

UNA VUELTA EN LA MONTAÑA RUSA. RELACIONES MEXICANO-ESTADUNIDENSES DESPUÉS DE LA POSGUERRA Y DESAFÍOS DEL FUTURO INMEDIATO

CARLOS RICO F.

INTRODUCCIÓN

MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE. Año nuevo, gobiernos nuevos en México y Estados Unidos. Este solo hecho hace abrigar a más de un observador la esperanza de que pueda darse una especie de borrón y cuenta, también nueva, en las relaciones mexicano-estadunidenes. Esta esperanza se argumenta no sólo sobre la base de consideraciones fundamentalmente coyunturales y hasta "atmosféricas", tales como el clima generalmente favorable que normalmente acompaña los procesos de transmisión de poderes en ambos lados de la frontera cuando son tan cercanos en el tiempo, o la predisposición fundamentalmente positiva hacia nuestro país, mostrada por el nuevo mandatario estadounidense en el curso de su propia campaña electoral. Otro tipo de consideraciones son también ofrecidas para justificar este optimismo.

Así, por ejemplo, se señala que, independientemente de quién ocupe la Casa Blanca, los cambios sufridos en el curso del último año en la vida política mexicana (en particular el surgimiento de una fuerza política real a la izquierda del partido oficial) hacen necesaria una actitud más "comprensiva" del gobierno de Estados Unidos ante su contraparte mexicana.

El propósito de este ensayo es proporcionar algunos antecedentes que puedan contribuir a evaluar estas expectativas. Parto del supuesto de que efectivamente se dará una voluntad de acercamiento entre ambos gobiernos. Sugiero, sin embargo, que si se ubica la presente coyuntura en el contexto un poco más amplio que el de las últimas dos décadas no es difícil identificar al menos parte de los obstáculos que tal voluntad deberá enfrentar. Después de todo, también en la última ocasión en que coincidieron las tomas de posesión de los dos países (la lle-

gada al poder de López Portillo y Carter) se levantaron expectativas que la realidad desmintió en unos cuantos meses.

Mi argumento se basa en dos supuestos que bien podrían ser considerados puntas distintas de una sola madeja. Por un lado, buscaré rescatar algunos datos elementales sugeridos por la evolución de las relaciones mexicano-estadunidenses bajo el gobierno de De la Madrid. Son muchas las razones que sugieren la posibilidad de trazar paralelismos interesantes. Ronald Reagan planteó durante la campaña de 1980 que una de sus prioridades sería desarrollar relaciones cordiales con sus dos vecinos: Canadá y México. Por su parte, Miguel de la Madrid definió al llegar al poder, un par de años después, un programa de gobierno claramente coincidente con las preferencias estadunidenses.

La historia de los últimos seis años, sin embargo, estuvo muy lejos de lo que ambos datos hubiesen permitido sugerir. De hecho, llegó a generarse una intensa preocupación entre no pocos observadores mexicanos ante lo que veían como una coincidencia particularmente preocupante: uno de los gobiernos mexicanos más proestadunidense de los últimos años también fue de los criticados más acremente por diversos actores, políticos y sociales de ese país, entre los cuales, en no pocas ocasiones, se contaban legisladores o funcionarios. De hecho frecuentemente eran estos últimos quienes contribuían a definir un clima político particularmente conflictivo en la relación bilateral.

Esto ha tenido al menos un resultado positivo. Hoy, son pocos los analistas o "formuladores de política" mexicanos que no hayan concluido que las fuentes de conflicto en las relaciones entre ambos gobiernos son muy profundas. Sobre la base de esta percepción son dos las preguntas que tienden a dominar esta primera discusión: ¿ha sido la experiencia de De la Madrid tan sólo un ejemplo temporal, aunque sin duda extremo, de la dificultad para "administrar" las relaciones entre México y Estados Unidos?, o ¿anuncia un cambio permanente en el tono básico de las mismas? Estas preocupaciones constituyen la primera punta de la madeja de este ensayo.

La segunda, surge de la constatación de un hecho que parece apuntar en sentido inverso: 1988 representa un cambio interesante en el patrón que las relaciones entre ambos gobiernos han tendido a seguir desde fines de los sesenta. A pesar de los niveles de aspereza que las relaciones entre ambos gobiernos, y aun ambos países, alcanzaron en el pasado reciente, el último año del sexenio anterior no fue el peor en términos de relaciones con Estados Unidos, como había sido el caso de los dos últimos. Después de una confrontación prácticamente abierta, en 1985-1986, el clima político de las relaciones intergubernamentales mejoró significativamente.

¿Es exagerar la importancia de este dato el sugerir que el periodo de transición, que nos ocupa en este ensayo, pueda tal vez estar entrando a sus etapas finales? ¿Es esta mejoría relativa un evento fortuito y temporal o, por el contrario, anuncia un cambio potencial en el patrón de conflicto recurrente que ha caracterizado a las relaciones entre ambos gobiernos? Éstas son las preguntas que constituyen la segunda punta del hilo de esta madeja. La evaluación del potencial de cambio en la relación entre México y Estados Unidos que parece crear la entrada al poder, de manera prácticamente simultánea, de nuevos gobiernos en ambos países, debe tomar en cuenta ambos conjuntos de factores: fuentes y constreñimientos al conflicto. Éstas son las dos puntas iniciales del argumento, sus dos supuestos fundamentales.

