

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: NUEVAS POSIBILIDADES, NUEVAS EXIGENCIAS

MANUEL CAMACHO

EN UNA RELACIÓN DE DESIGUALDAD de fuerzas, como la que existe entre México y Estados Unidos, se puede lamentar el hecho y disculpar con ello la ausencia de acción, o proceder, en el terreno de la realidad, a encontrar vías eficaces para afirmar nuestra soberanía y mejorar la posición relativa de México. Casi todos los acontecimientos de nuestra historia, en momentos decisivos, han tenido que ver con Estados Unidos. Hemos podido vivir, perdurar, resistir y defender nuestro territorio, sólo cuando hemos actuado con firmeza y la suficiente habilidad para transformar nuestra desventaja en uno de los principales acicates para nuestro desarrollo y cohesión política. En todo el proceso histórico de la nación ha habido una constante: el fortalecimiento de nuestra cohesión social y política, de nuestra fortaleza económica y de nuestros valores, como recurso de coexistencia y como la mejor manera de defender la soberanía.

Para el futuro hay dos preguntas que conviene plantearnos. En virtud de una decisión nacional, soberana, inquebrantable, nuestra primera pregunta no puede ser ¿qué va a ocurrir con Estados Unidos, sino ¿cuáles son las condiciones internas —económicas, políticas y sociales— que mejor nos permitan dialogar, negociar, competir o comerciar, fortaleciendo siempre la soberanía de la nación? La segunda es: ¿podría pensarse en una defensa de la soberanía nacional sin el mantenimiento de la cohesión y el consenso internos? Las preguntas llevan a abordar el tema de las relaciones entre los dos países en aspectos generales de la economía y la política exterior. En última instancia, en momentos críticos, no puede entenderse esta relación sin considerar los factores que definen la viabilidad de la soberanía, como cuestión de valores, pero también de estructuras políticas internas, de posibilidades económicas y de la correlación de fuerzas.

En la economía, no podemos encerrarnos en el falso dilema de la autarquía o la subordinación económica. Ni todo fortalecimiento de los

intercambios lleva a la dependencia, ni cualquier intercambio fortalece la economía. México no se va a debilitar si fortalece su economía, fronteriza y nacional, exportando, aprovechando el mercado norteamericano y el de otros países, diversificando y especializando sus actividades, utilizando sus recursos, generando nuevas ocupaciones y absorbiendo rápidamente los cambios tecnológicos. El caso de la economía de la frontera norte de México puede ser útil para aclarar la complejidad del proceso de las relaciones económicas entre ambos países y las disyuntivas reales que tenemos a futuro.

Hay quienes piensan que la salida económica de la frontera está en su plena integración a la economía del sur de Estados Unidos. Se piensa sólo en importar, sin tomar en cuenta las necesidades de generación de divisas e ingresos internos. Se atiende exclusivamente a la maquila sin considerar las necesidades de diversificación y los reclamos de mayor equilibrio social. Se contempla la frontera como una línea con ciudades aisladas y no como regiones complejas e interactuantes con el conjunto de los procesos nacionales. Por otra parte, está el pensamiento tradicional que ha considerado que sólo puede ser México independiente si la industrialización y el abastecimiento de la frontera se da desde las industrias del centro del país. Pretender sujetar la frontera norte a los costos de producción y de transporte del centro del país, es obligarla a sacrificar posibilidades de ocupación y abasto, a perder la oportunidad de competir efectivamente en una amplia gama de bienes y servicios, y a limitar, finalmente, las posibilidades de bienestar de su población.

De ahí que, frente a la necesidad de ocupar cerca de 10 millones de habitantes en la franja fronteriza en las próximas dos décadas, sea indispensable diversificar la economía con base en la apropiada localización de las actividades y una más alta competitividad internacional. La independencia económica de México no puede radicar en los costos crecientes de una sustitución ineficiente, que agravaría las necesidades de importación de alimentos y, al no generar divisas suficientes, nos haría depender de la monoexportación y del crédito complementario. El fundamento económico de la nación está en la posibilidad de competir, en mejores condiciones, no sólo con la economía norteamericana sino con otros países de América Latina y en general del mundo, para generar empleos productivos y estables. Todo ello como parte de un proyecto de crecimiento nacional, diversificado, de largo plazo.

En la política, el conjunto de nuestras condiciones históricas, sociales y territoriales ha hecho que la fuerza de México radique en su capacidad para cohesionar las principales fuerzas internas, en su régimen

de libertades, pluralismo y vigencia de la legalidad constitucional, y no en posiciones rígidas, de exclusión, que den lugar a radicalismos. En la superación de las dificultades y el enfrentamiento de nuevos problemas, están las razones de fondo que han permitido a una sociedad tan compleja, a un país tan diverso y con tantas carencias, resistir y dar cauce a las transformaciones que, por consenso y voluntad política, nos hemos propuesto llevar a cabo. En el liderazgo respetuoso de las leyes y las instituciones ha estado la primera condición para reordenar la acción pública, impulsar la reconversión de la economía y dar lugar a nuevos procesos de participación de la comunidad; en nuestros consensos y equilibrios básicos han estado el ritmo y la orientación precisa de los cambios y ajustes que por decisión propia ha asumido la nación. En México, no hay cambios ni actualización posible que no se funden en nuestra voluntad, en nuestros acuerdos y en nuestros valores y principios fundamentales.

