

MÉXICO Y EL PODER DEL NORTE AL CIERRE DEL SIGLO: 1999-2000

Lorenzo Meyer

EL MARCO MUNDIAL

A finales del siglo xx, la relación entre México y Estados Unidos se desarrolló en un entorno cuya característica esencial, muy notoria, era la indiscutible hegemonía política y militar estadounidense, pese a la cual Washington seguía enfrentando desafíos como los de Irak, Cuba y Corea del Norte, por citar sólo algunos ejemplos de países que mantenían posiciones antagónicas a la de Estados Unidos en varios terrenos. Fue igualmente significativo que dentro de este país hubiera desafíos a su poder: al menos desde 1993, las organizaciones islámicas radicales han hecho de él un objetivo de sus ataques, pero fue el 11 de septiembre de 2001 cuando la red terrorista Al Qaeda —con base principal en Afganistán y posible presencia en cuarenta países de cuatro continentes— lanzó el mayor golpe a la hegemonía estadounidense desde que concluyó la guerra fría: un ataque suicida con aviones comerciales secuestrados que destruyó las torres gemelas del World Trade Center en Nueva York y un ala del Pentágono en Washington.

En el ocaso del siglo xx el terrorismo seguía siendo un factor importante en la escena internacional, pero fueron los

atentados contra el corazón de Estados Unidos los que convirtieron esa amenaza en tema medular de la agenda política mundial. En 2000, el número de víctimas de actos terroristas en el planeta disminuyó respecto a los años anteriores inmediatos. En sí mismo, este hecho habría permitido abrigar cierto optimismo, pero llamaba la atención la brutalidad de los ataques (más que la cantidad de víctimas), reveladora de que el fenómeno tendía a agravarse. En efecto, a la par de persistentes actividades terroristas en países con larga historia en la materia, como España, Colombia o Israel, Estados Unidos sufrió acciones directas contra sus fuerzas militares desplegadas en el exterior: en octubre de 2000 hubo un ataque suicida contra el destructor U.S.S. Cole, anclado en el Golfo de Adén, que prefiguró lo que iba a ocurrir un año más tarde, en mucho mayor escala, en territorio estadounidense.

En el bienio 1999-2000, los grandes conflictos internacionales tuvieron lugar ya no entre actores tradicionales (es decir estados bien constituidos), sino entre grupos étnicos y culturales que insistían en usar la fuerza para lograr su independencia o su consolidación como nuevas nacionalidades; fue así tanto en los Balcanes como en el Medio Oriente. Por otro lado, los viejos principios de soberanía absoluta de los estados continuaron batiéndose en retirada, por la internacionalización de temas como la ecología y el respeto por los derechos humanos, con énfasis en los de minorías y los de género.

La consolidación del norte de América —Estados Unidos flanqueado por Canadá y México— como región económica de libre comercio quedó opacada ante el avance del proyecto de integración que mantiene la delantera: el de la Unión Europea (UE), cuyos miembros dieron un paso más hacia la consolidación de un ente supranacional cuando aceptaron, al comenzar 2002, substituir sus monedas nacionales —símbolos de la soberanía estatal— por una moneda común, el euro, a la vez que siguieron adelante con los planes para acep-

tar como miembros a países del extinto bloque socialista y para formular una Constitución europea.

En Norteamérica, la nota dominante —aunque no nueva— fue la persistencia del ciclo de crecimiento de la economía estadounidense, pero esa notable tendencia expansiva empezó a detenerse hasta cambiar de signo al concluir 2000, pues disminuyó la confianza del mercado interno, y en diciembre de ese año eran visibles ya, en el horizonte, las nubes de la tormenta que se desataría poco después: una recesión que afectó severamente al sistema económico mundial, en particular a México.

Por otra parte, en 1999 las economías latinoamericanas parecieron recuperarse un tanto de los problemas que tuvieron que enfrentar entre 1997 y 1998, si bien Argentina sucumbió a sus dificultades estructurales, que se acentuaron por la desaceleración de la economía estadounidense a fines de 2000. Así pues, la crisis de Argentina entró en su etapa más grave, de tal suerte que le impidió hacer frente al servicio de una deuda pública superior a los 130 000 millones de dólares; esto desembocó en espasmos de ingobernabilidad y en las renuncias del presidente Fernando de la Rúa (radical) y de su sucesor interino, Adolfo Rodríguez Saá (peronista). En suma, la depresión de la economía mundial hizo retroceder al grueso de los países latinoamericanos —en grados variables— a las zonas oscuras de su historia económica.