Este ensayo se centra en las relaciones entre gobiernos. Sin embargo, su argumento está construido sobre la consideración del impacto que procesos más amplios, muchas veces no gubernamentales, tienen sobre ellas. Desde esta perspectiva al menos dos datos resultan relativamente claros. Por una parte, el hecho ya sugerido de que la dinámica cambiante de las relaciones intergubernamentales mexicano-estadunidenses durante los últimos veinte años responde tanto a tendencias al conflicto, profundamente arraigadas en esas interacciones más amplias, como a constreñimientos al conflicto cuya importancia ha tendido a crecer claramente durante el periodo examinado. Pero también, por la otra, que el peso relativo adquirido por cada uno de estos lados de la ecuación, en diversas coyunturas, es afectado por factores que van más allá de la reiteración de una obviedad.

Mi hipótesis básica es que, a pesar de que tanto las fuentes como los constreñimientos del conflicto son características, en buena medida permanentes, de las relaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos, ambas pueden ser o exacerbadas o limitadas en momentos particulares por combinaciones distintas de tres factores. El primero es el contexto global de la relación. El segundo se refiere a desarrollos internos tanto políticos como económicos en Estados Unidos. El último se refiere al mismo tipo de factores internos en nuestro país.

Cuando se les examina a la luz de estas ideas, resulta bastante claro que durante las últimas dos décadas ha tenido lugar una profunda redefinición de los términos de referencia básicos de la relación bilateral. Aun la revisión más superficial de los datos sobresalientes del periodo contribuye a poner en contexto los acontecimientos más recientes, sugiriendo claramente que lo sucedido en el sexenio de De la Madrid representa tan sólo la última entrega de una historia que no es totalmente nueva. Las relaciones mexicano-estadunidenses transitan durante estos años desde el periodo relativamente atípico de la posguerra hacia

un nuevo conjunto de realidades cuyos perfiles básicos tienden crecientemente a decantarse.

Al menos en parte, la dinámica seguida por las relaciones bilaterales durante estos años es el prácticamente inevitable resultado de desarrollos que tuvieron lugar en las tres dimensiones apuntadas al presentar mi hipótesis básica. Con el fin de evaluar hasta dónde este periodo "de transición" puede estar terminando, resulta entonces necesario examinar los procesos que han tenido y tienen lugar en esas tres esferas.

La organización del ensayo sigue y trata de desarrollar estos supuestos e hipótesis básicos. La segunda sección intenta recuperar las características más relevantes de las relaciones mexicano-estadunideses durante la posguerra, analizándolas a la luz de los tres factores propuestos. La tercera presenta lo que considero las similitudes y diferencias más relevantes entre las experiencias de los tres periodos presidenciales mexicanos más recientes, por lo que hace a las relaciones con Estados Unidos, comparándolos con la experiencia del periodo de la posguerra. Al igual que en la sección anterior se intenta también identificar aquellas fuentes básicas de la dinámica descrita relacionadas con el mismo conjunto de elementos explicativos. Por último, en las consideraciones finales exploro cómo los desarrollos que tuvieron lugar en esas tres dimensiones a lo largo del periodo introdujeron cambios importantes en las más estables fuentes de conflicto y cooperación entre los gobiernos de México y Estados Unidos en la presente coyuntura. Intento, así, sugerir algunas de las implicaciones de los argumentos que presento para el probable desarrollo de las relaciones entre los nuevos gobiernos de México y Estados Unidos.

¿EL PARAÍSO PERDIDO? LAS RELACIONES MEXICANO-ESTADUNIDENSES DURANTE LA POSGUERRA

Cuando se evalúa el desarrollo de estas relaciones durante las últimas dos décadas, a la luz de lo que fue la experiencia de los 25 años previos, no es difícil mostrar contrastes significativos, al menos por lo que hace a dos de sus características principales: la atención relativa que reciben del lado estadunides, por una parte, y el grado de cordialidad o conflicto que tiende a dominarlas, por la otra. Mayor atención acompañada de mayor conflicto. Es éste el resumen de los cambios experimentados.

Los 27 años que van de 1942 a 1969 constituyen un periodo poco común en las relaciones entre ambos países y gobiernos. Sobre la base de los acuerdos firmados en el curso de la segunda guerra mundial, las

interacciones intergubernamentales pasaron de uno de sus periodos más conflictivos en los años previos al conflicto armado, a lo que parecía ser, en verdad, una nueva era. Se resolvieron las tensiones acumuladas en la década previa y se inauguró un cuarto de siglo atípico en las relaciones bilaterales que, con sólo un poco de exageración, Karl Schmitt ha caracterizado de la siguiente manera:

A pesar de algunos problemas no resueltos y del surgimiento de irritantes ocasionales en sus interacciones mutuas, Estados Unidos y México han gozado [está escribiendo sobre los años 1945-1970], a partir de la segunda guerra mundial de las relaciones más armoniosas y del periodo sin crisis más largo de su historia. De hecho, sólo el periodo de Díaz se les puede comparar favorablemente y en ese caso las relaciones se daban a nivel oficial y entre una élite muy pequeña. . . Estados Unidos y México han establecido relaciones entre gobiernos casi ideales, así como contactos y respuestas populares que van de lo tolerable a lo amistoso.¹

En las percepciones de aquellos actores políticos y analistas que le dan un alto valor al desarrollo de las relaciones cordiales entre los dos países, los años de la posguerra se transformaron en una especie de “era dorada” que algunos de ellos, equivocadamente, consideran como el estado “normal” de las relaciones bilaterales. Observadores en ambos lados de la frontera los han caracterizado con lo que parece un elemento de nostalgia lingüística para algunos sectores: la “relación especial”.

