

LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: CUESTIONES FUTURAS*

GUY F. ERB y CATHRYN THORUP

EL PUNTO DE PARTIDA

LA INTERDEPENDENCIA de México y los Estados Unidos es lo suficientemente fuerte como para que los acontecimientos de México puedan influir sobre el cauce de los Estados Unidos hacia sus metas nacionales. El reconocimiento del impacto de este país sobre México tiene ya una larga trayectoria, si bien se deja sentir más agudamente en México.

Los signos de esta interdependencia son evidentes en muchas áreas, entre las cuales las siguientes podrían ser ilustrativas:

El comercio. Las importaciones de México y las exportaciones hacia este país son de una importancia crítica para las empresas, granjas y sindicatos norteamericanos.¹ Por ejemplo, después de la crisis económica de México de 1982, se perdieron 200 000 empleos norteamericanos como consecuencia del recorte que México hizo de sus importaciones; y, por otra parte, una de cada cuatro de las principales empresas norteamericanas sufrió pérdidas por la recaída económica de México y por la imposición del control de cambios.²

Las finanzas. Cientos de bancos norteamericanos y extranjeros se ven implicados en el ajuste económico de México y su esperada recuperación.

Los energéticos. El surgimiento de México como uno de los principales proveedores de petróleo inició un nuevo periodo en sus relaciones económicas y políticas con los Estados Unidos y, de hecho, con el mundo entero.

La cultura. El arte y las costumbres de México enriquecen a la sociedad norteamericana.

Las comunicaciones. Trabajadores, turistas, estudiantes, la comunidad de negocios y los académicos entretienen un complejo de relaciones comerciales, profesionales y personales.

La capacidad de los dos países para manejar esta interdependencia no ha podido, sin embargo, seguir el ritmo de crecimiento de la interacción comercial y social. Los beneficios potenciales que podrían surgir de estos vínculos íntimos permanecen aún insuficientemente explorados, dado que persisten fre-

* Traducción de Santiago Quintana.

¹ Mark Andrews, "Farmers Need the I.M.F.", *New York Times*, 7 de noviembre de 1983.

² "Significant Percentage of U.S. Corporations Hurt by 1982 Mexican Economic Collapse", Probe International, Stamford, Connecticut, 1º de septiembre de 1983.

cuentas malentendidos entre los funcionarios mexicanos y norteamericanos que toman las decisiones, en todos los niveles de la vida pública. A pesar de los extensos y crecientes vínculos comerciales, financieros, sociales y culturales entre ambos países, estereotipos como "el tío Sam" y "al sur de la frontera" siguen caracterizando la visión que cada país tiene del otro.

En parte, estos conceptos erróneos se deben a la asimetría de la relación mexicano-norteamericana. Los Estados Unidos, como potencia militar y política, tienen una participación predominante en los sectores industriales, agrícolas y de servicios mundiales. México, por otra parte, si bien se encuentra entre los diez más importantes de acuerdo con ciertos indicadores económicos, no puede equipararse a los Estados Unidos en términos económicos, y mucho menos políticos y militares.

Esta asimetría contribuye al descuido y la ignorancia acerca de México que persisten en los Estados Unidos, interrumpidos sólo esporádicamente por acontecimientos como la expansión de las reservas petroleras mexicanas, una crisis financiera, o bien enfoques divergentes en cuanto a política exterior. La propia naturaleza de esta relación asimétrica propone una obligación especial por parte de los Estados Unidos de ejercer su poder con sabiduría y recato al perseguir sus intereses nacionales en su trato con México.

La disparidad en tamaño y poder refuerza la percepción de dependencia que México tiene hacia los Estados Unidos, produciendo un enfoque cauteloso en las medidas de política que puedan acercar a ambos países. Los líderes mexicanos no pueden olvidar fácilmente los conflictos de su nación (y las pérdidas de territorio) con Estados Unidos. Consecuentemente, tienden a subestimar el grado en que la economía, la sociedad y la política exterior mexicana inciden sobre los intereses norteamericanos.

Sin embargo, existen notables diferencias entre las actuales relaciones entre México y Estados Unidos, y aquellas que se dieron en los primeros años de este siglo. Hasta los años cuarenta, el debate norteamericano de las políticas hacia México se enfocaba en cuestiones como "intervención armada o no intervención, reconocimiento o no reconocimiento, presiones económicas o ayuda económica", etc.³ Hay elementos de esta última política que permanecen en los debates, pero los otros han dado su lugar a una aceptación de la necesidad de resolver los problemas entre México y los Estados Unidos sin hacer uso de la fuerza.

AD HOC AD NAUSEAM

La necesidad de administrar la interdependencia ha crecido en la medida en que los cambios en ambos países han reducido algunas de las disparidades entre ellos. En tanto México se desarrolla, la asimetría da lugar a una interdepen-

³ John W. Sloan, "United States Policy Responses to the Mexican Revolution", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 10 (noviembre de 1978), p. 307.

dencia económica en actividades industriales y agrícolas como la producción de acero, automóviles o legumbres de invierno. Mientras la economía norteamericana se transforma, las industrias tradicionalmente fuertes se hacen más vulnerables a la competencia mexicana y a la de otros países en desarrollo de rápido crecimiento.

Los cambios también afectan las actitudes en cada país. Algunos en los Estados Unidos ven a México como si fuera un naciente Japón, rico en energéticos, en la frontera sur. En México, la confianza producida por el desarrollo económico fluctúa. La crisis de 1982-1983 cortó la ebullición del *boom* energético y la reemplazó con renovados temores de dominación económica norteamericana y con una preocupación por el impacto social del lento crecimiento en México.

Hay problemas específicos e inmediatos que ocupan a los diseñadores de políticas de ambos países, impidiéndoles tomar la perspectiva de largo alcance de lo que los países pueden lograr juntos. El comercio, las inversiones, las políticas hacia América Central, y la creciente preocupación norteamericana en torno a los inmigrantes indocumentados (muchos de los cuales provienen de México), son todos temas que ameritan, pero que no reciben, un escrutinio cuidadoso con base en consultas constructivas y continuas entre México y los Estados Unidos.

Al contrario, ambos gobiernos utilizan un enfoque netamente pragmático para la resolución de los problemas. Los periódicos compromisos oficiales de consultas institucionalizadas no han podido reemplazar el enfoque casuístico en lo que toca al comercio, las finanzas, la migración, los problemas fronterizos, la pesca y otras cuestiones en las que están en juego los intereses de ambos países.

Tampoco han producido resultados tangibles los llamados a acuerdos bilaterales de base amplia o a negociaciones en un marco multilateral. Evidentemente, tanto el gobierno mexicano como el norteamericano sienten poca presión para buscar acuerdos amplios o sentar principios acordados como marco de su relación. A veces, el enfoque *ad hoc* en las cuestiones bilaterales parecería servir mejor a los objetivos tácticos de cada gobierno.

Así, el gobierno de los Estados Unidos evita la negociación que abarque varios sectores, que pudiera requerir concesiones importantes, cambios de política o bien de legislación. No existe un consenso en los Estados Unidos en torno a políticas de respuesta hacia México, dado que los diseñadores de políticas norteamericanos deben siempre enfrentarse a una oposición potencialmente significativa hacia las iniciativas mexicano-norteamericanas en una u otra clientela política norteamericana.

Así, México hace tiempo para aumentar su poder de maniobra proveniente del desarrollo de sus recursos energéticos y de la importancia creciente de su economía como consumidor de bienes y servicios norteamericanos. En 1979, por ejemplo, la explotación de sus reservas energéticas permitió a México entablar una negociación ventajosa con los Estados Unidos en torno al precio del gas natural. Entre 1982 y 1983, la influencia derivada de décadas de creci-

miento rápido y estabilidad entró en juego en tanto que los gobiernos mexicano y norteamericano, la Reserva Federal y los bancos comerciales negociaban soluciones a la crisis económica.

Sin embargo, la falta de un marco acordado sí implica ciertos costos. Las soluciones *ad hoc*, o los intentos de solución, pueden producir políticas incoherentes. Por ejemplo, las medidas comerciales y financieras pueden obrar en contraposición. El paquete financiero que los Estados Unidos apoyaron en 1982 para sacar a México de la crisis se siguió de restricciones norteamericanas a algunas exportaciones mexicanas, y de un fracaso para resolver las diferencias en política comercial que inhiben el comercio entre ambos países —la responsabilidad en todo esto la comparten en cierta medida ambos gobiernos.

También, la ausencia de un acuerdo sobre principios y medidas para facilitar el comercio y la inversión ha dificultado el pleno desarrollo de la relación económica. No obstante, los mercados mexicano y norteamericano se ligan de muchas maneras, y la atracción mutua del comercio y la inversión ha sido tan fuerte que hasta 1982 las empresas comerciales se mantenían en niveles relativamente altos a pesar de la incapacidad de ambos gobiernos para proveer un marco más predecible para los negocios. En tanto México transita por la cuerda floja entre la austeridad y la recuperación económica, los flujos comerciales entre México y los Estados Unidos se recuperan, mientras que la inversión extranjera directa todavía padece un rezago con relación a los niveles del periodo de alto crecimiento.⁴

Es por lo tanto concebible que el enfoque *ad hoc* tradicional de relaciones de gobierno a gobierno perdure en el futuro próximo. Sin embargo, los acontecimientos domésticos e internacionales podrían obligar a México y a los Estados Unidos a considerar medios alternativos para administrar su relación.

PRAGMATISMO BAJO PRESIÓN

Las elevadas tasas internacionales de crecimiento económico de los años sesenta y setenta se vieron interrumpidas por las recesiones internacionales de 1974-1975 y 1980-1982. En términos globales, la última década se caracterizó por los precios erráticos de las materias primas, las fluctuaciones en el precio del petróleo, las crecientes tasas de interés, la recesión con tasas divergentes de recuperación, altas tasas de inflación, y el creciente desempleo en las naciones desarrolladas. El volumen del comercio mundial, que aumentó entre 9 y 10 por ciento en los años sesenta y en 6% en los setenta, se estancó a principios de los ochenta. Este tipo de dificultades no tienen remedios fáciles. El panorama de la recuperación global en los próximos años es incierto. La posibilidad de prácticas comerciales de “vecinos limosneros” es grande.⁵

⁴ “Will Mexico Make It?”, *Business Week*, 1º de octubre de 1984, pp. 74-88.

⁵ Ariel Buira, “Mexico’s Current Financial Crisis”. (Conferencia dictada en el Overseas Development Council, Washington, D.C., 14 de diciembre de 1982.)

Los Estados Unidos emergieron de la recesión de 1981-1982 con un rápido crecimiento y una baja pronunciada del desempleo. Sin embargo, un enorme déficit comercial norteamericano puso en entredicho las perspectivas a largo plazo de los Estados Unidos, y por extensión las de México. Entre las causas del déficit comercial norteamericano estaban los recortes a las importaciones de México y de otros países latinoamericanos, los grandes déficit presupuestarios federales, las altas tasas de interés y el dólar fuerte.

