

La naturaleza cambiante de las relaciones México-Estados Unidos

SUSAN KAUFMAN PURCELL

En las décadas pasadas hemos visto cambios profundos en la relación bilateral entre Estados Unidos y México. Los intereses de los dos países, que durante los años de la guerra fría muchas veces divergieron, empezaron a converger cada vez más después del derrumbe de la Unión Soviética en 1989. Con esta convergencia, las relaciones bilaterales parecían entrar en una etapa de mayor cooperación. La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1993 fue considerada un símbolo conveniente de la nueva relación, mutuamente benéfica, entre los dos países.

No obstante, no pasó mucho tiempo sin que los conflictos ya familiares sobre cuestiones tradicionales — como la inmigración, el narcotráfico y el comercio— empezaran a aflorar de nuevo. La devaluación del peso, en diciembre de 1994, seguida poco después por el calentamiento de la campaña presidencial norteamericana, desplazó el centro de la relación bilateral, alejándolo de los beneficios tan esperados del TLC y dirigiéndolo a los costos de ese acuerdo. En realidad, al aumentar la interdependencia de Estados Unidos y México, el TLC sirvió para confundir aún más la distinción entre cuestiones externas y domésticas, que ya se había ido debilitando desde hacía algún tiempo. En consecuencia, después del TLC, se volvió cada vez más difícil desvincular de otras las diversas cuestiones bilaterales. Esto hizo que la solución de problemas que habían sido manejables fuera más difícil.

No está claro si la interdependencia económica, mayor y creciente, entre los Estados Unidos y México seguirá agrandando los conflictos entre ambos países, transformando automáticamente los conflictos internos en bilaterales y viceversa. Hay razón para creer que la actual situación puede ser de transición a medida que ambos países se ajusten y lleguen a un acuerdo con la nueva economía mundial y los vínculos cada vez mayores entre ambos. Hay incluso algunas pruebas de que, en el balance, el TLC resultará ser más una solución que una fuente de fricción y tensiones bilaterales. Dependerá mucho, por supuesto, de cómo los diversos actores a ambos lados de la frontera opten por manejar sus relaciones en este difícil periodo.

I

Los más de 3,000 kilómetros compartidos de frontera entre Estados Unidos y México siempre han contribuido a una "relación especial" entre ambos países. Pero el concepto que tiene cada país del tipo de tratamiento especial que quiere del otro es bastante diferente. Como una superpotencia con intereses de seguridad mundiales, Estados Unidos quería que México fuera un aliado estable y confiable contra las potencias hostiles interesadas en expandir su influencia en el "patio trasero" de Washington. En cambio, México creía que una relación especial con los Estados Unidos, ricos y poderosos, le brindaría ventajas económicas que le ayudarían a transformarse de país en desarrollo en país desarrollado.

No es extraño que cada país terminara por decepcionar al otro. México acabó viendo la frontera que compartía con Estados Unidos más como una amenaza que como una oportunidad. Dada la historia de las relaciones México-Estados Unidos no era de extrañar. Todo niño mexicano sabía que Estados Unidos había "tomado" la mitad del territorio mexicano en el siglo XIX mientras que, en el siglo xx, la franca intervención militar había sido reemplazada por formas menos tangibles de intervención e interferencia. Nuevas tecnologías, como la televisión, combinadas con la importancia cada vez mayor de las corporaciones multinacionales norteamericanas en la economía de México, habían hecho que los políticos mexicanos, y los intelectuales en particular, centraran su atención en las amenazas que éstas planteaban a la cultura, identidad y soberanía de México.

En los años setenta estas preocupaciones se volvieron aún más explícitas con la formación del llamado bloque de votos del Tercer mundo en los Estados Unidos y con los esfuerzos del presidente Luis Echeverría Álvarez por dirigirlo. Una consecuencia fue que el antinorteamericanismo ganó fuerza en México. Las ganancias mutuas que se iban a obtener de una relación más cooperativa con Washington fueron subvaloradas o ignoradas. En cambio, la "victimización" de México en manos del "Coloso del Norte" se acentuó.

