

# LAS RELACIONES DE ESTADOS UNIDOS CON MÉXICO: FUENTES DE SU DETERIORO, 1986-1987\*

WAYNE A. CORNELIUS

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS hemos presenciado un serio deterioro de las relaciones de Estados Unidos con México. Los cambios más importantes en la relación bilateral han ocurrido por parte de los Estados Unidos. La erupción en este país durante 1986 de la retórica de “ponerse duro con México” puede haber alterado ya, de manera irreversible, los términos del debate político sobre México en los Estados Unidos. Desde 1938, cuando Lázaro Cárdenas nacionalizó las compañías petroleras británicas y norteamericanas, no se habían vuelto a escuchar declaraciones antimexicanas tan severas por parte de funcionarios del gobierno y de comentaristas de los medios de comunicación de los Estados Unidos. En Washington, tanto en el Congreso como entre varios miembros de la rama del Ejecutivo, se ha dado una actitud crecientemente intolerante y punitiva hacia México. En 1986, la agresión contra México se convirtió en algo altamente respetable en círculos elitistas, incluyendo bastiones del liberalismo en política exterior de la costa este como son *The New York Times* y el Consejo de Relaciones Exteriores.

Un aparente mejoramiento en las relaciones bilaterales —o por lo menos la evasión de nuevas crisis o de explosiones críticas por parte de los funcionarios estadounidenses— durante la primera mitad de 1987, ha llevado a algunos observadores de ambos lados de la frontera a concluir que las extraordinarias tensiones de los dos años precedentes fueron un fenómeno puramente coyuntural. En el mejor de los casos,

\* Traducción de Francisco Gil Villegas.

<sup>1</sup> El autor es el profesor Gildred de ciencia política y el director del Centro de Estudios Estados Unidos-México en la Universidad de California, San Diego. El primer borrador de este trabajo se presentó en el seminario de política mexicana en el Centro Latinoamericano de St. Antony's College de la Universidad de Oxford, el 5 de junio de 1987. Agradezco a los miembros de ese seminario, especialmente a Laurence Whitehead, sus comentarios a aquella versión del trabajo.

tal conclusión es prematura. El reciente retorno a la “normalidad” de las relaciones de Estados Unidos con México puede reflejar una mera retirada táctica de los diseñadores de la política estadounidense, como reconocimiento retardado de que el irreflexivo golpeo a México no es fructífero y puede ser algo muy peligroso para la estabilidad mexicana.

Sería un gran error para México ver el endurecimiento de las actitudes estadounidenses hacia él, desde 1985, como una mera extensión de la ideología derechista, unilateralismo y moralismo de la política exterior de la administración Reagan, o como un simple eco de la supuesta inclinación conservadora de la sociedad y de la opinión pública estadounidense en general. La intolerancia y la hostilidad hacia México —y especialmente hacia la élite política de México— es hoy un fenómeno mucho más ampliamente fundamentado en los Estados Unidos.

Los estadounidenses políticamente conscientes tienen ahora un incrementado sentido de vulnerabilidad a las consecuencias de un posible colapso económico y político de México. No están motivados por una ideología conservadora, sino por una preocupación por la estabilidad mexicana y por el daño que México pudiera infligir a la sociedad estadounidense a través de una mala administración de su economía y su supuesta tolerancia al tráfico ilícito de drogas y la migración ilegal a los Estados Unidos. Están también irritados por lo que perciben como incompetencia e irresponsabilidad de los políticos y las élites económicas mexicanas, quienes supuestamente se contentan con usar los Estados Unidos como un basurero para los problemas de México.

En el congreso estadounidense, la línea de “ponerse duro con los mexicanos” tiene un amplio apoyo bipartidista, tal y como se refleja en la promulgación de una nueva ley de inmigración (la Ley Simpson-Rodino de 1986), que fue ampliamente vista en el Congreso como un medio para detener la “invasión silenciosa” de los Estados Unidos por parte de inmigrantes mexicanos o, si se quiere, de una “mexicanización” de grandes partes de la Unión Americana. La línea dura también se refleja en la inclusión de México en la lista de países donde se encuentran los blancos más frecuentes de la legislación comercial proteccionista introducida en el congreso principalmente por los demócratas.

La nueva actitud del Congreso hacia México quizá se refleje de la manera más enfática en el apoyo bipartidista recibido por la Resolución Senatorial número 437, introducida en agosto de 1986 por el senador Dennis Deconcini (demócrata de Arizona), y el senador Pete Wilson (republicano de California). Esta resolución, diseñada para expresar el “parecer del Senado”, condenaba el fraude electoral cometido por el gobierno mexicano y el partido dominante en las elecciones

de 1986 del estado de Chihuahua, convocaba al presidente Miguel de la Madrid a anular los resultados de la elección y lo reprendía para que “cumpliera su promesa de realizar elecciones moralmente renovadas y abrir el sistema de partido único de México a mayores libertades democráticas”. Esta incendiaria y abiertamente intervencionista resolución, inspirada por el cabildeo de los militantes del PAN en Washington, atrajo como copatrocinadores a grandes figuras tanto del Partido Republicano como del Demócrata. El Senado nunca procedió a actuar sobre esta resolución, pero la disposición de miembros altamente respetados de la corriente dominante en el Congreso de los Estados Unidos —y no tan sóio de extremistas de derecha como el senador Jesse Helms— para participar en el debate sobre las deficiencias del sistema político mexicano, presenta volúmenes para documentar el cambio de actitudes de la élite estadounidense hacia México.<sup>2</sup>

Similarmente, la militarización, en alguna forma, de la frontera de los Estados Unidos con México, se convirtió en una opción respetable de política para discutirse en el Congreso y los medios masivos de comunicación en 1986. En mayo y junio, información filtrada de la rama ejecutiva sugería que la administración Reagan había llegado a la conclusión de que una frontera altamente porosa en el sur ya no era políticamente tolerable para los Estados Unidos. Desde el punto de vista de la administración Reagan, la creciente utilización de la frontera de Estados Unidos con México como un conducto para extranjeros ilegales, drogas e incluso terroristas políticos, había llegado al punto de requerir una limpieza con un costo de 250 millones de dólares para refortificar la frontera, implicando en tal proceso a miles de nuevos agentes judiciales y la elaboración de una nueva maquinaria de detección de ilegales. La “criminalización” de la zona fronteriza fue grandemente adjudicada a la permisibilidad y corrupción de los funcionarios y personal encargado de aplicar la ley del lado mexicano. En el fragor de las campañas electorales de 1986, incluso políticos como Pete Wilson de California, que representa a millones de personas de origen mexicano en su estado natal, se envalentonaron en 1986 al grado de pedir una presencia militar en la frontera si México se mostraba incapaz de detener la emigración ilegal y el tráfico de drogas transfronterizo.<sup>3</sup>

La impaciencia del Congreso con el aparente lento ritmo de refor-

<sup>2</sup> Además de Deconcini y Wilson, los copatrocinadores de la resolución incluían al senador Phil Gramm, un republicano muy influyente de Texas, y al senador Pete Domenici (republicano por Nuevo México), otro pilar de la clase en el poder del Senado.

<sup>3</sup> Ver Gerry Braun, “Wilson Would Close Border If . . .”, *San Diego Union*. 22 de agosto de 1986, p. 1.

ma política y económica en México llevaron en 1985 y 1986 a numerosos discursos y resoluciones donde se demandaban varias sanciones contra México (por ejemplo, un estricto arancel sobre las importaciones de petróleo mexicano). Pese a que tales medidas punitivas no fueron promulgadas, el mero hecho de que fueran introducidas y debatidas en el seno del Congreso de los Estados Unidos marcó la existencia de una amplia circunscripción para apoyar una posición confrontacional hacia México de “no vamos a aceptarlo más”.

