

## LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN EL SEXENIO DE ZEDILLO

MIGUEL ÁNGEL VALVERDE LOYA

DURANTE EL SEXENIO DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO, si bien las relaciones México-Estados Unidos continuaron “formalizándose” a través de mecanismos gubernamentales de comunicación y colaboración en diversas áreas,<sup>1</sup> difícilmente se puede decir que experimentaron cambios radicales. Tampoco surgió una propuesta tan trascendente como lo fue en su momento el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por otro lado, el proceso de integración comercial y financiera continuó, dejándose sentir con mayor fuerza en México. Siguieron predominando en la agenda temas tradicionales de la relación bilateral, como migración y narcotráfico, que en momentos se convirtieron en fuentes de aguda tensión. Hacia finales del periodo, la atención de los estadounidenses (y de una buena parte del mundo) se centró en la democracia y las elecciones federales mexicanas del año 2000.

Este artículo aborda, por “temas agregados”, la evolución de las relaciones bilaterales a lo largo del gobierno de Zedillo. El primero es la llamada “crisis del peso” de fines de 1994 y principios de 1995, que prácticamente borró cualquier otra consideración en la agenda del nuevo gobierno, tanto en el plano exterior como en el doméstico. El segundo apartado trata sobre las fricciones que ocasionó la llamada Ley Helms-Burton, el intento estadounidense por incrementar la presión económica sobre Cuba. El tercer tema es la migración, convertido en asunto prioritario por factores internos de los Estados Unidos, sobre todo los ciclos económicos y el calendario electoral. El cuarto se refiere a la lucha contra el narcotráfico, que se centra en el controvertido proceso de certificación. Por último, se tocan la

<sup>1</sup> Sobre la “institucionalización” de las relaciones bilaterales, véase Rafael Fernández de Castro, “La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación”, en Mónica Vereza Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, ITAM-UNAM-CISAN-FCE, 1998, pp. 57-75.

evolución de la relación comercial en el seno del TLCAN, y la expectativa estadounidense ante la insurgencia zapatista y los resultados electorales que definieron al sucesor de Zedillo.

### LA "CRISIS DEL PESO"

La crisis financiera que desató la devaluación del peso a fines de 1994, y que llevó al gobierno mexicano a estar cerca de declarar una moratoria en sus obligaciones financieras internacionales a principios de 1995, tuvo un impacto profundo y prolongado en la economía mexicana, y puso a prueba el compromiso de los Estados Unidos con su nuevo socio comercial. El gobierno estadounidense tardó algunos días en precisar la dimensión y características de la inestabilidad mexicana,<sup>2</sup> pero al percibir la gravedad del asunto armó un paquete de rescate financiero por 18 000 millones de dólares. Sin embargo, este monto resultó insuficiente para tranquilizar a los inversionistas, la presión sobre el peso continuó, y la caída de la bolsa de valores mexicana arrastró a las de otros "mercados emergentes".

La amenaza de un colapso financiero en México y sus implicaciones en términos de estabilidad política, así como el espectro de una crisis financiera generalizada en los países en vías de desarrollo, hicieron que el presidente Bill Clinton llevara ante el Congreso (entonces ya dominado por los republicanos) una iniciativa para ampliar el paquete de préstamo en garantía hasta 40 000 millones de dólares. El presidente Clinton ya había invertido una considerable cantidad de capital político apoyando a México, por lo cual se enfrentó a importantes sectores de su partido durante la batalla legislativa para la aprobación del TLCAN. Al igual que con el tratado comercial, la Casa Blanca señaló las consecuencias catastróficas para la política exterior estadounidense de no aprobarse la medida.<sup>3</sup>

El liderazgo republicano se mostró inicialmente dispuesto a colaborar, pero la minoría demócrata fue sumamente crítica; vio el paquete financiero como un alivio a descuidados inversionistas estadounidenses y a un gobierno extranjero irresponsable, en épocas de recortes presupuestales en su país. El presidente Clinton buscó armar una coalición bipartidista, tal

<sup>2</sup> R. Jeffrey Smith y Clay Chandler, "Peso Crisis Caught U.S. by Surprise", *The Washington Post*, 13 de febrero de 1995.

<sup>3</sup> Clay Chandler, "Rescue Plan Rejection Could Impact Global Economy", *The Washington Post*, 31 de enero de 1995; Riordan Roett, "The Mexican Devaluation and the U.S. Response: Potomac Politics, 1995-Style", en Riordan Roett (ed.), *The Mexican Peso Crisis: International Perspectives*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, pp. 33-48.

como lo hizo con el TLCAN, pero los republicanos tenían como prioridad una agresiva agenda doméstica, y, ante el escaso apoyo al Ejecutivo de su propio partido, temían cargar con el costo político de la impopular iniciativa. En el seno del Congreso se plantearon una serie de condiciones políticas para extender la ayuda a México, entre ellas modificar sus relaciones con Cuba, contribuir a la vigilancia de la frontera y permitir la extradición de narcotraficantes.<sup>4</sup> Las reticencias del Poder Legislativo estadounidense ocasionaron una nueva salida de capitales del mercado mexicano.

Cuando los líderes del Congreso informaron a Clinton que la aprobación del paquete de préstamo era prácticamente imposible, el presidente abandonó la iniciativa y acudió a una prerrogativa del Ejecutivo, el Fondo para la Estabilización Cambiaria (Exchange Stabilization Fund, ESF), para disponer de hasta 20 000 millones de dólares, asumiendo todo el riesgo político. Nominalmente, el paquete se amplió a 53 000 millones de dólares, con la participación del Fondo Monetario Internacional (FMI), Canadá, otros países industrializados, algunos latinoamericanos y la banca comercial. Sólo se materializaron los provenientes del ESF, el FMI (17 800 millones), Canadá (1 000 millones), y préstamos por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (3 000 millones). Las otras naciones industrializadas veían la crisis mexicana como "un problema estadounidense", sin mucha premura o disposición para cooperar.<sup>5</sup>

Los recursos comprometidos estuvieron disponibles por etapas, sujetos al cumplimiento de condiciones económicas, y, en el caso estadounidense, a la sensibilidad del presidente Clinton ante sus críticos. Las presiones continuaron por parte de los legisladores, que acusaron al Departamento del Tesoro de negligencia e incompetencia por no prever la severidad de las dificultades y no comunicarles este problema a los funcionarios mexicanos. En la administración de Clinton estaba fresco el recuerdo de las audiencias por el caso Whitewater (que cuestionó la legalidad de inversiones personales del presidente), las cuales llevaron a la renuncia de altos funcionarios del gobierno.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Tim Carrington y Jackie Calmes, "U.S. Rescue Plan for Mexico Prompts Conditions from Both Liberals, Conservatives in Congress", *Wall Street Journal*, 19 de enero de 1995; Steven Pearlstein y John M. Berry, "Mexico Aid Plan Contains Major Changes", *The Washington Post*, 1º de febrero de 1995.

<sup>5</sup> Nora Lustig, "Los Estados Unidos al rescate de México en crisis: ¿repetición de la historia?", en Mónica Vereza Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral...*, op. cit., p. 480.

<sup>6</sup> Clay Chandler, "Lawmakers Seek Say in Mexico Aid Plan", *The Washington Post*, 16 de febrero de 1995.