Si bien la recuperación económica de México debe basarse en acciones por parte del gobierno y de corporaciones mexicanas, las tendencias económicas en los Estados Unidos influyen considerablemente en la capacidad que podría tener México para recuperar y mantener un crecimiento económico fuerte. Si la economía norteamericana fallara, la recuperación de México se vería adversamente afectada. Los ciclos económicos de “pare y siga” norteamericanos obstaculizarían los esfuerzos mexicanos para crear condiciones económicas estables que promuevan estabilidad social y política.

Hasta las crisis de 1976 y 1982, México dependía exitosamente de un crecimiento global rápido —consolidado hacia fines de los años veinte por la constelación de fuerzas políticas que aún gobiernan a México— que proveía la base económica para la estabilidad económica. El crecimiento rápido y sostenido (con un promedio del 6% en un periodo de tres décadas) constituyó el símbolo del desarrollo mexicano hasta la crisis económica de 1976. En ese año, el crecimiento fue sólo del 2%, la inflación subió al 27% (de 5% en los años sesenta), y el déficit de cuenta corriente era de 3 billones de dólares. La deuda externa había crecido de 6 billones en 1970 a 22 billones de dólares en 1976.⁶ Una pérdida de la confianza en las políticas domésticas —típica del último año del ciclo político mexicano de seis años— produjo cuantiosas salidas de capital.

El descubrimiento de grandes reservas petroleras en 1976-1977 permitió al país revertir la situación y lograr tasas de crecimiento muy elevadas cuando otros países encaraban una recesión. De hecho, el petróleo aisló a la economía mexicana de los *shocks* externos de fines de los años setenta. Sin embargo, como piedra angular de la economía, el petróleo constituía una espada de dos filos, ya que produjo importantes dislocaciones y permitió al gobierno eludir reformas económicas que se veían venir desde antes del anuncio de los descubrimientos de petróleo en 1976.

Si bien el presidente López Portillo había prometido que la de México sería una “economía con petróleo” y no una “economía del petróleo”, el país empezó a depender cada vez más de un crecimiento basado en el petróleo, así como de préstamos externos basados también en ese recurso. El ambiente de crisis que había caracterizado a México en 1976 y que contribuyó al lanzamiento de una importante reforma política en 1977 desapareció con la reanudación del crecimiento económico en 1978-1979. La bonanza petrolera dificultó la justificación política de la ejecución de duras reformas políticas y

⁶ Gabriel Székely, “The Impact of Petro-Dollars on Mexico’s Political Economy”, trabajo sin publicar, Overseas Development Council, p. 2.

económicas que se contemplaban desde la perspectiva “antes del petróleo” de 1976.⁷

Las desventajas del desarrollo basado en el petróleo se hicieron dolorosamente claras en 1981, cuando el precio del petróleo comenzó a caer. De la noche a la mañana el ambiente del país cambió de la euforia a la ansiedad, y este cambio significó la pérdida de la oportunidad de utilizar el petróleo como medio de allanar el proceso de reformas y de lograr un crecimiento autosostenido de largo alcance.⁸ Así, en 1982 México debía encarar muchos de los problemas que exitosamente pudo ignorar hacia fines de los años setenta.

En los buenos y en los malos tiempos, México ha luchado por mantener una política económica autónoma, subordinando todos los aspectos de sus relaciones económicas internacionales al principio supremo de establecer con independencia los objetivos de desarrollo. Hasta la gran expansión de su producción petrolera de fines de los setenta, el país había podido mantener una línea de política relativamente independiente por su impacto limitado en la economía global. Como actor relativamente menor en los mercados comerciales y financieros internacionales, México cosechaba tanto los costos como los beneficios de la dependencia. Si bien podría verse seriamente afectado por eventos externos como el impuesto adicional a las importaciones norteamericanas de 1971, las propias acciones de México no implicaban retos serios a la autonomía de sus políticas.

El desarrollo de México, no obstante, lo ha elevado en rango económico internacional a ser una potencia industrial intermedia. Aun así, los acontecimientos recientes muestran lo vulnerable que es su economía doméstica ante limitantes tanto internacionales como domésticas. Aunque muchos en México vieron los energéticos como la base para un renovado compromiso de política económica independiente, en realidad la dependencia del petróleo y de préstamos del exterior trajo consigo una interdependencia acentuada. La interacción de México con la economía mundial parte de los efectos acumulativos de tres décadas de avance y diversificación industrial, así como del petróleo y de su deuda externa. Consecuentemente, las políticas mexicanas de desarrollo ya no tienen relativamente poca importancia para otras naciones, particularmente para los Estados Unidos. El comercio entre México y los Estados Unidos, las inversiones y las políticas industriales, probablemente crearán tensiones en el enfoque casuístico de solución de disputas que ambos gobiernos han empleado hasta ahora.

La relativa libertad de acción de la que México ha gozado en lo que toca a políticas de desarrollo, ha tenido su contraparte política en la aceptación norteamericana de una política exterior mexicana muy visible y autónoma. Esta aceptación se basa en parte en la percepción que tienen los Estados Unidos

⁷ Kevin Middlebrook, “Political Change and Political Reform in Authoritarian Regimes: The Case of Mexico”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Paper núm. 103, Washington, D.C., 1981, p. 57.

⁸ Székely, *op. cit.*, pp. 2-3, 16-17.

del vínculo entre la política exterior y la estabilidad política doméstica de México. Rara vez la búsqueda de una política independiente por parte de México ha provocado la consideración de una respuesta económica en el gobierno de los Estados Unidos. Pero en la medida en que los Estados Unidos asuman una postura internacional más afirmativa respecto a Centroamérica y el Caribe, y en tanto los dos partidos políticos más importantes de los Estados Unidos compitan por apoyo político al abogar por una defensa agresiva de los intereses económicos norteamericanos, el aislamiento de las cuestiones económicas respecto a las preocupaciones de política exterior tenderá a hacerse más difícil.

Muy probablemente sea éste el caso si las negociaciones específicas *ad hoc* continúan sin el beneficio de un marco acordado de principios y obligaciones mutuas.

TRES CUESTIONES CLAVE

¿Cuáles serán las opciones de políticas asequibles en las relaciones mexicano-norteamericanas en los próximos cinco o diez años? ¿Cuáles son las bases de esta relación? La atención de los que planean políticas en términos generales se sigue enfocando en los acontecimientos a corto plazo y, por ello, lo “inmediato” supera lo “importante”. Sin embargo, resulta imperativo que los intereses más amplios de ambos países no se pierdan en los detalles de la interacción cotidiana y de la contención de la crisis.

Tres cuestiones amplias dominarán las relaciones mexicano-norteamericanas a mediano y largo plazos: la seguridad, el comercio y las inversiones, y la interacción social que se extiende profundamente hacia el interior de cada país.

Cada país observa estas cuestiones desde la posición ventajosa del “interés nacional”, y las perspectivas son muy diferentes —reflejan a veces percepciones contrastantes, pero expresan ocasionalmente estrategias u objetivos de desarrollo nacional en conflicto.

La seguridad nacional

Desde la restauración del orden en el México posrevolucionario hacia fines de los años veinte, los Estados Unidos han tendido a definir sus intereses de seguridad en este país primordialmente en términos del potencial de inestabilidad política en su frontera sur. Inicialmente esta preocupación norteamericana estaba motivada, en lo fundamental, por el deseo de salvaguardar los intereses económicos de los Estados Unidos en México. Actualmente, sin embargo, el interés del gobierno de los Estados Unidos en la estabilidad del sistema político mexicano (que se relaciona estrechamente con el desarrollo económico de México) también incluye una preocupación por el impacto potencial de la inestabilidad política en el suministro de energéticos, así como por su relevancia respecto a la rivalidad Este-Oeste y a los conflictos centroamericanos.

Para la élite que formula la política exterior de los Estados Unidos, las causas de la inestabilidad en México y en otros países latinoamericanos constituyen una fuente de considerable acuerdo. Algunos sostienen que fuerzas externas, principalmente la Unión Soviética y Cuba, son la fuente más importante de inestabilidad y conflicto. Si bien no rechazan totalmente la importancia de las condiciones económicas y sociales y de las medidas para elevar los niveles de vida, los que abogan por esta perspectiva dan gran importancia a la eliminación de influencias externas —mediante acciones militares, si es necesario— y a la resistencia a incursiones militares apoyadas por estos dos países.⁹ El informe del Diálogo Interamericano ilustra una perspectiva alternativa: “Las raíces fundamentales de la inseguridad —y los problemas básicos de la seguridad— en este hemisferio son principalmente económicos, sociales y políticos, y no militares. En segundo término, las fuentes de la inseguridad son principalmente internas en cada nación, y [. . .] las influencias externas son secundarias.”¹⁰ El informe argumenta que la seguridad colectiva queda mejor servida si existe un reconocimiento de que “aun donde haya una dimensión militar del conflicto, como en Centroamérica, las soluciones radican en última instancia en el desarrollo social y económico, y en el diálogo político, mas no en las armas ni en los consejeros militares”.¹¹

Al contemplar el complejo y poco entendido sistema político que gobierna a un país con una pobreza generalizada y una distribución del ingreso muy desigual, los líderes norteamericanos de todas las creencias han sentido que muchos factores justifican su vieja preocupación por la estabilidad política mexicana. El sistema político mexicano, con la que pareciera su casi ilimitada capacidad de equilibrar las fuerzas de una oposición leal, semileal o desleal,¹² ha constituido una fuente de constante asombro para los observadores externos.¹³ Sus líderes ven la revolución en el extranjero como un “último recurso” aceptable para dar lugar al cambio social, aun si se limita y canaliza cuidadosamente la oposición doméstica. En el plano internacional, aceptan el pluralismo político y económico.

Tanto las complejidades del sistema político mexicano como la incierta duración del actual periodo de ajuste económico, dificultan la predicción de las perspectivas de México a corto y a largo plazo. Los funcionarios mexicanos y muchos observadores externos informados apuntan hacia la larga y exi-

⁹ *Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1984.

¹⁰ “The Americas at a Crossroads. Report of the Inter-American Dialogue”, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, The Smithsonian Institution, abril de 1983, p. 40.

¹¹ *Ibid.*

¹² En torno a la discusión de los conceptos de oposición leal, semileal y desleal, véase Juan Linz, “Crisis, Breakdown and Reequilibration”, en J. Linz y A. Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.