Es difícil determinar si el Congreso y la administración Reagan han dirigido o seguido la opinión pública estadounidense sobre México. Información de encuestas de opinión, realizadas en años recientes, ha mostrado que el público estadounidense percibe crecientemente a México y sus problemas como una amenaza a los intereses de los Estados Unidos; entre los intereses considerados en riesgo estaban los siguientes: la estabilidad del sistema financiero de los Estados Unidos, los empleos de muchos trabajadores norteamericanos (debido tanto a la inmigración ilegal de México como a la relocalización de producción manufacturera estadounidense en “maquiladoras” de plantas ensambladoras del lado mexicano de la frontera), la calidad ambiental de las ciudades fronterizas de los Estados Unidos, la seguridad pública (debido a crímenes supuestamente cometidos por extranjeros ilegales), e incluso la integridad cultural y la cohesión social de la nación (a través de la amenaza planteada por la entrada de hordas de supuestos inmigrantes “inasimilables” provenientes de México). En una encuesta nacional de opinión dirigida a ciudadanos estadounidenses políticamente activos, realizada en el verano de 1986 para el Consejo de Desarrollo de Ultramar, se encontró que el 77% de los entrevistados creían que la economía estadounidense se ve afectada negativamente por los problemas económicos de México y 54% coincidía en que “los Estados Unidos deberían ejercer presión política y económica sobre México para que realice elecciones limpias”.<sup>4</sup> Otra encuesta nacional de opinión, realizada en julio de 1986, encontró que el 69% del público estadounidense considera a México un país “pobremente gobernado”, 60% cree que México contribuye seriamente a los problemas del abuso de drogas en los Estados Unidos; 79% ve la inmigración ilegal mexicana como un problema “muy o considerablemente serio”; y 53% se opone a cualquier aumento de la asistencia económica de los Estados Unidos a México.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Datos provenientes de *What Americans Think: Views on Development and US-Third World Relations*. Washington, D.C., Overseas Development Council and Interaction, 1987, p. 56.

<sup>5</sup> *Time Magazine*, 25 de agosto de 1986. La encuesta se basó en una muestra tele-

Para la mayoría de los estadounidenses, la ayuda económica incluiría garantías gubernamentales federales para la participación de bancos estadounidenses en canjes equitativos de deuda (*debtequity swaps*) u otros tipos de esquemas que puedan ser diseñados para evitar la próxima crisis de la deuda mexicana. A decir verdad, cualquier cosa que pareciera estar ayudando a México —o a los grandes bancos comerciales que tontamente se sobrexponen a sí mismos en México— era políticamente peligroso en los Estados Unidos durante las campañas electorales de 1986; lo que será también probablemente el caso durante la campaña presidencial de 1988. Por el contrario, en la mayor parte de los Estados Unidos, el golpeo a México ha probado ser una “buena política” para aquellos que compiten por un puesto público.

Fuera de Washington y el resto del *establishment* de la política exterior de la Costa Este, hay pocos indicadores de que México sea percibido como una amenaza a los intereses de la seguridad nacional de los Estados Unidos. La mayoría de los miembros del público general no son conscientes de la posición de México sobre los contras u otros aspectos del conflicto centroamericano. Pero la política exterior “disidente” de México, continúa siendo una fuente clave de irritación para los conservadores dentro del gobierno estadounidense y para los grupos conservadores políticamente activos fuera del gobierno. Aun cuando la administración de De la Madrid continuó disminuyendo el activismo de México en la cuestión centroamericana, la administración Reagan continuó viendo a México como un obstáculo para el logro de los objetivos de la política de Estados Unidos en Centroamérica, pues funcionarios de esta misma administración todavía se encolerizan por las posiciones a favor de Nicaragua o contra El Salvador que ocasionalmente toma México en organismos internacionales.

Se ha reportado que México irritó por lo menos dos veces a la administración Reagan durante 1986 por su posición en cuestiones centroamericanas, primero al introducir una resolución en la Asamblea General de la Naciones Unidas donde criticaba la violación de los derechos humanos en El Salvador, y posteriormente al unirse a Nicaragua para criticar a los Estados Unidos por su negativa a reconocer la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia sobre el conflicto de Estados Unidos con Nicaragua.

Por otro lado, debido a la percepción de la debilidad económica y política de México, y a su vulnerabilidad a la desestabilidad, este país

---

fónica de 1 107 personas y la realizó la empresa Yankelovich, Clancy and Shulman para la revista *Time*. El error potencial del muestreo fue más o menos de 3%.

sigue siendo útil a la administración Reagan como justificación racionalizada a sus políticas en Centroamérica. Reagan todavía puede obtener algunos avances políticos en el Congreso y entre el público general al representar a México como “la última pieza del dominó”, el “blando bajo vientre” de los Estados Unidos, o como una reserva de refugiados potenciales que pueden inundar por millones a los Estados Unidos si se permite que el conflicto centroamericano se derrame sobre México. Parafraseando a Leon Trotsky, el presidente Reagan recordó recientemente a los editores de periódicos estadounidenses que “el camino a América pasa por México”.<sup>6</sup>

#### EXPLICACIÓN DEL DETERIORO

¿Qué es lo que realmente está pasando en la relación de Estados Unidos con México? ¿Cómo explicar esa espiral descendiente? ¿Qué fundamenta la creciente volatilidad e impredecibilidad de la relación? ¿Ha cambiado algo básico en las relaciones mexicano-estadunidenses? ¿O lo que hemos visto en los últimos años es tan sólo una “desmitificación” de la relación, que nos lleva a un reconocimiento más claro de los auténticamente reales conflictos de interés que subyacen a las tensiones de las relaciones bilaterales?

Han ocurrido algunos cambios significativos en el carácter de la relación de Estados Unidos con México en los últimos años. La agenda de los asuntos conflictivos se ha ampliado para incluir lo que antiguamente era visto como preocupaciones domésticas en cada país (por ejemplo, el fraude electoral y la corrupción oficial en México; el consumo de drogas ilícitas por gente joven en los Estados Unidos). Estas preocupaciones se han transformado, probablemente para un buen tiempo en el porvenir, en lo que Bayless Manning denominó por primera

<sup>6</sup> Discurso ante la reunión anual de la Asociación de Editores de Periódicos Estadunidenses, ciudad de Nueva York, mayo de 1987 (el presidente Reagan afirmó que parafraseaba a Lenin pero en realidad fue Leon Trotsky quien dijo, en 1919: “El camino a París y Londres pasa por los pueblos de Afganistán, el Punjab y Bengala”). En un discurso de proyección nacional, en marzo de 1986, el presidente Reagan había advertido que “al usar a Nicaragua como una base, los soviéticos y los cubanos. . . estarán en una buena posición para amenazar el canal de Panamá, interceptar nuestros espacios marítimos vitales en el Caribe y eventualmente, desplazarse contra México. Si eso sucediera, desesperadas poblaciones de millones de latinos empezarían a emigrar por el norte hacia las ciudades del sur de los Estados Unidos, o a cualquier lugar donde quede alguna esperanza de libertad”, *New York Times*, 17 de marzo de 1986.

vez *inter-mestic issues*.<sup>7</sup> Temas que previamente estaban “fuera de los límites” del debate sobre las políticas de Estados Unidos hacia México, se trasladaron de repente al centro de la agenda bilateral.

Las sensacionalistas audiencias congresionales sobre “el problema mexicano”, presididas por el senador Jesse Helms en mayo y junio de 1986, contribuyeron en gran medida a lograr este cambio. Pero el testimonio presentado en esas audiencias sólo reforzó un patrón que ya había estado en evidencia por varios años. En ambos lados de la frontera, los problemas domésticos y las decisiones de política doméstica —especialmente en asuntos tales como la inmigración, la crisis económica mexicana y la cuestión de la estabilidad política de México— ya habían empezado a elevar el nivel de tensión en la relación de Estados Unidos con México, y amenazaban con convertirse en las influencias abrumadoras de la relación.<sup>8</sup> En 1986, el neonacionalismo en los Estados Unidos y el nacionalismo tradicional y defensivo generado en México por cualquier tipo de crítica directa a las instituciones mexicanas, proveniente del gobierno de los Estados Unidos, se combinaron para formar una mezcla explosiva.