El descubrimiento en México de vastas reservas petroleras a mediados de los setenta también facilitó los esfuerzos del país para convertirse en un líder del Tercer mundo. El sucesor de Echeverría, José López Portillo, siguió los intentos de México de aumentar su independencia *vis a vis* los Estados Unidos persiguiendo una política exterior e interior antinorteamericana y en favor del Tercer mundo. Esta última hacía hincapié en un mayor control sobre la entrada y el comportamiento del capital extranjero y en las restricciones al mismo, la mayoría del cual procedía de los Estados Unidos.

Inicialmente, Washington no reaccionó con fuerza al intento de México de distanciarse de los Estados Unidos. Los primeros setenta fueron los años del relajamiento de las tensiones Estados Unidos-Unión Soviética, relajamiento que tuvo por resultado una política norteamericana de descuido benigno hacia América Latina, incluido México. La preocupación de México por los temas de seguridad que afectaban al país volvió a aflorar en 1979, con la victoria de los sandinistas en Nicaragua. Las políticas muy diferentes que siguieron los Estados Unidos y México hacia Nicaragua en particular y Centroamérica en general hasta mitad de los ochenta, sirvieron para aumentar enormemente el conflicto bilateral.

Pero en los ochenta hubo dos acontecimientos que hicieron que México y Estados Unidos no dieran tanta importancia a sus desacuerdos y se centraran en sus intereses convergentes. El primero fue la crisis de la deuda de 1982. El segundo fue el derrumbe de la Unión Soviética, que puso fin a la guerra fría.

La crisis de la deuda hizo que los funcionarios del gobierno mexicano y norteamericano temieran un posible derrumbe de los sistemas económico y político mexicanos. El hecho de que Centroamérica estuviera en fermento revolucionario sólo se agregó a estas preocupaciones. Así pues, la administración de Ronald Reagan dio prioridad máxima a la estabilización de la economía mexicana, proporcionando líneas de crédito, líneas de trueque y otras formas de asistencia. Al

mismo tiempo, la nueva vulnerabilidad de México fue la causa de que la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) diera un giro hacia adentro, reduciendo con ello su implicación en el conflicto centroamericano. El cambio eliminó un importante motivo de irritación en las relaciones México-Estados Unidos.

La crisis de la deuda también significó el principio del fin de la política de industrialización de México, conocida como industrialización de sustitución de importaciones (1st), que Washington, así como muchos mexicanos, habían llegado a considerar cara e ineficiente como estrategia para el desarrollo económico. A Estados Unidos le desagradaba en particular la hostilidad que la 1st desplegaba hacia la inversión extranjera y las corporaciones multinacionales, la insistencia en un papel mayor para el Estado en la economía, con su desconfianza concomitante hacia el sector privado y la confianza en los altos niveles de protección inherentes al modelo 1st.

Incapaz de recibir dinero prestado después de agosto de 1982, y con necesidad de sostener la estrategia 1st, la administración de Miguel de la Madrid se vio obligada a empezar a abrir la economía mexicana a la inversión externa y a las importaciones. Como las importaciones significaban competencia a los productos nacionales, los productores de estos últimos tuvieron que volverse más eficientes, aumentando así la capacidad de México de ganar circulante. El presidente de la Madrid también incorporó a México al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), simbolizando la decisión de México de integrarse más activamente a la economía mundial, y empezó a cerrar o privatizar las empresas estatales ineficientes que se había vuelto tan caro mantener.

La nueva estrategia de desarrollo de México hizo más congruente la manera de enfocar el crecimiento económico, por parte de los Estados Unidos y México, facilitando con ello una relación bilateral de más cooperación. También llevó al poder a nuevas élites políticas y económicas que querían, y necesitaban, una cooperación económica más estrecha con los Estados Unidos. Como muchos de los miembros de estas élites habían obtenido grados avanzados en las universidades principales de los Estados Unidos, su conocimiento y experiencia de ese país hacían que tuvieran una relación más cómoda con su vecino del norte y fueran menos defensivos.

Pero el mejoramiento real de las relaciones Estados Unidos-México fue después del derrumbe de la Unión Soviética y del final de la guerra fría en 1989, acontecimientos que coincidieron con el inicio de las nuevas administraciones tanto en Estados Unidos como en México. En Estados Unidos a Ronald Reagan —un guerrero de línea dura de la guerra fría— le sucedió George Bush, un republicano moderado, que procedió a cambiar la política de Washington con Centroamérica, sobre todo acabando con la ayuda norteamericana a la contra en Nicaragua, eliminado así un motivo clave de irritación en la relación bilateral. En realidad, México consideró que el apoyo del presidente Bush a las elecciones y la solución diplomática a la guerra civil en Nicaragua eran una vindicación de políticas que habían sido defendidas por gobiernos mexicanos anteriores.