¹³ El presidente Miguel de la Madrid expuso los parámetros de la diversidad ideológica en México en una entrevista, “Mexico’s President Answers Critics”, *Wall Street Journal*, 10 de septiembre de 1984.

tosa experiencia del sistema de equilibrar los diversos grupos de interés del país. Tal vez en México se haya agotado lo que se podría llamar la "fase fácil" del ajuste político. Un ciclo de decreciente flexibilidad, represión y crisis sobrevendría si México no lograra seguir los pasos hacia mayor competencia política y debate público que se tomaron durante el proceso de reforma política de 1977.

La apertura del sistema político mexicano no podría llevarse a cabo de la noche a la mañana. Mientras esto sucede, resulta concebible que el gobierno pueda hacer uso de la represión si se ve enfrentado a una creciente agitación y descontento como producto de las penurias económicas y de una participación política insuficiente.¹⁴ Si la recuperación económica y la reforma política progresan con rapidez, sin embargo, se podría evitar un sesgo hacia un autoritarismo en aumento. En México la estabilidad política por la vía de las reformas se predica en gran medida con base en el desarrollo económico. El elemento crítico en el proceso de ajuste económico y político es el factor tiempo. En términos políticos, ¿tiene el sistema el tiempo de lograr una recuperación económica? Hasta cierto punto, las crisis pueden ser útiles en el sentido de que vuelven a examinarse las prioridades nacionales y se crea la voluntad política necesaria para tomar decisiones duras; pero una prolongación de la crisis podría aumentar las posibilidades de inestabilidad económica que tanto los Estados Unidos como México desearían evitar.

Durante la mayor parte de su historia como nación independiente, a México le ha preocupado (y a veces alarmado) la influencia de los Estados Unidos en sus asuntos políticos y económicos. En 1914 y 1916, el gobierno de los Estados Unidos recurrió a la intervención armada en México en respuesta a presuntas amenazas a sus intereses vitales implicados en la estabilidad mexicana. No es de sorprender, por lo tanto, que México eleve sus objetivos de integridad territorial y soberanía a un primer término. De tal manera, la estabilidad doméstica resulta tan importante por su contribución a la relación de seguridad política de México con los Estados Unidos como por la propia continuidad del régimen. En este contexto, la independencia de la política exterior mexicana apuntala conceptos nacionales de soberanía y constituye un instrumento importante para el gobierno doméstico.

La reafirmación que hacen los Estados Unidos de sus intereses vitales en Centroamérica lanza un reto al acuerdo tácito entre México y los Estados Unidos de que la estabilidad de México constituye un objetivo regional de primer orden para ambos países. La formulación de una visión del conflicto centroamericano en términos de la "guerra fría", por ejemplo, ha abierto la posibilidad de una tensión seria entre México y los Estados Unidos. La dimensión Este-Oeste del conflicto centroamericano mete una cuña entre México y los Estados Unidos. Más aún, la búsqueda norteamericana de una solución militar definitiva al conflicto en El Salvador, así como el conflicto de Washington con el régimen de Nicaragua, se emprendieron casi sin tomar en cuenta las

¹⁴ Richard J. Meislin, "For Mexicans, Concern Rises on Civil Rights", *New York Times*, 23 de septiembre de 1984.

sensibilidades de México o las implicaciones de estas políticas norteamericanas en el delicado equilibrio político interno de México entre izquierda y derecha. Cualquier tentativa del gobierno de los Estados Unidos de vincular su apoyo económico a México con la adhesión de éste a la política centroamericana de los Estados Unidos, se daría en detrimento de los intereses de ambos países y empeararía sus relaciones bilaterales.

Si bien a veces los Estados Unidos parecerían poner en duda la alianza ideológica de México con el Oeste, dicha alianza resulta firme tanto en términos económicos como políticos. Sin embargo, las acciones mexicanas son frecuentemente mal entendidas en los Estados Unidos. Un voto o una voz alzada en contra de los intereses norteamericanos se interpreta inmediatamente como un apoyo a los principales rivales de los Estados Unidos, cuando en realidad se trata más bien de una evidencia del deseo de México de subrayar su independencia ante los Estados Unidos, de fortalecer la legitimidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el ámbito doméstico, y de apoyar las preocupaciones de las naciones en desarrollo. México y los Estados Unidos operan desde posiciones muy diferentes de poder relativo, y sus perspectivas tienden consecuentemente a diferir, a veces radicalmente. Una comparación de las percepciones norteamericanas y mexicanas en torno a la seguridad resalta estas importantes diferencias.

La posición oficial mexicana en lo que toca a la crisis de América Central es compleja y concede poca importancia relativa a los problemas Este-Oeste, poniendo énfasis en los orígenes locales de las tensiones regionales. Para México, la crisis tiene profundas raíces en la historia de la región y en las desigualdades de su desarrollo económico y político —v.g., en la incapacidad del régimen de Somoza en Nicaragua y del actual régimen de El Salvador para crear patrones equitativos de desarrollo. Desde la perspectiva mexicana, los regímenes centroamericanos no han podido o no han querido adaptarse a las fuerzas sociales gestadas por el crecimiento económico, por el incremento del comercio, por la creciente comercialización de la agricultura, así como la urbanización. Si acaso existe una interferencia externa en la región, no constituye el “móvil principal” de los conflictos regionales; la resolución del conflicto recae en medidas políticas más que militares y debe “venir desde adentro”. Posponer las reformas en Centroamérica se ve como algo conducente a una mayor polarización interna y, eventualmente, a tensiones sociales muy intensificadas. México, por lo tanto, pone énfasis en la necesidad de proporcionar a estos países una fuente alternativa de apoyo que les permitirá no tener que elegir entre los Estados Unidos y Cuba.¹⁵

Los líderes mexicanos han sostenido durante mucho tiempo la idea de que las naciones no deberían intervenir en los asuntos internos de otras. En 1964, México fue el único país latinoamericano que no rompió relaciones con Cuba.

¹⁵ Los siguientes dos párrafos se basan en Cáthryn Thorup y Robert L. Ayres, “Central America: The Challenge to United States and Mexican Foreign Policy”, U.S.-Mexico Project Series, núm. 8, Washington, D.C., Overseas Development Council, julio de 1982, p. 11.

Esto causó un cierto grado de tensión en las relaciones mexicano-norteamericanas, pero, con todo, se aceptó la adhesión de México al principio de la no intervención; no parecía causar demasiado daño a intereses norteamericanos, y servía al interés compartido fundamental de la estabilidad política mexicana. La doctrina de la no intervención confería a México cierta independencia en sus relaciones con los Estados Unidos, así como respeto al gobierno en organizaciones internacionales y entre sus ciudadanos. Pero los papeles regional e internacional de México han sufrido una importante transformación en los últimos cinco años, y la adhesión estricta a la doctrina de la no intervención podría ya no ser útil para que México alcanzara sus metas actuales, enfrentara sus nuevos retos, o empleara nuevas estrategias de política exterior. Hoy en día, México se ve muy implicado en el proceso de cambio social en Centroamérica. De hecho, sus acciones diplomáticas, políticas y económicas reflejan su propia visión de un desenlace deseable en América Central.

Los líderes del país sistemáticamente han puesto énfasis en la necesidad de dar acomodo a la diversidad política y de canalizar más que oponerse al cambio. Han subrayado la noción de que una seguridad a largo plazo deberá basarse en un desarrollo económico y político. Siguiendo este enfoque, México se ha visto implicado en la iniciativa regional de paz del grupo Contadora.¹⁶ La continuidad, sin embargo, no significa estancamiento. México está en un periodo de transición. Desde 1970 el país ha seguido un curso cada vez más activo en política exterior. De tal manera, ahora México se enfrenta a un nuevo reto: cómo combinar su apoyo tradicional a la no intervención con una política exterior más afirmativa, fusionando la búsqueda de sus objetivos nacionales con el de la estabilidad regional.

Frecuentemente se dice en los Estados Unidos que la política exterior de México es un tanto cínica, que México toma la posición que ha tomado en Centroamérica para "comprar" a la opinión pública nacional. Esta idea arranca de la noción tradicional de que México sigue una política exterior "izquierdista" y una política interna conservadora. Esta tentativa de desacreditar las iniciativas regionales de México resulta demasiado simplista. En primer lugar, da por hecho que México puede desvincular indefinidamente la política externa de la interna. La línea entre las dos se desdibuja a lo largo de la frontera de México con Guatemala. México ya recibe una gran afluencia de refugiados a lo largo de dicha frontera, y le preocupa mucho la probabilidad de una guerra civil en Guatemala. El gobierno mexicano sigue actualmente las políticas —tanto internas como externas— que considera más efectivas para asegurar

¹⁶ El "Grupo Contadora" —compuesto por México, Venezuela, Colombia y Panamá— se estableció en enero de 1983 en la isla de Contadora, Panamá, como una alternativa al "Foro por la Paz y la Democracia". El Foro fue auspiciado por la Comunidad Democrática Centroamericana y apoyado por los Estados Unidos. Los lineamientos del Grupo Contadora para resolver la crisis en Centroamérica incluyen los siguientes puntos: la promoción del diálogo y la negociación, la oposición a la interpretación de la crisis regional como un conflicto Este-Oeste, y el respeto por la no intervención y la autodeterminación. Acepta las iniciativas tanto bilaterales como multilaterales para tratar el conflicto.

sus intereses de seguridad nacional a largo plazo. Considerando los altos riesgos implicados, resulta poco probable que México trate de comprar una paz regional a corto plazo en detrimento de la estabilidad interna a largo plazo.

En segundo lugar, la idea de que México está aplacando a la opinión pública nacional no le da el suficiente reconocimiento al hecho de que, tanto en México como en los Estados Unidos, existen diferencias significativas de opinión en lo que respecta a la situación en Centroamérica. Por ejemplo, las iniciativas regionales de México generaron un considerable debate interno sobre las desventajas económicas que acarrearán y sus efectos en la relación mexicano-norteamericana. Dado que el gobierno mexicano se ha comprometido activamente en la búsqueda de una paz regional, se han hecho ciertas concesiones tácticas que reflejan la complejidad de los intereses implicados, así como la diversidad interna de puntos de vista.

Resulta claro que, en gran medida, el gobierno de Reagan ha dictado la agenda para discutir la resolución del conflicto en Centroamérica (haciendo hincapié en el conflicto Este-Oeste). Pero México —tanto como actor independiente como mediante su participación en el grupo Contadora— también ha influido significativamente en el debate de políticas.¹⁷ El grupo Contadora ha aumentado los costos políticos norteamericanos —tanto nacionales como internacionales— de una implicación militar unilateral norteamericana en Centroamérica, y mantenido abierta la posibilidad de negociación como opción alternativa viable. El Congreso de los Estados Unidos y el público norteamericano han mostrado un creciente interés en los esfuerzos del grupo Contadora, y el gobierno norteamericano —muy a pesar suyo— ha aplaudido públicamente los esfuerzos del grupo. En septiembre de 1984, el grupo Contadora produjo un borrador de un tratado de paz para la región, que Nicaragua aceptó firmar.