La intensificada atención de los medios masivos de comunicación de los Estados Unidos al proceso electoral de México, se convirtió en una nueva fuente principal de tensión en la relación de los dos países en 1985 y 1986. En su cobertura de estas elecciones, buena parte de los medios de comunicación estadounidenses dieron al PAN un tratamiento favorable, extensivo y generalmente acrítico, viendo en su desafío al PRI las semillas de un sistema bipartidista de estilo estadounidense que, por inferencia, resultaría a la larga más fácil de vivir con los Estados Unidos que un declinante régimen de partido único que ya ha perdido la confianza y la lealtad del pueblo mexicano.<sup>9</sup> La dura

<sup>7</sup> Bayless Manning, “The Congress, the Executive, and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, enero de 1977, pp. 306-324. Para una discusión posterior de los fuertes nexos de asuntos bilaterales domésticos en las relaciones México-Estados Unidos, ver David Ronfeldt y Caesar Sereseres, “The Management of U.S.-Mexico Interdependence: Drift Toward Failure?” en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center, 1983, pp. 64-66.

<sup>8</sup> Desarrollé por primera vez esta perspectiva sobre las relaciones México-Estados Unidos en una clase en el Dartmouth College en octubre de 1984, la cual fue posteriormente publicada como “El mexicano feo: México y los Estados Unidos en los ochenta”, *Nexas*, México, D.F., núm. 89, mayo de 1985.

<sup>9</sup> Para una crítica de la cobertura de prensa estadounidense de las elecciones de 1985 en México, por un periodista que participó en el reporte de las elecciones para el *National Public Radio*, ver: William E. Buzenberg, “The 1985 Mexican Elections and

crítica postelectoral de las editoriales de Estados Unidos al fraude de las elecciones mexicanas de 1985 y 1986 fue ampliamente vista en México como un endoso del PAN, y como parte de la campaña orquestada por el gobierno estadounidense para desacreditar o desestabilizar el régimen mexicano en el poder, o por lo menos para presionar al gobierno mexicano para cambiar su política en Centroamérica. Algunos académicos mexicanos han denunciado, por su parte, que la crítica estadounidense al manejo del gobierno mexicano de estas elecciones fortaleció la posición de aquéllos dentro del aparato del PRI-gobierno que se oponen a una apertura política.

El gobierno mexicano pudo haber tomado, en los últimos años, una actitud más dura hacia los grupos de oposición, independientemente de la compleja amplitud de la cobertura de los medios masivos de comunicación estadounidenses con respecto al proceso electoral mexicano. Más aún, los periodistas estadounidenses señalaron que el mismo gobierno mexicano tuvo una influencia más clara sobre la cobertura estadounidense de las elecciones, que la que tuvieron los funcionarios de Estados Unidos, al programar una gira de la prensa extranjera para cubrir la ardientemente reñida elección de Sonora y al prometer repetidamente que las elecciones serían absolutamente justas y limpias.<sup>10</sup> Pero los acontecimientos durante este periodo sugieren una relación inversa entre el interés públicamente demostrado de los Estados Unidos hacia los asuntos políticos domésticos de México y la transición hacia un sistema político mexicano más pluralista y más competitivo.

Aun cuando ya muy poca gente bien informada en México cree en la existencia de una "campana contra México" orquestada por el gobierno de los Estados Unidos a través de los medios masivos de comunicación, la mayor atención estadounidense a los procesos políticos domésticos de México ha sido tradicionalmente vista por los mexicanos

---

the North American Press" en Arturo Alvarado Mendoza (ed.), *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*. La Jolla, California, Centro de Estudios de Estados Unidos-México, Universidad de California, San Diego, 1987.

<sup>10</sup> Un periodista observó que tales declaraciones del presidente De la Madrid y otros funcionarios mexicanos de alto rango "habían tenido el efecto de desafiar a la prensa estadounidense para ver si las elecciones serían de hecho lo que el presidente dijo que serían. La reacción de la prensa fue muy violenta porque no fueron así. . . Desde el punto de vista de los periodistas estadounidenses, el gobierno mexicano no podía decir que las elecciones serían libres y limpias para después cometer un fraude extendido y quejarse por el injusto reportaje cuando los periodistas investigaran el fraude y reportaran que las elecciones no habían sido libres y limpias. . . Tal parece que el gobierno mexicano quería salirse con la suya por todos lados" Buzenberg, "The 1985 Mexican Elections and the North American Press", *art. citado*.

como un preludio a la intervención de los Estados Unidos. La suspicacia mexicana, sobre un renovado impulso intervencionista norteamericano, también ha sido avivada por la reciente racha de libros de difusión masiva escritos por prominentes periodistas, tales como *Vecinos distantes: un retrato de los mexicanos*<sup>11</sup>, de Alan Riding, y *Chaos on Our Doorstep*<sup>12</sup>, de Sol Sanders, que contienen críticas mordaces del sistema político mexicano y sugieren que los Estados Unidos están tratando con un gobierno ilegítimo en México —un gobierno que no merece el apoyo de los Estados Unidos.<sup>13</sup>

¿Qué puede explicar la reciente explosión de interés y preocupación por el sistema político mexicano entre los líderes de opinión, los medios de comunicación y los funcionarios públicos de los Estados Unidos, después de décadas de ignorar las deficiencias del sistema? Robert Pastor, el especialista en América Latina del equipo del Consejo Nacional de Seguridad durante la administración del presidente Jimmy Carter, ha argumentado que los numerosos casos de democratización exitosa, en los últimos años, de otros países latinoamericanos han contribuido a empeorar la imagen del régimen mexicano.<sup>14</sup> Laurence Whitehead ha señalado, por su parte, que debido a que la administración Reagan ha tomado la democratización en América Latina y otros lugares del Tercer Mundo como una justificación primordial para su política en Centroamérica, los funcionarios estadounidenses se han visto obligados, por razones de consistencia, a criticar las deficiencias del sistema electoral mexicano.<sup>15</sup>

Pero a pesar de la frecuentemente inconsistente cruzada de la administración Reagan por la democracia en el Tercer Mundo, parece ser más probable que esa administración se haya unido a los ataques al fraude electoral en México porque tal tema había sido presentado

<sup>11</sup> México, Joaquín Mortiz, 1985.

<sup>12</sup> Lanham, University Press of America, 1986. Sanders es una antigua editoria- lista de la revista *Business Week*, una de las publicaciones periódicas sobre negocios de más alta circulación en los Estados Unidos.

<sup>13</sup> Estos libros han sido interpretados en México como esfuerzos para azuzar la oposición de derecha en México, y apoyar la crítica neoconservadora del Estado mexicano actualmente en boga en los Estados Unidos. Ver, por ejemplo, Soledad Loaeza, "Alan Riding: la fuerza del prejuicio", *La Jornada Semanal*, 31 de marzo de 1985.

<sup>14</sup> Observaciones al Comité de Investigación de la Comisión Bilateral sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, 5-6 de diciembre de 1986, Washington, D. C.

<sup>15</sup> Laurence Whitehead, "U.S. Relations with Mexico: ¿Un deterioro sin fin?", en Abraham F. Lowenthal (ed.), *Latin American and Caribbean Contemporary Record*, vol. 5, 1985-1986, Nueva York, Holmes & Meier, 1987.

—en otros contextos— por la “derecha dura” en los Estados Unidos, por Jesse Helms (quien sigue su propia agenda) y por los medios de comunicación de los Estados Unidos, y esto ya no podía ser ignorado.