En la relación con Estados Unidos, México tendrá que hacer frente a condiciones distintas, unas desfavorables, otras aún por definirse. Sus desenlaces dependerán, por nuestra parte, de la capacidad que tengamos para mantener los acuerdos fundamentales, de la claridad en la estrategia que adoptemos y de la actualización de los procedimientos de política exterior; por parte de Estados Unidos, de sus decisiones específicas y del enfoque que adopte para la relación bilateral. Sólo desde la perspectiva de una nación con identidad y crecimiento puede fincarse una relación duradera y mutuamente fructífera. Para México, esta relación no podría fincarse en una estrategia de conflicto generalizado o en la peligrosa complacencia de pensar que, por ceder, se resolverán nuestros problemas.

En las diferencias, se puede ir hasta los extremos de la intransigencia, ser radical, como han sido los dirigentes de México y la sociedad mexicana en diversos momentos de su historia, pero sólo como estrategia, como defensa política o recurso último, nunca como proyecto milenarista. Juárez, Carranza, Calles y Cárdenas llegaron a una posición última, indeclinable, pero no expusieron innecesariamente al país. Esa diferencia es decisiva: se defiende la soberanía pensando en el bienestar, la vida y la seguridad de la nación y sus habitantes, o se busca el conflicto con insensibilidad respecto a los sufrimientos de la población, por más que se busque justificar el enfrentamiento. La alternativa, hoy, no está en el escalamiento de las diferencias como método de relación, o desde luego, en la cesión como solución a nuestros problemas. La seguridad del futuro en las relaciones de México con Estados Unidos está en nuestra habilidad para innovar sin perder la responsabilidad de pre-

servar nuestras instituciones y valores básicos, en nuestra capacidad para aprovechar las condiciones que nos son favorables y disminuir los impactos de las que nos son adversas, y, sobre todo, en la formación de consensos internos y en nuestra capacidad para enfrentar los retos de nuestro desarrollo.

La dignidad, consistencia, prudencia y habilidad de nuestra política exterior, deben sostener la promoción de nuestros intereses económicos y apoyarse en un sentido moderno de comunicación social. Cuando las naciones democráticas buscan influir en los medios de comunicación del exterior, nosotros no tenemos por qué cohibirnos frente a las necesidades de un manejo moderno de la comunicación, que permita expresar con mayor oportunidad, calidad y eficiencia los puntos de vista del gobierno y la sociedad mexicanos. Por otra parte, cabe recordar que todas las naciones usan su diplomacia para promover sus intereses económicos. Y eso implica una auténtica promoción de las exportaciones mexicanas en concertación con el sector privado, con fórmulas modernas de penetración y mercadotecnia y con recursos institucionales suficientes para resolver los problemas prácticos que representa el sistema arancelario de Estados Unidos.

Mantener nuestra unidad básica y los consensos, actualizarlos, darles continuidad, es, en las condiciones de México, la fórmula más eficaz para evitar injerencias externas o dar cabida a luchas ajenas a los intereses de la nación. México ha hecho frente, en los últimos años, a retos y dificultades concentradas que, por sí mismas, habrían representado serios problemas en tiempos más tranquilos. Frente a ello, ha habido quienes esperaban las rupturas y anticipaban desenlaces de polarización en la sociedad y confusión o parálisis en el Estado. No obstante, la nación ha transitado por las nuevas condiciones con respeto y capacidad de diálogo, rumbo cierto y defensa sistemática de sus principios y soberanía.

VOLUNTAD Y CAPACIDAD HEGEMÓNICA

CARLOS RICO

QUISIERA INTENTAR VINCULAR este tema con algunas de las cosas que se plantearon en la mañana, particularmente con dos. La primera, un señalamiento al profesor Rafael Segovia en el sentido de que, obviamente, no es solamente difícil sino irresponsable tratar de proyectar con seriedad, porque entran demasiadas variables, muchas más de las que se pueden siquiera enumerar —en el caso de las relaciones con Estados Unidos—, en diez minutos. Lo que sí se puede hacer, creo yo, es apuntar algunas de las principales tendencias y después ver qué clase de opciones de política pueden estar a contrapelo de esas tendencias o reforzarlas de alguna manera. El segundo tema que quisiera retomar, y centrar ahí la exposición, sería lo que planteó Helio Jaguaribe, en relación con la posibilidad, en la última parte de este siglo, de una recomposición hegemónica estadounidense; quisiera tomar este tema, que creo que es el gran tema de debate en las ciencias sociales latinoamericanas del último par de años, y circunscribirlo un poco al caso específico de México para ver qué significa para nuestro ámbito.

Obviamente, la recomposición hegemónica también tiene muchas aristas, entre otras, por ejemplo, el problema de la propia política interna estadounidense, tema que no voy a tener tiempo si siquiera de mencionar, pero que hay que tomar en cuenta. Si se llega a consolidar un proyecto nacional de Estados Unidos que tenga la duración que tuvo el proyecto anterior, el proyecto de nuevo trato, esto indudablemente va a tener efectos sobre nosotros, como lo tuvo el tipo de proyecto nacional que duró desde los treinta hasta finales de los sesenta por lo menos, pero ésta es una dimensión que desafortunadamente es, en sí misma, tema de una larga charla; quisiera únicamente ver el aspecto internacional y en particular la perspectiva de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

El supuesto del nuevo debate es, básicamente, que a partir de 1982 se da una ruptura importante, un rompimiento significativo entre lo que serían las nuevas realidades de los sesenta a las que se refirió la primera mesa, y las nuevas realidades de los ochenta. Hay un consenso

bastante extendido en la región de que hay nuevas realidades de los ochenta, que no son fácilmente asimilables a lo que pasaba en la última década y media; sobre lo que no hay consenso es sobre si esas nuevas realidades son permanentes o tienen un cierto dejo de permanencia. ¿Cuáles eran las nuevas realidades en los setenta? Recordamos dos en la mañana, pero tal vez no sea necesario, para el caso mexicano, verlas todas, aunque tampoco es ocioso resumirlas en cinco puntos. Primero, la multipolaridad económica. Segundo, un tema que tal vez no afecte tanto a México como a otros países de América Latina, la internacionalización de la política, la entrada de nuevas fuerzas políticas en la región. Tercero, el llamado pluralismo ideológico. Cuarto, la diversificación de relaciones, que es la otra cara de la moneda de la multipolaridad. Por último, la llamada crisis de la hegemonía estadounidense; esta crisis de la hegemonía tenía una serie de aspectos internacionales, de política interna y económica también, que no hay tiempo de ver, pero que de alguna manera resumía todo un ambiente de la política internacional de los setenta.