Con el paquete de ayuda financiera a México, Clinton se vio sometido a una verdadera prueba de fuego como estadista y político capaz. Las exigencias políticas de los congresistas para aprobar el paquete original lo hacían inaceptable para los funcionarios mexicanos. Sin tiempo para una extensa e intensa labor de cabildeo presidencial, como en el caso del TLCAN, no fue posible mesurar los extremismos y plantear el asunto como una pertinente medida de política exterior. Una buena parte de la opinión pública estadounidense guardaba recelo a Clinton por los escándalos de los primeros años de su mandato, y el gobierno federal debía justificar su intención de reducir los programas de asistencia para los pobres y los desempleados. Cuando las disposiciones de rescate financiero contenidas en el TLCAN (es decir, que incluían a Canadá) resultaron insuficientes, ningún otro gobierno de países industrializados compartió el costo financiero y político, a pesar de la amenaza de una crisis financiera global. Clinton, quien siempre evitó actuar de manera unilateral en el plano internacional, estuvo solo. En pocas palabras, el capital político invertido por Clinton en el "socio menor" del TLCAN se multiplicó considerablemente.

La parte estadounidense del paquete de rescate financiero quedó contenida en el documento "Acuerdo marco entre Estados Unidos y México para la estabilización económica mexicana", del 21 de febrero de 1995. Entre sus principales disposiciones se encuentran las de someter el convenio a la jurisdicción exclusiva de la Corte de Distrito de Manhattan, en Nueva York, y anuló para México la posibilidad de evitar un embargo precautorio. Un anexo al acuerdo establecía una garantía de pago, y el gobierno mexicano accedió al uso de los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo y sus derivados, su principal fuente de divisas "duras". Los fondos se depositarían en una cuenta del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, durante el tiempo que fuera necesario para liquidar la deuda, pudiendo ser utilizados por el gobierno estadounidense en cualquier momento para cubrir los pagos.<sup>7</sup> El acuerdo comprometía al gobierno mexicano a seguir un programa fiscal elaborado por el FMI, y fue más allá, al requerir que el mercado cambiario se estabilizara mediante políticas fiscales y monetarias, y no con el manejo de las reservas internacionales.<sup>8</sup> México debía proporcionar amplia información para permitir el monitoreo estadounidense de su economía y sus políticas económicas.

<sup>7</sup> Carlos Marichal, "La devaluación y la nueva crisis de la deuda externa mexicana de 1995-1996: la debilidad financiera del TLCAN", en Ilán Bizberg (comp.), México ante el fin de la Guerra Fría, México, El Colegio de México, 1998, p. 263.

<sup>8</sup> Lustig, op. cit., p. 482.

La ortodoxia mostrada por Zedillo durante su carrera pública hace suponer que su programa de política económica no hubiera diferido demasiado del convenido con el FMI y el gobierno de los Estados Unidos. De hecho, algunas medidas ya se aplicaban antes del acuerdo,<sup>9</sup> aunque sí hubo fuertes desaveniencias en torno a las acciones para la estabilización del peso, en donde prevaleció la visión estadounidense.<sup>10</sup> La gravedad e inmediatez de la crisis dejó poco margen de maniobra al recién llegado gobierno mexicano. La ayuda financiera, por otro lado, logró contener la salida de capitales, pero no evitó que México cayera en una grave recesión que duplicó la tasa de desempleo hasta 7.6% en agosto de 1995 y provocó una caída de los salarios reales en un rango de entre 20 y 30%, y cuyos efectos se sintieron durante todo el sexenio.

El acuerdo generó críticas y cuestionamientos en México. La soberanía se veía comprometida, y algunos lo vieron como la salvación de un régimen inepto y caduco, que retrasaba la democratización del país.<sup>11</sup> Aun con la ausencia de condicionamientos políticos, se puede pensar que la distracción económica inhibió propuestas más audaces por parte del gobierno mexicano en varios renglones de la relación bilateral, pese a que México cumplió puntualmente (incluso anticipadamente) con sus obligaciones financieras.

#### LA LEY HELMS-BURTON

En marzo de 1996, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Libertad y Solidaridad Democrática con Cuba (Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act), mejor conocida como la Ley Helms-Burton, por los nombres de los legisladores que la patrocinaron. El objetivo de esta ley era presionar para la caída del régimen socialista de Cuba, al obstaculizar la inversión extranjera y el comercio internacional para la isla. La extraterritorialidad de la legislación obligó al gobierno mexicano a tomar cartas en el asunto.

El título III de la Ley Helms-Burton establecía el derecho de ciudadanos y empresas estadounidenses a establecer demandas, en cortes de su país, en contra de quienes adquirieran, rentaran o comerciaran con pro-

<sup>9</sup> Mark Fineman y Juanita Darling, "Zedillo Outlines Rescue Plan, Calls for Deep Sacrifices", *Los Angeles Times*, 4 de enero de 1995.

<sup>10</sup> Lustig, *op. cit.*, p. 483.

<sup>11</sup> Jorge Castañeda, "Mexico's Circle of Misery", *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 4, julio-agosto de 1996, pp. 92-105.

piedad que les hubiera sido confiscada, expropiada o nacionalizada por el gobierno de Fidel Castro. Esto atañía a personas o compañías extranjeras, fuera del territorio estadounidense, formalmente no sujetas a su jurisdicción. Abría la puerta a la confiscación y embargo de bienes de extranjeros en los Estados Unidos, como garantía de compensación. Aun cuando varias salvaguardas limitaban la procedencia y alcance de las demandas, de cualquier manera éstas representaban una amenaza muy real y costosa. El título IV de la misma ley permitía al gobierno estadounidense negar la entrada al país a extranjeros, así como a la familia de éstos, que a título personal o como parte de una empresa participaran en el "tráfico" de las propiedades confiscadas por Cuba.<sup>12</sup> Sin embargo, como en muchas disposiciones legislativas estadounidenses con implicaciones de política exterior, una previsión incluida en la ley permitía al presidente suspender la aplicación del título III, por un periodo de seis meses (que se puede renovar indefinidamente), por motivos de "interés nacional".

El presidente Clinton se había opuesto a la Ley Helms-Burton, teniendo en mente las repercusiones internacionales y cuestionando su efectividad para favorecer la democracia en Cuba. Pero en vísperas de la elección presidencial de 1996, y tras un incidente en febrero de ese año en que dos aviones privados que transportaban "asistencia" a la isla fueron derribados por la fuerza aérea cubana, el presidente cambió su posición. El bien organizado electorado cubano-estadounidense estaba resentido con Clinton por su decisión de repatriar a los refugiados cubanos que arribaron en balsas a las costas de Florida en 1994. El candidato presidencial republicano, Bob Dole, había expresado su apoyo a la ley, y el presidente debía recuperar terreno.<sup>13</sup>

Los títulos III y IV de la Ley Helms-Burton podían afectar a cerca de 200 compañías mexicanas con inversiones en Cuba, entre las más importantes Cemex (producción de cemento), Doms (servicios de telefonía) y la paraestatal Pemex. Compañías canadienses, con intereses en el mercado cubano, también se convertían en blanco de esta ley. Los gobiernos de México y Canadá expresaron su rechazo a la legislación, y, cuando los canadienses solicitaron a los Estados Unidos reuniones de consulta en el marco del TLCAN, los mexicanos pidieron ser incorporados en las pláticas.<sup>14</sup> La

<sup>12</sup> Pedro Castro Martínez, "Una estrategia internacional contra la Ley Helms-Burton", *Foro Internacional*, vol. 37, núm. 2 (148), abril-junio de 1997, pp. 275-277.