La administración Bush también se caracterizaba por un número inusualmente alto de funcionarios clave, incluido el propio presidente, que habían vivido y trabajado en Texas, en la frontera mexicana. Esta experiencia les había dado una posibilidad de entender mejor la importancia de México para los Estados Unidos y de trabajar cómodamente con los funcionarios mexicanos.

El presidente entrante de México, Carlos Salinas de Gortari, era miembro de la nueva generación de élites políticas. Incluso más que su predecesor, el presidente Salinas incorporó en su administración a economistas jóvenes con orientación internacional que defendían enérgicamente que había que profundizar la integración de México a la economía mundial.

Como el presidente Salinas inicialmente había tenido la esperanza de realizar lo anterior acercándose a Europa y Asia, más que a los Estados Unidos, rechazó la idea de forjar un acuerdo de libre comercio con Washington. No obstante, pronto llegó a comprender que Europa estaba más interesada en su naciente Mercado Común Europeo (MCE) y en los países recién independientes de Europa del Este y que Japón, en particular, estaba centrado en sus vecinos del Sudeste asiático. Por lo tanto, el presidente Salinas cambió de dirección y pidió un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Fue incluso más lejos, bajando las tarifas aduanales y otras barreras al libre comercio, acelerando la privatización de empresas estatales y aprobando un programa antinflacionario que iba a hacer de México un país más atractivo como socio comercial para los Estados Unidos.

La decisión del presidente Salinas de buscar un acuerdo de libre comercio con Washington coincidió con una conclusión similar del presidente Bush respecto a México. El presidente norteamericano entendió que, para que la economía de Estados Unidos siguiera siendo competitiva en el nuevo entorno mundial, su país tenía que reforzar sus vínculos económicos con el Hemisferio occidental, donde gozaba de una ventaja comparativa, y que tenía sentido empezar con México. Las reformas de Salinas habían incrementado las oportunidades de México de fungir como un mercado dinámico y emergente para las inversiones y exportaciones norteamericanas. Además, firmando un tratado de libre comercio con México, Washington podía ayudar a que los reformadores mexicanos consolidaran sus reformas, algo que la administración Bush consideraba benéfico para ambos países.

A pesar de todo, el apoyo de la administración Bush a la apertura económica de México no tenía paralelo en su apoyo a una apertura política similar. Washington coincidía con la argumentación que había expuesto el presidente Salinas de que abrir la economía y el sistema político a la vez sólo debilitaría ambos tipos de reformas. Dicho de otra manera, el presidente Bush aceptaba lo que había proclamado el presidente Salinas, para ponerlo en términos rusos, de que la *perestroika* tenía que preceder a la *glasnost* si el gobierno mexicano quería tener poder y autoridad suficientes para ser capaz de llevar a México de una economía dirigida hacia adentro a una economía de exportación dirigida hacia afuera y basada en el libre comercio.

La insistencia en las cuestiones económicas durante las administraciones de Bush y de Salinas no significaba que las cuestiones bilaterales tradicionales hubieran desaparecido de la agenda Estados Unidos-México. La migración ilegal y el narcotráfico seguían siendo problemáticos, sobre todo dado el deterioro en los niveles de vida de México, resultado de la combinación de la crisis económica y de las políticas de estabilización subsiguientes. Pero Washington optó conscientemente por desvincular los diversos componentes de la relación bilateral en vez de usar la influencia en un área para forzar el acatamiento, o la aquiescencia, de México en la otra. La máxima prioridad de los Estados Unidos era sostener una buena relación de trabajo con el gobierno mexicano. Como el gobierno mexicano compartía esta meta, se abstuvo de atacar a Washington, una práctica común durante los años setenta cuando el ataque se consideraba una manera de apuntalar el apoyo político en el país.