El grupo Contadora también ha ampliado el marco de discusión de la crisis centroamericana. Los países miembros han subrayado las causas internas de la agitación en la región, la necesidad de un desarrollo económico y social regional, y la importancia de hacer la transición de una visión estrictamente militar de la seguridad a una que incluya la cooperación política regional y la interdependencia económica. El grupo ha acercado a los países directamente implicados en la crisis regional para llevar a cabo la discusión de varias alternativas. Existen indicadores de que la decisión de Nicaragua de 1983 en el sentido de apoyar negociaciones regionales se debió al menos en parte a los esfuerzos del grupo Contadora. Hacia mediados de 1984 tuvieron lugar una serie de consultas entre representantes de los Estados Unidos y Nicaragua en México.¹⁸

A pesar de la importancia de las cuestiones de la seguridad centroamericana tanto para los Estados Unidos como para México, las declaraciones del gobierno de los Estados Unidos revelan cierta reticencia a tomar en cuenta

¹⁷ Análisis basado en los acontecimientos hasta septiembre de 1984.

¹⁸ Miguel de la Madrid, "Mexico: The New Challenges", *Foreign Affairs*, vol. 63, núm. 1, 1984.

las dimensiones mexicanas de las políticas norteamericanas en aquella región. El informe de la Comisión Kissinger ilustra la dificultad que tienen los Estados Unidos para incorporar a México en su enfoque hacia Centroamérica y, de hecho, pone en entredicho la primacía que los diseñadores de política norteamericanos otorgaban a la estabilidad política y al desarrollo económico mexicano.¹⁹

Los líderes mexicanos han mostrado la misma reticencia para discutir estos vínculos. El Secretario de Relaciones Exteriores de México trataba el tema hacia fines de 1983:

El conflicto centroamericano nos afecta inevitablemente por razones de proximidad geográfica y continuidad social y cultural. El no atenderlo o ignorarlo significaría el abandono de una responsabilidad histórica y la renuncia tácita a la defensa de nuestros intereses y seguridad nacional. Una conflagración generalizada en el istmo centroamericano tendría muy serias consecuencias políticas, económicas y sociales para México.²⁰

Hacia principios de 1984, el presidente mexicano Miguel de la Madrid declaraba:

una intervención militar [norteamericana], lejos de resolver los problemas, los agravaría y se harían más extensivos en Centroamérica, si no es que en toda el área vecina.²¹

Las diferencias entre las percepciones mexicana y norteamericana de la crisis centroamericana van más allá de la retórica y podrían conducir a un deterioro de la relación. En cierto sentido, las metas últimas de ambos países en la región no son realmente disímiles. La ayuda mexicana — diplomática y comercial — a Centroamérica podría verse como una forma de promover la estabilidad, la interdependencia y el crecimiento económico, evitándose así mayores tensiones sociales. Tanto México como los Estados Unidos tienen fuertes intereses creados en la estabilidad política y el desarrollo económico de la región. Lo que queda claramente en cuestión, sin embargo, son los *medios* por los cuales se lograrán estas metas aparentemente compartidas.²²

A pesar de la similitud de ciertos objetivos en Centroamérica, los Estados Unidos y México tendrán crecientes dificultades para aislar las disputas de política exterior en torno a Centroamérica de su agenda bilateral. En la medida en que ambos países tomen un papel más activo en la región, la probabilidad de un conflicto bilateral se acrecentará.

¹⁹ *Report of the National Bipartisan Commission on Central America.*

²⁰ Comparecencia del secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor, ante la H. Cámara de Senadores. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 30 de noviembre de 1983, p. 14.

²¹ Conferencia de prensa con el presidente De la Madrid, reportada por *New York Times*, 8 de febrero de 1984.

²² Cathryn Thorup, "On Mexico's Indulgence", *Washington Post*, 6 de febrero de 1981.

La intervención norteamericana en Centroamérica ha llevado a los diseñadores de políticas norteamericanos a perder la perspectiva de su objetivo original: la estabilidad política y el desarrollo económico de México. De hecho, las políticas actuales podrían incluso poner en peligro esta meta. La importancia vital de la relación bilateral para ambos países —una relación de mucho mayor significación económica y política, y con repercusiones mucho más intensas que la relación de cualquiera de ambos países con Centroamérica— justifica los esfuerzos para reducir la creciente brecha entre México y los Estados Unidos.

Comercio e inversiones

Los Estados Unidos ven a México como uno de los países en desarrollo más fuertes, con la capacidad para asumir responsabilidades en la arena internacional correspondientes a su nueva jerarquía. México, por otra parte, se ve a sí mismo como un país en desarrollo con derecho a un trato especial y diferente por parte de los países industrializados —particularmente por parte de los Estados Unidos, dados los vínculos históricos y la proximidad geográfica entre ambos países.

Aproximadamente dos terceras partes del comercio total de México es con los Estados Unidos, a quienes corresponde un 75% del total de la inversión extranjera privada directa en México.²³ El paquete financiero diseñado por funcionarios norteamericanos y mexicanos como respuesta a la crisis de México de agosto de 1982 fue una demostración extraordinaria del reconocimiento que hicieron los diseñadores de políticas norteamericanos de la importancia de la estabilidad económica y política de México para los intereses de Estados Unidos. Las medidas comerciales que emprendió el gobierno norteamericano ofrecen un panorama mucho más complejo.

Si bien los Estados Unidos proveen un vasto y creciente mercado para la mayoría de los productos de México, la ausencia de acuerdos comerciales explícitos entre ambos países ha permitido la imposición de impuestos compensatorios como una respuesta al creciente número de quejas por parte de industrias norteamericanas. En dos años, 1981 y 1982, sólo se sometieron tres peticiones de aranceles compensatorios. A partir de 1982 y hasta septiembre de 1984, hubo 22 quejas. Se impusieron contrapesos arancelarios en 11 casos. Además, en 1984, el gobierno retiró productos mexicanos por un valor de 134 millones de dólares de la categoría que puede recibir un tratamiento libre de impuestos bajo el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos (GSP). Esto siguió a un proceso de “gradación” de los productos mexicanos para retirarlos del tratamiento libre de impuestos que había comenzado en 1981. Es posible una nueva “gradación”, dado que la Rama Ejecutiva decide sobre

²³ Testimonio de R.L. Ayres y C. Thorup, “United States-Mexico Relations: An Update”, ante el Subcomité de Asuntos Interamericanos, Comité de Asuntos Extranjeros, Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 10 de junio de 1981, p. 67.

las condiciones de extensión del GSP que están contenidas en la *Omnibus Tariff* y en la Ley de Comercio de 1984. Tales acciones han provocado quejas por parte de México, así como la argumentación de que el pago de su deuda externa requiere mayores ingresos por exportaciones. En respuesta, los funcionarios norteamericanos señalan la dificultad de mantener unilateralmente el acceso a su mercado de productos mexicanos sin la correspondiente reciprocidad.

Los dos países se encuentran en una encrucijada en lo que toca a las políticas comerciales e industriales que cada uno aplicará en apoyo de sus objetivos macroeconómicos. Existe una oportunidad de pasar del actual método *ad hoc* de resolver conflictos comerciales y de inversiones hacia un marco más seguro y estable para el comercio y para el ajuste a una interdependencia creciente.

Ambos países se beneficiarían de una mayor cooperación en el desarrollo energético y en el uso de los recursos humanos, así como de negociaciones sobre barreras comerciales, inversiones y transferencia de tecnología. Ambos países también deben encarar cuestiones internas muy serias, que van desde la competitividad internacional de sus empresas y granjas hasta la distribución interna de los costos y beneficios de dichos cambios.

En los Estados Unidos, la caída en la producción y el empleo en las industrias de los estados del noreste son indicadores de una transformación importante de la industria norteamericana. El crecimiento, en ciertas regiones, de sectores industriales y de servicios, no ha bloqueado las demandas de protección de industrias que ven las importaciones como una amenaza a los beneficios que obtienen de la recuperación económica actual. El dólar fuerte ha puesto a muchas industrias en los Estados Unidos bajo la presión de importaciones muy competitivas. El recurso de la protección contra importaciones es una respuesta frecuente. Además, la mano de obra organizada, que ha logrado ya numerosas concesiones en cuanto a salarios y prestaciones, no está dispuesta a aceptar lo que los líderes sindicales ven como una competencia injusta desde el extranjero por los subsidios que los gobiernos de otros países dan a sus industrias de exportación.²⁴ Consecuentemente, el Congreso hace un llamado a una administración más estricta de las leyes comerciales norteamericanas, y en 1984 se aprobó una legislación que equilibraba la nueva autoridad negociadora comercial con la posibilidad de mayores restricciones comerciales. Las acciones de la administración en 1984 para restringir las importaciones de acero, textiles y otros productos se debieron sólo en parte a la política electoral. Las presiones competitivas y las objeciones norteamericanas al comercio exterior y a las políticas industriales, mantendrán los llamamientos al proteccionismo por un tiempo indefinido.

Si bien México ya estaba permitiendo una gama de importaciones nece-

²⁴ En julio de 1984, dos sindicatos se unieron a la industria textil en una petición de impuestos compensatorios. Véase John D. Greenwald *et al.*, "Certain Textile Products from Mexico", Petición de Impuestos Compensatorios del American Textile Manufacturers Institute, la Amalgamated Clothing and Textile Workers Union, y la International Ladies Garment Workers Union, sometida al Departamento de Comercio por Wilmer, Cutler y Pickering, Washington, D.C., 24 de julio de 1984.

sarias en 1984 —después de un periodo de severos controles sobre las importaciones para combatir la falta de divisas de 1982-1983—, dista aún de llegar a un compromiso a largo plazo en pro de un régimen comercial liberal y de un crecimiento dirigido por el sector exportador. Tanto el gobierno como la industria parecen reticentes a romper con las políticas de desarrollo orientadas hacia el interior y de sustitución de importaciones que México ha seguido desde los años cuarenta.

Tradicionalmente, ambos países han estado en desacuerdo acerca de cuál sería el marco más apropiado para su comercio mutuo. Desde la formación de las instituciones de Bretton Woods y del GATT en el periodo de la segunda posguerra, los Estados Unidos han abogado por el multilateralismo. Los Estados Unidos continúan abogando por soluciones multilaterales a los problemas comerciales de los ochenta, y promueven una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales auspiciada por el GATT y con un énfasis en el comercio de servicios. Esa ronda incluiría una negociación comercial específica entre los países desarrollados y los países en desarrollo. El resultado de dicha negociación Norte-Sur serían concesiones preferenciales por parte de los países desarrollados a cambio de una liberación comercial de los países en desarrollo. El gobierno de Estados Unidos incluyó un incentivo similar en la negociación de su propuesta al Congreso de renovar las preferencias arancelarias para los países en desarrollo.