<sup>13</sup> Kevin Sack, "Politics: California; With a Major Primary Nearing, Little Havana is Beginning to Look a Lot Like a Giant", *The New York Times*, 9 de marzo de 1996.

<sup>14</sup> Allan Thompson, "NAFTA Invoked in Cuba Dispute Canada, Mexico Jointly Challenge U.S. Trade Bill", *The Toronto Star*, 13 de marzo de 1996; Richard W. Stevenson, "Canada,

Unión Europea (UE) manifestó también su enérgica condena a la disposición legislativa, amenazando con llevar la controversia a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y con tomar represalias. En junio de 1996, Zedillo visitó Canadá, donde señaló que la estrategia mexicana era actuar en coordinación con los potenciales aliados. Se consideraba la posibilidad de solicitar la creación de un panel de controversias trilateral, y, junto con el primer ministro Jean Chretien, el presidente mexicano pidió a Clinton una moratoria en la aplicación de la ley.<sup>15</sup>

La respuesta internacional a la Ley Helms-Burton, que tensó las relaciones de los Estados Unidos con socios y aliados cercanos, hizo que en julio de 1996 Clinton declarara la suspensión de la aplicación del título III. El presidente estadounidense esperaba "ganar tiempo", evitando represalias y logrando apoyo para su política hacia Cuba. Clinton designó a un enviado especial, el subsecretario de Estado Stuart Eizenstat, quien viajaría a varios países para exponer la perspectiva de su gobierno. Fue recibido con frialdad en México, y el secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, le informó sobre la creación de una "ley antídoto" para proteger los intereses mexicanos, señalando además que la evolución política de Cuba era asunto de los cubanos.<sup>16</sup>

La pronta y decidida reacción canadiense, en el marco del TLCAN, permitió al gobierno de Zedillo evitar una confrontación abierta y solitaria con la administración de Clinton, cuya asistencia había sido esencial durante la crisis del peso.<sup>17</sup> La oposición de la UE, así como la inconformidad en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), ayudaron a disipar el costo político potencial de las diferencias con el gobierno estadounidense. A fines de 1996, la UE logró el compromiso de la renovación de la suspensión del título III y el uso restringido del título IV, por el resto del mandato de Clinton, neutralizando efectivamente el asunto. Los europeos, sin embargo, atendieron las preocupaciones de los Estados Unidos, aumentando la presión sobre Cuba en materia de democratización y derechos humanos. Varios países de América Latina endurecieron también su postura ante el gobierno del país caribeño. El presidente Zedi-

---

Backed by Mexico, Protests to U.S. on Cuba Sanctions", *The New York Times*, 14 de marzo de 1996; Salvador Rico, "Rechazo contundente a la Ley Helms-Burton; unir fuerzas contra E.U. dentro del TLC, acuerdan México y Canadá", *El Financiero*, 18 de mayo de 1996.

<sup>15</sup> Castro Martínez, op. cit., pp. 280-281.

<sup>16</sup> Leslie Crawford, "Mexicans Defend Right to Invest in Cuba", *Financial Times*, 29 de agosto de 1996.

<sup>17</sup> Castro Martínez, op. cit., pp. 291-292.

lio, partiendo de una reverenciada tradición de política exterior mexicana, expresó duras críticas al régimen de Fidel Castro.<sup>18</sup>

## MIGRACIÓN

La recesión económica en los Estados Unidos, a principios de la década de los noventa, propició un clima hostil a la inmigración tanto legal como ilegal. En California, golpeada por los recortes al gasto militar y un creciente déficit fiscal, la bandera contra los inmigrantes la tomó el gobernador republicano Pete Wilson, quien promovió la iniciativa legal conocida como Propuesta 187. Esta ley negaba o restringía servicios médicos, de bienestar social y educación pública a los inmigrantes ilegales, bajo el argumento de su costo para los residentes legales. La propuesta fue aprobada en noviembre de 1994 por 59% del electorado, impulsando a Wilson a la reelección y alentando sus aspiraciones presidenciales.

Un año después de la aprobación de la Propuesta 187, una juez federal de un distrito en Los Ángeles anuló gran parte de esta ley, subrayando que se trataba de un área de competencia federal. El fiscal estatal apeló la decisión, pero este proceso, que podría llegar hasta la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, tardaría varios años.<sup>19</sup> Los opositores a la ley lo celebraron como una victoria. Sin embargo, la iniciativa de California alentó propuestas similares en estados como Florida y Arizona, y llevó el tema migratorio al plano nacional.

La mayoría republicana en el Congreso consideró varias medidas inspiradas en la Propuesta 187, y, rumbo a las elecciones presidenciales de 1996, tanto precandidatos republicanos con escasas posibilidades (Pete Wilson, Pat Buchanan) como contendientes más fuertes (el senador Phil Graham, el representante Lamar Smith) recurrieron a temas antiinmigrantes. El ambiente en el Congreso llevó a la aprobación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante (Illegal Immigration Reform and Responsibility Act of 1996, IIRIRA). Esta ley contiene cambios importantes en materia migratoria. Entre sus medidas se encuentran el incremento considerable del número de agentes fronterizos y otros oficiales migratorios, la construcción de una triple cerca metálica en

<sup>18</sup> Ernesto Zedillo, "No puede haber naciones soberanas sin hombres y mujeres libres", discurso para la clausura de la IX Reunión Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, celebrada en La Habana, Cuba, 16 de noviembre de 1999.

<sup>19</sup> Paul Feldman, "Major Portions of Prop. 187 Thrown Out by Federal Judge", *Los Angeles Times*, 21 de noviembre de 1995.

la zona fronteriza de Tijuana-San Diego, y controles más estrictos sobre documentos como actas de nacimiento y credenciales de seguridad social. Negó el derecho de audiencia a los detenidos, con lo que éstos podían ser deportados inmediatamente, y estableció penas para quienes, mientras eran admitidos como inmigrantes, permanecían en territorio estadounidense de manera ilegal (por ejemplo, con familiares), por lo que podían ser declarados como inadmisibles. Elevó también los requisitos de ingreso mínimo para quien deba responsabilizarse por la entrada de un familiar como inmigrante legal.<sup>20</sup>

El presidente Clinton mostró una posición moderada, aunque firme, en el tema migratorio. Se opuso a la Propuesta 187, pero señaló la necesidad de ejercer un mayor control sobre la inmigración. El gobierno federal canalizó más recursos a la patrulla fronteriza, reforzando la vigilancia instrumentada a través las operaciones "Guardián" en la región de San Diego, "Salvaguarda" en Arizona, "Bloqueo" en El Paso y "Tiburón Blanco" en la costa de Texas. Este despliegue incluyó el apoyo de las policías locales y unidades de la guardia nacional y el ejército, lo que llevó al gobierno mexicano a protestar por lo que parecía la militarización de la frontera.<sup>21</sup> La administración de Clinton aceptó que la medida tenía tintes electorales, pero argumentó que la difícil situación económica en México (resultado de la crisis del peso) había incrementado sustancialmente los cruces de ilegales.<sup>22</sup> Las medidas del gobierno federal no se consideraron suficientes, y la presión en el Congreso y la proximidad de las elecciones hicieron que Clinton firmara la IIRIRA en septiembre de 1996.