En este contexto, el apoyo norteamericano a grupos de oposición como el conservador Partido Acción Nacional (PAN), puede ser racionalizado como un estabilizador sistémico más que como un desestabilizador. Permitir al PAN cosechar su justa tajada en las victorias electorales puede reducir las oportunidades para alternativas más radicales tanto de la derecha como de la izquierda en México, al restablecer la fuertemente erosionada credibilidad y legitimidad del sistema político. De manera inversa, de acuerdo con esta línea de razonamiento, el apoyo al *status quo* político en México puede ya no ser funcional para mantener la estabilidad de ese país.

Otras explicaciones para la reciente crítica de los Estados Unidos al sistema político mexicano acentúan las motivaciones económicas: se busca presionar a los funcionarios mexicanos para crear reglas del juego más favorables a la inversión privada de los Estados Unidos en México, o para influir en las negociaciones que se llevaban a cabo en 1985 y 1986 para reestructurar la deuda externa mexicana. Tal y como ha señalado Laurence Whitehead, durante ese periodo había una creciente preocupación en Washington y en la comunidad financiera de los Estados Unidos de que México tomara alguna acción unilateral para limitar el servicio de su deuda externa de cerca de cien mil millones de dólares. Whitehead propone la hipótesis de que funcionarios estadounidenses pueden haber decidido apoyar las audiencias de Helms como un medio para “ablandar” la administración de De la Madrid en el momento en que entraba a la etapa final de las negociaciones de la deuda.<sup>16</sup>

Esto puede constituir una explicación necesaria y suficiente para la conducta de alguno de los actores estadounidenses en las fricciones con México durante 1986. Pero la administración Reagan estaba claramente dividida sobre cómo tratar la cuestión de las audiencias Helms con altos funcionarios del Departamento del Tesoro, tomando una posición notablemente más blanda hacia México que sus homólogos del Departamento de Estado. Más aún, la crisis de la deuda no explica el amplio alcance del consenso de línea dura de la élite estadounidense sobre lo que está mal en México y lo que se necesita hacer para arreglarlo, consenso que representa muchas corrientes ideológicas e incluye a mucha gente que no está particularmente preocupada por el manejo del problema de la deuda.

<sup>16</sup> *Ibid.*

Ese consenso empezó a formarse poco después de que la crisis económica mexicana se puso a plena vista en agosto de 1982. Mientras la economía mexicana apareciera actuando correctamente, había poca preocupación en los Estados Unidos sobre los defectos del sistema político mexicano, la corrupción oficial, la necesidad de la democratización en México, etc. El mal manejo masivo de la economía mexicana, manifestado en la crisis de agosto de 1982, fue lo que despertó a muchos miembros de la clase dirigente tanto política como económica, de los Estados Unidos, hacia una revaloración de los arreglos políticos de México.

La persistencia y profundización de la crisis económica durante 1985 y 1986 tuvo el efecto de reforzar las percepciones negativas de los Estados Unidos hacia la élite política mexicana a cargo de los eventos de 1982, e incrementó la preocupación por la estabilidad del sistema político mexicano. En otras palabras, la clase dirigente de los Estados Unidos parece haber llegado a su actual crítica del régimen mexicano a través de la crisis económica, y pudo nunca haber llegado hasta ahí, de no ser por la persistencia de la crisis económica y la aparente ausencia de resultados de los esfuerzos del gobierno mexicano para manejarla.

Las debacles electorales de 1985 y 1986 simplemente endurecieron las percepciones de la élite estadounidense sobre el sistema político mexicano para concebirlo como un sistema en una decadencia posiblemente terminal, consumido por la corrupción, saliéndose de control sin desear o quizá sin poder manejar problemas como el tráfico de drogas, con grandes dificultades para autorreformarse, con una tendencia a serios errores en la ejecución de políticas como consecuencia de la ausencia de pesos y balanzas y mecanismos de autocorrección; un régimen que, en su forma actual, es incapaz de garantizar una tasa adecuada de crecimiento económico y está, por lo tanto, destinado a perder la mayor parte de su apoyo popular y legitimidad; un régimen, en fin, que puede verse obligado a recurrir cada vez más a la coerción para mantener el control social. Tal régimen es visto como inherentemente inestable y, en el peor de los casos, como “una caldera en ebullición hecha a la medida para el aventurerismo soviético”, tal y como advirtiera en *The Wall Street Journal* Felix Rohatyn,<sup>17</sup> prominente financiero neoyorkino y originalmente un liberal demócrata.

Dentro del gobierno estadounidense, el peor de los “peores casos” de “escenario” para el sistema político mexicano ha emanado de los sectores del servicio de inteligencia. Para algunos analistas de la CIA y del Departamento de Estado, el sistema político mexicano ya es un

<sup>17</sup> Artículo citado, *Wall Street Journal*, 26 de noviembre de 1986.

caso sin esperanza. El aparato PRI-gobierno ha perdido demasiada credibilidad y legitimidad para mantener su hegemonía. Sería por lo tanto prudente —o al menos no dañino a los intereses estadounidenses— cultivar los contactos con los líderes de la oposición de derecha, a quienes se cree con la capacidad para moverse a posiciones de liderazgo cuando el régimen desacreditado se derrumbe, probablemente a consecuencia de divisiones internas más que de algún desafío externo.

Pero incluso la CIA no es monolítica en su visión de las perspectivas políticas de México. En un ensayo publicado el año pasado por la Institución Hoover, Brian Latell, antiguo analista de inteligencia en la CIA y uno de los cerebros favoritos de la administración Reagan, sugiere que de hecho puede existir una salida para el actual sistema que está a punto del colapso.<sup>18</sup> Latell describe el sistema político mexicano como un sistema debilitado por el colapso del consenso de la política a seguir dentro de la élite política mexicana, la cual es vista en términos de una profunda división en dos facciones: los “nacionalistas populistas centralizadores” *vs.* los “neoliberales racionalistas federalistas”. Los “populistas nacionalistas” favorecen un sector público dominante y en constante expansión, un sistema político autoritario y altamente centralizado, y programas de enorme gasto social —en otras palabras, éste es el tipo de líderes políticos que llevaron a México a serios problemas en la década de los setenta y principios de los ochenta. Los “liberales racionalistas” propugnan un sector privado fuerte, economía de libre mercado, descentralización del poder económico y político, menos “presidencialismo” y un sistema electoral más competitivo.

En el análisis de Latell, el colapso del consenso dentro de la élite política mexicana ha llevado a los callejones sin salida del diseño de políticas y a la parálisis política en general. También ha debilitado seriamente a la presidencia mexicana (o quizá la debilidad e indecisión de los últimos dos presidentes, especialmente del actual, permitieron que ocurriera el colapso del consenso de la élite). En cualquier caso, para Latell, una presidencia “devaluada” es extremadamente peligrosa para la estabilidad del sistema. Latell predice que la efectividad del presidente mexicano y la legitimidad del sistema político en general continuarán erosionándose en tanto el presidente siga tratando de mantener el equilibrio de las dos facciones antagónicas dentro de la “familia revolucionaria”. Latell afirma que De la Madrid ha intentado desempeñar este acto de balanceo pero ha fracasado, y la solución que el analista propone implícitamente es que el sucesor de De la Ma-

<sup>18</sup> Brian Latell, *Mexico at the Crossroads: The Many Crises of the Political System*, Stanford, Hoover Institution, Stanford University, Hoover Essay Series, junio de 1986.

drid debe alinearse directa e inequívocamente con los “neoliberales racionalistas”.