Es claro que en diversos momentos del periodo surgieron casos de tensión y conflicto. No es difícil documentar toda una serie de estallidos periódicos de tensión, acompañados de un incremento de la atención estadounidense en la relación bilateral. Pero el resultado real de todo esto es más bien el de una de las eras no sólo más amigables para la relación bilateral, sino también más estables. Los temas más importantes de la agenda bilateral (el problema de la salinidad del río Colorado, el Chamizal, etc.), palidecen cuando se les compara no sólo con los tipos de conflicto que dominaron la agenda internacional del gobierno de Estados Unidos durante el mismo periodo, sino aun con los problemas bilaterales de décadas previas.

La cordialidad y la estabilidad eran tal vez las dimensiones más importantes de esa era. Es necesario reiterar una tercera que constituye una especie de corolario de las mismas y que contrasta también claramente con las experiencias más recientes. Las relaciones entre los go-

¹ Karl M. Schmitt, *Mexico and the United States, 1821-1973*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1974, pp. 193 y 199.

biernos de México y Estados Unidos eran no solamente cordiales y estables, sino que atraían grados de atención muy distintos en los dos países. Del lado estadounidense se les podía considerar como uno de los más claros ejemplos de “baja política” durante el periodo. Las relaciones mexicano-estadunidenses tenían un perfil muy bajo en el complejo contexto de la agenda de Estados Unidos de política exterior durante esas décadas. Al mismo tiempo, al sur de la frontera recibían la más alta atención, *dentro de la relativamente baja prioridad que se daba en general a las relaciones exteriores durante el periodo.*

No es difícil concluir que en términos relativos la era de la posguerra en la política internacional coincidió con un momento muy poco común en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, en el que aun los temas más difíciles de la agenda diplomática eran de hecho bastante fáciles de manejar. Son muchos los factores que contribuyen a explicar la cordialidad, estabilidad y falta de prioridad que caracterizaron las relaciones mexicano-estadunidenses durante los años de posguerra. Entre ellos se encuentran los incorporados en mi hipótesis: contexto global y realidades internas de ambos países.

La dinámica básica del contexto global más amplio, en el que se llevaron a cabo las relaciones intergubernamentales durante los años de la posguerra generó una serie de “realidades” que, más allá de sus aspectos bilaterales, contribuyeron a limitar sus prácticamente inherentes tendencias al conflicto. Esas realidades deben ser analizadas en dos niveles diferentes: por un lado, las relaciones intergubernamentales y, por el otro, el estado tanto de la economía internacional, como de las interacciones entre fuerzas no gubernamentales.

Durante la mayor parte de ese periodo el sistema internacional presentaba una serie de características que contribuían a enmarcar las relaciones mexicano-estadunidenses. En las relaciones intergubernamentales había reglas del juego claras (escritas y no escritas), que tendían a minimizar el impacto de los desacuerdos que se daban al interior de los “bloques” que dominaban las relaciones internacionales durante esos años. Uno de los ejemplos más claros de la estabilidad de las reglas, que gobernaba ese periodo, se relacionaba con la existencia de un líder hegemónico claro dentro del sistema capitalista internacional, que daba al resto de sus componentes un mínimo de liderazgo y organización sistémica.

En América Latina esta situación se expresó aún más claramente que en otras áreas. Los años de la posguerra marcan un periodo de hegemonía estadounidense (esa compleja mezcla de liderazgo y dominio que desde la perspectiva mexicana constituía una de las características más inmediatas e importantes del sistema internacional de la pos-

guerra), prácticamente no discutida. Si todos los miembros del bloque occidental, aun los renuentes, tenían posibilidades limitadas de interacción con “el otro campo”, América Latina tenía problemas para relacionarse hasta con otros polos de relación intracapitalista como Europa Occidental y Japón. Las relaciones con Estados Unidos se transformaron en uno de los componentes cruciales de las actividades internacionales de la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos. En el caso de México esta tendencia general se expresó de manera aún más clara.

Todavía en el campo de los desarrollos globales del periodo, dos tipos de consideraciones parecen particularmente relevantes en las relaciones entre economías y sociedades. La primera, y tal vez la más importante, es el crecimiento económico durante el cuarto de siglo que sigue a la segunda guerra mundial. Tal crecimiento alcanzó hasta los más lejanos rincones de la economía internacional. El tren se movía, jalando hasta el cabús, y las tensiones entre sus diversos componentes se limitaban. La segunda se relaciona con los procesos de integración (ya consciente, ya “de facto”) que se llevaron a cabo en diversas partes del mundo. Como es bien conocido tales procesos fueron no sólo económicos sino que alcanzaron muchas otras esferas. Su resultado final fue lo que en el campo de las comunicaciones terminó llamándose la “aldea global”.

El segundo factor incorporado por la hipótesis que guía este análisis está constituido por el estado general de las realidades internas de Estados Unidos. Hay una clara conexión en el periodo de la posguerra entre este nuevo conjunto de consideraciones y el anterior. El cumplimiento de un papel hegemónico para Estados Unidos se facilitaba por los desarrollos internos de ese país. El acuerdo básico que dominaba la vida estadounidense durante esos mismos años iba más allá de los componentes básicos del “credo estadounidense”, tanto en la política interna (la “Coalición del Nuevo Trato” que articuló y dio coherencia a las discusiones políticas más importantes de esos años) y de la política exterior (el “consenso bipartidista”).