Frente a esto, los ochenta marcan, por lo menos para el caso de América Latina, dos nuevas realidades, y para el caso de México, tres nuevas realidades que de alguna manera se pueden organizar a lo largo del tema de la recomposición hegemónica, planteando tres niveles de análisis. El primer nivel sería el de la tentación hegemónica estadounidense (y nuestra), el segundo, el de la voluntad hegemónica y el último el de la capacidad hegemónica; creo que no es lo mismo querer que poder, y hay que analizar los diversos niveles que esto implica.

La nueva realidad de los ochenta es la crisis financiera, que de alguna manera tiene dos dimensiones que es necesario incorporar para lo que me interesa plantear. Es una crisis global en el sentido temporal; creo que es la expresión más reciente de una crisis económica que viene desde los sesenta; pero, al mismo tiempo, esa crisis es una expresión asincrónica de la crisis para nosotros y para Estados Unidos. A principios de los setenta, nosotros creíamos que ellos estaban en crisis y nosotros no estábamos en crisis; a finales de los setenta y principios de los ochenta, parece que nosotros estamos en crisis y ellos no. Son momentos y expresiones, distintas en el tiempo, del mismo problema, que afecta de manera distinta la capacidad negociadora en los diversos momentos. La crisis también es global geográficamente: no solamente afecta a América Latina después de 1982, afecta también a las naciones de relación alternativa. Europa tiene sus propios problemas económicos y Japón no ha podido resolver una serie de conflictos importantes.

Es de ahí que viene el problema de la tentación hegemónica. Ante

la restricción de opciones que parece presentarse a partir de 1982, tanto nosotros como ellos podemos caer en la tentación de reafirmar la vieja y tradicional relación entre Estados Unidos y América Latina. Creo que es lo que está pasando.

Un segundo tema es si Estados Unidos tiene o no voluntad hegemónica. Del gobierno de Reagan en general se podrían decir muchas cosas; sólo me interesa subrayar, porque no hay tiempo para más, que no estoy seguro respecto a lo que yo mismo y muchos otros dijimos hace muy poco tiempo del “desfase” de la óptica estratégica estadounidense, de la falta de consistencia entre el proyecto nacional de Reagan y las realidades internacionales y aun estadounidenses. Creo que hay cierta congruencia, cierta base real de lo que están haciendo, y lo que cambia es la percepción. Reagan, en lugar de hablar de un vaso medio vacío, está empezando a hablar de un vaso medio lleno, y lo que le interesa es que otros vasos están mucho más vacíos que el suyo; nos guste o no, eso tiene cierta base de realidad. En este sentido, creo que también hay una voluntad hegemónica, pero selectiva. Éste es el punto que me parece esencial para entender en México lo que nos va a pasar en los próximos 25 años.

Hay un nuevo consenso estadounidense, respecto a que ciertas áreas son más prioritarias que otras, aquellas en las que la recomposición hegemónica es más importante, y básicamente son tres los criterios para identificar un área prioritaria: el primero serían aquellos puntos en donde están en juego valores globales, desde el anticomunismo hasta la lucha contra las drogas. Hay valores globales que tienen ubicaciones geográficas; aunque sean pequeñas y con un número de habitantes muchas veces menor que los de la Delegación Benito Juárez, éstas son importantes porque están ahí en juego esos valores. El segundo criterio es el de las llamadas potencias emergentes. “Mientras más deuda tengas, más potencia emergente eres”: aquellos que pueden afectar el sistema, aunque sea mediante su suicidio, se convierten en potencias emergentes. El tercer criterio de prioridades es la cercanía geográfica. La crisis centroamericana ha hecho aumentar el énfasis estadounidense en los espacios que están cerca de México.

Los estadounidenses, debido a que reconocen que hay límites a su capacidad, son selectivos y distinguen lo que es importante, a pesar de la retórica globalista reaganiana. La capacidad hegemónica “negativa” estadounidense, la que quiere imponer castigos a los que pretenden salir de la lógica del sistema, se ha demostrado abundantemente en Centroamérica. Creo que los estadounidenses van a terminar imponiendo su definición o solución del problema, pero les costó seis o siete años en un

área donde hasta hace muy poco —ustedes recuerdan la invasión de Guatemala— bastaban unos cuantos telefonazos, unos cuantos soldados, y no había mayor problema. Hoy en Centroamérica la cosa es distinta. Hay ciertos límites a la capacidad de un papel hegemónico negativo, pero también el papel hegemónico positivo estadounidense (la capacidad de ser administrador de un sistema) está siendo muy afectada por la propia política interna de Estados Unidos.

En cuanto a la tentación hegemónica de México, yo creo que el punto central es subrayar que, para nosotros, va a ser más difícil revertir la situación que se creó en 1982. Para otros países de América Latina, Brasil en concreto, lo que pasó en ese año contradijo lo que venía pasando antes. Para nosotros no es así: desde antes de 1982 teníamos concentrada en Estados Unidos nuestra relación bilateral económica mucho más que cuando empezamos a diversificar relaciones, en 1971, y prácticamente igual que a fines de la Segunda Guerra Mundial. Para nosotros, se reafirman tendencias previas hacia Estados Unidos; tal vez es esto lo que tienen en mente los organizadores de esta reunión al hablar de integración.