La visión de Latell complementa las de un sector cruzado más amplio de la clase dirigente, política y económica, de los Estados Unidos. Una muestra considerablemente representativa de esa clase dirigente se reunió en octubre pasado para discutir el estado de las relaciones México-Estados Unidos en una conferencia convocada por la fundación Stanley. El grupo de 19 incluía varios funcionarios, antiguos y actuales, del gobierno estadounidense, representando los departamentos de Estado, de Defensa, la CIA, la oficina del representante de Comercio de los Estados Unidos; representantes de varias de las principales corporaciones estadounidenses (IBM, Banker's Trust, Chase Manhattan Bank) y del Fondo Monetario Internacional; analistas de varios de los principales grupos de asesores de orientación liberal y conservadora (la Institución Brookings, la Fundación Carnegie para la Paz Internacional, el Centro Roosevelt para Estudios de Política Americana y la Rand Corporation), y funcionarios de varias organizaciones de educación pública y para el cabildeo en política exterior (el Consejo de Relaciones Exteriores de Nueva York, la Asociación de las Naciones Unidas de los Estados Unidos de América, el Consejo de las Américas). No se invitó a ningún mexicano a participar bajo el supuesto de que, así, los participantes estadounidenses no se verían inhibidos por sensibilidades diplomáticas. El resumen publicado de las discusiones de la Conferencia merece citarse extensamente porque destila muy adecuadamente la “sabiduría” convencional sobre México compartida por “los influyentes de la política” en los Estados Unidos.<sup>19</sup>

Son necesarias reformas económicas reales dentro del sistema, y México debe reconocer que no puede simplemente sentarse a esperar que sus problemas sean resueltos por los Estados Unidos [. . .]. El déficit del sector público de México se ha reducido significativamente, pero esos ahorros fueron obtenidos en gran parte por la reducción de subsidios y el recorte a la inversión infraestructural, en vez de reducir la abotagada burocracia o apretarle los tornillos a la corrupción en México [. . .]. Se estuvo ampliamente de acuerdo en que las medidas reformistas ejecutadas bajo el presidente Miguel de la Madrid han sido inadecuadas [. . .]. Ese gobierno ha hecho tanto como podría para instituir una reforma genuina.

<sup>19</sup> Ver “U.S. Policy Toward Mexico” en *Report of the 27th Strategy for Peace-U.S. Foreign Policy Conference*, patrocinada por la Fundación Stanley, del 16 al 18 de octubre de 1986, pp. 37-45. Pueden solicitarse ejemplares a: The Stanley Foundation, 420 East Third Street, Muscatine, Iowa, 52761 Estados Unidos de América.

Los Estados Unidos no pueden continuar disculpando a México por su falta de disponibilidad para promover las auténticas reformas económicas que puedan sentar la base para un crecimiento económico sostenido [ . . . ]. Se hizo gran hincapié en que no puede continuar el préstamo fresco de bancos comerciales a México [ . . . ]. Dar la bienvenida a una inversión extranjera más grande es un paso importante en el proceso [de recapitalizar la economía mexicana] y se requiere menos ambivalencia de parte del gobierno mexicano [sobre la inversión extranjera directa].

El grupo subrayó que no puede esperarse de los Estados Unidos el dar la bienvenida a números cada vez más grandes de inmigrantes mexicanos, sólo porque México ha encontrado en la migración ilegal un sustituto conveniente para la creación doméstica de nuevos empleos [ . . . ]. Aun si la nueva y más dura ley de inmigración de los Estados Unidos resulta sólo marginalmente efectiva, puede todavía exacerbar el problema del desempleo en México al restringir el éxodo de trabajadores migratorios ilegales y por lo tanto forzar a México a instituir remedios económicos domésticos. México estará mejor afrontando directamente las opciones económicas difíciles y ejecutando las reformas económicas ahora, en vez de esperar a que su crisis económica sea remendada por la impaciencia internacional.

Probablemente México no está encaminado a un colapso político en el corto o mediano plazo. . . [pero] no resulta claro si México puede abrir su economía sin abrir significativa y paralelamente su sistema político [ . . . ]. El grupo estuvo dividido sobre la prudencia y las ganancias potenciales de una presión [de los Estados Unidos] específicamente dirigida a una reforma democrática en México.

Discusiones del pasado sobre las relaciones de Estados Unidos con México han tendido a poner el énfasis en la mutualidad de intereses entre los dos países. El realismo requiere del reconocimiento de la existencia de muchos intereses en conflicto que deben afrontarse directamente, discutirse abiertamente, y manejarse a la manera de los hombres de negocios [ . . . ]. México no puede continuar escondiéndose detrás de un nacionalismo fanático y esperar a que sus problemas domésticos sean resueltos por los Estados Unidos.

La disposición de México a aceptar su parte de responsabilidad en los problemas bilaterales con los Estados Unidos parece derivar de decisiones unilaterales de Estados Unidos que obligan a México actuar [ . . . ].

Las acciones independientes de los Estados Unidos son más efectivas que las exhortaciones [ . . . ]. Los Estados Unidos deben crear una presión acumulativa sobre México para reformar su economía. Las opciones blandas sólo retrasan las reformas necesarias.

Desde luego que sería impactante para muchos mexicanos, después de cuatro años y medio del proyecto reestructurador económico neoliberal de la administración de De la Madrid, descubrir que su país todavía no ha empezado el camino hacia una reforma económica “se-

ria". O, como lo ha expresado recientemente un cientista social mexicano: "Hemos presenciado una serie de cambios económicos en los últimos cuatro años que, bajo otras circunstancias, hubieran tomado varias décadas en materializarse. Medidas que afectan la política comercial, la venta de empresas estatales al sector privado, y el acceso privilegiado para la inversión extranjera han sido tomadas a un alto riesgo político".<sup>20</sup>

Estas percepciones abiertamente divergentes de lo intentado y conseguido durante el actual sexenio en México, se han convertido en otra fuente de tensión entre los líderes mexicanos y los de Estados Unidos. Los funcionarios mexicanos frecuentemente se quejan —con considerable justificación— de que existe una insuficiente apreciación en los Estados Unidos *sobre qué tanto* se ha logrado desde 1982 en la reestructuración de la economía mexicana, en la reducción del crecimiento demográfico, en el combate a la producción de drogas y en el logro de otros objetivos de política favorecidos por los Estados Unidos. La mayoría de los funcionarios y líderes de la opinión privada de los Estados Unidos prefieren concentrarse en *lo poco* que se ha conseguido, especialmente en términos de la restauración del crecimiento económico, la reducción del flujo de drogas ilícitas y de extranjeros ilegales a través de la frontera, el ataque a la corrupción gubernamental y policiaca y la reforma al sistema político mexicano.

El consenso de la élite estadounidense es que los problemas económicos, sociales y políticos de México se han vuelto tan graves, que generaciones de retórica revolucionaria, políticas estatistas y tabúes que afectan los intereses creados de la clase política mexicana deben ser ahora puestos a un lado sin ninguna demora. Ni México ni los Estados Unidos pueden permitirse por más tiempo tales indulgencias. Desde su punto de vista, México no ha hecho suficiente esfuerzo para ayudarse a sí mismo. Todavía está buscando una salida de ayuda económica proveniente de los Estados Unidos, o espera todavía que los Estados Unidos solucionen los problemas económicos de México por medio de ajustes en las políticas estadounidenses (por ejemplo, reduciendo el déficit gubernamental federal, bajando las tasas de interés, resistiendo al proteccionismo). Si México desea ayuda de los Estados Unidos en su momento de crisis, argumentan ellos, tendrá que deshacerse de todas las formas no motivadas por criterios de ganancia en la organiza-

<sup>20</sup> Presentación de Gabriel Székely a la IX Conferencia Anual de Editores, Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C., junio de 1987.

ción de su economía. Las políticas estatistas y los subsidios populistas han conducido a toda clase de distorsiones e ineficiencias que en buena parte son responsables, desde el punto de vista de los Estados Unidos, del actual predicamento económico de México.