Si nos centramos en los términos básicos del debate político —en relación, por ejemplo, con el papel del Estado en la vida interna, social y política o en la disposición a “pagar cualquier costo” para cumplir con sus “responsabilidades internacionales”— resulta claro que los años de la posguerra representaron un peculiar periodo de “hiperconsenso” para una sociedad ya de por sí extremadamente consensual. Esto a su vez ayuda a explicar la existencia de una clara “voluntad” hegemónica estadounidense durante el periodo.

Hay muchas otras formas en las que se relacionaban las realidades

globales y nacionales. Así, al menos parcialmente, el consenso que contribuyó a consolidar la voluntad y el papel hegemónicos se basaba en el hecho fundamental de que la economía estadounidense estaba pasando por uno de sus periodos más exitosos. No es necesario especular sobre quién causaba qué para percibir la cercana conexión existente entre este desarrollo y lo que sucedía en la esfera internacional más amplia.

Estas realidades nacionales de Estados Unidos estaban, por último, también relacionadas con aquellas que dominaban el nivel de las relaciones bilaterales. Por una parte, la capacidad de la "sociedad de la abundancia" para ejercer una auténtica hegemonía, que sacrifica intereses nacionales específicos en aras de la racionalidad sistémica global, limitaba las demandas específicas que se hacían sobre el gobierno mexicano y abría un claro espacio de "comprensión" estadounidense ante su comportamiento. Por la otra, los componentes clave del consenso de política exterior de Estados Unidos (con su énfasis en problemas Este-Oeste de tono casi siempre cercano a los problemas militares y de seguridad) contribuyen a explicar, cuando se les une con aquellas realidades internas mexicanas que constituyen la tercera parte de mi argumento, el bajo lugar que México tenía en la agenda de la política exterior estadounidense. Los temas de la agenda bilateral se mantenían bastante lejanos del tipo de preocupaciones que movían a ésta durante esos años. Cuando esas preocupaciones se introducían en el tejido de la relación, generalmente se referían a desacuerdos en foros multilaterales en relación con los cuales había cobrado forma una especie de "acuerdo para no estar de acuerdo".²

El tercero y último conjunto de factores que es necesario incluir en el análisis se refiere, a su vez, a las realidades internas de nuestro país. No es necesario aquí repetir con detalle lo que es de sobra conocido. Baste recordar que México representaba una de las "historias de éxito" de los años de la posguerra. En el campo económico, su exitosa industrialización culminó con el "milagro mexicano" de los sesenta. Las percepciones estadounidenses de la estabilidad política mexicana (a partir de las cuales se elaboraron toda una serie de entendimientos implícitos y explícitos que más allá de las formas constituyen la verdadera espina dorsal de la relación durante este periodo) fueron particularmente influidas por tales realidades. De hecho, fue la estabilidad política la que contribuyó a cerrar la brecha entre la "importancia absoluta" de México para su vecino (por lo que se refiere no sólo a la vecindad geográfica inmediata, sino simplemente al tamaño de su eco-

² Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

nomía y a la importancia de los intereses estadounidenses involucrados en ella) por una parte, y la falta de prioridad que se le daba en la agenda del gobierno de Estados Unidos, por la otra.

Reglas claras y hegemonía no discutida en aquellas dimensiones del sistema internacional más directamente relacionadas con nuestro país; consenso interno y clara voluntad hegemónica por parte de la clara potencia hegemónica; crecimiento económico en México, Estados Unidos y la economía global y, por último, estabilidad en la política interna mexicana fueron los ingredientes centrales de la rara mezcla que contribuye a explicar las características básicas de las relaciones mexicano-estadunidenses durante los años de posguerra.

DE LA PRIMERA A LA SEGUNDA OPERACIONES INTERCEPTACIÓN: ¿LOS AÑOS DEL CONFLICTO RECURRENTE?

El final de los sesenta abre un periodo distinto en las relaciones mexicano-estadunidenses, caracterizado a su vez por la recurrencia del conflicto intergubernamental. Dos eventos similares enmarcan el nuevo periodo: la primera y la segunda operaciones interceptación de 1969 y 1985 en el curso de las cuales el gobierno de Estados Unidos interrumpió virtualmente las transacciones fronterizas entre ambos países. Puede pensarse que la primera fue sólo un aviso de lo que habría de venir. El objetivo explícito de la operación era presionar al gobierno mexicano para que colaborara en la campaña de la administración Nixon en contra del tráfico de drogas. Este tema no era nuevo en las relaciones bilaterales. Sin embargo, la forma en que se le incorporó en la negociación intergubernamental durante el último año de los sesenta constituyó de hecho un primer golpe, poderoso y potencialmente definitivo, a la retórica de la "relación especial".

Podría especularse sobre qué hubiese sucedido si esto hubiera sido sólo un evento aislado. Después de todo también habían existido otras instancias específicas de conflicto durante los años previos. De hecho, la rapidez de las respuestas mexicanas a las acciones del gobierno estadounidense sugieren no solamente que la presión fue efectiva, sino que las autoridades mexicanas estaban deseosas de "regresar a la normalidad" en las relaciones bilaterales. Pero no fue esto lo que sucedió. La primera operación interceptación fue solamente una de la serie de acciones unilaterales tomadas tanto por el gobierno de Estados Unidos como por el mexicano a lo largo de las siguientes dos décadas.