En cuanto a la voluntad, no hay tiempo de argumentar, pero creo que una serie de razones podrían llevarnos a pensar que México es prioritario, y que la política interna mexicana es prioritaria en este momento para Estados Unidos. Creo que la política interna mexicana es, de hecho, parte de la agenda bilateral con Estados Unidos, tema que no hay tiempo para tratar con mínima seriedad. Esta situación va acompañada de conflicto político, pero no es irremisible. Hay cosas que podrían revertir o al menos limitar esa tendencia, pero entre las cosas que podrían ayudar no está el libre juego de las fuerzas del mercado.

LA AGENDA BILATERAL ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

ROBERTA LAJOUS

HOY HEMOS ESCUCHADO IMPORTANTES PONENCIAS sobre la estructura actual de poder en la sociedad internacional y la perspectiva de México en este contexto. Se han analizado ya las principales tendencias de la política mundial, por lo que me limitaré a hacer una presentación más concreta, aunque no por ello menos especulativa. Haré una breve descripción de los temas de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos, que considero estarán presentes en los próximos 25 años. Algunos de ellos son obvios y se encuentran en el centro mismo del debate nacional actual; otros, tal vez, se han explorado menos.

En primer lugar está el tema del comercio bilateral. Su primacía no escapa a nadie, y creo que cobrará especial interés a la luz de la decisión mexicana de ingresar al GATT. Lo importante que queda por definir es si vamos a buscar, como se ha mencionado en el discurso público, un convenio bilateral más amplio con los Estados Unidos. Esta posibilidad no escapa al marco de referencia que daría el resultado de la negociación de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá. Aunque ya se anunció la decisión política de estos dos países de concluir un convenio en ese sentido, conforme avanza la negociación se hacen evidentes los obstáculos que existen, particularmente por el ánimo proteccionista de ciertos sectores de Estados Unidos.

Íntimamente ligado al tema del comercio, está el de la inversión extranjera. El gobierno de Estados Unidos ha hecho evidente su deseo de que México adopte una política más liberal en este renglón y, de ser posible, se logre un acuerdo que garantice los términos de su acceso. Con ello se buscaría que la inversión directa sustituya, al menos parcialmente, el papel que desempeñó el financiamiento externo, en decenios pasados, como motor del crecimiento de la economía mexicana.

El tercer punto es el de la deuda externa, que apenas se ha definido como tema de la agenda gubernamental bilateral, a partir de la propuesta del secretario del Tesoro de Estados Unidos, conocida como Plan Baker. Antes de que se hiciera pública esta iniciativa, en 1985, se con-

sideraba que la deuda mexicana estaba concertada con los bancos comerciales; por lo tanto, no era un asunto de ambos gobiernos; sin embargo, a partir de que el de Estados Unidos propuso un esquema de pago, quedó involucrado en las negociaciones con los bancos comerciales. Aparentemente por la magnitud de los intereses en juego, este tema será cada vez más importante en las negociaciones entre gobiernos.

Propondría como un rubro general el tema de la cooperación fronteriza. Los acontecimientos de febrero del año pasado, conocidos como "Operación intercepción", hicieron evidentes, al menos para quienes no estábamos plenamente conscientes, la creciente integración de las principales ciudades fronterizas de México y Estados Unidos y la dificultad que se presenta para ambos lados, si se interrumpe o se entorpece el tránsito normal. El tránsito fronterizo entre México y Estados Unidos va en aumento. Se habla de dos millones de cruces diarios, que aumentan en forma paralela el crecimiento de la industria maquiladora y el número de personas que viven de un lado de la frontera y trabajan o estudian en el otro. Parte importante de la cooperación fronteriza se refiere a los mecanismos de consulta que permiten hacer fluido ese tránsito. Otros aspectos de la misma se dan en el rubro de la prevención de la contaminación. Contaminación que se origina tanto en México como en Estados Unidos y que seguirá estando presente en la agenda mientras siga aumentando la población fronteriza. Mi colega, Marco Antonio Alcázar, va a abordar a continuación, con más detalle, otro aspecto de la cooperación fronteriza, que se refiere al complejo tema de los recursos naturales compartidos.

Un asunto relacionado con la integración fronteriza, que muy probablemente cobrará singular importancia en el futuro, es el de los fideicomisos. La compra por parte de extranjeros, básicamente estadounidense, de terrenos en la franja fronteriza y en las costas mexicanas, empieza a presentar un panorama preocupante. Por ejemplo, en la zona entre Tijuana y Ensenada, muchos estadounidenses han comprado terrenos frente al mar y empiezan a formar sus asociaciones de colonos, con aspiración a tener una representación cívica. Lamento que no esté aquí Jorge Bustamante para recordarnos que, desde el centro, nos olvidamos de los problemas fronterizos, y para darnos sus perspectivas sobre el futuro de los fideicomisos, que considero empiezan a ser un problema serio para la soberanía nacional. Me pregunto qué va a pasar cuando los primeros que fueron otorgados, durante el gobierno del presidente Echeverría, empiecen a vencer después de los treinta años señalados. Será necesario determinar una estrategia para concluir si van a renovarse o no, si se va a permitir que sigan vendiéndose indiscrimi-

nadamente terrenos en las zonas fronterizas y en las playas. La península de Baja California es doblemente vulnerable por el atractivo de sus costas, la cercanía a Estados Unidos y la reducida población. Tal vez algunos de ustedes hayan visto recientemente en el *New York Times* una carta con un planteamiento muy llamativo: proponía que si no puede pagar la deuda externa, México venda Baja California. Aunque el planteamiento parezca una broma de mal gusto, se empieza a discutir en ciertos medios, incluso en los financieros.