De esto se deduce que los Estados Unidos no deben condonar estos errores a través de repetidas prórrogas financieras y deferencias excesivas a las vacas sagradas de la política mexicana. Por el contrario, se cree que ahora es el momento de presionar duramente a México, para descentralizar su gobierno, privatizar sus empresas estatales, desmantelar el sistema de subsidios gubernamentales, abrir la economía a la competencia extranjera, derogar virtualmente todas las restricciones a la inversión extranjera directa, quebrar seriamente toda la corrupción oficial y modernizar el anticuado sistema político, aun si alguno de estos cambios drásticos resulta ser políticamente disruptivo.

Aun cuando todavía se da deferencia protocolaria a los enfoques bilaterales para solucionar problemas, el actual consenso sobre la política mexicana entre las élites estadounidenses acentúa la necesidad de la acción unilateral para empujar a los mexicanos a hacer lo que es necesario, aunque sea políticamente doloroso. Existe un énfasis en “hablar franca y saludablemente” sobre los problemas de México —de la misma manera que se hizo durante las audiencias de Helms y que John Gavin permitió regularmente durante su gestión como embajador de los Estados Unidos en México— más que en la diplomacia convencional. Como lo expresó el senador Helms en una de las audiencias presididas por él en 1986: “El público americano tiene derecho a saber qué tipo de vecino tenemos ahí abajo”.<sup>21</sup> Y se piensa que tal franqueza también es buena para los mexicanos. El “realismo” hacia el futuro debe remplazar el nacionalismo retrógrado y ofuscante de México, en su forma de resolver sus propios problemas y en sus relaciones con los Estados Unidos.

Por razones similares, el paradigma de “interdependencia/integración discreta/armonía fundamental de intereses” de las relaciones México-Estados Unidos, está pasado de moda hoy en día entre los influyentes en la configuración de la política de los Estados Unidos.<sup>22</sup> La interdependencia económica de México y los Estados Unidos puede ser un hecho inmodificable, pero para las élites estadounidenses esto no

<sup>21</sup> *The New York Times*, 14 de mayo de 1986.

<sup>22</sup> Para una típica aplicación de este paradigma ver, Clark W. Reynolds, “Mexican-U.S. Interdependence: Economic and Social Perspectives” en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.), *U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983.

es para festejarse. En cualquier caso, la atención se dirige ahora a los costos y riesgos de una mayor integración económica y social, más que a las oportunidades y beneficios que puedan obtenerse de ella.

La mayoría de los estadounidenses parecen sentir que su país ya está profundamente involucrado en los problemas de México. Temen que eventualmente los Estados Unidos —y sus patrones de vida personales— se vean arrastrados por los problemas mexicanos. De hecho, uno de los gritos de campaña de los funcionarios estadounidenses que promovían la aprobación de la legislación para restringir la inmigración durante 1986 era: “No dejes que los Estados Unidos se conviertan en un país del Tercer Mundo. . . como México”.<sup>23</sup>

Tales actitudes están relacionadas con la mentalidad más generalizada de la “América-fortaleza” que permea actualmente a los Estados Unidos. En muchas áreas de preocupación pública, existe una búsqueda activa por parte de los políticos y líderes de opinión de los Estados Unidos para causas externas y chivos expiatorios. El enfoque preferido para problemas tales como el tráfico de drogas, la inmigración ilegal, el déficit comercial e incluso la epidemia del SIDA, es fortificar las fronteras de los Estados Unidos y elevar las barreras de entrada todavía más, en vez de tomar los costosos y políticamente dolorosos pasos que se necesitarían para abordar las fuentes domésticas de esos fenómenos. Cuando México es golpeado por su fracaso en detener el flujo de drogas a través de su frontera norte, cuando Japón es golpeado por fallar en la reducción de su superávit comercial con los Estados Unidos o cuando los extranjeros ilegales de Haití y regiones distantes de África son culpados por la epidemia del SIDA en los Estados Unidos, los líderes estadounidenses se comprometen con una forma políticamente atractiva de negociación para afrontar los problemas domésticos de los

<sup>23</sup> En una carta al editor, prominentemente publicada en el *New York Times*, Alan E. Eliason, jefe de la patrulla fronteriza para el sector de San Diego, señaló que sus hombres estaban encontrando un promedio de un extranjero ilegal cada 35 segundos en el condado de San Diego y preguntaba retóricamente: “¿Tenemos verdaderamente que absorber las sobrepoblaciones mundiales hasta que nos hagamos como los países del Tercer Mundo de donde provienen: sobrepoblados, con nuestros recursos vilipendiados y con un desempleo masivo?”, *The New York Times*, 29 de abril de 1986. George Ball, subsecretario de Estado en las administraciones de Kennedy y Johnson, ha señalado el mismo punto de manera más elegante: “Cuando los Estados Unidos o cualquier otra nación hace una decisión social tácita para estabilizar su población [descendiendo las tasas de natalidad], mientras sus vecinos —influidos por la ignorancia, la costumbre o la iglesia— mantienen un crecimiento demográfico que no pueden asimilar ¿debemos dejar que la decisión social de nuestros vecinos socave y frustre la nuestra?” George W. Ball, *The Past Has Another Pattern: Memoirs*, Nueva York, Norton, 1981, p. 488.

Estados Unidos. Como ha observado Robert Reich, un economista de Harvard, los estadounidenses y sus líderes están obsesionados hoy en día con:

- Contener los males más allá de nuestras fronteras [. . .] Ellos suponen que los problemas existen “afuera” y pueden mantenerse así si erigimos barreras lo suficientemente altas. Pero la verdad es que nuestras fronteras son permeables a cualquier cosa por la cual los consumidores americanos estén dispuestos a pagar.<sup>24</sup>

#### EL FUTURO DE LA RELACIÓN

La imagen altamente negativa de México —especialmente de su sistema político— que surgió en los Estados Unidos en 1985 y 1986, continuará influyendo en las actitudes y políticas de los Estados Unidos hacia México. Esto no es una corriente efímera de mentalidad elitista, limitada a la derecha reaganiana, que se desvanecerá con un cambio de administraciones en Washington en 1989.

Tampoco desaparecerá la difundida preocupación en los Estados Unidos sobre las deficiencias de México una vez que reviva la economía mexicana. Independientemente del inevitable escepticismo sobre tal recuperación económica (¿qué tan real es? ¿puede sostenerse?), la crítica a México hecha recientemente por funcionarios y líderes de opinión de los Estados Unidos, se extiende considerablemente más allá del desempeño de la economía mexicana. Parece altamente improbable, por lo menos a corto plazo, que el sistema político mexicano cambie en la medida necesaria para reducir las preocupaciones de Estados Unidos sobre un posible colapso político en México.

Durante los últimos dos años también se ha dado un dramático aumento de alarma y conciencia pública estadounidense sobre el tráfico ilícito de drogas. Históricamente, la preocupación estadounidense sobre el abuso de drogas se presenta en ciclos; pero el presente ciclo apenas ha comenzado, y en tanto México sea percibido como una fuente o conducto principal para las drogas ilícitas consumidas en los Estados Unidos, será el blanco de críticas constantes y presión oficial para una erradicación más drástica y mayores esfuerzos de prohibición por parte de México.<sup>25</sup> Desde el punto de vista de los Estados Unidos, cual-

<sup>24</sup> Robert B. Reich, “The Fortress-America Myth”, *The New York Times*, 20 de marzo de 1987.

<sup>25</sup> En enero de 1987, funcionarios estadounidenses estimaron que México era la fuente (productora) del 39% de la marihuana consumida en los Estados Unidos y de

quier monto de los recursos que el gobierno mexicano asigne a la campaña de erradicación de narcóticos será insuficiente si se considera la magnitud del problema. Y la tendencia de los funcionarios y el público general estadounidense a asociar el tráfico de drogas con el problema de la corrupción entre los funcionarios, la policía y los oficiales militares mexicanos, continuará llamando la atención hacia las deficiencias del Estado mexicano.