EL MARCO BILATERAL

En 2000, coincidieron en Estados Unidos y México las elecciones federales y se salieron de la rutina, más en el segundo que en el primero. En Estados Unidos, tras un *impasse* de dos meses, la Suprema Corte intervino —con un voto dividido— para poner un alto a los interminables recuentos manuales de votos —en una elección presidencial prácticamente empa-

tada— y legitimar la victoria que el colegio electoral otorgó al republicano George W. Bush, gobernador de Texas, a pesar de que el voto popular favoreció por un pequeño margen a su rival demócrata, el vicepresidente Albert Gore. El proceso electoral de México fue, en comparación, menos conflictivo, si bien tuvo proporciones históricas, porque produjo un cambio singular por la vía institucional.

En las elecciones presidenciales mexicanas del 2 de julio de 2000, el partido que por 71 años ocupó de manera ininterrumpida la presidencia —el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— y, mediante el control de esa institución, ejerció el mando en forma autoritaria sobre el país, dejó el poder pacíficamente. Lo derrotó una coalición de centro-derecha (del Partido Acción Nacional con el pequeño Partido Verde Ecológico de México) que encabezaba un exgobernador de Guanajuato recién ingresado a la clase política, quien provenía de las filas de los administradores de empresa: Vicente Fox Quezada. En un lejano tercer lugar quedó el candidato de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, al que postularon el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y un grupo de partidos más pequeños. En 1988 Cárdenas había sido líder de una sorprendente “insurgencia electoral” que puso en grandes aprietos al PRI y arrojó una duda indeleble sobre las cifras oficiales, que volvieron a conceder la victoria al partido oficial; pero, en su tercer intento por ganar la presidencia (en el 2000), el neocardenismo consiguió el apoyo de sólo uno de cada seis electores.

En Estados Unidos, el inesperado casi empate en la elección presidencial puso a prueba la solidez de la estructura institucional estadounidense, que finalmente resistió las presiones originadas en un sistema electoral que no lograba ponerse al día, y el candidato demócrata hubo de conceder el triunfo a su oponente por diferencia de un solo voto en el colegio electoral. En México, también Ernesto Zedillo, el mandatario saliente, aceptó la derrota de su partido en elecciones

nes nacionales que supervisó un órgano independiente y que dejaron al PRI en segundo lugar, con 36.1% de los votos frente a 42.5% de su rival panista y 16.6% de la coalición izquierdista que encabezaba el PRD.

La Revolución de 1910 estuvo en el origen del régimen mexicano que dio paso a la plena democracia formal noventa años más tarde. Durante sus primeros tres lustros de vida, ese régimen —nacionalista y antiimperialista— y Estados Unidos mantuvieron una relación muy tensa y conflictiva, con momentos de auténtica crisis. Sin embargo, a partir de 1927, después de sortear un conflicto grave por el desacuerdo respecto a la legislación sobre el petróleo (México deseaba modificar los derechos adquiridos de las empresas petroleras extranjeras, en tanto Washington sostenía la primacía del principio de no retroactividad), el régimen revolucionario mexicano y el gobierno estadounidense llegaron a un entendimiento básico: si el primero mantenía en su territorio la estabilidad política y no volvía a adoptar medidas que afectaran la seguridad nacional estadounidense (como cuando Venustiano Carranza escuchó ofertas alemanas durante la Primera Guerra Mundial o cuando un decenio más tarde Plutarco Elías Calles apoyó en la guerra civil nicaragüense a un grupo inaceptable para Estados Unidos), entonces Washington mantendría su respaldo a la élite política mexicana y no cuestionaría su legitimidad, si bien el régimen de México distaba mucho de funcionar conforme a su presunto carácter democrático. Ese arreglo informal tuvo vigencia ininterrumpida por todo el resto del siglo y permitió que la relación entre México y Estados Unidos sorteara varios momentos de conflicto político o económico, incluso durante la crisis que desató la expropiación mexicana de las empresas petroleras extranjeras en 1938. Sin embargo, en las elecciones que cerraron el siglo xx mexicano, el gobierno de Estados Unidos y el resto de los actores políticos influyentes en ese país no objetaron la substitución pacífica del régimen priista por otro basa-

do realmente en elecciones competidas, pues para entonces la merma en la legitimidad y la eficacia del partido de Estado mexicano, el PRI, contrastaba con las exigencias de la "tercera ola democrática" que, desde la caída del régimen autoritario de Portugal en 1974, recorría la periferia del sistema mundial, particularmente el este de Europa y América Latina.

