

El caso del gobierno de Bush El manejo de la relación México-Estados Unidos: dimensiones formales e informales

ROBERT ZOELLICK.

Basado en la presentación de Robert Zoellick en la segunda reunión del proyecto: México en la política estadounidense, patrocinada por las universidades de Georgetown y Johns Hopkins en Washington, D.C.

Ensayo redactado por Jennifer Boone, editado por Zoellick.

El primer círculo íntimo de mi equipo lo formaban tres personas: Bob Zoellick, Dennis Ross y Margaret Tutwiler. La habilidad que tenía Zoellick de tomar montañas de información y comprimirla a una página concisa de "puntos" y "encabezados"-el formato estándar para resúmenes-era legendaria. También lo eran sus listas de asuntos pendientes. Si algún defecto tenía fue que era demasiado inteligente y podía encontrar diez motivos para hacer algo cuando con tres hubiera bastado. Como la mayoría de mis asesores, no toleraba a tontos fácilmente; esto combinado con el lugar que le correspondía en la secuencia burocrática del gobierno-el de guardián-hacía de Zoellick el hombre más temido en el Departamento de Estado.

James A. Baker, III en:
The Politics of Diplomacy: Revolution, War, and Peace, 1989-1992 (1)

Durante el gobierno de George Bush el manejo de la relación México-Estados Unidos dependía de una combinación de relaciones intergubernamentales tanto formales como informales. Este ensayo examina cuatro dimensiones del desarrollo y el manejo de la política estadounidense hacia México durante ese periodo: primero, los intereses políticos de y las relaciones entre los altos funcionarios del ejecutivo a cargo de la formulación de políticas; segundo, la interacción dentro de y entre las agencias y los departamentos gubernamentales domésticos; tercero, el papel de las embajadas y los medios de negociación bilateral adicionales; y, finalmente, dos ejemplos importantes referentes a la relación México-Estados Unidos para ilustrar los procesos burocráticos en el desarrollo de la política exterior. En la presentación de estos temas, Robert Zoellick se basa en su experiencia en el Departamento del Tesoro (1985-88) y especialmente en su experiencia en el Departamento de Estado (1989-92). Antes de tomar su actual puesto de vicepresidente ejecutivo en la empresa Fannie Mae, fue subdirector de personal de la Casa Blanca así como asistente del presidente Bush.

La relación entre Estados Unidos y México es complicada y multifacética. Dado el gran número de actores gubernamentales y del sector privado, y sus antecedentes de interacción, los problemas modestos pueden fácilmente convertirse en grandes malentendidos. Debido a esta sensibilidad y a la gama de departamentos interesados, es de gran utilidad cuando el presidente y

los funcionarios de alto nivel tienen un interés personal en los asuntos bilaterales México-Estados Unidos -como era el caso en el gobierno de Bush- y están dispuestos a integrar los diversos intereses particulares con el fin de formular políticas coherentes. El presidente George Bush, el secretario de Estado James Baker y el secretario de Comercio Robert Mosbacher provenían todos de Texas y contaban con una particular familiaridad hacia México y los asuntos sobre este país.

El presidente Bush gozaba realmente de sus relaciones personales con líderes extranjeros, y mantenía y fortalecía dichas relaciones mediante frecuentes llamadas telefónicas. En general, al personal del Consejo de Seguridad Nacional (NSC) le correspondía preparar los puntos de discusión utilizados por el presidente así como reportar la información obtenida en las llamadas, y aunque Bush tenía una buena relación de trabajo con los diversos departamentos gubernamentales, prefería mantener sus propios vínculos con los líderes de otros países. Estableció así una buena relación

personal con Carlos Salinas en la reunión celebrada en 1988 antes de que ambos asumieran la presidencia. El "espíritu de Houston" que surgió a raíz de la reunión, fundó en el gobierno de Bush la base para la política hacia México y envió una señal a los distintos departamentos gubernamentales-en especial aquellos que podrían haber tenido un interés limitado- en cuanto a la importancia de una relación bilateral constructiva.