Las operaciones fronterizas estadounidenses desviaron el flujo de indocumentados hacia rutas más peligrosas, con lo que aumentó el número de decesos en la frontera, así como los maltratos (por lo menos los hicieron más visibles) a manos de autoridades policiacas no "sensibilizadas" con respecto al manejo de inmigrantes. En abril de 1996, oficiales del condado de Riverside, en el sur de California, que persiguieron y golpearon a inmigrantes indocumentados fueron grabados por la televisión. Este y otros dos incidentes similares y muy difundidos, en Temecula y Alpine, también en California, incrementaron la presión de la opinión pública en México, y

<sup>20</sup> Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos", en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub, *Nueva agenda bilateral...*, op. cit., pp. 116-119.

<sup>21</sup> Carlos Benavides, "Militarización fronteriza, fin del 'nuevo entendimiento' México-Estados Unidos", *El Financiero*, 15 de enero de 1996.

<sup>22</sup> William Branigin, "INS Mustering Forces on Southwestern Border", *The Washington Post*, 12 de enero de 1996.

ocasionaron una protesta del gobierno mexicano. Durante la reunión de la Comisión Binacional en México, se formuló un documento que establecía garantías a los derechos humanos de los mexicanos (tanto legales como ilegales) en territorio estadounidense, y permitía a los consulados desempeñar un papel más activo en su defensa.<sup>23</sup>

La nueva ley migratoria estadounidense, que entraría en plena vigencia el primero de abril de 1997, provocaba el temor de deportaciones masivas. La confusión generada por sus disposiciones hizo que organizaciones civiles intentaran retrasar su aplicación mediante acción judicial. En México, el malestar ocasionado por la legislación, aunado a la tensión originada por el proceso de certificación del Congreso en la lucha contra el narcotráfico, incluso hizo dudar a funcionarios mexicanos sobre la pertinencia de la visita de Clinton al país, programada para ese mismo mes. Para alivio de todos, el viaje fue diferido varias semanas debido a una lesión que el titular de la Casa Blanca tenía en la rodilla. El gobierno mexicano hablaba de un "impacto restringido" de la ley, e indicaba los esfuerzos de las oficinas consulares por dar asesoría jurídica a los afectados.<sup>24</sup>

La actividad consular mexicana, en efecto, se incrementó notoriamente. Además del apoyo legal en torno a la IIRIRA, estuvieron los sonados casos del ciudadano mexicano Eli Montesinos (quien falleció de una afección cardíaca luego de un forcejeo con un guardia de seguridad en San Antonio, Texas), la demanda por discriminación entablada por trabajadores mexicanos en contra de la empresa De Coster, y la asistencia a un grupo de mexicanos sordomudos explotados por una red criminal en las calles de Nueva York.<sup>25</sup> Los consulados estuvieron también activos cuando civiles estadounidenses se dieron a la tarea de "cazar" indocumentados en la frontera.<sup>26</sup> Este "intervencionismo" mexicano era difícil de imaginar antes de los cambios que propició en el ambiente bilateral la negociación del TLCAN.

Aun en medio del clima antiinmigrante que imperaba en los Estados Unidos, se dieron esfuerzos de colaboración. Como resultado de una reunión en Zacatecas en febrero de 1995, se enumeraron compromisos para

<sup>23</sup> Carlos Benavides, "Ejerceremos el derecho a proteger a nuestros connacionales: Zedillo", *El Financiero*, 8 de mayo de 1996.

<sup>24</sup> David L. Marcus, "Mexico Joins Worker's Suit Against Egg Farm in Maine", *The Boston Globe*, 19 de mayo de 1998.

<sup>25</sup> David Alponde, "Promete el edil de N.Y. no entregar al SIN a los 52 sordomudos", *La Jornada*, 21 de julio de 1997; "Decide jurado texano exonerar a policía en caso Eli Montesinos", *El Financiero*, 30 de octubre de 1997; "Mexican Legal Case Shows Cross-border Labour Strains", *Financial Times*, 6 de agosto de 1998.

<sup>26</sup> Clara Ramírez y Luis Guillermo Hernández, "Consideran criminales a los indocumentados", *Reforma*, 7 de mayo de 2000.

mejorar el trato a los inmigrantes (aunque, como hemos visto, los hechos requirieron nuevas garantías), facilitar la inmigración legal, y acciones por parte del gobierno mexicano para disminuir los flujos migratorios, mediante inversiones que favorecieran la generación de empleos.<sup>27</sup> En octubre de 1997 se dio a conocer un estudio binacional sobre migración, que aportaría información confiable para la acción de ambos gobiernos. Sin embargo, el relajamiento de la tensión en el tema migratorio fue básicamente posible por el auge sostenido de la economía estadounidense, que absorbía vorazmente la mano de obra indocumentada.

Para las elecciones congresionales de 1998, la inmigración estaba por detrás de asuntos como la educación y el combate al crimen. En California el electorado latino ganaba importancia, movilizado tras la controversia en torno a la Propuesta 187. En las elecciones estatales la migración tuvo un moderado perfil, y el candidato demócrata Gray Davis resultó vencedor. El presidente Zedillo visitó el estado en mayo de 1999, y fue objeto de una cálida recepción por la mayoría de los californianos. Habló ante la legislatura estatal poniendo énfasis en el "nuevo entendimiento" y el "respeto mutuo" entre ambos países. Expresó su apoyo a la intención del gobernador Davis de negociar con el Poder Judicial un compromiso respecto a la Propuesta 187 (evitando aplicar las medidas más controvertidas), pidió a la comunidad latina ayuda para mejorar la relación bilateral, y un trato "más humanitario" por parte de la patrulla fronteriza a los inmigrantes ilegales para terminar con las muertes en la frontera.<sup>28</sup>

Durante las campañas para las elecciones presidenciales de 2000, los candidatos republicano y demócrata, George W. Bush y Al Gore, cortejaron activamente al electorado hispano, tocando apenas el tema migratorio y siempre en términos conciliatorios y moderados. En enero de 2000 el presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Alan Greenspan, hizo declaraciones en el sentido de permitir más inmigración para cubrir la demanda laboral, contener la inflación y mantener la expansión económica.<sup>29</sup> Las observaciones de Greenspan despertaron optimismo en el medio empresarial y organizaciones laborales en México,<sup>30</sup> pero este aliciente pareció llegar demasiado tarde para el gobierno de Zedillo, para entonces

<sup>27</sup> García y Griego y Vereá Campos, *op. cit.*, p. 129.

<sup>28</sup> Dave Leshner y Mary Beth Sheridan, "Zedillo Calls for a New Era of Understanding", *Los Angeles Times*, 19 de mayo de 1999; Mary Beth Sheridan y Dave Leshner, "Zedillo Courts L.A.'s Latino Community", *Los Angeles Times*, 20 de mayo de 1999; Mary Beth Sheridan y Chris Kraul, "Zedillo Urges Humane U.S. Border Policy", *Los Angeles Times*, 21 de mayo de 1999.

<sup>29</sup> Ricardo Alday, "Pide Greenspan abrir fronteras", *Refomna*, 27 de enero de 2000.

<sup>30</sup> Sergio Lozano y Mariel Zúñiga, "Preocupan declaraciones de Greenspan", *Refomna*, 28 de enero de 2000.

ocupado con el proceso electoral federal y los riesgos económicos que éste podría traer consigo.