Cuando el presidente Bush abandonó el cargo, la idea convencional era que las relaciones entre Estados Unidos y México nunca habían sido mejores. Se había negociado con éxito un complicado acuerdo de libre comercio tanto con México como con Canadá. México había avanzado mucho en la estabilización y en la apertura y reestructuración de su economía. Como resultado, el comercio entre Estados Unidos y México se había más que duplicado en beneficio mutuo. La cooperación económica había facilitado una mayor cooperación en el combate contra el narcotráfico y la inmigración ilegal. El futuro tanto de México como de las relaciones Estados Unidos-México parecía luminoso. Pero se hizo claro que las apariencias eran engañosas.

II

Una de las metas del TLC era integrar la economía mexicana más estrechamente a la de Estados Unidos, supuestamente en beneficio mutuo. Lo que no se apreció totalmente en aquel momento era hasta qué punto

esta integración más profunda iba a transformar esencialmente las cuestiones bilaterales —vistas tradicionalmente como elementos de sus respectivas políticas externas— en cuestiones de política interna.

En cierta medida, la línea entre cuestiones políticas externas e internas siempre ha sido algo confusa en el caso de los Estados Unidos y México, y lo es en todos los países que comparten una frontera común. No obstante, la asimetría de poder y riqueza entre los dos países había tenido el efecto de que esta confusión fuera más extrema para México. Esto era así porque la capacidad de Estados Unidos de afectar acontecimientos en México era siempre mucho mayor que la de México para repercutir en los acontecimientos en los Estados Unidos.

En cierta medida, el TLC sirvió para emparejar el campo de juego ampliando el número de grupos en Estados Unidos que llegaron a creer que sus intereses podían ser afectados adversamente por México. Dicho en otras palabras, grupos en los Estados Unidos que en el pasado habían buscado sobre todo explicaciones domésticas a los problemas domésticos ahora encontraban más fácil atribuir una serie de males al TLC, al que se habían opuesto, y al país que habían tratado de mantener a distancia. El hecho de que pareciera haber una sola causa extranjera para tantos problemas domésticos en los Estados Unidos también volvía muy difícil para el gobierno estadounidense desasociar las diversas cuestiones bilaterales unas de otras, curso de acción que había sido el preferido antes de la aprobación del TLC. Dada esta nueva situación, los problemas y conflictos bilaterales tuvieron tendencia a cobrar demasiada importancia y se volvieron más difíciles de manejar o de resolver.

El primer ejemplo claro del mayor impacto de México en la política doméstica de los Estados Unidos fue la llamada "decisión de rescate". Uno de los argumentos para vincular la economía mexicana más estrechamente a la de los Estados Unidos había sido que los inversionistas extranjeros, en especial los de Estados Unidos, estarían más dispuestos a invertir en México porque el TLC serviría para inspirarles confianza en que el proceso de reforma mexicana era irreversible. De hecho, los inversionistas norteamericanos vertieron miles de millones de dólares en acciones y valores inmediatamente antes y después de la aprobación del TLC.

No obstante, la fecha del primero de enero de 1994 no sólo marcó el comienzo del primer año del TLC, sino que también introdujo un año de crisis política y económica en México. La crisis política hizo erupción en enero con la aparición de un nuevo grupo guerrillero armado —los zapatistas— en el estado mexicano de Chiapas, seguida dos meses después por el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI en México y, por último, el asesinato de otro funcionario importante del PRI en septiembre del mismo año. El hecho de que 1994 fuera también un año de elecciones presidenciales en México sólo se agregó a la inquietud general y a la incertidumbre política, lo cual provocó que el gobierno retardara dar los pasos necesarios para compensar los efectos negativos que los sucesos políticos estaban teniendo en la economía. El año terminó con la revelación hecha por el recién investido presidente de México, Ernesto Zedillo, de que, como uno de sus primeros actos en el cargo, iba a tener que devaluar el peso (diciembre de 1994). Esto, a su vez, desencadenó un derrumbe de la moneda, que no sólo debilitó la confianza del inversionista en México, sino en toda América Latina y también en otros mercados emergentes.