Esta relación se vio fortalecida con la experiencia del secretario de Estado James Baker. La estrecha relación entre Baker y Bush puso al Departamento de Estado en una posición de considerable ventaja burocrática. Durante su labor como secretario del Tesoro en el gobierno de Ronald Reagan, Baker también adquirió gran experiencia en el trato con México, en particular en cuanto a los problemas de la deuda en el periodo de 1985-88. Esta experiencia despertó en Baker una particular agudeza en lo referente al proceso de reforma en México, además de permitirle establecer una relación personal con un buen número de líderes políticos mexicanos. El presidente Salinas seguramente tomó esto muy en cuenta cuando nombró a Gustavo Petricioli embajador de México ante Estados Unidos. Como secretario de Hacienda, Petricioli había sido la contraparte de Baker cuando él era secretario del Tesoro, y así, debido a la relación personal forjada durante ese periodo, Petricioli era uno de los muy pocos embajadores que era recibido personalmente por Baker cuando solicitaba verlo. Otra dimensión que es de importancia para entender la efectividad de Baker es que, mediante su experiencia tanto como director de personal de la Casa Blanca y después como secretario del Tesoro, desarrolló un buen entendimiento sobre el funcionamiento del Congreso y sobre asuntos de comercio internacional -y para un secretario de Estado es un enorme beneficio el ser respetado dentro del sistema político doméstico. El Congreso respetaba a Baker y, como resultado, el Departamento de Estado tenía mayor libertad para negociar una serie de asuntos con implicaciones políticas domésticas, incluyendo el libre comercio.

El vínculo entre Bush y Baker demostró ser importante en cuanto a la formulación de la política externa. Mientras que un número creciente de departamentos demuestran una mayor autoridad en asuntos internacionales que consideran bajo su jurisdicción (ya sea en áreas como la aplicación de la ley, agricultura, asuntos financieros o de otro tipo), el Departamento de Estado enfrenta una lucha constante para mantener el control general sobre el proceso de política externa. Consecuentemente, el papel del secretario de Estado se vuelve particularmente conspicuo. Sin embargo, organizacionalmente, el Departamento de Estado se encuentra con el dilema de este puesto: si tiene un secretario de Estado fuerte, los oficiales de carrera podrían sentir una notable frustración ya que el secretario tendría la posibilidad de establecer su propio programa dentro del departamento; por el otro lado, sin un secretario fuerte, el Departamento de Estado se encuentra en una posición burocrática desventajosa, ya que otros departamentos o el NSC toman el control sobre el proceso político. Baker tuvo la fortuna de empezar su labor como secretario contando ya con una fuerte relación personal con Bush y la continuó fortaleciendo.

Cada semana si se encontraba en Washington, Baker se reunía en privado con Bush y su asesor del NSC, Brent Scowcroft, y el estilo de Bush y de Baker permitía grandes avances en los asuntos que trataban en estas reuniones. Baker podía utilizarlas para llevar a la discusión ciertos temas o asuntos delicados que él sentía que languidecían en el proceso político formal; además, este estilo también favorecía la preferencia de Bush por el sigilo y la sorpresa en la política exterior. Baker dependía de Zoellick en la preparación de su agenda y de los puntos de discusión en estas reuniones, y hubieron ocasiones en que Baker utilizó estas sesiones para resolver problemas en la relación México-Estados Unidos. Además, Baker mandaba cada noche al presidente una "nota nocturna" de una cuartilla para subrayar los asuntos importantes del día. Zoellick se encargaba de la revisión de la nota y cuando quería resaltar algún punto en especial, él mismo la redactaba. Algunas veces Zoellick utilizaba estos breves reportes para identificar problemas en el manejo de las relaciones con México que requerían solucionarse.

Brent Scowcroft era primordialmente consejero del presidente, más que coordinador del proceso político. Debido a su experiencia y su relación con Bush, podía desempeñar su papel de manera eficiente. En ocasiones, sin embargo, la responsabilidad de darle seguimiento institucional a los asuntos políticos caía en manos del asistente de Scowcroft (que en la mayor parte de este periodo fue Bob Gates), del director general del NSC o incluso del mismo Baker, quien frecuentemente asistía a pequeñas reuniones en la Casa Blanca con el presidente o Scowcroft y después regresaba a su oficina y llamaba a éste último para revisar la lista de "asuntos pendientes".

En resumen, la dinámica en el gobierno de Bush probablemente fue inusual. Existía una gran simpatía hacia México a nivel personal y algunos funcionarios estaban al tanto del proceso de reforma que se estaba llevando a cabo en el país. En el caso de Baker, la familiaridad con México era resultado de conocimientos adquiridos mediante su experiencia en el Departamento del Tesoro, una perspectiva texana que compartía con Bush, lazos personales con otros funcionarios de alto nivel y con un gran número de mexicanos, así como una serie de vínculos informales. Este grupo, por lo tanto, estableció el marco del proceso político para otros funcionarios gubernamentales, desde el secretario Nick Brady en el Departamento del Tesoro, hasta el procurador general Richard Thornburgh y la embajadora Carla Hills en la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR).