Desde la perspectiva mexicana, en muchos de los casos, las acciones por parte del gobierno de Estados Unidos contribuyeron a frustrar

esfuerzos dirigidos ya fuese al mantenimiento de las relaciones bilaterales en un nivel cordial o aun al mejoramiento de las mismas. Los estadounidenses también tienen, sin embargo, multitud de ejemplos durante el periodo, que les podrían servir para señalar que tampoco del lado mexicano se respetaban los entendimientos básicos que dominaron los años de la posguerra. Cualquiera que haya sido el caso, se abrió un nuevo patrón en el que periodos frecuentes de intentos de acercamiento han sido seguidos, con regularidad, por desacuerdos crecientemente abiertos en las relaciones intergubernamentales. Dentro de los límites de este ensayo no es posible, y tal vez no sea necesario, reseñar con un mínimo de detalle la evolución de las relaciones bilaterales en cada uno de los tres sexenios que nos ocupan. En cada uno de ellos pueden identificarse razones y desarrollos específicos que tienen un impacto crucial en la interacción bilateral. Sus historias particulares son específicas. Sin embargo, estas diferencias parecen reflejar expresiones diversas de lógicas que parecen tener mucho en común.

Baste por lo pronto señalar que no es la separación por sexenios la que puede aclarar el ritmo que siguen las relaciones bilaterales durante el periodo. Su flujo sigue una especie de ciclo cuyos puntos altos y bajos se dan *dentro de cada uno de ellos*. En cada uno de los periodos de gobierno de Echeverría, de López Portillo y de De la Madrid se dan momentos de acercamiento coincidentes con el despegue sexenal que en plazos distintos, pero siempre bastante cortos, son desplazados por un tono crecientemente conflictivo.

Diferentes conjuntos de constreñimientos internacionales, diferentes prioridades, la misma historia de tensiones recurrentes y de deterioros profundos seguidos por "rescates" —¿cómo puede explicarse este ciclo que parece haber dominado las relaciones mexicano-estadunidenses desde fines de los sesenta?, ¿hay algo que los nuevos gobiernos de ambos países puedan hacer para limitarlo o responde su dinámica a factores que están más allá de quien habite los Pinos o la Casa Blanca? Si el tipo de análisis propuesto en este ensayo es correcto, la dinámica básica de la "montaña rusa" debe tener alguna relación con las cambiantes realidades internacionales e internas de ambos países durante las últimas dos décadas.

Los setenta introdujeron una serie de nuevas realidades que han tenido una repercusión muy importante en las relaciones bilaterales. Algunas de ellas eran prácticamente inevitables "problemas del éxito". Otras, sin embargo, estaban directamente relacionadas con transformaciones más amplias en el nivel internacional y/o con complejos cuellos de botella en la vida económica y política de ambos países.

No es necesario revisar los bien conocidos cambios que tuvieron lu-

gar a nivel del sistema internacional durante esos años. Unas cuantas palabras y frases sirven para recordar los principales desarrollos que las relaciones intergubernamentales globales experimentaron durante esos años: crisis de la hegemonía estadounidense, distensión, multipolaridad, potencias emergentes, la economía como alta política, etc. En el campo de la economía internacional pueden distinguirse importantes elementos, tanto de continuidad como de cambio, en relación con la experiencia del cuarto de siglo anterior. Por una parte, continúan avanzando, y de hecho se refuerzan, los procesos de integración transnacional de economías y sociedades. Por la otra, el cambio más importante es sin duda el relacionado con la pérdida del dinamismo que caracterizó los años de la posguerra, fenómeno que también se presentó en los desarrollos internos tanto de México como de Estados Unidos.

Esta pérdida de dinamismo contribuye al hecho de que por lo que hace a las realidades internas de ambos países las "historias de éxito" paralelas de los años de la posguerra se convirtiesen en crisis interconectadas, en relación con las cuales ambos gobiernos han tenido que reaccionar en formas de las cuales hay pocos precedentes. Y tales respuestas han estado también influidas por las crecientes dificultades que ambos sistemas políticos han enfrentado durante el periodo. Con el fin de percibir con mayor claridad la lógica de la "montaña rusa" presentada unas cuantas páginas antes, sería necesario introducir en este punto una discusión de tales dificultades internas.

Para ejemplificar el argumento de la manera más general, en los párrafos siguientes me concentro en la evolución de esas realidades internas al sur de la frontera mexicano-estadunidense. A este respecto el inevitable punto de partida debe ser la discusión de las diferencias más elementales en los constreñimientos internos económicos y políticos, que Echeverría, López Portillo y De la Madrid tuvieron que enfrentar al tomar el poder en 1970, 1976 y 1982 respectivamente.

En el caso de Echeverría las dificultades económicas estaban presentes al inicio de su periodo, pero no alcanzaron el nivel de urgencia que llegaron a tener en sus últimos meses. De hecho, se limitaban a una percepción generalizada de que el modelo de desarrollo de los años de posguerra había culminado y que era necesario encontrar una nueva estrategia. Al nivel de la política interna, las tensiones más importantes al inicio de su gobierno se centraban en la relación entre el Estado mexicano y aquellos grupos sociales y políticos que habían llegado a cuestionar abiertamente los resultados económicos y políticos de la "Revolución mexicana" desde, para ponerlo de manera ambigua, "la izquierda". En 1973, los problemas políticos internos que venían de "la derecha" tendieron a transformarse en los más urgentes.

Con el fin de entender este cambio es importante tomar en cuenta el impacto de los constreñimientos internos iniciales sobre las políticas de Echeverría. La situación de la política interna al inicio de su gobierno llevó a una serie de acciones y, más particularmente, de excesos retóricos que contribuyeron a incrementar las tensiones tanto con "la derecha" mexicana como con los Estados Unidos.