Las negociaciones multilaterales bajo los auspicios del GATT requerirían apoyo tanto gubernamental como privado para obtener un amplio respaldo internacional y apuntalar las negociaciones hasta su desenlace final. Las negociaciones entre México y los Estados Unidos dentro de este marco multilateral podrían ser prueba tangible del compromiso de ambos países en la búsqueda de la liberalización comercial mutua. Este compromiso también inhibiría a cada país de promover barreras comerciales contra los productos del otro. Las negociaciones multilaterales podrían actuar como freno a la introducción de nuevas restricciones comerciales en tanto puedan los negociadores apuntar con certeza a un eventual intercambio de concesiones que expandieran el comercio. El comercio bilateral entre los Estados Unidos y México aumentaría al atenuarse el proteccionismo, y gracias a la liberación comercial resultante de las negociaciones multilaterales.

Sin embargo, los problemas comerciales mexicano-norteamericanos requieren de una solución urgente. Las disputas sobre subsidios e impuestos compensatorios son tan sólo un ejemplo de las divergencias de políticas que privan al comercio bilateral y a los flujos de inversiones de la seguridad que posibilitaría el que ambos países realizaran todo el potencial de sus relaciones económicas. Las negociaciones bilaterales son necesarias a corto plazo y constituyen un complemento esencial a los esfuerzos norteamericanos de promover una ronda global de negociaciones comerciales auspiciada por el GATT. Esto resulta particularmente idóneo si se toma en cuenta la experiencia de negociaciones comerciales multilaterales previas como guía, y que una nueva ronda se movilizaría apenas hacia mediados o fines de los ochenta, para concluir a princi-

prios de los años noventa. La liberalización resultante de barreras comerciales sólo entraría en efecto en los próximos diez o quince años.

Los flujos comerciales entre México y los Estados Unidos son significativos, pero la ausencia de un marco acordado de política comercial reduce las oportunidades de mayores intercambios comerciales entre comerciantes e inversionistas de ambos países. Actualmente, los dos gobiernos intentan arreglar conflictos de una forma casuística.²⁵ Una alternativa sería la negociación de un acuerdo comercial bilateral según los lineamientos que se sugieren a continuación.

Para hacer una contribución duradera al desarrollo de ambos países, los arreglos de comercio bilateral deberían buscar un empleo eficiente de capital, trabajo y recursos naturales. Si se trazan demasiado estrechamente, o si no se relacionan con el objetivo de incrementar el comercio, las medidas bilaterales podrían limitar, en vez de alentar, el crecimiento económico de ambos países. Una cooperación bilateral bien pensada sacaría a los dos países del enfoque casuístico que se sigue ahora y que consume mucho tiempo, a la vez que inhibe el comercio. Los nuevos arreglos podrían sustituir los acuerdos negociados bilateralmente y las salvaguardias por los pleitos en curso respecto a políticas impuestas unilateralmente y a restricciones comerciales.

Un acuerdo comercial bilateral amplio podría basarse en principios compartidos y podría incluir mecanismos de solución de disputas, así como acuerdos sobre cuestiones clave como los subsidios, impuestos compensatorios, permisos de importación, incentivos a las inversiones, y ciertos requisitos que afectan al comercio y aun a las políticas de inversión. Tal acuerdo ha sido muy tomado en cuenta por líderes empresariales en ambos países, y ha sido objeto de consultas de gobierno a gobierno. Dado que el acuerdo se basaría en compromisos mutuos y concesiones compartidas, incrementaría el comercio y frenaría las nuevas restricciones de una manera comparable a la de los acuerdos multilaterales. Además, ese acuerdo bilateral no excluiría la posibilidad de que ambos países negociaran en un marco multilateral.

La cooperación comercial bilateral también podría englobar los esfuerzos de liberar al comercio dentro de sectores industriales específicos. El pacto automotriz entre los Estados Unidos y Canadá constituye un ejemplo. Ambos países buscan activamente nuevos acuerdos sectoriales de ese tipo en este momento. Los funcionarios norteamericanos y mexicanos apenas empiezan a tener conversaciones.

Los acuerdos sectoriales podrían ser un medio para resolver las diferencias mexicano-norteamericanas que ahora existen en lo que toca a la industria automotriz, electrónica, siderúrgica y otras. La mano de obra y la industria en ambos países enfrentan ajustes difíciles a las cambiantes tecnologías, a los requerimientos de desarrollar industrias de exportación fuertes, y a la competencia de terceros países. Los acuerdos sectoriales podrían ofrecer un medio de facili-

²⁵ El 11 de febrero de 1985, el presidente Miguel de la Madrid expresó su voluntad de considerar un acuerdo más amplio en un discurso a empresarios mexicanos e inversionistas extranjeros.

tar el ajuste en ambos países. Podrían también diseñarse para tomar en cuenta las disparidades entre los dos países, de tal forma que el socio comercial menor se beneficiara significativamente del crecimiento del comercio total.

A pesar de que los Estados Unidos defienden el multilateralismo, los pasos dados recientemente por el gobierno norteamericano revelan una voluntad de buscar acuerdos comerciales regionales o bilaterales —cabe destacar las preferencias comerciales concedidas en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, las negociaciones sectoriales con Canadá, y las negociaciones con Israel sobre un área bilateral de libre comercio. Las medidas bilaterales mexicano-norteamericanas responden a las preferencias políticas actuales de ambos gobiernos, así como a la necesidad inmediata de tratar ciertos problemas cuya solución mejoraría las perspectivas comerciales de los dos países. Una búsqueda más vigorosa de acuerdos bilaterales beneficiaría a ambos países.

El mejoramiento de las relaciones comerciales entre México y los Estados Unidos, y la consecuente expansión comercial, servirían a los intereses de ambas naciones, en el sentido de que México generaría los ingresos por exportaciones necesarios para pagar su deuda externa y para fomentar la entrada de capital extranjero. El control de cambios y la nacionalización de la banca de 1982 lesionaron la confianza nacional y extranjera en lo que toca a la seguridad de las inversiones en México. El desliz de la economía mexicana en 1983 desanimó aún más a los inversionistas —a pesar de las declaraciones de las autoridades mexicanas de que la inversión extranjera era un elemento necesario y bienvenido en las necesidades financieras totales del país, y de que las leyes y los reglamentos se administrarían con la suficiente flexibilidad para fomentar una nueva inversión. Estas seguridades no acallaron los llamamientos en pro de políticas hacia los inversionistas privados que estuvieran claramente definidas y que se aplicaran coherentemente.

La proximidad de México respecto a los Estados Unidos y el tamaño de su mercado interno inducirán —dada la estabilidad política y social que prevalecerá en México durante los años ochenta— que muchas empresas mantengan y aun aumenten sus inversiones en plantas que produzcan para el mercado mexicano o para la exportación. La pregunta clave no es si los flujos de inversiones extranjeras se darán, sino cómo podrán las políticas de inversiones mexicanas elevar al máximo la contribución que los inversionistas nacionales y extranjeros pueden hacer a las estrategias de desarrollo del país. Algunos intereses empresariales extranjeros y mexicanos siguen pidiendo revisiones de las leyes y los reglamentos sobre inversiones extranjeras en México, sobre propiedad industrial y requisitos de comercio e inversión sectorial. Sin embargo, el gobierno mexicano ha preferido un examen casuístico de las inversiones particulares en vez de alterar las leyes y reglamentos correspondientes.

La crisis económica de 1982-1983 agrega una nueva dimensión al debate. La sustitución de importaciones fue un motivo importante en la introducción hace más de una década de la ley que aún regula las inversiones extranjeras. Ahora México se enfrenta al imperativo de aumentar sus exportaciones, y el patrón y los logros de su desarrollo en los años ochenta y noventa se articula-

rán predominantemente en el éxito de su campaña actual para aumentar las exportaciones no petroleras. Las leyes y reglamentos de inversiones extranjeras han alentado ahora a las empresas extranjeras a producir para el mercado mexicano del otro lado de las barreras comerciales y, además, han limitado la capacidad de las empresas extranjeras de crecer o desarrollar nuevas líneas de producción. La capacidad de competir en costos o de dar rápida respuesta a la demanda de los mercados internacionales, no caracteriza a las empresas domésticas o extranjeras en México. Sus horizontes son limitados. Sus incentivos para encarar la competencia son reducidos.

Como algunas recientes decisiones de inversión extranjera lo indican, el señuelo del mercado interno de México y los costos competitivos de la mano de obra, puede pesar más que los reglamentos que ordenan a los productores aumentar sus exportaciones y emplear más materiales de fabricación nacional, y puede inducir importantes inversiones en México. Pero tales políticas pueden provocar —y de hecho provocan— reacciones negativas por parte de las empresas nacionales de Estados Unidos, el mercado al cual va dirigido el grueso de los productos exportados. Los debates acerca de los efectos de la política mexicana comercial y de inversiones en los Estados Unidos son ahora recurrentes en el Congreso norteamericano y podrían conducir a la legislación de restricciones para contrarrestar las políticas e incentivos mexicanos.²⁶

La soberanía de las decisiones de México sobre política de inversiones no se cuestiona. Sin embargo, la interacción de ambas economías es tal que ninguno de los dos países puede actuar sin tomar en cuenta las consecuencias para el otro. México ha resentido durante mucho tiempo su dependencia económica respecto a los Estados Unidos. La tentación de seguir adelante con sus políticas industriales de sustitución de importaciones, independientemente de las consecuencias, debe ser muy fuerte. Pero el desarrollo a largo plazo de cualquiera de las dos economías no se verá beneficiado si se persiguen políticas autónomas que se contrapongan a las medidas que cada país tome contra el otro.

Los empresarios, los trabajadores y los gobiernos de ambos países tienen fuertes intereses en los esfuerzos para prevenir conflictos potenciales al compartir planes y objetivos de inversión. Tales consultas promoverán también ajustes atinados por parte de las industrias y la mano de obra —facilitando las negociaciones de gobierno a gobierno— en lo que toca a las medidas comerciales y de inversión que mejor complementarán las estrategias de las empresas públicas y privadas en ambos países.

México ha iniciado un largo proceso de reconstrucción de la confianza en las perspectivas de su crecimiento y en el ambiente de inversiones. Los inversionistas mexicanos y extranjeros cautelosamente toman los pasos que les permitirán sacar provecho de las bases de un crecimiento renovado creadas por el éxito relativo del programa de austeridad del gobierno en 1983. Lo hacen en circunstancias muy diferentes de las que imperaban antes de la crisis:

²⁶ La preocupación del Congreso en torno a la política de precios y de subsidios de recursos, por ejemplo, salió a la superficie en 1983 y dio pie a un endurecimiento del impuesto compensatorio y de los estatutos *anti-dumping* en el *Omnibus Tariff* y la Ley de Comercio de 1984.