LA AGENDA TRILATERAL. LAS RELACIONES ECONÓMICAS

En los foros económicos mundiales, las protestas de los inconformes por los efectos negativos de la globalización se convirtieron en rutina. Empero, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tuvo innegables efectos estimulantes. Si en 1994 la suma de importaciones y exportaciones entre México y Estados Unidos ascendió a poco más de 110 000 millones de dólares, al concluir 2000 el monto había aumentado a 250 000 millones de dólares. Para entonces, México adquiría de Estados Unidos el 70% de sus importaciones y le vendía el 85% de sus exportaciones, porcentaje superior incluso al del periodo extraordinario de la Segunda Guerra Mundial. La importancia de ese intercambio resalta más si se tiene en cuenta que las exportaciones mexicanas pasaron de representar 10% del PIB antes de la entrada en vigor del TLCAN a 32% al finalizar el siglo. Aunque el comercio con Canadá fuera mucho menor, comparativamente, también aumentó la importancia como mercado de cada uno de los países para el otro.

Inevitablemente, la expansión de los intercambios comerciales en el norte de América hizo aumentar también las controversias, y varias veces tuvieron que usarse los mecanismos acordados en el TLCAN para resolver conflictos por acusaciones mutuas de *dumping* al vender ciertos artículos (desde arroz hasta planchas de acero), por desconocimiento de contratos (por ejemplo, cuando una empresa estadounidense no recibió

permiso para poner en funcionamiento un depósito de desechos tóxicos en San Luis Potosí), o por la resistencia de grupos en Estados Unidos a que se permitiera el ingreso a su territorio de camiones de carga mexicanos.

El informe que preparó Transparencia Internacional en el 2000 mostró que las dos naciones predominantemente anglosajonas del TLCAN —Canadá y Estados Unidos— tenían bajos índices de corrupción, a diferencia del tercer socio. El tema de un entorno administrativo corrupto, capaz de obstaculizar los impulsos económicos de la globalización, estaba ya en la agenda diplomática mexicana, pero crecía su importancia por las dificultades de nuestro país para instaurar un verdadero Estado de Derecho.

LA AGENDA BILATERAL. MIGRACIÓN Y NARCOTRÁFICO

Para México, el tema de sus trabajadores en Estados Unidos —documentados e indocumentados— es central en los nexos bilaterales. En 1999 se hablaba de casi siete millones de mexicanos residentes en Estados Unidos (27% del total de extranjeros), más tres o tres y medio millones de indocumentados. Al concluir el siglo xx, 10% de los nacidos en México vivían ya al norte del Bravo, y sus remesas a familiares en nuestro territorio se calculaban en 6 280 millones de dólares; los trabajadores en Canadá eran relativamente pocos, alrededor de 70 mil personas que se beneficiaban del programa de braceros temporales mexicanos en ese país.

Tras las elecciones de 2000, Fox hizo un viaje muy publicitado a Estados Unidos, en calidad de presidente electo, y declaró ahí que un objetivo central de su política exterior sería dar forma a un ambicioso acuerdo binacional, que ofreciera un marco jurídico aceptable para los mexicanos indocumentados ya instalados en Estados Unidos y creara canales institucionales para los migrantes futuros. En la

perspectiva mexicana, la libertad de comercio y de movimiento de capitales que institucionalizó el TLCAN debería tener por complemento lógico la libre movilidad de ese otro factor de la producción que es la mano de obra. Después de todo, si nuestros trabajadores se trasladaban a Estados Unidos en condiciones muy peligrosas —cada año 300 indocumentados pierden la vida en el intento de cruzar la frontera por las zonas desérticas de Arizona, donde, además de padecer por el calor, la sed y las alimañas, tienen que evitar a los grupos de “rancheros vigilantes” que los cazan— y sin protección legal, era porque la economía estadounidense los necesitaba, los atraía y les daba acomodo, pero les ofrecía remuneraciones muy bajas y les regateaba un *status* legal.