La forma en que la comunidad financiera estadounidense percibe a México indudablemente variará de un mes a otro. Para la primavera de 1987, por ejemplo, algunos banqueros, asesores financieros y periodistas de negocios se habían convencido a sí mismos de que la crisis económica de México había "tocado fondo", y de que la respuesta de la administración de De la Madrid al impacto del precio del petróleo de 1986 había sido impresionante. El cauteloso optimismo sobre las perspectivas financieras a corto plazo de México, se levantó por el incremento de un 50% en las exportaciones manufactureras de México durante la primera mitad de 1987 y con el aumento igualmente notorio en las reservas de divisas. Las evaluaciones a largo plazo de las perspectivas de México por parte de los líderes empresariales estadounidenses son, sin embargo, a menudo menos optimistas debido a la "petrolización" de la economía mexicana y a la ausencia de una planta industrial diversificada y tecnológicamente sofisticada, especialmente si se compara con países como Brasil. Existe, además, un escepticismo constante sobre la capacidad del gobierno mexicano para manejar la demanda de consumo y mantener la inflación bajo control.<sup>26</sup>

---

cerca de un tercio de la heroína. Se estima además que el 30% de la cocaína importada consumida en los Estados Unidos es enviada a través de México. Ver Arthur Golden, "Leading Marijuana-Producing Mexican State Suffers Drug-Abuse Problem", *The San Diego Union*, 24 de enero de 1987. Casi totalmente ignorado en los Estados Unidos es el hecho de que el papel de México, como gran conducto de cocaína y otras drogas producidas en otros países, es reciente y se origina en los exitosos esfuerzos estadounidenses de intercepción de drogas en el área del sur de Florida. Estos esfuerzos tienen el efecto de transferir buena parte del tráfico de drogas hacia el oeste, en México. Igualmente ignorado es el hecho de que la producción doméstica estadounidense de marihuana y otras drogas ilegales ha crecido tan rápidamente como los abastecimientos externos.

<sup>26</sup> Como lo puso el departamento de economía internacional del Morgan Guaranty Trust Company de Nueva York: "La [principal] cuestión que pende sobre los prospectos de progreso estructural sostenido en México se refiere a su posición en el manejo de la demanda. Sin un manejo competente y consistente de la demanda, las reformas estructurales tienen pocas posibilidades de arraigarse y florecer. Una tasa de inflación del 125% durante los últimos doce meses resalta el problema de México". *World Financial Markets*, junio-julio de 1987, p. 7.

Dadas la enorme probabilidad de que persista esa mentalidad entre las élites estadounidenses y la probabilidad igualmente fuerte de que la recuperación mexicana de la crisis económica sea lenta y desigual, muy bien puede darse un escalonamiento de la presión estadounidense sobre el próximo presidente mexicano para profundizar y acelerar el proyecto restructurador y de liberalización económica iniciado por la presente administración. Aunque un cambio más drástico de política en esta dirección puede resultar inquietante para algunos segmentos de la élite política mexicana, muchos líderes estadounidenses consideran que el crecimiento económico a largo plazo y la estabilidad política de México sólo pueden asegurarse por medio de una restructuración más rápida y profunda de la economía mexicana, siguiendo los lineamientos de un mercado liberalizado. Un alejamiento acelerado del estatismo es visto como un estabilizador sistémico, aun si pospone un serio abordaje de los problemas de desigualdad del ingreso, pobreza y desempleo en México.

Todo esto resalta una de las más grandes ironías del reciente deterioro de las relaciones México-Estados Unidos. Conforme se ha reducido la distancia ideológica entre los gobiernos estadounidense y mexicano, han aumentado las tensiones y los malos entendidos. En México, De la Madrid es ampliamente percibido como el presidente mexicano más proestadunense desde Miguel Alemán a finales de la década de los cuarenta, y de hecho él ha aplicado el conjunto más conservador de políticas económicas que cualquier presidente mexicano moderno pudo haber esperado enarbolar realísticamente. No obstante, De la Madrid continúa encontrándose bajo el ataque de los Estados Unidos por moverse con demasiada lentitud. Las actuales administraciones mexicana y estadounidense pueden ser compañeras ideológicas, pero han encontrado imposible desarrollar una relación mutuamente cooperativa y de bajo conflicto entre ellas.

Una lección que puede extraerse de la experiencia de la administración de De la Madrid con los Estados Unidos, es que el nivel de tensión en la relación bilateral está determinado hoy en día fundamentalmente por factores estructurales y conflictos básicos de interés, más que por factores conyunturales. El ambiente de la relación puede mejorarse con un embajador estadounidense menos conflictivo en la ciudad de México (como lo demostró la sustitución de John Gavin por Charles Pilliod en noviembre de 1986), y mejoraría todavía más con una nueva administración en Washington que esté menos fuertemente comprometida con el objetivo de derrocar al gobierno sandinista en Nicaragua. Pero aun sin esos cambios fundamentales en la política estadounidense, las relaciones formales de los gobiernos de Estados Unidos y

México pueden mejorar temporalmente, como de hecho sucedió a partir de la reunión presidencial entre Reagan y De la Madrid en agosto de 1986.

Con todo, las fuentes subyacentes de las tensiones de Estados Unidos con México permanecen intactas. Por ejemplo, evidencia previa sugiere que la efectividad de la nueva ley de inmigración estadounidense en reducir la utilización de trabajo mexicano indocumentado por patrones estadounidenses, será muy limitada.<sup>27</sup> En tanto la demanda de empleo siga siendo elevada, la administración ilegal desde México continuará en una escala que puede llegar a ser políticamente explosiva para los Estados Unidos. De manera parecida, sólo a través de un esfuerzo educacional masivo, por un periodo de muchos años, podrán los Estados Unidos reducir significativamente el consumo de drogas ilícitas por parte de sus ciudadanos. Entretanto, la demanda de estas sustancias permanecerá lo suficientemente alta como para estimular en México la producción a gran escala de estas drogas. La falta de progreso en reducir el déficit presupuestal del gobierno estadounidense, garantiza enormes déficits comerciales de los Estados Unidos en el futuro previsible, reforzando el apoyo en el Congreso a la legislación proteccionista que, aunque dirigida fundamentalmente contra Japón y un conjunto de otros países superexportadores, puede desembocar en restricciones de gran alcance para las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos.<sup>28</sup> Finalmente, no hay nada en el horizonte para sugerir una mayor tolerancia de los Estados Unidos para una política exterior mexicana independiente —incluso en asuntos regionales— o para votaciones “no amistosas” (en contra de Estados Unidos) por parte de México en las Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

Otra explicación para los problemas de De la Madrid con Estados Unidos, es simplemente que ahora hay demasiados elementos en la muy compleja relación y que éstos ya no responden al control presiden-

<sup>27</sup> Ver Wayne A. Cornelius, “Determinants of Employer Demand for Mexican Labor in the California Economy”, ponencia presentada al Taller de Investigación sobre “Roles cambiantes de inmigrantes mexicanos en la economía estadounidense: perspectivas sectoriales”, Centro de Estudios Estados Unidos-México, Universidad de California-San Diego, 26-27 de agosto de 1987.