#### CERTIFICACIÓN Y LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

La lucha contra el narcotráfico y la llamada "certificación" anual por parte del Congreso de los Estados Unidos al gobierno de México siguieron siendo fuentes de tensión y distanciamiento. Las críticas de los legisladores estadounidenses, así como los informes y declaraciones sobre avances en el combate a las drogas, abundan en los primeros meses de cada año, justo antes del anuncio de la lista de los países certificados en marzo.<sup>31</sup> En 1995 la crisis del peso hizo que el proceso de certificación pasara prácticamente inadvertido. En 1996 se introdujo al Congreso una resolución que negaba la extensión de las garantías de los préstamos del paquete de rescate financiero del año anterior, a menos que el gobierno de Zedillo incrementara "dramáticamente" su cooperación con las autoridades estadounidenses.<sup>32</sup> El gobierno mexicano respondió señalando la expulsión hacia los Estados Unidos del capo de la droga Juan García Ábrego, y proponiendo la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) para favorecer la comunicación y coordinación antidrogas entre ambos gobiernos.<sup>33</sup>

La resolución legislativa no afectaba el calendario de pagos acordado con México, además de haber sido rechazada. La expulsión de García Ábrego (que no extradición, pues poseía la ciudadanía estadounidense) causó controversia, cuando el presidente Zedillo la justificó en términos de seguridad nacional, señalando que este sujeto hubiera podido "...montar en horas un operativo para desestabilizar al país", y reconociendo que México "no tiene capacidad para enfrentar un problema de tal magnitud".<sup>34</sup> El GCAN continuó operando a lo largo del sexenio, pero poco pudo hacer para lograr que los Estados Unidos no operaran unilateralmente. Las buenas intenciones en la materia se mostraron cuando se transfirieron a México 72 helicópteros para apoyar la lucha antidrogas, y las dificultades se

<sup>31</sup> Sobre la lógica del proceso de certificación, véase Miguel Ángel Valverde, "Good-bye to Certification: The New Focus of U.S. Drug Policy", *Voices of Mexico*, núm. 52, julio-septiembre de 2000, pp. 62-65.

<sup>32</sup> Stephen Green, "2 Senators Link Loan Guarantees to Mexico Anti-Drug Commitment", *The San Diego Union-Tribune*, 31 de enero de 1996.

<sup>33</sup> "Arriba a México el 'Zar' de las drogas estadounidense", *El Financiero*, 26 de marzo de 1996.

<sup>34</sup> "Zedillo se reúne con la Comisión Permanente, habla del caso García Ábrego", *Reforma*, 17 de enero de 1996.

evidenciaron cuando éstos resultaron obsoletos. Por otro lado, el director de la Agencia de Control de Drogas (Drug Enforcement Agency, DEA), Thomas Constantine, con base en un reporte elaborado por el Departamento de Estado, declaró que México se había convertido en un "paraíso" de lavado de dinero para los cárteles de la droga. La reacción mexicana fue primero de disgusto y después de conciliación, al aceptar ayuda técnica para combatir el problema, y requerir a los bancos el reporte de transacciones sospechosas. Se puso énfasis en que el presidente Zedillo ya había enviado al Congreso una iniciativa de ley contra la delincuencia organizada, que incluía penas por el delito de lavado de dinero.<sup>35</sup>

A principios de 1997 todo parecía indicar que México sería certificado sin ningún contratiempo. El encargado de la Oficina Nacional para el Control de Drogas (Office of National Drug Control Policy, ONDCP), el general Barry McCaffrey, elogiaba la cooperación del gobierno de Zedillo. De pronto, el equivalente mexicano de la DEA, el director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), general José Gutiérrez Rebollo, fue cesado y arrestado por las autoridades militares mexicanas. Una investigación interna del cuerpo castrense encontró evidencia de sus vínculos con el narcotraficante Amado Carrillo Fuentes, líder del cártel de Ciudad Juárez. La sorpresa y el bochorno fueron mayúsculos en ambos lados de la frontera. El presidente Zedillo había estado apoyándose en el ejército para la lucha contra el narcotráfico, debido a la corrupción en las agencias civiles. El general mexicano fue seleccionado precisamente por su fama de incorruptible, y, apenas unas semanas antes de su aprehensión, McCaffrey lo había reconocido como un hombre honesto y comprometido. A Zedillo no le quedó más que "expresar su reconocimiento" a los mandos del ejército por la denuncia, y a McCaffrey lamentarse de su "desencanto" y del hecho de que la corrupción hubiera alcanzado los más altos niveles del gobierno.<sup>36</sup>

Aunque sólo duró en el cargo un par de meses, Gutiérrez Rebollo había tenido acceso a los planes y estrategias antinarcóticos del gobierno mexicano, y a detallados informes preparados por la ONDCP, el Consejo de Seguridad Nacional, la DEA y los servicios de inteligencia estadounidenses. Las autoridades de ambos países se dedicaron a evaluar el daño causado, y altos funcionarios de la administración de Clinton aceptaron que la deten-

<sup>35</sup> Mary Beth Sheridan y Mark Fineman, "Mexico Bristles at U.S. Charge on Drug Money", *Los Angeles Times*, 26 de abril de 1996.

<sup>36</sup> Víctor Fuentes, "Gutiérrez Rebollo, protector del capo Amado Carrillo", *El Financiero*, 19 de febrero de 1997; John Ward Anderson, "Mexico Fires Anti-Drug Czar In Bribe Probe", *The Washington Post*, 19 de febrero de 1997.

ción del general sería un factor por considerar en la certificación, a unos días de distancia.<sup>37</sup> Pero, a pesar del incidente, la administración de Clinton declaró su intención de certificar a México, señalando el arresto como una muestra del compromiso y dedicación de Zedillo en la lucha contra el narcotráfico. En el Congreso estadounidense las presiones surgieron de nuevo, esta vez pidiendo que se negara la certificación, pero que se suspendieran las sanciones por "motivos de seguridad nacional". Thomas Constantine volvió a provocar polémica, al declarar que no existía una sola agencia mexicana con la cual la DEA tuviera una relación de confianza.<sup>38</sup>

El caso de Gutiérrez Rebollo se agregaba a otros escándalos y denuncias que involucraban a funcionarios o ex funcionarios mexicanos de alto nivel. Raúl Salinas, hermano del ex presidente Carlos Salinas, se encontraba preso acusado de varios cargos, entre ellos el de brindar protección al traficante de drogas Juan García Ábrego. A su vez, el ex procurador Mario Ruiz Massieu, detenido en Nueva Jersey por un delito aduanal, era requerido por la justicia mexicana para responder a acusaciones sobre el encubrimiento del asesinato de su hermano Francisco (supuestamente ordenado por Raúl Salinas), y después para aclarar el origen de su patrimonio (que se sospechaba ligado al narcotráfico). El fiscal Pablo Chapa Bezanilla pasó de perseguidor a perseguido, acusado de "plantar" un cadáver para implicar al hermano del que fuera presidente de México. El gobierno mexicano pareció incompetente y falto de recursos, tanto por la pifia del ex fiscal como por sus fallidos intentos (cuatro) de lograr la extradición del ex procurador.

Estos sucesos, que fueron ampliamente difundidos por la prensa en los Estados Unidos, se convirtieron en materia de presión sobre el gobierno de Zedillo. Las divisiones y diferencias dentro del aparato burocrático estadounidense se hicieron evidentes cuando oficiales de la DEA, en su frustración, filtraron al periódico *The New York Times* informes sobre la supuesta colaboración de los gobernadores de los estados de Sonora, Manlio Fabio Beltrones, y Morelos, Jorge Carrillo Olea, en el tráfico de estupefacientes.<sup>39</sup> Pero el presidente Clinton, con una visión estratégica global y de interés nacional, respaldó de nuevo al gobierno de Zedillo, otorgando la certificación y defendiendo su decisión ante el Congreso. El gobierno estadounidense, sin embargo, expresó una serie de peticiones, entre las cuales

<sup>37</sup> Pierre Thomas, "U.S. Assesses Damage Linked to Mexican Drug Official", *The Washington Post*, 20 de febrero de 1997.