Los problemas económicos que, como ya he señalado, eran menos urgentes, ejercían un contrapeso poco importante para tales tendencias. El resultado final es bien conocido. El año de 1976 marca no solamente el punto de eclosión de la crisis económica gestada al menos desde el principio de los setenta, sino también uno de los puntos más bajos en la historia reciente de las relaciones mexicano-estadunideses. La discusión abierta del papel desempeñado por Estados Unidos en la crisis constituye la bisagra que une ambos desarrollos.

Como resultado de la acumulación de este conjunto de problemas cambiante, el punto de partida del gobierno de López Portillo marca un claro contraste con los meses iniciales del gobierno anterior: emergencia económica y financiera y una situación política interna que parecía la imagen del espejo de la enfrentada por Echeverría al inicio de su mandato. En este caso el imperativo central en la esfera política era "recuperar la confianza" que, para seguir con el uso de lenguaje telegráfico, se cuestionaba la dirección del Estado mexicano tanto con argumentos económicos como políticos desde "la derecha". Los imperativos definidos por las dimensiones específicas de la crisis en este caso se reforzaban mutuamente y promovían la tendencia a intentar un acercamiento con Washington. Como lo señalara el propio López Portillo, Washington tenía un buen número de las fichas del juego tanto en relación con las propias acciones estadunideses, como ante la "crisis de confianza" de aquellos grupos internos para los cuales el mantener una buena relación con Estados Unidos constituía un alto valor. "Recuperar su confianza" y "regresar al redil" (fórmula con la que un importante periódico estadunides se refirió a la "vuelta a la bilateralidad" descrita por Rosario Green al inicio del sexenio)³ eran dos aspectos del mismo conjunto de constreñimientos.

Finalmente, el sexenio de De la Madrid se parecía al inmediato anterior en varios de sus constreñimientos nacionales iniciales. Ambos se enfrentaban en sus etapas tempranas a combinaciones de emergencia económica y "crisis de confianza". Ambos, a su vez, intentaron un

³ Rosario Green, "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México", *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 1 (69), julio-septiembre de 1977.

acercamiento con Washington como un componente clave de sus prescripciones iniciales para enfrentar tales dificultades. Ambos, por último, tuvieron que ajustar sus expectativas originales a las difíciles realidades del creciente conflicto con Estados Unidos.

El peso relativo de los contrañimientos internos económicos y políticos, y el contenido específico de estos últimos, cambió significativamente en el curso de este periodo de tres sexenios. Pero la situación de todos ellos fue radicalmente distinta de la estabilidad de los años de la posguerra.

Al norte de la frontera, los problemas económicos y políticos internos también cobraron nuevas dimensiones durante esos años. La "crisis de los setenta" tuvo repercusiones no sólo en México sino también en Estados Unidos. Tal crisis trajo con ella una serie de consecuencias también relevantes para entender la montaña rusa de las relaciones bilaterales durante las últimas dos décadas, que, por conocidas, no parece esencial desarrollar ampliamente aquí.

Un ambiente político internacional inestable, problemas económicos globales y nacionales, crecientes dificultades en el frente político interno, realidades globales y constreñimientos internos que caracterizaron a los setenta, parecen ser también la imagen del espejo de lo que fue la situación de la posguerra. Aun si nada hubiese cambiado en la esfera específica de las relaciones bilaterales, difícilmente se hubiese podido esperar que el tono poco común de las relaciones mexicano-estadunidenses durante esos 25 años hubiese sobrevivido tan profunda redefinición de sus determinantes básicos.

El resultado ha sido que a las fuentes más constantes de conflicto se han agregado otras nuevas. Al responder a sus crisis respectivas ambos gobiernos intentan toda una serie de cambios en sus políticas que de hecho terminan dando forma a agendas de política interna conflictivas. En diversos momentos, por ejemplo, el nacionalismo surge como una característica dominante de las respuestas de ambos gobiernos ante el nuevo conjunto de dificultades. Los observadores estadunidenses han analizado abundantemente el lado mexicano de esta historia. Pero sus implicaciones no pueden ser entendidas a menos que se tome en cuenta lo que "el experimento Reagan" hizo particularmente claro: aquélla ha tenido también un lado estadunidense notablemente intenso.

Las funciones sistémicas que Estados Unidos desempeña en el contexto del sistema internacional como un todo tendieron a ser menos relevantes, y las dimensiones más estrechas asociadas de manera directa y clara con intereses nacionales estadunidenses se reactivaron. La falta de sincronía en las respuestas nacionalistas de ambos países introdujo una fuente adicional de conflicto para la relación bilateral en esos años.

Ya he sugerido algunas de las implicaciones que tuvo para las relaciones bilaterales la experimentación de políticas dirigidas a enfrentar desarrollos en buena medida inéditos por lo que se refiere al gobierno mexicano. Del lado estadounidense debe simplemente pensarse en el debate interno sobre la migración indocumentada y en la necesidad de "recuperar el control de las fronteras", o en el impacto que las políticas económicas intentadas por la administración Reagan para responder a sus propias dificultades económicas (por ejemplo, los cambios en la tasa de interés) tuvieron del lado mexicano.