—Los préstamos gubernamentales brutos y garantizados por el gobierno en 1984 son inferiores a los préstamos anuales en los años de auge.

—Las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional, han jugado un papel crítico en el restablecimiento de la economía mexicana sobre una base firme, pero ni el Fondo, ni el Banco Mundial, ni el Banco Interamericano de Desarrollo serán fuentes importantes de capitales a largo plazo para México.

—El control de cambios y el sector bancario controlado por el Estado han sustituido un sistema que permitía un movimiento de capitales relativamente libre.

La caída de los préstamos de la banca comercial da ventaja a las fuentes no bancarias de capital extranjero. El desarrollo del potencial pleno de la economía mexicana requerirá una gama de medidas gubernamentales y empresariales enfocadas a la restauración de la salud financiera de las empresas mexicanas, mejorando la productividad tanto de las empresas privadas como de las paraestatales, y apoyando la diversificación de las exportaciones de México.

Los funcionarios públicos encargados de tomar decisiones, así como los líderes de grupos y sindicatos en ambos países, podrán optar por obstaculizar o alentar el desarrollo de vínculos más fuertes y benéficos entre ambos países. Lo que está en juego es importante: la interacción de las economías de México y de los Estados Unidos es de tal magnitud que un análisis conjunto de las opciones políticas y de sus efectos potenciales en ambas naciones podría contribuir sustancialmente a ganancias en cada país.

La frontera social

Las cuestiones fronterizas bilaterales deben discutirse en el contexto amplio de la creciente interpretación económica, política, tecnológica y cultural de los dos países. Lo que pasa a lo largo de la frontera mexicano-norteamericana es de importancia nacional para los dos países —a pesar de la considerable ignorancia que se da en ambas capitales sobre la naturaleza de los desarrollos fronterizos, y a pesar de la incapacidad actual que muestra cada gobierno nacional para canalizar dichos desarrollos.²⁷

Frente a los vecinos, un país “pone a prueba” su identidad cultural. Los Estados Unidos y México —países con contrastantes desarrollo económico, cultura y participación en los asuntos internacionales— han definido claramente sus límites territoriales, pero éstos se cuestionan constantemente por las realidades de la “vecindad” y la interdependencia. La interacción cultural se extiende hacia el sur o hacia el norte, dependiendo del alcance de los medios masivos de comunicación o de los patrones migratorios. La frontera debe enton-

²⁷ Esta sección se basa parcialmente en notas preparadas por el Proyecto México-Estados Unidos, de Jorge Bustamante, del Centro de Estudios de la Frontera Norte de México, y particularmente en la discusión de cuestiones fronterizas en una reunión del U.S.-Mexico Policy Committee en Racine, Wisconsin, 1-3 de marzo de 1984.

ces concebirse reconociendo la interacción múltiple de ambos países. El hecho es que los flujos recíprocos de personas, capitales, valores y mitos, representa un conjunto de fenómenos significativos, cuya dinámica y dimensiones ninguno de los dos países puede permitirse el lujo de ignorar. Estos fenómenos se extienden muy adentro de cada país. La frontera social, de hecho, podría no tener una definición física:

—Las transmisiones de programas norteamericanos y mexicanos de radio y televisión a través de la frontera llevan a muchas áreas de ambos países noticias, entretenimiento y numerosas impresiones culturales positivas y negativas.

—Muchos mexicanos vitorean a los Dallas Cowboys o a los Dodgers de Los Angeles. Las tentativas norteamericanas de hacerse de la sede del Mundial de Fútbol causaron furia en la ciudad de México.

—La confusión de idiomas es más fuerte cerca de la frontera geográfica, pero las autoridades mexicanas han lanzado programas para combatir el uso generalizado del *Spanglish*; la educación bilingüe es un problema para Texas y California.

—Los restaurantes mexicanos y de comida Tex-Mex se encuentran ahora en todos los Estados Unidos, lo que indica una diseminación del gusto por los tacos en los Estados Unidos tan rápida como la que existe en México por las hamburguesas y la “comida rápida”.

El ímpetu detrás de muchas de estas mezclas es el flujo constante de ciudadanos mexicanos que entran a los Estados Unidos, cuya gran mayoría son indocumentados. La cuota total autorizada de visas norteamericanas para la inmigración de ciudadanos mexicanos es de 20 000 al año. Las estimaciones anuales de inmigración neta de mexicanos fluctúa entre los 300 000 y los 500 000 de una entrada anual total estimada entre un millón a millón y medio de mexicanos (muchos de los cuales permanecen sólo por un tiempo corto). Tomando el total actual de las estimaciones de inmigrantes a Estados Unidos, de los cuales los mexicanos son sólo una parte, el gobierno norteamericano pretende que los Estados Unidos “han perdido el control de sus fronteras”, y hace referencia a las oleadas de la “gente descalza”. Actitudes similares del Congreso subyacen a los esfuerzos por aprobar la Ley Simpson-Mazzoli —“Ley de Reforma y Control de la Inmigración”— que en 1984 estuvo a punto de aprobarse, mas no lo consiguió, en el Congreso. Evidentemente, los líderes políticos norteamericanos responden a un considerable apoyo popular para restringir (o inclusive poner barreras totales) la inmigración hacia ese país.

Por más de cien años, flujos de inmigrantes de México han complementado la fuerza de trabajo de los Estados Unidos. La larga frontera, con gran movilidad de capitales y mano de obra, ha incrementado la vulnerabilidad de México respecto al mercado norteamericano. Existe un mercado de trabajo que va más allá de la frontera, con una demanda de mano de obra de un lado y una oferta del otro. Como resultado, los Estados Unidos constituyen el anfitrión para algunas de las mayores concentraciones de gente de ascendencia

mexicana fuera de la ciudad de México. Resulta dudoso que cualquiera de los dos gobiernos haya tenido alguna vez la capacidad de regular, y mucho menos de frenar, este movimiento de gente. Además, en los círculos de política exterior de Estados Unidos, se empezó a considerar la inmigración como la válvula social de escape que complementaba los intereses norteamericanos en torno a un México estable. La preocupación norteamericana generalizada por el impacto de la inmigración sobre el empleo, el idioma y la cultura en los Estados Unidos ha desgarrado el consentimiento tácito que se daba a la inmigración indocumentada mexicana con base en factores de política exterior.

Los dos gobiernos nunca han tratado la inmigración de una manera coherente. Este problema —difícil en el mejor de los casos— en los últimos años se ha convertido en una preocupación tácita, mas no en un tema de consultas serias entre funcionarios norteamericanos y mexicanos. Como en el caso del comercio, la ausencia de concesiones y de un compromiso compartido para la resolución de problemas, ha dado pie a la búsqueda de soluciones por el cumplimiento y reforzamiento de las leyes norteamericanas.

El *statu quo* sirve a los intereses de ambos gobiernos, hasta cierto punto, en el sentido de que provee un flujo flexible de mano de obra hacia el mercado norteamericano y una fuente de ingresos para los trabajadores mexicanos. Existe, sin embargo, una presión creciente en los Estados Unidos para limitar la entrada de mexicanos, así como una seria preocupación en México de que los derechos humanos básicos de estos trabajadores no se garanticen en los Estados Unidos debido a su situación fuera de la ley.

Los funcionarios gubernamentales en ambos lados de la frontera se preocupan de haber perdido la oportunidad de hacer cualquier cosa constructiva en lo que toca a la inmigración. Los funcionarios norteamericanos sienten que la Ley Simpson-Mazzoli brinda la oportunidad para que los dos países entablen discusiones serias, y expresan su frustración ante lo que perciben como una falta de voluntad por parte de México de tomar cartas en el asunto. Los funcionarios mexicanos, por su parte, sostienen que al tratar esta discusión como un asunto interno, sobre el cual actuaría el Congreso norteamericano, los Estados Unidos excluyen la posibilidad del diálogo. Sienten que la inmigración ya no es propiamente un tema de pláticas de gobierno a gobierno, y les preocupa el que los Estados Unidos intenten invadir cuestiones relativas a la soberanía mexicana al expandir dichas discusiones con la inclusión de una evaluación de la función de la inmigración como “válvula de escape”. Resulta claro que la estabilidad política mexicana es un problema que los funcionarios mexicanos preferirían tratar por cuenta propia.

Es seguro que, aun en ausencia de la Ley Simpson-Mazzoli, los Estados Unidos tomarán las medidas necesarias para mostrar sus intenciones de controlar sus fronteras. En los Estados Unidos, las leyes de inmigración constituyen un vehículo importante de protestas internas contra penurias económicas. La legislación propuesta, sin embargo, no anunció tentativas de cerrar la frontera, un acto que hubiera tenido graves repercusiones políticas y militares en los Estados Unidos.

El papel que desempeñará México en este drama que se desenvuelve está por verse. Ambos países critican las discusiones previas sobre inmigración como “diálogos de sordos”, y subrayan la necesidad de aumentar la comunicación. Parecería que ésta es un área en la cual una presentación bien organizada de México en Washington, así como esfuerzos de educación del público en general, podrían contribuir a la elaboración de una legislación sobre inmigración informada y conducente a una relación bilateral sana.

Una cuestión clave relacionada con el movimiento de personas entre ambos países es la forma en que el desarrollo tecnológico afectará los requerimientos de mano de obra en los Estados Unidos y en México. ¿Cómo afectarán los flujos de mano de obra la creciente automatización y centralización en industrias como la automotriz, la eléctrica, y la textil, o bien el desarrollo de nuevos materiales que sustituyan el aluminio o el cobre? ¿Cómo responderán los diferentes sectores y regiones industriales a la nueva tecnología? ¿Se remplazarán los empleos perdidos en el sector industrial por oportunidades en el sector de servicios? ¿Cómo se afectará el papel de las mujeres en la fuerza de trabajo industrial maquiladora?²⁸ Las estrategias tecnológicas que ahora se están adoptando en el Japón podrían dar claves sobre el futuro de las estrategias corporativas norteamericanas que, a su vez, tendrían implicaciones importantes para México.

En tanto México ascienda la “escalera tecnológica”, competirá con otros países en desarrollo avanzados por el mercado norteamericano, así como por los mercados de otros países industrializados. Por la situación geográfica única de México, sin embargo, algunos desarrollos serán peculiares a las relaciones mexicano-norteamericanas. Es evidente que el desarrollo tecnológico no afectará a todos los sectores por igual, y aún existe una gran incertidumbre en lo que toca a su impacto sobre la creación de empleos, y consecuentemente sobre los flujos de mano de obra. El impacto de la tecnología sobre las industrias maquiladoras fronterizas ilustra el caso.

El papel de México en estos desarrollos no será el de un observador pasivo. El que México no asumiera un papel activo prolongaría la vieja dependencia bajo un nuevo disfraz tecnológico. México debe escoger la tecnología que sea más apropiada a sus necesidades de desarrollo, pero no puede ignorar el impacto que las opciones tecnológicas que tome Estados Unidos tendrán para él.