<sup>38</sup> Christopher S. Wren, "2 Democrats Say Mexico Is No Ally In Drug War", *The New York Times*, 26 de febrero de 1997.

<sup>39</sup> Sam Dillon y Craig Pyles, "Shadow on the Border", *The New York Times*, 23 de febrero de 1997.

se encontraban facilitar la extradición y permitir la portación de armas a agentes de la DEA en territorio mexicano.<sup>40</sup>

El presidente Clinton envió a McCaffrey y a Doris Meissner, directora del Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service, INS), para cicatrizar las heridas dejadas por el proceso de certificación y la nueva ley migratoria estadounidense, a fin de preparar su primer viaje a México en mayo de 1997. Clinton, que había sacado adelante el TLCAN y el paquete financiero de 1995, fue bastante bien recibido en los círculos oficiales del país. La visita se interpretó como una clara señal de respaldo a las reformas económicas y político-electorales de Zedillo. Para evitar suspicacias, el presidente estadounidense se entrevistó con líderes de partidos políticos de oposición, aceptando implícitamente cualquier resultado de las competidas elecciones legislativas y locales que se realizarían en el verano. Se mencionó el TLCAN como pieza central de la relativamente rápida mejoría de la economía mexicana, después de la crisis del peso. En el seno de la Comisión Binacional volvieron a aflorar las diferencias, pero el tono general fue positivo.<sup>41</sup>

En 1998, tras una aguda confrontación entre Barry McCaffrey y Thomas Constantine sobre los esfuerzos de México para aprehender y condenar a narcotraficantes,<sup>42</sup> el gobierno de Clinton otorgó la certificación. De nuevo se ventilaron críticas en el Congreso, pero pronto se disiparon. En mayo, sin embargo, autoridades de los Estados Unidos hicieron pública la operación "Casablanca", una acción encubierta de varios años que involucró a ejecutivos bancarios mexicanos, de nivel medio, en actividades de lavado de dinero. La operación irritó al gobierno de México, pues agentes estadounidenses actuaron en territorio nacional sin su consentimiento, violando las leyes del país y varios acuerdos internacionales, y dañaron seriamente su reputación. Se protestó formalmente, y se pidió la extradición de los oficiales que participaron en el operativo, lo que fue rechazado con desdén.<sup>43</sup> La administración de Clinton aclaró sus razones para mantener oculto el ejercicio, ofreciendo una no muy sentida disculpa. El incidente

<sup>40</sup> Elizabeth Shogren y Sam Fulwood, "Drug Case Tests Mexico Cooperation", Los Angeles Times, 7 de marzo de 1997.

<sup>41</sup> Manuel Moreno y Carlos Benavides, "No a las deportaciones masivas, reitera E.U.", El Financiero, 7 de mayo de 1997; Mark Fineman, "Mexico Walks Tightrope between Pride and U.S. Ties", Los Angeles Times, 8 de mayo de 1997.

<sup>42</sup> Douglas Farah, "Despite Objections, Clinton Administration Certifies Mexico as Drug-Fighting Partner", The Washington Post, 27 de febrero de 1998.

<sup>43</sup> Víctor Chávez y Salvador Rico, "Piden legisladores mexicanos respeto a los acuerdos bilaterales antinarco", El Financiero, 25 de junio de 1998; M. Delal Baer, "The Sting Mexicans Can't Forgive, Forget", Los Angeles Times, 21 de junio de 1998.

fue un duro golpe a la confianza mutua entre los dos países, que mermó los avances de los mecanismos formales de cooperación.

En el mes de octubre del mismo año, México tuvo una razón para congratularse. Las autoridades del estado de Texas decidieron suspender la licencia para la construcción de un depósito de residuos radiactivos en el poblado de Sierra Blanca, a unos 25 kilómetros de la frontera. Su ubicación fue denunciada como "racismo ambientalista", y movilizó a comunidades fronterizas en su contra. Tras una penosa desorganización, donde las dependencias del gobierno federal parecían no ponerse de acuerdo, se presentó una protesta. Legisladores mexicanos acudieron a Austin, y, sumada a la inconformidad de grupos y ciudadanos estadounidenses, su presión surtió efecto.<sup>44</sup>

Para febrero del año siguiente, la certificación enrarecía de nuevo el ambiente en la relación bilateral. Funcionarios y legisladores estadounidenses criticaban el pobre desempeño mexicano en el esfuerzo contra el narcotráfico, con una caída significativa de decomisos de estupefacientes y sin ninguna extradición. Se disponía de información sobre la utilización de Cancún como base de operaciones del narcotráfico, que involucraba al gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva. La Casa Blanca puso énfasis en la voluntad de cooperación, más que en los logros, y el gobierno mexicano contrató firmas de cabildeo para defender su causa en Washington.<sup>45</sup> El presidente Clinton viajó a Mérida a mediados de mes, brindando su explícito respaldo a Zedillo. Las voces inconformes en el Congreso tuvieron poca fuerza, y el socio comercial fue certificado.

En diciembre de 1999 agentes del Buró Federal de Investigación (Federal Bureau of Investigation, FBI) asistieron a policías mexicanos en la exhumación de restos de supuestas víctimas del narcotráfico, en fosas ubicadas en las cercanías de Ciudad Juárez. La movilización, ampliamente difundida por la prensa, descubrió seis cuerpos, no los 100 estimados por las autoridades estadounidenses (incluyendo a 22 de ciudadanos de aquel país). Las críticas al operativo no se hicieron esperar, tanto por cuestiones de soberanía como con respecto a la incapacidad de las instancias mexicanas en la materia.<sup>46</sup> También, a finales de 1999, se promulgó en los Estados Unidos la llamada "ley antinarco", que penalizaba a individuos y empresas

<sup>44</sup> Paul Duggan, "Texas Panel Rejects Nuclear Waste Dump, a Cross-Border Concern", *The Washington Post*, 23 de octubre de 1998.

<sup>45</sup> Tim Golden, "U.S. Ignores Mexico's Anti-Drug Failures", *The New York Times*, 14 de febrero de 1999.

<sup>46</sup> Sam Dillon, "U.S.-Mexican Team Seeking Clues from Exhumed Bones", *The New York Times*, 4 de diciembre de 1999.

específicos asociados al tráfico de estupefacientes, y no a gobiernos de países. La legislación causó preocupación en México, ante la posibilidad de abusos en su aplicación con la formulación de acusaciones con escasa evidencia, a lo que se respondió con promesas de consultas previas. La primera lista elaborada con base en esta ley, presentada a mediados de 2000, no contuvo sorpresas.