Otro gran tema es el de la migración. Lo más probable es que, tarde o temprano, el Congreso de Estados Unidos apruebe algún proyecto de legislación restrictiva de la migración, ya sea el proyecto Simpson-Mazzoli, el Simpson-Rodino o alguna variación de los mismos. Independientemente de las características que pueda tener esta ley, existe un consenso para restringir la inmigración a Estados Unidos que va a afectar a los trabajadores mexicanos; tal vez, para defender mejor sus derechos, sea necesario un acuerdo bilateral que los garantice. Ahora bien, independientemente de cualquier legislación o de la voluntad o la decisión de los gobiernos, va a seguir habiendo migración. Poco sabemos, todavía, sobre las características específicas de la migración: cuántas personas emigran, a qué regiones, con qué frecuencia, su grado de integración a la sociedad estadounidense y el peso político que puedan adquirir en el futuro. Sin embargo, la investigación reciente arroja información interesante. Acaba de publicarse un estudio de la RAND Corporation sobre la migración de los mexicanos a California, patrocinado por un grupo de empresarios agrícolas. Los hallazgos son sorprendentes. Por ejemplo, la rapidez con la que los mexicanos se están integrando a la vida estadounidense y cómo los nuevos inmigrantes realmente no compiten por empleo con los estadounidenses (“anglos”), sino con los inmigrantes que les antecedieron. El estudio refleja cómo la comunidad empresarial empieza a difundir la idea de que la emigración es algo positivo: mantiene bajos los salarios y con ello reduce la tendencia inflacionaria. Además, reconoce la reducida carga que sobre el erario público tienen los servicios que se otorgan a los inmigrantes.

Pero hay otra dimensión de la migración, que es la cultural. Los estadounidenses se sienten amenazados, en su forma de vida y en su cultura, por la presencia de grupos cada vez más numerosos de mexicanos en el suroeste. Creo que todos estamos conscientes de la fuerza política en potencia que tienen los chicanos en Estados Unidos, pero vamos a tener que observar cuidadosamente su evolución, ya que, como apunta este estudio, a pesar de la reacción que provoca su presencia, se integran muy rápidamente a la sociedad estadounidense. No sabemos en qué

medida conservarán su identidad en el futuro cercano o si conservarán un vínculo con México. Obviamente, esto también depende del esfuerzo que hagamos por mantenerlo.

En relación a las ventas de petróleo a Estados Unidos, es evidente, con la caída de los precios de ese energético, que nos encontramos en un mercado internacional de compradores y no en uno de vendedores. Si se prolonga esta nueva situación, podría incidir en el porcentaje de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, tal vez afectando los esquemas de venta que nos habíamos propuesto hace unos años.

Otro tema que seguramente estará presente en la agenda, por largo tiempo, es el del narcotráfico. Será un problema bilateral importante mientras Estados Unidos continúe siendo el mayor consumidor de narcóticos en el mundo. Mientras exista ese mercado, existirá el incentivo para que los narcotraficantes internacionales produzcan drogas y las introduzcan a Estados Unidos cruzando la frontera mexicana. El problema del narcotráfico está y seguirá estando ligado a otro tipo de tráfico que en la actualidad identificamos en las agendas de conversación oficial bajo el rubro de aspectos legales. Paralelo al tráfico de drogas va el de armas, de automóviles y aviones robados, de menores de edad y el simple contrabando. El conjunto de los mismos es y será muy difícil de controlar en una frontera tan amplia y tan porosa.

Por último, quisiera mencionar otro tema cuya preocupación empezó a manifestarse apenas hace un par de años por la parte estadounidense, pero ha ocupado gran atención en la agenda bilateral y podría cobrar cada vez mayor importancia. Es el que los estadounidenses han tenido a bien llamar "seguridad de los nacionales de Estados Unidos en territorio mexicano". Con motivo de la muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena, el año pasado, nos hemos dado cuenta que existen comunidades de residentes estadounidenses en México más grandes de lo que pensábamos, y en el caso de los agentes, tal vez más de lo que deseamos. Existen comunidades cada vez más grandes de retirados en Guadalajara, en Cuernavaca, en San Miguel Allende y otras ciudades, que traen consigo sus formas de vida, consumos, estilos y, sobre todo, que exigen ciertas garantías de seguridad de las que muchas veces no gozan en sus lugares de origen.

Quisiera hacer un comentario final. Carlos Rico acaba de decir que el tema de la política interna de México probablemente ocupará un lugar más importante en la agenda bilateral. Yo no dudo que sea un tema prioritario y de gran interés para el gobierno de Estados Unidos; sin embargo, quisiera dejar claro que no ha estado en la agenda bilateral y que, tengo confianza, no llegue a estarlo nunca.

EL USO DE LOS RECURSOS NATURALES TRANSFRONTERIZOS

MARCO ANTONIO ALCÁZAR

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS se han dedicado diversos y dispersos esfuerzos al análisis de los problemas que se derivan de la existencia de una amplia gama de recursos que se localizan, de manera permanente o estacional, en, sobre y debajo de la superficie de la franja territorial que se extiende a ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos. En términos generales, de estos análisis se desprende un común denominador: la preocupación por el conflicto actual y potencial entre nuestro país y el vecino por el aprovechamiento y conservación de esos recursos transfronterizos. Tratar de hacer una revisión general del asunto es tarea que rebasa los alcances de esta intervención; por lo tanto, me limitaré a presentar aquellas situaciones que hoy ocupan un lugar importante en las relaciones entre los dos países en lo que toca al aprovechamiento, conservación o deterioro de esos recursos, y, en algunos casos, aventuraré opiniones sobre su probable evolución.