El suroeste de los Estados Unidos y el noroeste de México resaltan como polos importantes de desarrollo para cada país, y la propia “frontera social” se caracteriza por una creciente interacción, a la vez armónica y conflictiva, que penetra cada vez más en cada país. El ignorar estos desarrollos significaría perder la oportunidad de administrar mejor esta interdependencia. Ninguno de los dos países puede darse el lujo de mantenerse al margen.

²⁸ A las maquiladoras les está permitido, en los Estados Unidos y México, por normas arancelarias, importar ciertas materias primas libres de impuesto a México, y exportar los productos terminados hechos de éstas a los Estados Unidos libres de impuestos, excepto del impuesto al valor agregado en México. Actualmente estas industrias dependen principalmente de fuerza de trabajo femenina.

DAR UNA NUEVA CONFORMACIÓN A LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN

Con la evolución de la relación bilateral en los años venideros, los sectores nacionales en ambos países se enfrentarán a crecientes restricciones económicas y políticas, haciendo que la negociación entre diferentes grupos de interés y opciones políticas sea más difícil. Los Estados Unidos se encuentran en medio de un debate nacional sobre sus prioridades industriales y la dirección de su economía. México lucha con la necesidad de hacer algo en lo que toca a sus desequilibrios estructurales y de reorientar su economía. Ambos países se ven implicados en intensos debates políticos sobre el papel adecuado del gobierno respecto al comercio, el desarrollo industrial y los servicios financieros.

Un debate comparable no ocurre con relación a los problemas fundamentales de la relación bilateral. Ante la ausencia de una percepción de motivos importantes para hacerlo de otra forma, ambos gobiernos continúan tratando los problemas sobre una base casuística y no intentan llegar a acuerdos amplios. Sin embargo, dada la enorme importancia de esta relación bilateral en particular, resulta de trascendencia crítica el examen de las perspectivas para dar una nueva conformación a la relación.

Limitaciones

El enfoque pragmático y casuístico de solución de problemas que actualmente utilizan México y los Estados Unidos se basa, por supuesto, en un marco de premisas no declaradas que han mantenido la relación, pero que no comprometen a ninguno de los dos países con un conjunto de principios.

En los Estados Unidos, este marco implícito se basa en la tradicional preocupación norteamericana por la estabilidad política mexicana. Esta preocupación impone algunos límites a las acciones de los Estados Unidos —sobre comercio o inmigración, por ejemplo— que pudieran afectar adversamente la estabilidad política o social de México y, consecuentemente, los intereses norteamericanos de seguridad. Otra premisa subyacente es la aceptación, en algunos círculos norteamericanos financieros y de política exterior, de la visión de que la deuda pendiente de México amenazaría no sólo los intereses políticos de los Estados Unidos, sino también los crecientes intereses económicos que están en juego para los Estados Unidos en su relación con México. Además, la preocupación de los Estados Unidos respecto a Centroamérica se debe en buena parte a las evaluaciones estratégicas de la importancia de “fronteras de tierra” seguras para Estados Unidos en el equilibrio global del poder.²⁹ Por primera vez desde la expedición Pershing de 1916 y del telegrama Zimmerman de 1917, México ha adquirido una importancia geopolítica como elemento clave en los “accesos sureños” que los Estados Unidos deben defender.³⁰

²⁹ *Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, pp. 91-92.

³⁰ *Ibid.* Para una crítica del análisis de la Comisión, véase Viron Vaky, “Reagan’s Central America Policy: An Isthmus Restored”, en Robert S. Leiken, ed., *Central America: Anatomy*

Las políticas norteamericanas resultantes de este marco implícito no descansan sobre la base de un sólido consenso nacional. Si bien existe un acuerdo general sobre la premisa de que los Estados Unidos tienen un interés vital en México, se carece de un acuerdo sobre políticas de respuesta adecuadas.³¹ Los puntos de vista de los expertos en política exterior y de los que toman las decisiones pueden fácilmente verse permeados por el descontento popular respecto a los elevados niveles de migración indocumentada, así como la oposición a más importaciones de México por parte del sector laboral y de la industria. De tal forma, las políticas bilaterales derivadas del marco implícito resultan frágiles. No se encuentran de ninguna manera bajo el control único de la rama ejecutiva norteamericana. Un cambio en la opinión pública y en las acciones del Congreso podría alterar abruptamente el marco, y consecuentemente las políticas.

Los indicadores de que ya se está dando tal cambio incluyen la *Omnibus Tariff* y la Ley de Comercio de 1984, y el proyecto de la Ley Simpson-Mazzoli.

México, por su parte, también carece de un consenso en qué apoyar su concepción de las relaciones bilaterales. En contraste con los Estados Unidos, en donde las implicaciones plenas de los intereses norteamericanos en el desarrollo de México no son bien apreciadas, casi todos en México tienen una opinión —no siempre favorable— sobre los Estados Unidos y su influencia sobre México. Esto significa que, a pesar de la fuerte centralización del poder en el sistema político mexicano, las iniciativas tomadas respecto a los Estados Unidos requieren de complejos esfuerzos de negociación por parte de las autoridades mexicanas. Significa también que las diferencias de políticas que hoy se tienen con los Estados Unidos reflejan la necesidad política de subrayar la autonomía nacional mexicana, así como divergencias específicas en las perspectivas norteamericana y mexicana respecto a Centroamérica y a las estrategias de desarrollo nacional. Un acercamiento hacia los Estados Unidos en torno a energéticos, comercio o cuestiones migratorias está sujeto, igualmente, a una crítica por segmentos del espectro político mexicano que las autoridades no quisieran enajenar. La referencia explícita a objetivos compartidos de seguridad regional plantearía problemas más serios aún.

La dificultad que tienen los diseñadores de políticas en ambos países para llegar a un acuerdo claro de principios y objetivos compartidos explica la permanencia del enfoque pragmático para el arreglo de disputas. No obstante, las tendencias económicas y regionales imponen crecientes retos al bilateralismo *ad hoc*. Las presiones en los Estados Unidos en pro de restricciones comerciales y migratorias pueden ser demasiadas para que México logre contrarrestarlas

of Conflict, Washington, D.C., Pergamon Press and the Carnegie Endowment for International Peace, 1984.

³¹ En 1983, una encuesta del Chicago Council on Foreign Relations mostró que el 83% de los líderes norteamericanos y casi tres cuartas partes del público en general sentían que México era de interés vital para los Estados Unidos. De manera similar, la mayoría de los norteamericanos entrevistados indicaban una perspectiva favorable de México. *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1983*, Chicago, Chicago Council on Foreign Relations, 1983.

mediante una negociación casuística y con el marco implícito de referencia para sus relaciones económicas bilaterales. De manera similar, la dirección de los acontecimientos en Centroamérica es un portento de las crecientes divergencias políticas entre México y los Estados Unidos.

Además de los constreñimientos internos, los eventos globales también afectan significativamente a las relaciones mexicano-norteamericanas. Se ha señalado que los desarrollos internacionales promueven y limitan las políticas nacionales de México y de los Estados Unidos, y que el deterioro de la economía global ha exacerbado las dificultades económicas de México, en 1976 y ahora. La situación económica internacional ha complicado los esfuerzos de México para restaurar su viabilidad económica y apuntalar el bienestar y la estabilidad sociales. De manera similar, los desarrollos en la arena internacional afectan los contornos de la relación bilateral. Así, el descubrimiento que hizo México de enormes reservas petroleras en una época de crisis energética global ciertamente cambió el tono de las relaciones mexicano-norteamericanas al resaltar temporalmente el poder negociador de México frente a los Estados Unidos, suscitando grandes préstamos e inversiones directas de los Estados Unidos hacia México, y sacando a la luz —de formas muy diferentes— cuestiones de seguridad energética nacional y de planeación del desarrollo en ambos países. Similarmente, los actuales problemas económicos de México adquirieron matices diferentes en el contexto de la crisis internacional de la deuda, de los debates sobre un posible cartel de deudores, y de la recesión mundial. En el caso de la inmigración, también, el Congreso colocó su preocupación en torno a la necesidad de limitar la migración mexicana hacia los Estados Unidos en el contexto amplio de la necesidad de controlar el flujo de inmigrantes de Centroamérica, el Sudeste asiático y otras partes.

El entorno internacional, entonces, puede poner más tensión en las relaciones mexicano-norteamericanas (como lo hizo en el caso de la recesión mundial), o bien puede incrementar el margen que tenga un país para maniobrar frente al otro (como pasó en el caso de la crisis energética). El impacto de los acontecimientos internacionales variará en naturaleza y en fuerza, pero es un factor que deberá tomarse en cuenta al tratar de establecer un marco mutuamente aceptable de cambio en la relación mexicano-norteamericana.

Conflictos

La discusión de los constreñimientos y alicientes al cambio suscitan ideas sobre los objetivos del cambio. Existen tres tipos básicos —o grados— de conflicto que tienden a surgir de la relación bilateral: conflictos debidos a percepciones encontradas; conflictos que tienen una base nacional legítima, pero no garantizan un sacrificio en pro de objetivos bilaterales más amplios; y conflictos que se derivan de contradicciones esenciales entre los objetivos nacionales que persiguen México y los Estados Unidos.

Cada una de las áreas problemáticas mencionadas y discutidas arriba

—seguridad nacional, comercio e inversiones, y la frontera social— es susceptible de los tres tipos de conflicto, a veces concurrentemente. Las perspectivas de cada país pueden basarse en una verdad, pero las conclusiones que se sacan y las demandas que se hacen radican aún, fundamentalmente, en una visión unilateral. Los progresos que puedan hacerse para aminorar este tipo de conflictos requieren aclarar los problemas mediante discusiones bilaterales, más conocimientos académicos, y un debate público.

El segundo y tercer tipo de conflictos son, desde luego, más problemáticos. El decidir que un conflicto pueda tener una base legítima pero que no justifica el sacrificio de objetivos “más elevados”, requiere una imagen clara de qué son dichos objetivos prioritarios, así como una voluntad de colocar las metas a largo y mediano plazo por encima de las de corto plazo, y los intereses más amplios por encima de cualquier sector específico o grupo de interés. Los progresos en la resolución de este tipo de conflictos requieren el establecimiento de un procedimiento claro, pero flexible, para la evaluación de las prioridades nacionales en lo que toca a las relaciones mexicano-norteamericanas, así como un mecanismo para asegurar una distribución justa de los costos y beneficios de estas decisiones, tanto entre como dentro de ambos países.