La creación de un "mecanismo de evaluación multilateral" en la lucha contra las drogas, en el seno de la OEA, no convenció a los congresistas estadounidenses, que argumentaron la falta de medidas punitivas, y la certificación continuó en plena vigencia. Pero cuando en febrero de 2000 el embajador Jeffrey Davidow declaró que México se había convertido en "la nueva Sicilia", en referencia al poder de las "mafias de la droga",<sup>47</sup> el malestar fue menor y pasajero. Los bajos índices de criminalidad en los Estados Unidos reducían la importancia de las drogas como tema de campaña en las elecciones presidenciales, el cabildeo auspiciado por el gobierno mexicano suavizó la oposición en la capital del vecino del norte, el presidente Clinton expresó su apoyo, y la certificación llegó una vez más. El gobierno de Zedillo tuvo logros modestos en la guerra contra el narcotráfico, pero éxitos importantes en la batalla de las relaciones públicas.

#### LA RELACIÓN COMERCIAL

Al amparo del TLCAN, las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos pasaron de 43 068 millones de dólares en 1993 (82% del total) a 120 609 millones (88% del total) en 1999. Las importaciones pasaron de 46 465 millones de dólares (71% del total) a 105 356 millones (74% del total) durante el mismo lapso. El punto que hay que resaltar es un crecimiento de 152% en el volumen total del intercambio comercial entre los dos países. México se ha convertido en el tercer proveedor de bienes y servicios más importante de los Estados Unidos, y en el segundo mercado más importante para las exportaciones estadounidenses, superando a Japón. El aumento del volumen total de comercio con Canadá en el mismo periodo fue de 94%, pero el monto absoluto continúa siendo muy reducido, 5 260 millones de dólares, aproximadamente 2% del comercio exterior mexicano.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> José Luis Ruiz, "E.U.: México, sede mundial del narco", *El Universal*, 25 de febrero de 2000.

<sup>48</sup> Bancomext, México en cifras (en línea) <http://www.bancomext.com/bancomext2000>, 10 de febrero de 2000.

El TLCAN estableció canales institucionales para dirimir diferencias en materia comercial, pero un mayor intercambio suele implicar más controversias. Por otro lado, la institucionalización no significa que desaparezcan las presiones políticas. Así, a conflictos heredados como los del atún y el jitomate, se agregaron los del paso de camiones, el azúcar y las telecomunicaciones. Bajo el TLCAN, el proceso de apertura de las fronteras al auto-transporte de carga y pasajeros debía iniciarse a partir de diciembre de 1995. Pero la administración de Clinton anunció que no aprobaría peticiones de ingreso de unidades mexicanas, citando preocupaciones en materia de seguridad por dichos vehículos.<sup>49</sup> La decisión, sin embargo, tuvo claros tintes políticos, pues con el año electoral en puerta atendía a presiones del poderoso sindicato de camioneros (*Teamsters*), grupo clave dentro del Partido Demócrata. El gobierno mexicano llamó a consultas al amparo del acuerdo comercial, pero la negativa continuaría. La instalación de un panel de solución de controversias, para cada tipo de transporte, difirió las soluciones lo suficiente para que se dieran después de las elecciones presidenciales estadounidenses del año 2000.

El problema del azúcar surge en marzo de 1998, y se origina porque mientras México pide que se respeten las disposiciones del texto del TLCAN, que permiten la exportación de todos sus excedentes, los Estados Unidos argumentan que prevalece lo establecido en los "acuerdos paralelos" al tratado comercial, que limitan las exportaciones mexicanas a 250 000 toneladas. El gobierno mexicano sostiene que estos acuerdos, resultado de las presiones de grupos de interés en aquel país, nunca fueron aprobados por los respectivos cuerpos legislativos.<sup>50</sup> El asunto se complica porque los azucareros mexicanos, sumidos en una grave crisis, piden que se limite la importación de fructosa proveniente del norte de la frontera, ya sujeta a cuotas compensatorias. La industria azucarera estadounidense, famosa por su capacidad de cabildeo, parece no estar dispuesta a ceder. Las difíciles pláticas para llegar a una solución, en varias ocasiones a punto de romperse, continúan.

En el sector de las telecomunicaciones, a mediados del año 2000 los Estados Unidos llevaron ante la OMC una petición para entablar consultas con México, amenazando con solicitar un panel de solución de controversias sobre las barreras a la libre competencia en el mercado mexicano. El gobierno de Zedillo aseguró que cumplía con los compromisos de apertura, y la Comisión Federal de Telecomunicaciones emitió una reglamentación para res-

<sup>49</sup> Kevin G. Hall, "Truck Liberalization Efforts Hit Political Detours", *Journal of Commerce*, 14 de marzo de 1996.

<sup>50</sup> Edith Ávila, "Atribuyen a descuido la disputa azucarera", *Reforma*, 8 de agosto de 2000.

ponder a las preocupaciones estadounidenses, entre ellas la reducción de las tarifas de interconexión telefónica de la operadora dominante, Telmex. La administración de Clinton señaló que estaría pendiente del efectivo cumplimiento de las medidas, dispuesto a continuar con sus demandas en caso de no quedar satisfecho.<sup>51</sup> Caoe señalar que la UE emprendió acción similar frente a los Estados Unidos, ante los bloqueos para el ingreso de la telefónica alemana Deutsche Telekom al mercado de ese país.<sup>52</sup>

En una confrontación al amparo del TLCAN, un tribunal internacional (que es parte del Banco Mundial) ordenó al gobierno mexicano pagar cerca de 17 millones de dólares por daños compensatorios a una empresa estadounidense, al no respetar sus derechos como inversionista extranjero. La firma Metalclad construyó un depósito de desechos tóxicos en San Luis Potosí, que se encontraba listo para iniciar operaciones en 1995, cuando fue cerrado por autoridades estatales, alegando preocupaciones sobre su impacto ambiental. En agosto de 2000 el tribunal determinó que México no proporcionó trato "justo y equitativo" a dicha compañía.<sup>53</sup> La convivencia bajo el acuerdo comercial trilateral generaba también fricciones, pero al menos dentro de reglas, a veces un tanto maleables, pero reglas al fin.

#### ZAPATISMO Y ELECCIONES EN MÉXICO

La rebelión zapatista ha tenido un bajo perfil en la agenda bilateral México-Estados Unidos, y sólo en contadas ocasiones ha sido motivo de preocupación. La percepción de este conflicto como "local" (en un remoto estado del sureste) y "restringido", sin la presión de la Guerra Fría, ha hecho que el gobierno estadounidense guarde una prudente distancia respecto del asunto. Las movilizaciones de los rebeldes en diciembre de 1994 contribuyeron (si no es que sirvieron de detonantes) al nerviosismo de los inversionistas en el episodio de la crisis del peso. La expectativa sobre la respuesta militar del gobierno mexicano a principios del año siguiente causó también ansiedad, ante el temor de una confrontación más intensa, que finalmente se contuvo.<sup>54</sup> La matanza de Acteal en diciembre de 1997

<sup>51</sup> Rebeca Céspedes, "Pide E.U. aplicación de reglas en el sector", *Reforma*, 12 de octubre de 2000.

<sup>52</sup> Peter S. Goodman, "Telcom Deal Tests Free Trade", *The Washington Post*, 7 de septiembre de 2000.

<sup>53</sup> Anthony DePalma, "Mexico Is Ordered to Pay a U.S. Company \$16.7 Million", *The New York Times*, 31 de agosto de 2000.

<sup>54</sup> Chris Kraul, "Mexico Must End Chiapas Turmoil Soon, Analysts Warn", *Los Angeles Times*, 13 de febrero de 1995.

reavivó la atención al conflicto, en especial por parte de los organismos defensores de los derechos humanos de varios países, entre ellos los del vecino del norte.