En el lado mexicano, si bien la agricultura constituyó el punto de partida para la transformación urbana de poblaciones como Ciudad Juárez, Mexicali y Matamoros, posteriormente el desarrollo desigual —pero complementario— de las dos economías propició una mayor expansión de esos asentamientos y de otros, entre los que destaca Tijuana. En el lado estadounidense, además del desarrollo de la agricultura en los valles Imperial, de Yuma y de Texas, también se presentan fenómenos de expansión urbana, como el de El Paso y el de la megalópolis de la costa sur de California.

El crecimiento urbano y la diversificación de las actividades económicas, en especial el desarrollo industrial, han hecho aumentar la demanda de agua y, en general, han significado una agresión al medio ambiente en la zona fronteriza. Por lo anterior, a pesar de la variedad de recursos transfronterizos, las preocupaciones mayores al respecto se concentran en los problemas relativos al agua y al medio ambiente, sobre todo porque los crecimientos urbano e industrial no muestran signos de haber entrado en una fase de estabilidad, sino todo lo contrario.

En el presente, el asunto de mayor envergadura en materia de aguas superficiales es el de los excedentes que a partir de 1979 se han presentado en el río Colorado y que han causado daños en la margen mexicana, pero que también han permitido el lavado de tierras y posibilitado la realización de dobles cultivos en el distrito de riego de Mexicali. Los principales problemas al respecto son la imprecisión de los pronósticos anuales de escurrimientos y la falta de definición de una perspectiva de mediano plazo por parte de Estados Unidos, que impiden a México planear de manera adecuada el aprovechamiento de los volúmenes superiores a la cuota prescrita en el Tratado de 1944. Con alguna frecuencia se elevan voces que exigen llevar a cabo negociaciones para asegurar un incremento en los caudales de aguas superficiales que México tiene derecho a recibir. Sin embargo, parece sumamente difícil que un esfuerzo en este sentido pueda rendir frutos, habida cuenta de las reacciones que generaría en Estados Unidos, en virtud de los intereses creados por la consolidación de su desarrollo agrícola y por los planes de expansión urbana e industrial.

Lo anterior nos conduce, de manera casi automática, al problema de las aguas subterráneas, que tienen que cubrir el déficit que existe por la demanda adicional en la agricultura. Este asunto se ha señalado como el de mayor potencial de conflicto en la región fronteriza y ha dado lugar a numerosos exámenes y propuestas planteadas en estudios individuales e institucionales en ambos lados de la frontera; incluso constituye el *leitmotiv* de foros académicos binacionales que han producido esbozos de lo que podrían ser las bases de un acuerdo entre México y Estados Unidos para el uso equilibrado de las aguas subterráneas. Las dificultades con las que tropieza la concreción de un acuerdo de esa naturaleza proceden de diversas vertientes que conviene mencionar: una vertiente jurídica que tiene, a su vez, una vertiente multinacional y otra nacional en cada uno de los dos países. En el plano multinacional se advierte la ausencia de regulaciones generales, de una jurisprudencia, por así llamarla, que norme las relaciones entre los estados en materia de aprovechamiento y conservación del agua y de otros recursos naturales transfronterizos subterráneos. En Estados Unidos, salvo en Nuevo México, no existen instancias legales que regulen la extracción del agua subterránea. En México, este recurso es de propiedad federal y existen disposiciones legales para su uso. En ambos países, las disposiciones y su aplicación resultan insuficientes para garantizar tanto la justicia en el aprovechamiento del recurso como su conservación.

En la vertiente técnica, los problemas se refieren al conocimiento parcial de las características y comportamiento de las aguas subterrá-

neas, aunque existen datos sobre su agotamiento y deterioro en calidad que, en algunos casos, resultan preocupantes. Diferentes enfoques metodológicos y restricciones de carácter presupuestal han impedido, hasta ahora, realizar estudios profundos que precisen las características de los complejos sistemas hidrológicos en los que se integran aguas subterráneas y superficiales. La realización de estudios de este género tiene que ser una tarea de carácter binacional.

Por último, en la vertiente práctica, y pese a severas advertencias, sólo existe un acuerdo puntual que limita, desde 1973, el bombeo de aguas subterráneas en una faja de ocho kilómetros a lo largo de la línea divisoria entre Sonora y Arizona. En ese acuerdo, alcanzado en el seno de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, también se consigna la obligación de los países de consultarse recíprocamente antes de modificar o emprender una explotación de aguas subterráneas que pudiera afectar adversamente al otro país. Esta obligación parece haber sido soslayada, y cada país realiza, en este momento, las extracciones que considera necesarias. En este *modus vivendi*, la guerra de bombeos no parece factible, sobre todo porque, de acuerdo con los datos geohidrológicos disponibles, sus efectos, en términos del deterioro del recurso, podrían superar de manera muy veloz y más que proporcional los beneficios de la extracción. En el estado actual del asunto, sólo es posible señalar que en ambos países se obtienen beneficios de un uso, en parte abusivo, del recurso, y que no hay datos, a pesar de lo que se diga, que confirmen efectos adversos importantes en uno u otro sentido. En todo caso, cabe decir que, en materia de aguas subterráneas, ambos países están creando condiciones que necesariamente atentarán contra el desarrollo futuro de la zona fronteriza. Por lo demás, no se avizora el surgir, en ninguna de las dos partes, de una voluntad política para el manejo del tema.