Hay buenas razones en ambos lados de la frontera para ayudarnos a explicar el patrón de conflicto recurrente que se ha descrito. Éstas parecen estar profundamente arraigadas en las realidades sociales, económicas y políticas tanto de cada uno de los países como de la relación bilateral. Si uno centra la atención tan sólo en esta cara de la moneda resulta difícil esperar un periodo en la relación mexicano-estadunidense que pueda no estar marcado por el conflicto. Sin embargo, los estreñimientos al conflicto, también ejemplificados por los puntos altos del ciclo de la relación, constituyen el otro lado de la moneda en las relaciones mexicano-estadunideses. Será el juego recíproco de ambos conjuntos de fuerzas el que condicione la evolución general de las interacciones entre los gobiernos de Estados Unidos y México en el futuro. Los cambios en la forma en que estos componentes se mezclen pueden de hecho traer modificaciones significativas en los patrones que han caracterizado el pasado reciente.

¿HA TERMINADO EL CICLO?

En las páginas previas de este ensayo he intentado describir y, en alguna medida, explicar las tendencias recurrentes al conflicto que han caracterizado las relaciones mexicano-estadunideses durante las últimas dos décadas. Aquí intento hacer una evaluación preliminar de cuáles de las fuentes de conflicto examinadas permanecen básicamente constantes, y cuáles pueden haber sido modificadas en el curso del periodo examinado.

Si bien la demostración de este punto no ha sido parte central de este ensayo, puede esperarse que las fuentes de conflicto "estructurales" a las que hice antes referencia sigan desempeñando un papel en el futuro inmediato. ¿Qué limitaciones impondrán las realidades internas y globales a su fuerza relativa? Es necesario evaluar hasta dónde esos otros procesos de trascendencia paralelos, que tienen lugar en las tres dimensiones básicas de nuestra hipótesis, han sido ya completa-

dos, con el fin de sugerir hasta dónde el que nos interesa específicamente puede estarse acercando a sus últimas etapas.

En la esfera internacional no parece que el estado de los constreñimientos globales sea particularmente estable. Si nos centramos en el papel internacional de Estados Unidos no parecen haber sido resueltos diversos problemas fundamentales. Las cosas siguen sin ser lo que eran durante los “años dorados” de la posguerra. Ésta es la lección mínima que nos deja, por ejemplo, una década de incapacidad estadounidense para lograr que sus preferencias prevalezcan en Centroamérica, un área que solía ser considerada como ejemplo preclaro de la hegemonía de Estados Unidos. En el propio istmo, diversos actores ajenos a la relación bilateral mexicano-estadunidense —entre los cuales podían contarse en el pasado reciente desde los sandinistas hasta el general Noriega— pueden detonar inestabilidades que inevitablemente llevarían a definiciones de política conflictivas en ambos lados de la frontera. El resumen es claro: aun Centroamérica, la “realidad internacional” más inmediata tanto para Estados Unidos como para México, no parece haber entrado en una nueva era de estabilidad. Y éste no es sino el caso de la realidad internacional más inmediata, sobre la cual ni el gobierno mexicano, ni el estadounidense ejercen un control real. Más allá del hemisferio la cantidad de ejemplos que podrían demostrar el estado de flujo en el que aún se encuentran las principales realidades internacionales se multiplica exponencialmente.

Si nos centramos ahora en los problemas asociados con los niveles de la actividad económica que dominan en el plano internacional tampoco parece ser que hayamos experimentado una mejoría definitiva. Y esto, por supuesto, tiene implicaciones tanto para la vida política interna de México y de Estados Unidos como para la relación entre ambas formaciones económico-sociales. De hecho, en este último caso, por ejemplo, las tendencias proteccionistas, que son el resultado de la inconclusa transición de la economía de Estados Unidos a una nueva era, pueden hacerse aún más difíciles de manejar ante los cambios hacia una mayor apertura e integración “en la economía mundial” experimentados por la política económica y, en menor medida, la actividad económica mexicana.

Los cambios en la agenda política de ambos países en los años recientes deben ser también tomados en cuenta. En esta esfera, de hecho, se refuerza la sensación de que el proceso de transición dista mucho de haber concluido. Hoy resulta muy claro que los problemas mexicanos en este plano están lejos de haber sido resueltos. Pero al norte de la frontera las cosas también están fluyendo. La “revolución de Reagan” no pudo resolver los problemas básicos que han dominado la eco-

nomía, la sociedad y el sistema político estadounidenses desde principios de los setenta. En la esfera económica las crisis gemelas de la política fiscal y la cuenta corriente resumen la situación. En el frente político el claro cambio en los términos del debate político, que la administración ha logrado introducir, no ha tenido como resultado un verdadero "relineamiento" de las fuerzas políticas; los problemas de consenso surgidos a raíz de la salida a escena de la coalición del Nuevo Trato aún recorren la sociedad estadounidense. Las alianzas políticas todavía se construyen en "arena" y los problemas de gobernar no han sido enfrentados adecuadamente. La cada vez más estrecha vinculación entre política interna y relaciones mexicano-estadunidenses, en temas que van de la obvedad del problema del narcotráfico o de la migración, a la relativa mayor opacidad del manejo de la política fiscal estadounidense, hacen que estas variables, de hecho, no sólo no disminuyan sino que incrementen su importancia.

Por todo esto, es difícil concluir que aquellos otros procesos de transición que se han presentado a nivel tanto del contexto global como de las realidades internas de ambos países puedan estar a punto de culminar. Seguirán, por tanto, complicando la administración de las relaciones mexicano-estadunidenses. Si acaso, lo único que parece relativamente claro es la dirección en la que tienden a moverse y, en consecuencia, la forma general de los nuevos entendimientos bilaterales que será necesario forjar para enfrentarlos. ¿Qué puede decirnos todo esto por lo que se refiere a la posible evolución de las relaciones mexicano-estadunidenses bajo nuevos jefes de gobierno en ambos países?