Un tercer tipo de conflicto —el que se deriva de una contradicción esencial— resulta por supuesto el más difícil. Cada país defiende la búsqueda de sus objetivos nacionales específicos. Podría concebirse que la resolución de conflictos de este tipo condujera a la amenaza o al uso de la fuerza en sí. Dada la naturaleza totalmente inaceptable de esta forma de resolución de conflictos, lo mejor que puede esperarse es: que estos conflictos sean pocos y espaciados; que cuando surjan, puedan ser “administrados” de tal forma que se evite una “resolución” en la que una de las partes le “gane” a la otra; que la intensidad del conflicto pueda ser reducida por esfuerzos concentrados en sus aspectos de primer y segundo nivel; y que puedan tomarse pasos para aislar el conflicto y evitar que ponga en peligro a la relación como un todo. Sin el compromiso norteamericano con un enfoque multilateral de la paz negociada —como podría ser Contadora— un conflicto de este nivel podría desatarse entre México y los Estados Unidos en torno a Centroamérica. La administración exitosa de este tipo de conflictos requiere el reconocimiento en ambos países de la legitimidad del disenso, del acuerdo para estar en desacuerdo.

En situaciones de conflicto en más de uno de los tres niveles, las soluciones implicarán diferentes combinaciones de educación del público, establecimiento de prioridades y disenso respetuoso. Tanto los Estados Unidos como México pueden desarrollar la capacidad para distinguir entre los diferentes tipos y niveles de conflictos —algunos son más amenazantes que otros— para diseñar estrategias adecuadas y descomponer conflictos en gran escala en sus partes componentes, que pueden tratarse más fácilmente.

Opciones

Las opciones para los diseñadores de políticas mexicanos y norteamericanos pueden plantearse como las siguientes:

- Continuar con el enfoque pragmático casuístico;
- Intentar acuerdos bilaterales amplios, entre sectores o en “paquete”;
- Colocar los asuntos bilaterales en un marco multilateral;
- Promover acuerdos nacionales explícitos para la administración de la interdependencia; y
- Buscar el máximo de ganancias unilaterales en un clima de deterioro de las relaciones bilaterales.

Estas opciones no son nuevas. Son familiares para aquellos preocupados con la relación bilateral. Lo que resulta nuevo es el emergente contexto económico y de política exterior que puede obligar a ambos gobiernos a tratar sus diferencias de una forma más abierta y sistemática que en el pasado.

Si bien el enfoque casuístico ha sido objeto de presiones crecientes, al menos es un punto de partida. Ambos países podrían mejorarlo con medidas que de hecho constituyan los primeros pasos necesarios hacia una cooperación bilateral más ambiciosa. Una coordinación mejorada de las políticas que se toman día a día ayudaría a evitar contradicciones obvias y a instigar una voluntad compartida de dar prioridad a la resolución de problemas por la vía bilateral. En este nivel, hay espacio para maniobrar en ambos países. La reacción en los Estados Unidos a la crisis de la deuda mexicana ilustra el caso: la combinación de una toma de decisiones centralizada con poca oposición interna permitió una respuesta creativa a la crisis sin un cambio estructural en la relación.

Algunos recomendarían que los dos gobiernos intentaran ir más allá de tales pasos modestos hacia un acuerdo bilateral en paquete que abarcara a muchos, y aun a todos los sectores de la compleja relación mexicano-norteamericana. De acuerdo con nuestro juicio, no resulta práctico buscar un acuerdo bilateral englobador, que incluya acuerdos sobre comercio, migración y energéticos, para la resolución de cuestiones cotidianas. No sólo no existe una entidad capaz de emprender la vasta tarea de asignar prioridades binacionales a cada asunto, repartiendo costos y beneficios a varios sectores en ambos países, sino que tal tarea enfrenta el problema infranqueable de tratar los asuntos en que los intereses nacionales de los Estados Unidos y México están fundamentalmente en conflicto. La seguridad energética de los Estados Unidos puede estar en conflicto con cuestiones de soberanía nacional de México, y sería difícil imaginar un marco conjunto que resolviera equitativamente ese conflicto o permitiera intercambios en negociaciones entre sectores (como en energéticos y migración, o energéticos y comercio).

Cada país ha buscado defender su capacidad para tratar asuntos bilaterales con base en un entorno multilateral de las relaciones mexicano-norteamericanas. Sin embargo, cada uno ha tendido también a alinearse con organizaciones mul-

tilaterales o agrupaciones regionales que no provocan la atención o el respeto del otro. Una notable excepción fue cuando México recurrió al Fondo Monetario Internacional en 1982-1983 para solicitar ayuda en problemas de balanza de pagos. Una búsqueda conjunta de medios multilaterales para resolver las diferencias mexicano-norteamericanas sería útil, y debería formar parte de un compromiso compartido, a largo plazo, de mejorar las relaciones bilaterales. No obstante, el enfoque multilateral no es una solución a los actuales problemas bilaterales dado el estado relativamente débil de las agencias multilaterales, el proceso lento de su toma de decisiones, y sus retos económicos y políticos a los gobiernos de los Estados Unidos y de México.

Resulta probable que los intentos de remozar las políticas pragmáticas que ahora sigue cada país sean insuficientes para responder a los retos a que se enfrentan. Ciertamente, los asuntos de comercio, migración y seguridad pesan mucho sobre la capacidad de la administración casuística. ¿Acaso justifica esto las tentativas conjuntas de crear acuerdos nacionales explícitos para sectores, productos (por ejemplo, industria automotriz), o asuntos (por ejemplo, relaciones comerciales y de inversión) específicos?

Este concepto implica la aceptación de la naturaleza interdependiente de las relaciones mexicano-norteamericanas, y una voluntad por parte de ambos países de entrar en arreglos bilaterales de disputas y negociaciones internas con grupos de interés en oposición. También implica ir más allá del marco implícito de seguridad y cuestiones económicas. Un marco nacional de la relación de los Estados Unidos con México no requeriría un realineamiento importante de principios o de cambios estructurales en la relación, sino un mayor reconocimiento del hecho que el bienestar político y económico de los Estados Unidos se vincula fundamentalmente al de México. Un reconocimiento comparable de México de intereses mutuos sugeriría que dichos intereses se verían beneficiados por políticas más amplias de cooperación que las existentes bajo el actual enfoque casuístico. Las consultas binacionales buscarían definir los principios y premisas compartidos que ameritaran un apoyo suficiente en ambos países para promover una relación bilateral caracterizada por la cooperación económica y la autonomía política. Tal enfoque —basado en intereses vitales compartidos y sacrificios mutuamente aceptables— buscaría aumentar las oportunidades y los beneficios de la cooperación, al reducir al mínimo el conflicto bilateral. La adopción de un acuerdo de este tipo brindaría a cada país una racionalidad de políticas, un sentido de dirección y una estrategia para la resolución de conflictos.

Los obstáculos para alcanzar esta meta son inmensos. Sin embargo, medidas como las que se apuntan en seguida ayudarían a promover este enfoque:

—Investigación nacional y binacional sobre temas que van desde el número de inmigrantes mexicanos ilegales en los Estados Unidos hasta puntos en común en las estrategias de desarrollo de cada país;

—Una presentación más activa de las perspectivas mexicanas a públicos norteamericanos, y viceversa;

—Construcción de coaliciones entre los países (mediante las cuales los exportadores mexicanos y los consumidores norteamericanos puedan abogar por la reducción de una barrera comercial norteamericana específica, o bien una industria norteamericana y una mexicana puedan seguir una estrategia conjunta);

—Esfuerzos para aumentar la conciencia en cada país sobre los beneficios de una relación cooperativa, y los peligros de los conflictos; y

—Adopción de objetivos acordados a mediano y largo plazo.

La primera opción —el mantenimiento del *statu quo*— podría parecer la más fácil de seguir, en el sentido de que los diseñadores de políticas sólo continuarían con sus actividades conocidas y pospondrían decisiones difíciles. Esto, sin embargo, es una opción cada vez menos viable, caracterizada por oportunidades perdidas, esfuerzos desperdiciados y una falta de dirección.

Las desventajas de la situación actual se han resaltado a lo largo del trabajo —malentendidos, políticas contradictorias, limitación de los daños, y el énfasis en lo inmediato en perjuicio de las metas a largo plazo. Además, el enfoque casuístico ya no podrá mantenerse. Las tendencias de deterioro económico y las diferencias de políticas en torno al comercio y las inversiones, o bien Centroamérica, pueden empujar la relación hacia el conflicto y la competencia. En ausencia de un movimiento hacia acuerdos más amplios, la alternativa del *statu quo* bien podría constituir un severo deterioro del comercio bilateral, las inversiones y las relaciones exteriores en tanto que cada país persigue una ventaja “unilateral”.

Los desacuerdos de seguridad regional, la creciente competencia económica y la impaciencia en ambos países por percepciones de una injusta distribución de costos y beneficios en la relación —tanto entre como dentro de los dos países— podrían conducir a la erección de barreras de interacción. Tales muros —literales y figurados— se erigirían en uno o ambos países para bloquear la inmigración, reducir los flujos de capitales, retardar la cooperación a lo largo de la frontera, reducir la coproducción, decrecer el comercio y limitar las ventas de petróleo. Si bien tales acciones podrían parecer extremas y exageradas, existen grupos de interés en cada país que las promueven. La toma de un rumbo binacional, separado, hacia esta opción, sería indeseable, ineficiente y carente de visión.

Visión del futuro

Los retos a la relación bilateral son demasiado críticos como para permitir a cualquiera de las dos naciones una complacencia respecto a su capacidad de seguir dependiendo de soluciones pragmáticas a los problemas. Es necesaria una cuidadosa mirada hacia el futuro, teniendo en cuenta el grado de interacción de las dos sociedades, la dependencia de cada una respecto al creciente intercambio y comercio, y la capacidad de cada nación de afectar las actitudes

y acciones de porciones significativas de la población de la otra.

Nos preocupa la capacidad de los Estados Unidos y de México para elevarse por encima de los asuntos cotidianos y pretender entendimientos compartidos y obligaciones para la mejoría de la relación bilateral. Los políticos y ejecutivos de ambos países se enfrentan a públicos electorales que se oponen al cambio y al tratamiento explícito de problemas que han quedado durante mucho tiempo fuera del debate público.

Ambos países podrían verse condenados a depender de las crisis en sus relaciones para obligar a grupos de interés y funcionarios gubernamentales a elevarse por encima de sus asuntos cotidianos. La experiencia de 1982-1983 muestra que la administración de una crisis puede tener resultados satisfactorios. Pero las crisis plantean riesgos para ambas partes —riesgos que se acrecentarán si no se llega a acuerdos sobre problemas económicos, sociales y regionales críticos, abriéndose aún más la brecha entre los líderes y los públicos en ambos países.

La alternativa a la administración de crisis —una negociación a tiempo de los medios de administración de la interdependencia— tal vez no sea el camino más fácil para México y los Estados Unidos, pero es ciertamente un objetivo que vale la pena.