Las cuestiones ambientales ocupan en la actualidad un sitio destacado en la agenda bilateral y son el resultado de los procesos de deterioro ocasionados por fenómenos humanos y económicos que tienen lugar en ambos lados de la frontera. La cuestión de cuño más antiguo se refiere, es obvio, a la contaminación de las aguas superficiales, que en ninguna de sus manifestaciones ha tenido fácil ni rápida solución, lo mismo se trate del cruce de la frontera de aguas negras crudas generadas en Tijuana, Mexicali o Nogales, que de la salinidad de las aguas del río Colorado, ocasionada por los agricultores estadounidenses. El caso más irritante para México, el de la salinidad, tardó más de doce años en resolverse. El más irritante para Estados Unidos, las aguas negras de Tijuana, frisa el cincuentenario mientras el gobierno de nuestro país

realiza obras de gran magnitud para darle solución.

Es importante señalar que este tipo de contaminación ambiental, el de las aguas superficiales, es el único del que existen registros históricos amplios, precisos y sistemáticos. En el caso de la contaminación del aire, los datos más precisos son los referentes a los efectos que la procesadora de cobre de Douglas, Arizona, ha tenido en la zona aledaña, a partir de los cuales se plantea la necesidad de establecer medidas de control en las plantas mexicanas ubicadas en Cananea y Nacoziari, en el estado de Sonora. La contaminación por usar y desechar materiales y residuos peligrosos es la más difícil de controlar, sobre todo por lo que toca a residuos, tanto por la dispersión de sus orígenes, como porque el transporte de los mismos constituye un negocio ilegal, cuyas utilidades se elevan al aumentar las restricciones legales al respecto y las sanciones correspondientes en ambos países.

En los últimos años, los gobiernos mexicano y estadounidense han procurado establecer mecanismos de colaboración destinados a combatir los problemas de contaminación transfronteriza. Tal es el caso del acuerdo firmado en 1980 sobre contaminación del medio marino por derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas. En este ámbito, el instrumento más ambicioso es el Convenio para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, celebrado en 1983. Si bien el Convenio es un instrumento importante para la protección del medio ambiente fronterizo, en la práctica la desproporción de los recursos que cada país puede destinar para estos fines conlleva el riesgo de que se convierta en un mecanismo de presión permanente sobre México para la solución de los problemas que preocupan a Estados Unidos.

Antes de concluir esta incompleta revisión, resulta útil hacer referencia a otros recursos transfronterizos en explotación, cuyo manejo no está sujeto a acuerdos de carácter binacional, a pesar de que, por su importancia estratégica, esto parezca extraño. La explotación de hidrocarburos en la parte terrestre, se hace al libre albedrío de cada país y, al igual que sucede con las aguas subterráneas, hay un *modus vivendi* definido desde hace un buen número de años. Un ejemplo es la explotación, por México, de recursos geotérmicos para la producción de electricidad, que no ha tenido repercusiones en la relación bilateral. Tampoco en estos casos, como en la mayor parte de otros recursos transfronterizos, se advierte que en el corto plazo puedan producirse procesos de análisis y de negociación sobre los términos de su aprovechamiento.

A manera de conclusión, deseo señalar que varios estudiosos del tema de los recursos transfronterizos han sugerido la conveniencia de reali-

zar inventarios de los recursos subterráneos, terrestres y marítimos, vivos o no, que se encuentran en la frontera que compartimos con Estados Unidos. Esta tarea, que en su mayor parte tiene que realizarse al alimón, tiene el problema de que, en algunos casos, el tema puede resultar extremadamente difícil, y también representa la necesidad de destinar recursos económicos considerables a la investigación, lo cual, en estos tiempos, no parece fácil, aunque sea indispensable. En todo caso, es claro que el conjunto de recursos transfronterizos constituye un importante patrimonio para los pueblos de ambas naciones y que cada uno de esos recursos puede adquirir un alto valor en términos del desarrollo de la región, y llegan incluso a ser determinantes, como el agua, cuya ausencia puede cancelar todo proyecto en la zona.

Por esa razón, es indispensable que, al límite de las posibilidades nacionales, se extreme el esfuerzo por obtener un conocimiento sólido de las características de cada recurso transfronterizo y de su comportamiento en las condiciones actuales de explotación. Lo anterior permitirá contar con una base sólida para la búsqueda de acuerdos binacionales para el aprovechamiento equilibrado de estos recursos, así como para su conservación. En cambio, perpetuar el *modus vivendi* podría eliminar las posibilidades de llevar adelante el vigoroso programa de desarrollo autónomo que demanda la región fronteriza del norte de México e imponer, de manera paulatina, un esquema de integración poco justo.

EL FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

ROBERT PASTOR

CUANDO ME PIDIERON HABLAR sobre las relaciones entre México y Estados Unidos en el año 2010, no sabía qué decir. Sin embargo, para mi fortuna, encontré un informe del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, publicado el 4 de julio de 2010. El informe se llama: “Las relaciones entre Estados Unidos y México: lo que hicimos mal.”

El director del Comité, senador Alex García, de Texas, inició la discusión: Compañeros senadores, le he pedido al secretario de Estado atestiguar en esta junta. Estoy seguro de que pocos recuerdan 1985, cuando Estados Unidos era el *big brother*. En esa época, los mexicanos tuvieron muchas tragedias, especialmente el terremoto y la deuda; entonces pocos creían que México tuviera un futuro. ¡Qué torpes fuimos! Señor secretario, ¿qué ocurrió? ¿Cómo hizo México para llegar a ser tan rico y arrogante, y Estados Unidos tan pobre y defensivo? ¿Hay esperanza de que Estados Unidos vuelva a ser rico y arrogante?