<sup>28</sup> Dos expertos en el comercio estadounidense han observado que el principal problema para México no radica en si el Congreso de Estados Unidos aprobará legislación proteccionista (una certeza virtual), sino en “si las leyes comerciales otorgarán al presidente de los Estados Unidos suficiente autoridad discrecional para aminorar los efectos potencialmente adversos sobre México”. Guy F. Erb y Stephen Lande, “Tough Congress Could Hurt Neighbors”, *Business Mexico* [Cámara Americana para el Comercio de México], vol. 4, núm. 2, junio de 1987, p. 32.

cial de cualquier lado de la frontera. El hecho de que en los Estados Unidos el congreso se ha puesto "al frente" de la rama ejecutiva en el manejo de varias de las dimensiones políticamente más sensibles de la relación bilateral México-Estados Unidos (tráfico de drogas, política electoral y corrupción oficial en México), será un factor problemático adicional en los próximos años, aun si el sucesor de Ronald Reagan opta por un enfoque de menor confrontación y mayor condescendencia hacia México. El creciente involucramiento del congreso en los asuntos México-Estados Unidos disminuirá también la probabilidad de que los Estados Unidos tengan una política coherente y bien coordinada hacia México.<sup>29</sup>

Por su parte, México debe esperar encontrarse en una mayor desventaja negociadora en sus futuros acuerdos con los Estados Unidos. La dependencia económica general hacia éstos está aumentando: en comercio exterior, inversión extranjera, tecnología, etc. La ventaja de México en la relación bilateral se ha reducido por el exceso mundial de petróleo, abundancia que se calcula persistirá hasta mediados de la década de los noventa, excluyendo un cierre de las exportaciones petroleras del Medio Oriente. Asimismo, se considera que el sistema financiero estadounidense es ahora mucho menos propicio a desestabilizarse por su vulnerabilidad frente a la deuda mexicana. Durante los últimos tres años la mayoría de los principales bancos estadounidenses implicados en préstamos a México han reconstruido su capital primario (equidad de los tenedores de acciones más compensaciones por préstamos perdidos), y muchos de ellos están ahora en el proceso de deshacerse de buena parte de su deuda latinoamericana.<sup>30</sup> Es de espe-

<sup>29</sup> Por ejemplo, Delal Baer ha señalado que para agosto de 1986, el Congreso de Estados Unidos y la rama ejecutiva estaban "desfasados" en sus tratos con México: el deseo de la administración Reagan "de renovar los esfuerzos cooperativos en la lucha contra el narcotráfico, había generado un interés en suprimir las diferencias [con México] y en lanzar un gran despliegue público de apoyo estadounidense a la administración de De la Madrid", en la reunión presidencial de mediados de agosto. Simultáneamente, miembros del senado estadounidense estaban recibiendo delegaciones de militantes del PAN protestando por el fraude en las elecciones mexicanas de julio de 1986 e introduciendo una resolución altamente crítica sobre la materia. Precisamente cuando los estrategas políticos de la rama ejecutiva habían optado (por momentáneamente que fuera) por un enfoque de menor confrontación con México, el recién desarrollado interés congresional en la política electoral mexicana amenazaba con alterar la estrategia de la administración. Delal Baer, *The 1986 Mexican Elections: The Case of Chihuahua*, Serie de Estudios Electorales Latinoamericanos, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Universidad de Georgetown, Washington, D. C., reporte núm. 1, septiembre de 1986.

<sup>30</sup> La reducción de la vulnerabilidad de los centros bancarios financieros estadounidenses a la falta de pago o moratoria del servicio de la deuda mexicana se puede ilus-

rarse que estos bancos tomen una posición mucho más dura en futuras negociaciones de restructuración con México y otros deudores latinoamericanos. Por lo tanto, será considerablemente más difícil para México, en el futuro previsible, jugar tanto su "carta petrolera" como su carta "moratoria-servicio de la deuda".

La pérdida de ventaja negociadora de México puede significar que ya no tiene más alternativa que aceptar alguna forma de tutelaje estadounidense sobre su economía y su sistema político. Habrá más audiencias congresionales en los Estados Unidos para evaluar "el problema mexicano", más cobertura de medios de comunicación estadounidenses de las elecciones mexicanas, más vigilancia por parte del FMI y otras instituciones multilaterales de crédito, de las que México tendrá que depender para la mayor parte de su futuro financiamiento, con mayores condicionamientos para obtener nuevos créditos. Como lo ha señalado Lorenzo Meyer, esto es parte del trágico legado de la "bonanza petrolera", con su promesa no cumplida de una mayor independencia económica y política frente a los Estados Unidos:

La actual tragedia de México consiste no sólo en haber hipotecado al país en busca de un proyecto económico fallido, sino también en haber causado que el mundo exterior —especialmente los Estados Unidos— decidiera que de ahora en adelante deberá mantenerse una estricta vigilancia política y económica sobre México, dada la incapacidad de nuestro sistema político de controlar a tiempo los excesos del presidencialismo.<sup>31</sup>

Pero mucha gente en los Estados Unidos también piensa que este país tiene una reducida gama de opciones en su relación bilateral con México. Aunque algunos individuos y grupos de extrema derecha creen, aparentemente, que los Estados Unidos pueden y deben hacer algo para lograr que México se gobierne más adecuadamente a sí mismo y maneje su economía más eficientemente, opiniones más mesuradas en Washington y en Nueva York reconocen —aunque de manera renuen-

---

trar con las siguientes cifras: En 1982, los diez bancos estadounidenses más grandes tenían en riesgo un promedio del 47% de su capital primario por préstamos a México. Para fines de 1985, el promedio había descendido a 30.6%. El acreedor comercial estadounidense más grande de México, Citicorp, había reducido su expediente mexicano del 62% de capital primario en 1982 al 25% para fines de 1985. La cifra es incluso más baja hoy debido a la decisión de Citicorp, en mayo de 1987, de aumentar sus reservas de préstamos perdidos en tres mil millones de dólares.

<sup>31</sup> Lorenzo Meyer, "Crisis y soberanía: recuperación de lo perdido", *Excelsior*, 22 de octubre de 1986.

te— que la capacidad de los Estados Unidos para influir directamente en los acontecimientos domésticos y los procesos políticos de México es limitada. Reconocen también que otro rescate financiero de México, por parte de los Estados Unidos, no puede descartarse. Así Robert Hormats, antiguo funcionario del Departamento del Tesoro de la administración Carter y actual vicepresidente de una de las principales compañías de inversión de Wall Street, afirmó recientemente: “A final de cuentas, México es el único caso donde, si realmente se produce un deterioro serio, los Estados Unidos probablemente *tienen* que proporcionar los recursos de rescate”.<sup>32</sup>

Si los Estados Unidos son incapaces de ejercer una forma más directa y efectiva de control sobre los resultados económicos y políticos de México —e incluso los críticos más duros de México en los Estados Unidos parecen carecer de una estrategia o anteproyecto concreto para alcanzar ese tipo de control—, la postura que les queda es continuar ejerciendo presión, desde fuera, sobre los encargados en México de tomar las decisiones para obtener los cambios en la economía y el sistema político, hasta llegar al punto en que tal presión resulte ser abiertamente contraproducente.<sup>33</sup> Probablemente éste sea el “escenario” más realista de la política de los Estados Unidos hacia México durante el próximo sexenio.

<sup>32</sup> Citado en Roger Cohen, “Dissimilar Debtors: Brasil Stays Buoyant, Mexico is Dispirited in the Face of Troubles”, *The Wall Street Journal*, 24 de marzo de 1987, pp. 1, 20.

<sup>33</sup> Como lo ha señalado Laurence Whitehead, aparentemente los Estados Unidos creen que tal umbral todavía está muy lejos: “la tendencia es a ignorar las advertencias y objeciones [a una estrategia de presión] en la expectativa de que eventualmente, las autoridades mexicanas se someterán a las decisiones de Washington. O bien las predichas consecuencias negativas no se materializarán o, si lo hacen, el gobierno mexicano es el que tiene que absorber la mayor parte de la presión [. . .]. Pero ¿cuánta presión puede absorber el gobierno mexicano?. La premisa implícita detrás de casi toda la reciente política de la administración [Reagan] ha sido que puede absorber todavía más” L. Whitehead, “U.S.-Relations with Mexico: ¿Un deterioro sin fin?”, *op. cit.*