La detención y expulsión de varios ciudadanos estadounidenses, que realizaban labor de ayuda humanitaria en Chiapas, llevó a que el tema surgiera en declaraciones oficiales. Cuando en junio de 1998 la secretaria de Estado Madeleine Albright señaló que se estaba “presionando” al gobierno mexicano para encontrar una solución pacífica y negociada al conflicto, hubo primero un intento de la cancillería mexicana por “clarificar” su expresión (había querido decir otra cosa), pero después hubo rechazo y acusaciones de injerencia en asuntos internos. La situación se complicó cuando dos agregados militares de la embajada de los Estados Unidos, que según sus declaraciones realizaban tareas de observación, fueron detenidos en territorio chiapaneco por un grupo político cercano al gobierno.<sup>55</sup>

La difusión de estos sucesos en la prensa y las peticiones de organismos de defensa de derechos humanos, así como las quejas de los estadounidenses expulsados ante sus legisladores, incrementaron la inquietud en el Congreso de los Estados Unidos. Se consideraron medidas para presionar al gobierno de Clinton a instar al gobierno mexicano para que redujera su presencia militar en Chiapas, asegurándose de que la ayuda en el renglón no contribuyera a la violación de derechos humanos, e insistir en la búsqueda de una solución pacífica a la confrontación. Los congresistas condicionaron la promoción de esta iniciativa a que México invitara formalmente a la alta comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas para visitar el país en los meses siguientes.<sup>56</sup> La invitación se extendió, y a pesar de las duras críticas vertidas por la alta comisionada, Mary Robinson, la preocupación disminuyó.

Al aproximarse la sucesión presidencial en México, el tema de la democracia en el vecino del sur atrajo la atención en los Estados Unidos. Durante su visita a California en mayo de 1999, el presidente Zedillo se ufanaba de una nueva era democrática en su país, señalando que el PRI escogería a su candidato mediante una elección democrática interna. El gobernador Gray Davis le manifestó su respaldo por impulsar la democratización interna de dicho partido.<sup>57</sup> A principios de ese año Zedillo envió a Washington

<sup>55</sup> Luis Hernández Navarro, “Chiapas: el factor estadounidense”, *La Jornada*, 5 de agosto de 1998.

<sup>56</sup> Jim Cason y David Brooks, “Presionan congresistas para que venga Mary Robinson”, *La Jornada*, 30 de julio de 1998.

<sup>57</sup> Karla Casillas, “El dedazo pasó ya a la historia de México: advierte Zedillo”, *El Financiero*, 20 de mayo de 1999.

al secretario de Gobernación, Francisco Labastida, a exponer la nueva estrategia antidrogas del gobierno mexicano; varios observadores interpretaron ello como una presentación oficial ante los estadounidenses del candidato preferido por el presidente.<sup>58</sup> Cuando el presidente Clinton felicitó a Zedillo por la conclusión del proceso de elección interna del PRI, creció el malestar entre miembros de la oposición en México, quienes lo acusaron de favoritismo y de confundir dicho proceso con un ejercicio democrático entre todas las fuerzas políticas de la nación.<sup>59</sup>

En el transcurso de las campañas presidenciales en México, los principales candidatos de oposición, Vicente Fox y Cuauhtémoc Cárdenas, viajaron a los Estados Unidos, al igual que miembros importantes del equipo de Francisco Labastida. Fox visitó Washington y se entrevistó con varios funcionarios de la administración de Clinton, aunque no con miembros del gabinete, buscando proyectar una imagen "presidenciable", tanto ante sus anfitriones como ante los electores en casa. Las campañas llegaban hasta Chicago, y ambos aspirantes opositores acudieron a California a solicitar el apoyo de la comunidad mexicano-estadounidense, que, aunque imposibilitada para votar, podía motivar a parientes y conocidos en México a favorecerlos en la elección.

Cuando la competencia se cerró entre Labastida y Fox, este último parecía haber convencido a los estadounidenses de ser una opción moderada y confiable. El gobierno de Clinton declaró no tener alguna preferencia en la contienda.<sup>60</sup> Observadores provenientes de los Estados Unidos, incluido el ex presidente Jimmy Carter, estuvieron presentes en la jornada electoral mexicana de julio de 2000. La victoria de Vicente Fox fue recibida con tranquilidad por la comunidad financiera estadounidense, esperando continuidad en el plano económico. La administración de Clinton la consideró como una "evidencia de la madurez" de la democracia mexicana. Además de felicitar al ganador, Clinton puso énfasis en el papel del presidente Zedillo como promotor de la construcción de instituciones democráticas en el país.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Sam Dillon, "Mexico Opponents See Politics in Clinton Visit", *The New York Times*, 14 de febrero de 1999.

<sup>59</sup> Esther Schrader, "Mexican Opposition Candidate Hopes Trip North Plays Well Back Home", *Los Angeles Times*, 21 de marzo de 2000.

<sup>60</sup> Esther Schrader, "Fox's Rise Has U.S. Scrambling to Get Clearer View of What's Over the Fence", *The Los Angeles Times*, 25 de mayo de 2000.

<sup>61</sup> Jane Perlez, "The Mexican Election: Change in Leadership is Welcomed as an Opportunity for Greater U.S.-Mexican Cooperation", *The New York Times*, 4 de julio de 2000.

## CONCLUSIONES

La "crisis del peso" a principios del sexenio de Ernesto Zedillo concentró los esfuerzos del presidente y su gobierno en el manejo y resolución de asuntos financieros y económicos, y redujo su disposición a tomar la iniciativa en otros aspectos de la relación México-Estados Unidos. Si bien en el caso de la Ley Helms-Burton se pudo actuar en coordinación con otros actores internacionales, la gran disparidad de poder se hizo evidente en temas como migración y narcotráfico. En la cuestión migratoria, se recibieron las presiones derivadas de la recesión económica estadounidense de inicios de la década de los noventa, pero no se intentó aprovechar la oportunidad de la expansión posterior de la economía, mediante la propuesta de algún tipo de acuerdo o negociación innovadora. En la lucha contra las drogas, la administración de Zedillo aprendió sobre los procesos internos estadounidenses, pero le faltó elaborar una política, sobre una posición más pragmática, que permitiera que la cooperación se reflejara en logros más tangibles. Se puede decir que el espíritu de acercamiento formal del TLCAN persistió en esencia en otras áreas, procurando abrir constantemente canales de colaboración, pero sin llegar al siguiente paso, el de audaces y sustantivos cambios en su tratamiento.

El presidente Clinton, además de tener una visión estratégica en el plano global, invirtió parte de su capital político personal en apoyar al gobierno de Zedillo. Se enfrentó no sólo a poderosos congresistas, sino a una parte de la burocracia de su propia administración. Pese a las desavenencias, el presidente Zedillo conservó una imagen de reformador, que transformó al Poder Judicial, la relación con el Congreso, y las instituciones y reglas de la competencia política. Se ha dicho que, durante su mandato, Clinton dio prioridad a los asuntos internos, particularmente al desempeño de la economía, relegando las cuestiones de política exterior y evaluando éstas en términos de su impacto doméstico.<sup>62</sup> La atención que prestó a México durante este periodo implica el reconocimiento explícito de las muy estrechas relaciones que se han desarrollado entre las economías y las sociedades de ambos países.

<sup>62</sup> Emily O. Goldman y Larry Berman, "Engaging the World: First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy", en Colin Campbell y Bert A. Rockman (eds.), *The Clinton Legacy*, Nueva York, Chatham House, 2000, pp. 226-253.