El secretario de Estado explicó: Para empezar, yo no puedo hablar por los otros departamentos, pero puedo confirmar que el Departamento de Estado no tiene ninguna responsabilidad. No hay sólo una causa, sino que se pueden identificar algunas decisiones y acontecimientos que, juntos, cambiaron la balanza del poder. Todo empezó cuando Estados Unidos alentó a México a ingresar al GATT. Fue nuestra mayor equivocación. México bajó sus barreras proteccionistas lenta pero efectivamente; después de cinco años ya estaba compitiendo con Asia, y después de diez años los productos mexicanos eran los mejores en todo el mundo. Antes de darnos cuenta de ese éxito, estimulamos inversiones de compañías estadounidenses para ayudar en el avance de México. Toda la tecnología desarrollada en Estados Unidos con grandes costos fue transferida a los mexicanos casi gratis. Nuestros problemas fueron empeorando, y una causa de ello fue que queríamos firmar un nuevo tratado de libre comercio con México; otra vez, México no quería ese tratado y Estados Unidos lo alentaba a hacerlo. Los dos estábamos equivocados.

dos. Cuando bajaron las barreras, la industria de Estados Unidos se marchó tras la frontera para aprovechar los trabajadores mexicanos, que trabajan más duro por menos dinero. En consecuencia, el desempleo en Estados Unidos subió un 20%. Los indocumentados norteamericanos cruzaban la frontera a buscar trabajo del lado mexicano, y a fuerza de hábito los indocumentados mexicanos seguían yendo a Estados Unidos. Por primera vez, ambos gobiernos decidieron firmar un acuerdo para detener el flujo de indocumentados en ambas direcciones. Dos años después, una investigación de El Colegio de México demostró que el acuerdo no había tenido ningún impacto: la gente de ambos países no escuchaba a sus gobiernos desde hacía muchos años.

La verdadera encrucijada fue en 1996, durante el sexenio de Juan José O'Brian de México y el gobierno del presidente Harold Hernández de Estados Unidos. En ese año, México descubrió el mayor campo de petróleo en todo el mundo, y Estados Unidos había agotado ya todo su petróleo. Al mismo tiempo, la crisis de la deuda externa estalló en Estados Unidos. La deuda había ido creciendo desde el gobierno de Reagan, pero nadie pensaba que eso era un problema, porque todo el mundo compraba dólares con excepción de los japoneses, que con mucha cautela adquirieron los bonos del gobierno de Estados Unidos y, usando apellidos españoles, compraron los estados de California y Hawai. Además, los japoneses negociaron en el mayor secreto un acuerdo con México, por el cual Japón recibiría la mitad de todo el petróleo producido en México y le daría a cambio el estado de California y 50% de los intereses de la deuda norteamericana. Por razones sentimentales, los japoneses decidieron retener Hawai. Para entonces, México anunciaba una reducción en sus exportaciones de petróleo a Estados Unidos. Estábamos seguros de que México trataba de infundirnos miedo y presionarnos para pagar nuestra deuda y respetar las multinacionales mexicanas. Naturalmente, subimos nuestras barreras comerciales, aunque México continuaba bajando las suyas. Por alguna razón la economía mexicana continuó mejorando y la nuestra empeorando. Sospechamos que la policía secreta de México estaba desestabilizando nuestra economía.

En el año 2001, México cortó todas sus exportaciones de petróleo a nuestro país, y esto iba a continuar hasta que Estados Unidos cortara cualquier relación con la junta militar en Costa Rica, que acababa de derrocar a la democracia de un partido. La humillación fue terrible en la junta cumbre de San Antonio, que era la nueva capital de Estados Unidos. El presidente de Estados Unidos hizo un brindis muy descortés para el mandatario de México y explicó que, según la doctrina Rea-

gan, no podía romper relaciones con un gobierno militar por razones de principio. Cuando el presidente mexicano regresó a Monterrey, que era la nueva capital de México, se vengó cortando las exportaciones de tortillas y el tráfico en El Paso. En represalia, el presidente de Estados Unidos nacionalizó la CBS News, que era ya una multinacional mexicana, y anunció por televisión que demostraría a México cómo tratar a Estados Unidos. También dictó a su secretario de Estado una protesta ante las Naciones Unidas, para quejarse del arrogante comportamiento de los mexicanos.

El secretario de Estado concluyó: Señor senador, en resumen, nosotros les entregamos toda nuestra tecnología y nuestra industria, ¿y qué nos entregó México a nosotros? ¡Nada! Mediante un acuerdo secreto e infame con los japoneses, los mexicanos secretamente nos quitaron California y nos forzaron a pagar 20 años nuestra deuda, con tasas de interés muy injustas; ahora nosotros somos pobres y México es rico. ¿Qué queremos de México? No mucho. Sólo queremos respeto, es todo lo que pedimos, pero México no escucha, no responde a nuestras peticiones.

Así concluyó el informe del senador al que adjuntó una carta del embajador de México en Estados Unidos, de la que transcribiré una frase: "Si su país sigue el ejemplo de México y demuestra alguna voluntad para resolver sus problemas en lugar de pedir ayuda, Estados Unidos, algún día, podrá llegar a tener éxito como México".

El sueño terminó. Predecir el futuro, después de todo, no es otra cosa que la proyección de nuestras esperanzas y miedos del presente. Invertí papeles para sugerir que algunas de nuestras percepciones son resultado de la disparidad en tamaño, dinero y poder; si cambia el poder, se modifican las percepciones. La comunicación entre México y Estados Unidos mejorará cuando tomemos conciencia del carácter reiterativo de los argumentos que presentamos y escuchamos.