Como ha sucedido en situaciones similares puede esperarse que el desarrollo temprano de las relaciones bilaterales después del acceso al poder prácticamente simultáneo de Carlos Salinas y George Bush esté marcado por la buena voluntad y tal vez por intentos reales de acercamiento. El verdadero problema, sin embargo, será hasta dónde ambos gobiernos podrán mantener tales esfuerzos frente a las tensiones que también pueden esperarse.

Ya he señalado que es difícil no esperar que las fuentes de conflicto en la relación intergubernamental mexicano-estadunidense se mantengan vigentes en lo esencial durante los próximos años. Puede, sin embargo, esperarse que algunas de ellas tiendan a disminuir su fuerza en el curso del siguiente sexenio; la relativamente menor politización de algunos intercambios económicos definidos por medio del mercado, con una decreciente intervención de las instancias estatales, por ejemplo, apunta en ese sentido. Pero aún está lejos el momento en que puedan reducirse a irritantes relativamente menores.

Buscar o aun esperar una relación plenamente armónica con Esta-

dos Unidos no es una opción muy realista para el próximo gobierno mexicano. Deberá tomar en cuenta las profundas fuentes de conflicto y tensión entre ambos países, que muchas veces caen fuera del control de la acción gubernamental. El gobierno mexicano entrante debe esperar el conflicto. Hay temas como, por ejemplo, el tráfico de drogas, en los cuales lo que es difícil es pensar cómo podrá evitarse tal conflicto.

He dejado para el final tres aspectos que me resulta más difícil evaluar en términos de su potencial repercusión en la relación bilateral. El primero, se refiere al impacto potencial de eventos particulares en coyunturas específicas. Es muy difícil prever las consecuencias de mediano plazo que tendría el que cualquiera de ambos gobiernos “tirase una granada” a la relación. Una decisión estadounidense de ir en *hot pursuit* de traficantes de drogas más allá de la frontera sin el consentimiento explícito de su vecino, es el tipo de ejemplo que no puede descartarse totalmente. El clima general de las relaciones podría ser alterado dramáticamente por eventos como ése. Y debe recordarse que la capacidad de “tirar granadas” está ampliamente distribuida entre un número muy grande de actores tanto gubernamentales como los que no lo son.

El segundo, se relaciona con la realidad a largo plazo del programa económico y político articulado por el gobierno de De la Madrid, cuya continuidad bajo Salinas puede esperarse. Lo que es muy difícil es ver cómo el país puede seguir esperando “la luz al final del túnel”. Las profecías de creciente descontento social y aun político de nuestra coyuntura que vuelven a campear en numerosas lecturas estadounidenses serán seguramente realidades, a menos que tal programa muestre en un futuro muy inmediato resultados concretos en lo económico y lo social. Si éste no es el caso, crecerían significativamente las posibilidades de “tirar granadas”. Estados Unidos tal vez se vea, al final del camino, forzado a escoger entre sus objetivos de seguridad y las creencias e intereses económicos de actores internos muy influyentes.

El tercer aspecto, difícil de evaluar, se refiere a su vez a la evolución de aquellas variables externas cruciales para el éxito del programa —sobre las cuales el gobierno mexicano tiene una influencia muy limitada. El acceso a los mercados internacionales se suma hoy a los precios de la energía y la evolución de las tasas de interés como tres caras básicas de este problema. Habría, seguramente, muchas cosas que el gobierno de Estados Unidos podría hacer para contribuir a limitar su impacto potencial en México, pero en las tres sigue siendo válida la pregunta de ¿hasta dónde las preocupaciones mexicanas podrían canalizarse mediante el laberinto de la política interna estadounidense?

Algunos de los resultados implícitos, sobre todo en las dos últimas

consideraciones, para la evolución posible de las relaciones mexicano-estadunidenses pueden ser no solamente muy importantes sino también bastante sorprendentes. Por ejemplo, si, como resultado del surgimiento de una oleada proteccionista difícil de controlar en Estados Unidos, pelagra el éxito del programa económico con el que el equipo de Salinas parece estar tan profundamente comprometido, puede esperarse el surgimiento de una poderosa corriente de opinión en México, que propondría comprar una "póliza de seguro" contra tal proteccionismo por medio de la negociación de un convenio de libre comercio con Estados Unidos similar al canadiense. También puede esperarse que encontrarán eco en diversos círculos estadunidenses.

No es para nada claro que las fuerzas del nacionalismo en ambos lados de la frontera permitan esto. Pero, al menos por lo que se refiere al lado mexicano, cosas que parecían impensables al principio del gobierno de De la Madrid se hicieron partes normales del debate político en sus últimos meses. Quienes escriban la historia de las relaciones bilaterales a mediados de la próxima década tal vez descubran que la tendencia hacia una creciente integración "de facto" que constituye uno de los supuestos centrales de este ensayo fue dinamizada precisamente como resultado de esas dificultades de "acceso al mercado".

Los analistas de las realidades internas y las políticas exteriores de ambos países tal vez se sorprendan a sí mismos tratando de entender cómo, tras la cortina del conflicto recurrente, la "fuerza de las cosas" se movió tan rápidamente que no pudieron siquiera ver a dónde nos llevaba.