Más allá de las relaciones entre altos funcionarios, la interacción dentro de y entre agencias y departamentos es un factor importante para entender el proceso burocrático en la toma de decisiones. El proceso en el NSC, por ejemplo, depende de relaciones tanto formales como informales. Los procesos formales involucran a varios grupos de trabajo interdepartamentales y culminan en sesiones con funcionarios de segundo nivel (asistentes o subsecretarios) y después con miembros del gabinete. Por lo general en el gobierno de Bush la coordinación del NSC, abajo de Brent Scowcroft, dependía considerablemente de la fuerza y el enfoque del director general del NSC para cada región geográfica, que variaba notablemente.

Por ejemplo, en el caso de asuntos europeos, donde Zoellick también pasó gran parte de su tiempo, el NSC tenía un director general muy fuerte, Bob Blackwill, quien era un administrador de procesos muy efectivo, pero también impulsó activamente la agenda sustantiva, por lo general en coordinación con Zoellick. En el caso de la dirección para América Latina, las marcadas divisiones sobre los problemas en Nicaragua y América Central durante los años 80 dejó una atmósfera de conflicto, aún dentro del ejecutivo y para crear un nuevo contexto, Bush y Baker nombraron a un demócrata neoconservador, Bernard Aronson, como secretario asistente de Estado para Asuntos Latinoamericanos. El Departamento también impulsó un nuevo enfoque hacia Nicaragua y Centroamérica; sin embargo, surgió un problema cuando el personal original del NSC emprendió un esfuerzo por continuar las viejas luchas en lugar de apoyar la nueva estrategia. Por lo tanto, el general Scowcroft nombró a un nuevo director general para Asuntos Latinoamericanos, Bill Price. Este trabajó estrechamente con el Departamento de Estado, pero no jugó un papel activo en mantener a los diversos departamentos gubernamentales en línea. El efecto burocrático de estos cambios fue que el Departamento de Estado asumió el papel primordial en el proceso político, y aunque la primacía le era útil, también aumentó la presión sobre los vínculos informales en cuanto al proceso de coordinación.

Dentro del Departamento de Estado también se utilizaban procesos formales e informales. En lo general Bob Kimmit, el subsecretario de Asuntos Políticos, coordinaba el proceso formal del NSC para el Departamento de Estado. Zoellick manejaba una serie de procesos informales; además, Zoellick era el representante del Departamento de Estado ante el Consejo de Política Económica, un grupo a nivel de gabinete presidido por el secretario del Tesoro. Para los asuntos de mayor prioridad, Baker tenía un asesor en el séptimo piso, el cual no era formalmente designado -en realidad formaba parte del sistema informal. Además, Zoellick y Dennis Ross, quien entonces era director de Planeación Política, eran responsables de mantener a Baker enfocado en prioridades estratégicas, ya que para un secretario de Estado es fácil dejarse llevar por las presiones del horario o el calendario, lo que ayuda a tener mecanismos que garanticen la atención del secretario en las prioridades de largo plazo.

Zoellick se convirtió en el asesor informal del séptimo piso para asuntos sobre México. Esta era una de las varias prioridades estratégicas de las cuales se encargaba Zoellick -otras incluían la unificación de Alemania, asuntos económicos y de seguridad europeos, Japón, APEC y las relaciones soviético-estadunidenses (junto con Ross). Por lo tanto, no podía concentrar su atención en un sólo tema a la vez, pero se mantenía informado sobre los principales asuntos y problemas cotidianamente con el fin de asegurar que el programa de Baker se llevara a cabo. Los lazos con otros departamentos y agencias también le eran de gran utilidad al Departamento de Estado. Por ejemplo, Bob Kimmit tenía lazos con el Departamento de Justicia y con las agencias de inteligencia. Zoellick tenía numerosos lazos informales con el USTR, el Departamento de

Comercio, el Departamento del Tesoro y el personal de la Casa Blanca. Mediante estos sistemas informales, tanto interna como externamente, el Departamento de Estado se encontraba mejor posicionado para definir el proceso de política exterior.

