-Estados-Unidos en los años noventa: la lucha contra el narcotráfico y la migración ilegal de trabajadores mexicanos a Estados Unidos. La sospecha de que la familia Salinas estaba implicada en actos escandalosos de corrupción que podían incluir el lavado de dinero del narcotráfico, llevó a que Washington desistiera de hacer de Carlos Salinas el presidente de la flamante Organización Mundial de Comercio. Poco después, Washington descubrió con estupor que



el general encargado de la lucha contra las mafias de narcotraficantes dentro de la Procuraduría General de Justicia de México y al que se había alabado en público -el general Jesús Gutiérrez Rebollo- estaba al servicio de una de las familias más poderosas de narcotraficantes. Los círculos políticos encargados de la relación con México en Estados Unidos debieron de admitir que el autoritarismo mexicano ya no garantizaba ni estabilidad ni eficacia en la solución de los temas de la agenda bilateral <sup>(11)</sup>.

Para 1997 los observadores de los procesos mexicanos en Estados Unidos, Europa o Japón, cada vez más coincidían con lo que los críticos del autoritarismo mexicano habían señalado de tiempo atrás: que ese sistema había entrado en la etapa de los rendimientos decrecientes y que había dejado de ser viable.

### Tiempo de Empezar a Abandonar el Barco del PRI.

Ya sin las razones de la guerra fría y el anticomunismo, el presidente Clinton, en su visita a México en 1997 -la primera que hacía al país vecino- rompió con los precedentes al decidir que, como parte del protocolo, se entrevistaría con los jefes de los dos partidos de oposición real: PAN y PRD. Ya en vísperas de las elecciones del 6 de julio, la prensa norteamericana dejó saber, sin mayor alarma, que Cuauhtémoc Cárdenas, el líder del centro izquierda mexicano, podría ganar la elección para jefe de gobierno de la capital mexicana y convertirse en "el segundo hombre más poderoso de México" <sup>(12)</sup>. Un par de días antes de las elecciones del 6 de julio *The New York Times* explicaba sin sobresalto a sus lectores que millones de mexicanos, afectados por las crisis económicas, se preparaban a votar en contra del PRI <sup>(13)</sup>. El mismo diario no esperó a la confirmación oficial, pues con el resultado de las encuestas de salida aceptó el triunfo de Cárdenas en la Ciudad de México y la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados <sup>(14)</sup>. Un día más tarde calificó los resultados del 6 de julio como históricos y, lo más importante, justificó la reacción del electorado mexicano como una en contra de la "pandemia de corrupción oficial" que afectaba al país y que con el voto en favor de la oposición el electorado buscaba "poner fin a la larga impunidad que han tenido los políticos del Partido Revolucionario Institucional" <sup>(15)</sup>.

Ni en los círculos gubernamentales norteamericanos o europeos, ni en los medios masivos de información internacionales, ni tampoco en los mercados de valores, hubo una reacción adversa a la pérdida de posiciones del PRI y, por tanto, al debilitamiento del autoritarismo mexicano. Las dudas y reservas del PRD sobre el Tratado de Libre Comercio fueron comentadas por los medios norteamericanos pero sin alarma pues no es mucho lo que la izquierda mexicana puede hacer en este campo. En realidad, la aparición de

<sup>11</sup>.- La prensa norteamericana de 1997 está llena de noticias y opiniones muy negativas sobre la capacidad de la burocracia mexicana para enfrentar lo que el gobierno y la opinión pública norteamericana consideran que son sus obligaciones para con Estados Unidos: combatir el narcotráfico y crear los empleos necesarios para disminuir el flujo de migrantes ilegales a Estados Unidos. Un botón de muestra se tiene en el largo artículo sobre narcotráfico y política mexicana aparecidos en *The New York Times*, (julio 11, 1997)

<sup>12</sup>.- *Newsweek en Español*, (9 de julio, 1997).

<sup>13</sup>.- (4 de julio, 1997).

<sup>14</sup>.- (7 de julio, 1997).

<sup>15</sup>.- (8 de junio, 1997).



un sistema electoral casi moderno y el arraigo del tripartidismo en México fue recibido casi con alivio por aquellos actores extranjeros que, en cierta medida, ya se habían convertido en rehenes del autoritarismo mexicano. A ojos de los intereses externos, el PRI y su sistema se han vuelto unos aliados incómodos. En efecto, el apoyo a un régimen de partido de Estado es injustificable en términos morales en tiempos de la democracia pero también en términos muy prácticos, pues su supuesta eficiencia hace tiempo que se tornó en lo opuesto: mala administración, corrupción rampante, desmoralización cívica, polarización social e ilegitimidad política.

La existencia a partir de septiembre de 1997 de una Cámara de Diputados plural, donde el PRI no sea mayoría, abre la posibilidad de vigilar con cierta eficacia a la burocracia federal, de exigir cuentas a los encargados del gasto público, de demandar resultados a los responsables de la lucha contra el narcotráfico, de mejorar el respeto a los derechos humanos, etcétera. Todo esto puede ayudar a hacer de México un espacio más cómodo para los intereses económicos y políticos norteamericanos en particular y extranjeros en general. Por otro lado, la política exterior va a dejar de ser un asunto de competencia exclusiva del presidente, como hasta ahora ha sido el caso, y su manejo se hará un poco más complejo pero no más de lo que es en los propios Estados Unidos.

## En Suma

La historia de México muestra una y otra vez que la influencia externa ha sido un factor importante en propiciar o retrasar el cambio, pero a final de cuentas pocas veces, si es que alguna, esa influencia ha resultado ser el factor determinante de los procesos internos. Culpar al imperialismo o a la dependencia de todos nuestros males, como lo solía hacer Vicente Lombardo Toledano, puede resultar psicológicamente cómodo pero es una falsa salida. Las razones básicas de nuestros problemas y logros han sido y siguen siendo, internas.

Las grandes potencias con las que se ha relacionado México han sabido usar en su beneficio las deformaciones de la sociedad mexicana, en particular su autoritarismo y corrupción, y en ese proceso ha contribuido a mantenerlas e incluso a ahondarlas, pero hoy esas deformaciones están creando más problemas que beneficios, pues la ausencia de un verdadero Estado de Derecho en México ha provocado inseguridad jurídica e incertidumbre al inversionista externo y el déficit de legitimidad del régimen hace muy débil la tradicional estabilidad mexicana, principal interés de Estados Unidos en su frontera sur.

La democracia política mexicana está surgiendo con un retraso histórico considerable. Sin embargo, si el nuevo régimen democrático y plural finalmente echa raíces -y para ello deberá enfrentar con éxito la reconstrucción de sus instituciones y el agudo problema social -, entonces el trato con los actores externos se basará en la normalidad democrática, es decir, no en lo predecible de la *pax priísta* sino en lo imprevisible dentro de un marco general claro y legítimo que es el Estado de Derecho. No es una mala perspectiva.