Según el nuevo gobierno mexicano, la mano de obra barata de sus nacionales hace una contribución importante a la economía estadounidense que debería reconocerse mediante un arreglo institucional justo. La respuesta a la solicitud de Fox —la de Washington y la de los grupos interesados— no ha sido particularmente positiva. Sin embargo, al finalizar 2000 se notaba que la parte mexicana había afianzado el tema de la migración en la agenda bilateral, de modo que en ese rubro logró al menos arrebatar la iniciativa al poderoso vecino. Fox seguiría insistiendo en el tema, aunque sin obtener los resultados rápidos que esperaba al asumir la presidencia.

En el delicado asunto del narcotráfico, como ha sido el caso por largo tiempo, la colaboración mexicano-estadunidense se mantuvo en medio de recriminaciones, desconfianza y tensión. En 1999, las autoridades de Estados Unidos llevaron a su término una operación encubierta iniciada años atrás, denominada Casablanca, y declararon a varios funcionarios (de nivel medio) culpables de permitir el lavado de dinero del narcotráfico en sus instituciones, los bancos mexicanos Bancomer, Serfín y Confía. Nuestro gobierno consideró que esa operación, de la que no recibió noticia anticipada, era otro ejemplo de acto unilateral de Washington que resultó

en más ruido que nueces por lo bajo de las cantidades “lavadas”, de modo que se vio más como un ejercicio de presión contra México que como un avance en la guerra contra la estructura de los cárteles de la droga. Si bien los operadores de esos cárteles podían lavar en México capitales por poco más de 20 000 millones de dólares anuales, esa cifra era muy inferior a la estimada en operaciones similares dentro de Estados Unidos y en Italia, Rusia, China, Alemania o Francia.

Las reticencias mexicanas a facilitar la extradición inmediata de algunos narcotraficantes que perseguía la justicia estadounidense, como Arturo Páez Martínez del cártel de Tijuana y Luis Amezcua Contreras del cártel de Colima, siguieron siendo fuente de fricción, pero se advirtió una tendencia de México a tolerar que a los “peces gordos” del narcotráfico se les juzgara en Estados Unidos, sobre todo a raíz de algunas fugas espectaculares de capos que cumplían condenas en penales mexicanos de “alta seguridad”.

La certificación anual y unilateral estadounidense, según la calidad de la cooperación de los países de donde provienen —o por donde pasan a Estados Unidos— sustancias ilegales, se mantuvo como punto de desacuerdo y tensión en las relaciones bilaterales. México la calificaba de ofensiva e inútil y estimaba que, si el gobierno estadounidense consideraba necesario —por razones de política interna— someter a escrutinio las acciones de otros contra el narcotráfico, entonces el ejercicio debería ser multilateral, de modo que también Estados Unidos entregara cuentas a la comunidad internacional sobre los resultados de sus medidas contra la comercialización y el consumo de drogas prohibidas. En su visita al país vecino en calidad de presidente electo, Fox manifestó inconformidad con la certificación unilateral y logró el apoyo de un grupo de congresistas estadounidenses para exentar a México de ese humillante procedimiento en el primer año del nuevo gobierno, aunque en principio se mantuvo abierta la posibilidad de revivir la práctica en el futuro.

En cualquier caso, la exención se interpretó como un primer paso para poner en el basurero de la historia una medida que, por su carácter unilateral, descuidaba factores esenciales del problema, como la existencia en Estados Unidos de 35 millones de consumidores esporádicos de drogas y cuatro millones de adictos, cuyo mercado es de 57 000 millones de dólares anuales, o como el hecho de que la mitad de las anfetaminas que circulan en ese país, junto con una parte importante de la marihuana, son de producción local.

En general la Agencia para la Lucha contra las Drogas (Drug Enforcement Agency, DEA) mantuvo una posición crítica y dura contra México, apoyada por el presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el ultraconservador Jesse Helms. En contraste, el general Barry McCaffrey, director de la Oficina Nacional para el Control de las Drogas (Office of National Drug Control Policy, ONDCP), sistemáticamente buscó evitar conflictos y procuró negociar con el gobierno mexicano. Éste fue un caso clásico de diferencias entre organismos oficiales que, de manera deliberada o no, permitieron al gobierno estadounidense el uso simultáneo de instrumentos “duros” y “blandos” de presión, negociación y cooperación.