Las relaciones intergubernamentales, como puede suponerse, no siempre son consensuales. En parte debido a los lazos débiles entre el Departamento de Justicia y el NSC, la Administración se veía forzada a reaccionar a problemas de aplicación de la ley después de su surgimiento. Dos problemas importantes fueron el secuestro de Álvarez Machain y la pregunta subsecuente sobre las reglas de conducta de la DEA. La pregunta clave durante estas crisis era: ¿Cómo continuar impulsando las políticas mutuamente deseables mientras se enfrentan asuntos políticamente sensibles en ambos lados? Del lado estadounidense existe presión para no dar la impresión de retroceso en un asunto de alta prioridad doméstica. Esta presión se hace evidente mediante divisiones burocráticas entre, por ejemplo, las agencias de seguridad y el Departamento de Estado. Del lado mexicano existe una sensibilidad marcada en cuanto a intervenciones extranjeras.

Sin embargo, es esencial reconocer las sensibilidades políticas en ambos países para lograr enfrentar tanto la sustancia del problema como el contexto político doméstico.

En tales circunstancias resulta un gran beneficio el tener un secretario de Estado que es respetado en el sistema político estadounidense y que entiende a fondo los detalles de su funcionamiento. Este era claramente el caso de Baker, quien era visto dentro de la burocracia de política exterior como un secretario de Estado poderoso. Una de las consecuencias de este poder percibido era, de cierto modo, el refrenamiento burocrático; es decir, era menos probable que otro departamento cuestionara las posiciones del Departamento de Estado si los otros creían que Baker estaba personalmente involucrado en el proceso. Zoellick ayudaba a mantener la participación de Baker, incluso en asuntos sobre México.

Las embajadas también jugaron un papel importante. John Negroponte, el embajador de Estados Unidos ante México, fue clave en el manejo de una serie de asuntos delicados y también intentó prevenir a su gobierno en cuestiones de posible desacuerdo. Es también importante reconocer que en el manejo de la relación con México el proceso es casi tan importante como la sustancia, debido a que ambos países tienen un fuerte sentido de soberanía. Por lo tanto, si los estadounidenses se mueven torpemente hacia una meta política y no tienen una clara idea de cómo alcanzarla eficazmente frente a México, el resultado puede ser dos pasos hacia atrás en lugar de uno hacia adelante. Esto se complica con el hecho de que la política doméstica en ambos países tiende a llevar a los líderes a posiciones contrarias. En Estados Unidos, por ejemplo, existen presiones -ya sea el narcotráfico, la inmigración u otros asuntos- que frecuentemente llevan a los funcionarios políticos a tomar una "posición dura". En México obviamente existe la misma situación, en donde es potencialmente perjudicial para el presidente de la República el ser percibido como alguien que cede a los intereses del gran vecino del norte. En este sentido, es muy importante que la embajada estadounidense y los funcionarios de alto nivel dentro del Departamento de Estado manejen los asuntos que afecten la relación bilateral con cierta sensibilidad, lo que requiere estar al tanto de los sucesos lo antes posible. Para mantenerse bien informado sobre el pensamiento mexicano, Zoellick trataba de leer una gran cantidad de cables enviados desde la embajada estadounidense en México así como los resúmenes del Departamento de Asuntos Interamericanos (ARA).

La embajada de México en Estados Unidos también fue de gran utilidad. El embajador Petricioli contaba con el apoyo de Salinas y tenía relaciones cálidas con y acceso a Baker; además actuó como moderador ante las posiciones expresadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). En ocasiones anteriores, ésta definía frecuentemente su papel como protector de la soberanía mexicana y era particularmente sensible en cuanto a la posición de México frente a Estados Unidos.

En muchos casos se percibía que si este país tomaba una posición, la SRE naturalmente tomaría la opuesta y Salinas claramente decidió nombrar a alguien que pudiera crear un vínculo entre las presidencias -este papel lo desempeñó Petricioli, así como también un papel mucho más amplio, como se puede ver en sus acciones en relación a algunos asuntos muy delicados, incluyendo el manejo de un escándalo referente a la función de los agentes de la DEA. Debido a que el incidente ocurrió cuando Zoellick se encontraba en México, tuvo que enfrentarlo hasta cierto punto desde el principio. Después, sin embargo, Petricioli acordó silenciosamente una serie de medidas con Bernard Aronson, jugando, por lo tanto, un papel importante en la resolución de disputas-como lo hizo, según Zoellick, el embajador Jorge Montaña, aunque éste también tenía relaciones personales con el presidente, y probablemente más estrechas con la SRE debido a su carrera diplomática.

El secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, también jugó un papel positivo. No llegó de la SRE, y buscaba superar las sensibilidades tradicionales entre la SRE y el Departamento de Estado. A su vez, la contraparte de Zoellick en la estructura de la Comisión Binacional (BNC) era uno de los asesores de Solana, González Galvez. Aronson también desarrolló una relación especial con Montaña cuando era embajador de México ante Naciones Unidas; otra de las características sobresalientes de este periodo era cómo Estados Unidos trabajaba tan cercanamente con México en su trato con El Salvador. Estas relaciones informales demostraban que México y Estados Unidos estaban forjando una relación más amplia.

La Comisión Binacional (BNC) provee una herramienta adicional para guiar la relación bilateral. La BNC se reúne anualmente y está compuesta por un número considerable de miembros del gabinete de Estados Unidos y sus contrapartes mexicanas. Las reuniones de la BNC son primordialmente eventos simbólicos y rara vez son un foro para la toma de decisiones; sin embargo, las reuniones pueden identificar los asuntos que son de importancia para el otro lado. La BNC señaló tanto al público estadounidense como al mexicano la prioridad brindada a la relación. Esta prioridad se transmitió en ambos gobiernos, creando así una "presión social" para cooperar. Otro punto burocrático es que la BNC le brindó al Departamento de Asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado una licencia para coordinar y monitorear las preparaciones, y de esta manera, el Departamento de Estado influía más en el proceso político. El proceso de la BNC probablemente fomenta una mayor interacción bilateral directamente entre los departamentos de ambos países, ya sea del Medio Ambiente, la Educación o la Energía. Como resultado de tal contacto bilateral diversificado, así como la más profunda relación entre los dos países, es probable que la SRE y el Departamento de Estado pierdan aún más control sobre el proceso de política exterior. Un secretario de Estado fuerte o un proceso dentro del NSC más sensible podrían mitigar este efecto. Dadas las relaciones entre México y Estados Unidos, así como el número más amplio de contactos interdepartamentales, es importante continuar la coordinación de diversos actores burocráticos para que las piezas formen un conjunto integrado.

Ambos países intentaron crear un apoyo al proceso de la BNC procurando dotarla de "altos funcionarios". Estos funcionarios eran del nivel que le sigue al de secretario y se reunían seis meses después de cada reunión de la BNC y Zoellick presidía el lado estadounidense. Estas reuniones de "altos funcionarios" le proporcionaban al Departamento de Estado otra justificación para dirigirse a diversos departamentos y evaluar el progreso que se había logrado en algún asunto en especial. Sistemas parecidos al del BNC evidentemente no son la norma una vez que las agencias han establecido relaciones activas con sus contrapartes internacionales. Sin embargo, tal sistema puede ser útil para enviar mensajes al público de ambos países, así como a los actores burocráticos. Un modo alternativo o suplementario para intentar la integración de la política gubernamental.

La aprobación del TLC es un buen ejemplo para ilustrar cómo funcionaron los procesos formales e informales. Cuando se trata de un asunto legislativo de gran importancia, como lo es el *fast track*, es necesario contar con una buena coordinación en la Casa Blanca, análisis continuo sobre asuntos en el Congreso y entendimiento dentro del gobierno estadounidense y sus aliados externos. En 1991 tales condiciones no estaban presentes, en parte debido a cómo estaba organizada la Casa Blanca, pero en el intento de arrancar súbitamente el proceso, se establecieron una serie de contactos informales. Zoellick le presentó los puntos importantes a Baker, explicando la necesidad de crear un sistema viable de coordinación del *fast track* y de las negociaciones del TLC. Estos puntos también proponían una solución que dependía del liderazgo del USTR mientras éste trabajaba con los demás. Baker le presentó estos planes al presidente Bush y a Scowcroft. Scowcroft fue con Carla Hills para mostrarle el esquema del sistema. Josh Bolton, que entonces era asesor general en la oficina del representante comercial de los Estados Unidos, al final asumió la responsabilidad de organizar el sistema. Pero antes de iniciar este plan de acción, Zoellick primero habló con Josh Bolton para explicarle lo que quería lograr. En consecuencia, el gobierno de Bush impulsó una iniciativa interdepartamental que trataba asuntos legislativos (política en el Congreso) y con la sustancia misma de la iniciativa comercial. La razón por la que Bolton era la mejor persona para encabezar este esfuerzo -que podría haber sido una persona de la Casa Blanca en diferentes circunstancias- es que él tenía experiencia en el Congreso, ya que trabajó con el senador Packwood en asuntos comerciales, y era también una persona muy respetada en áreas de sustancia; esto le permitió equilibrar las políticas en un proceso interdepartamental. El USTR no es una burocracia grande, más bien está diseñado para coordinar. De esta manera tiene una mayor necesidad y la práctica con otros departamentos y el Congreso.