Como en el pasado, el tema del respeto por 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 muchos otros países. El Departamento de Estado, a coro con organizaciones no gubernamentales estadounidenses (Americas Watch, por ejemplo) e internacionales (Amnistía Internacional), sostuvo que en México la situación de los derechos humanos dejaba aún mucho que desear. En el caso específico de Chiapas, las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores persistieron en mantener una demarcación muy estricta para los observadores extranjeros y, en algunos casos, terminaron por expulsarlos, acusándolos de intervenir “en asuntos internos mexicanos”; la mayoría de

los deportados eran europeos, pero hubo también algunos estadounidenses. Estas expulsiones y otros obstáculos para la observación externa fueron en realidad contraproducentes, porque sirvieron para mantener el tema en la prensa internacional.

Al concluir 2000, insistir en que los derechos humanos eran un asunto de la política nacional se antojaba como una interpretación anacrónica de los conceptos de “soberanía” e “injerencia externa en asuntos internos”. Como resultado del cambio de gobierno en México, hubo un giro en la materia: la mejor manera de evitar la sospecha de que en el país se violaban los derechos humanos era abrir de par en par las puertas a los observadores y aprovechar sus opiniones como un instrumento más para propiciar el cambio estructural.

EVALUACIÓN GENERAL

En el bienio 1999-2000, los vínculos de México con el exterior no tuvieron cambios bruscos, mucho menos rupturas. La relación con Estados Unidos —y con Canadá por añadidura— siguió estando determinada por el marco económico, político y jurídico del TLCAN. No obstante, las presiones estadounidenses para incluir ahí los energéticos mexicanos (petróleo y electricidad) siguieron contrarrestadas por lo que quedaba en México de “nacionalismo revolucionario”, que sin duda libraba ya una lucha de retaguardia.

La firma de un tratado de libre comercio entre México y la UE a finales del gobierno de Zedillo fue un gesto políticamente significativo pero de poca importancia real, pues para entonces los nexos de México con Estados Unidos eran más sólidos que nunca en su historia, y no parecía ya muy creíble la aspiración de equilibrar la presencia estadounidense con la europea, como fue el objetivo mexicano desde el ocaso del siglo XIX hasta casi finales del XX. En ese tratado los euro-

peos exigieron, como es su costumbre, incluir la llamada "cláusula democrática" (a diferencia de Estados Unidos cuando negoció el TLCAN), que México se resistió a aceptar inicialmente, escudado tras una definición ortodoxa de soberanía que, en la práctica, ha ido perdiendo sentido desde que terminó la guerra fría.

Lo más notable del bienio examinado fue lo que no sucedió, que también se relaciona con el final de ese periodo de tensión internacional, del que salió triunfante Estados Unidos: es un hecho que el cambio del partido en la presidencia de México tuvo lugar sin que Washington lo obstaculizara. En 1988, cuando los partidos de oposición y numerosos observadores nacionales y extranjeros pusieron en duda el triunfo del candidato presidencial del PRI, Carlos Salinas de Gortari, en razón del cúmulo de irregularidades en las elecciones, los gobiernos de Estados Unidos, los países europeos y latinoamericanos, Japón e incluso los de las naciones socialistas que quedaban respaldaron la continuidad del PRI en la presidencia, que duraba ya 59 años consecutivos. Esa vez, la oposición al PRI estuvo encabezada por disidentes de ese mismo partido con apoyos de la izquierda, como en otras ocasiones, y la posibilidad de un cambio político en México de orientación izquierdista no era aceptable para Estados Unidos ni para los demás países con intereses en el nuestro. En contraste, cuando en 2000 se replanteó la posibilidad del cambio político mexicano en un escenario mundial donde ya no había Unión Soviética y uno interno donde la oposición no era de centro-izquierda, sino de derecha, ningún actor internacional puso objeción, y muchos vieron con simpatía que la postergada modernización política de México se llevara a cabo sin desafiar ninguna de las bases del modelo económico establecido (el de una economía de mercado y globalizada), en el entendido de que el nacionalismo emanado de la Revolución no era ya la guía para el presente ni, sobre todo, para el futuro.