Mientras que Carla Hills realizó una buena labor en la negociación del TLC, ella y el USTR en sí no estaban realmente entusiasmados con la idea del Tratado desde el inicio. Esto refleja la posición burocrática que el USTR ha tenido tradicionalmente: era el guardián del proceso multilateral, el guardián del GATT. El USTR se resistió al concepto del TLC por temor a que se convirtiera en un obstáculo para la Ronda Uruguay. Al final, sin embargo, estas preocupaciones fueron superadas por las preferencias de Bush, Baker, Scowcroft y Mosbacher. Carla Hills entonces desempeñó una excelente labor en obtener el apoyo necesario del Congreso para la autorización del *fast track*.

Pero, el proceso de negociación tendía a atorarse y amenazaba con impedir la puesta en marcha del Tratado para 1992. Baker y Zoellick presionaban por apresurar las negociaciones

tanto en la Casa Blanca como en el USTR; sin embargo, hubiera sido muy posible que el TLC no se terminara de negociar en 1992, aun sin este tipo de presiones informales.

En cuanto a la negociación, Jules Katz, que era el principal asesor en el USTR, se convirtió en la cabeza del proceso de coordinación. Zoellick tenía contactos frecuentes con Josh Bolton y Katz en el proceso general. Zoellick también tenía relaciones personales con secretarios del gabinete y personal de alto nivel en la mayoría de los departamentos. Por consiguiente, de surgir algún problema en algún punto del proceso, podía entonces intentar solucionarlo mediante conductos informales.

Otro vínculo relevante se estableció con José Córdoba, entonces jefe de la oficina del presidente Salinas, quien se reunía regularmente con Scowcroft y Zoellick para discutir las negociaciones. En esencia, ambos países querían el acuerdo; sin embargo, debían considerar los límites políticos de cada país. En estas reuniones informales Córdoba y Zoellick empezaban con una perspectiva compartida de lo que los países querían lograr económicamente. Era cuestión de cómo ser sensible a las limitantes políticas en México y en Estados Unidos. Las reuniones seguían básicamente el siguiente formato: Zoellick recibía un informe de Katz sobre el estado de las negociaciones y entonces compartía la información con Córdoba, quien a su vez le informaba sobre las preocupaciones del lado mexicano. Zoellick regresaba con Katz para recomendar hacia dónde y cómo proseguir. Estas reuniones no eran negociaciones formales, pero a través de ellas, Zoellick y Córdoba podían encauzarlas. De similar manera trataban asuntos laborales y del medio ambiente, los cuales sabían que serían críticos. No deseaban incluir estos asuntos formalmente en el acuerdo, pero creyeron prudente crear grupos de trabajo en Estados Unidos que tuvieran contacto con sus pares en México con el propósito de establecer acuerdos laterales. Esto lo hizo el secretario asistente Rod De Arment en el Departamento de Asuntos Laborales, quien además había sido asesor del senador Robert Dole y, en el área del medio ambiente, Bill Reilly en la Agencia para la Protección Ambiental (EPA) y Zoellick. En asuntos ambientales, la oficina de Zoellick dirigió gran parte de la coordinación, en conjunto con las personas apropiadas en la EPA o en el Departamento de Estado.

La deuda también era un asunto bilateral importante porque fue el primer éxito que envió una señal tangible de una nueva relación. En preparación a la Cumbre Económica de 1989 en París, el secretario Baker enfatizó a Bush, Scowcroft y Brady que el asunto crítico de la deuda para la Cumbre sería si se había concretado un trato con México. Así decidieron empujar la resolución del asunto de la deuda. Los mexicanos estaban probablemente al tanto del papel de Baker, ayudando a fortalecer su posición mediante la relación México-Estados Unidos.

En resumen, el gobierno de Bush contaba con una combinación de intereses en altos niveles gubernamentales, contactos informales y procesos formales. Parece probable que, sin los contactos informales, las burocracias no funcionarían eficientemente en cuanto a la combinación de lo sustantivo y de los asuntos políticos. Al mismo tiempo, Estados Unidos necesita integrar todos estos temas a altos niveles gubernamentales para asegurar que las políticas individuales apoyen la estrategia general. Un punto clave, entonces, es qué contactos informales son importantes dentro de y entre los gobiernos. En el caso de México, el proceso es un componente decisivo en la política. Es relevante que Estados Unidos muestre una extraordinaria sensibilidad hacia la soberanía de México. Uno esperaría que el gobierno mexicano reconociera que Estados Unidos también enfrenta limitantes políticas. El reconocimiento de estas limitaciones es un

factor esencial en la política exterior, y en el caso de México la historia y la proximidad de los dos países aumenta la importancia de tal reconocimiento; en especial cuando se trata de asuntos que generalmente se categorizarían como "domésticos". La solución política más fácil para cada lado es adoptar el punto de vista más crítico. Es necesario, por lo tanto, contar con personas en ambos gobiernos que reconozcan los objetivos políticos más amplios y que estén dispuestos a buscar soluciones sustanciales que sean satisfactorias en ambos países. Para encontrar dichas soluciones, y manejar los intereses más particulares dentro de cada gobierno, estos funcionarios deberán encontrar una buena combinación de vínculos y procesos formales e informales.

1. James A. Baker y Thomas M. DeFrank, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 1995,p.32.

2. El séptimo piso se refiere a la ubicación de las oficinas del secretario de Estado y sus principales asesores.

INDICADORES

Economía nacional

Balanza comercial 1994-1995, deuda externa, balance del sector público

BALANZA COMERCIAL, 1994-1995

(MILLONES DE DÓLARES)

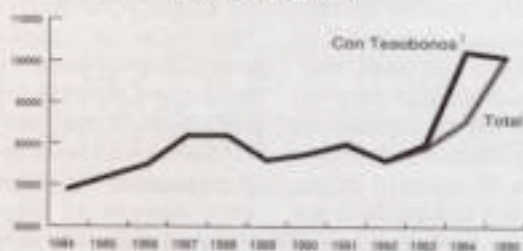
Concepto	1994	1995	Variación anual	
			Absoluta	%
Saldo	(18,464)	7,348	25,812	139.8
Exportaciones	60,882	79,824	18,941	31.1
Importaciones	79,346	72,476	(6,870)	(8.7)
Maquila	5,803	5,132	(671)	(11.6)
Exportaciones	26,269	31,311	5,042	19.2
Importaciones	20,466	26,179	5,713	27.9
Manufacturas sin maquila	11,031	17,899	6,868	62.3
Exportaciones	24,133	35,499	11,366	47.1
Importaciones asociadas ¹	13,102	17,600	4,498	34.3
Exportaciones petroleras	7,445	8,452	1,007	13.5
Otras exportaciones no petroleras	3,035	4,561	1,526	50.3
Importaciones orientadas al mercado interno	45,778	28,697	(17,081)	(37.3)

¹ Estimación propia con base en encuestas recientes.

Fuente: Departamento de Estudios Económicos de BANAMEX, con datos del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SALDO DE LA DEUDA EXTERNA BRUTA DEL SECTOR PÚBLICO

(MILLONES DE DÓLARES)

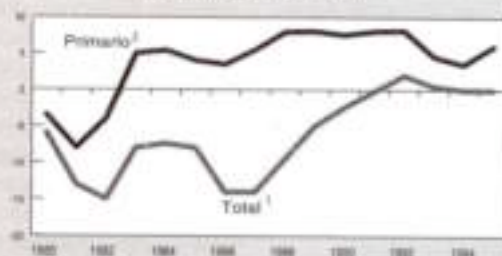


¹ Sin incluir los de regularización monetaria.

Fuente: Departamento de Estudios Económicos de BANAMEX, con datos del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

BALANCE DEL SECTOR PÚBLICO

(COMO PORCENTAJE DEL PIB)



¹ Diferencia entre ingresos y gastos totales del sector público no financiero, a partir de 1991 se incluye ingresos por privatizaciones.

² Incluye al endeudamiento de la deuda pública, interna y externa.

Fuente: Departamento de Estudios Económicos de BANAMEX, con datos del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Banamex-Accival, Examen de la situación económica de México, marzo 1996