Para hacer frente a esta emergencia e impedir cualquier descomposición mayor de la economía mexicana (por no mencionar el impacto potencial en el sistema financiero mundial), el presidente Clinton, con la cooperación de los dirigentes políticos del Congreso de los Estados Unidos, asintió en conceder un paquete de rescate de miles de millones de dólares para apoyar el peso mexicano. No obstante, como los miembros ordinarios del Congreso (a diferencia de los dirigentes) se negaron a cooperar, la administración se vio forzada a cambiar a un plan alternativo para proporcionar a México los fondos necesarios. A fines de enero de 1995, el presidente Clinton tomó la decisión sin precedentes de tomar fondos del Exchange Stabilization Fund (ESF) de los Estados Unidos, que, junto con fondos que ponían a disposición el Fondo Monetario Internacional (FMI), los bancos internacionales y comerciales y otros países, creaban un paquete que permitía a México estabilizar su moneda.

La coalición de fuerzas nacionales de Estados Unidos que se oponía a sacar de apuros a México era esencialmente la misma que se había opuesto a la aprobación del TLC el año anterior. Los que habían levantado más la voz en su denuncia del TLC ahora lo reivindicaban, como Ross Perot, un antiguo pretendiente a la presidencia de los Estados Unidos, y sus defensores que habían argumentado durante los debates que México iba a devaluar su moneda después de que el tratado entrara en vigor para obtener una ventaja comparativa frente a los Estados Unidos. A éstos se unieron aquellos grupos de interés especiales —ecológicos, de derechos humanos, en favor de la democracia— que con anterioridad habían rechazado entrar en un acuerdo de libre comercio con México hasta que este país mejorara significativamente su recorrido en las áreas de interés de cada uno de ellos. Además, a las organizaciones laborales, que habían sostenido que el

TLC iba a destruir a las compañías norteamericanas y desplazar los puestos de trabajo hacia el sur, ahora se unían los republicanos nuevos en el Congreso, muchos de los cuales estaban bastante menos comprometidos con el libre comercio de lo que lo habían estado sus predecesores. Los que se oponían a sacar a México de apuros también incluían a populistas contrarios a Wall Street, que argumentaban que eran los inversionistas norteamericanos, y no los contribuyentes, los que debían cargar el peso de rescatar a México.

Los defensores de la idea original del rescate esta vez eran incapaces de predominar porque los que se oponían al paquete podían establecer vínculos muy cercanos entre el rescate y el TLC. Los grupos en favor del TLC habían sostenido con anterioridad que el acuerdo iba a crear empleos tanto en los Estados Unidos como en México, que el gobierno mexicano no iba a devaluar el peso, y que el TLC iba a facilitar la transición de México a una democracia industrial. Sólo un año después, todos sus argumentos iban a ser revertidos en su contra por los que se oponían al tratado. Todos los intentos de separar el TLC del tema del rescate fallaron a pesar de que se podía argumentar (y se argumentaba) que la devaluación era más el resultado de una mala política económica y de consideraciones electorales en México que un resultado del acuerdo de libre comercio. Además, cualquier llamado al interés nacional de los Estados Unidos por tener un México estable como vecino no tenía, ni mucho menos, tanta repercusión como los intereses nacionales del pan de cada día, el desempleo y el uso de los dólares de los contribuyentes para ayudar a un país extranjero durante un periodo de recesión económica.

Hasta qué punto el TLC había borrado aún más la línea entre la política exterior y la nacional, respecto a México, se volvió particularmente manifiesto durante 1995, cuando la inmigración se volvió una cuestión contenciosa que amenazaba socavar los esfuerzos de reelección del presidente Clinton. Un mes antes de la devaluación mexicana, los electores de California habían votado en favor de la Propuesta 187, un referendo que bloqueó el acceso de los inmigrantes ilegales a la educación pública, la seguridad social y los servicios de salud que no fueran de emergencia. Los defensores de la medida argumentaron que el costo financiero de proporcionar estos servicios a los inmigrantes ilegales (en buena medida procedentes de México) no era sólo una carga que recaía sobre el contribuyente, sino que también fungía como una fuente de estímulo que atraía aún más inmigrantes ilegales al estado. Aunque este punto de vista tal vez haya tenido alguna validez, también era cierto que muchos californianos se beneficiaban de la mano de obra barata que proporcionaban los inmigrantes ilegales. En aquel momento, California estaba en plena recesión económica profunda, recesión que había provocado una pérdida de empleos debido a factores como la clausura de las bases militares –que disminuían de tamaño por la contracción de la defensa después de la guerra fría– y a los esfuerzos por reducir la magnitud del gobierno estatal y aumentar la competitividad global del Estado. Todos estos acontecimientos se combinaron para agrandar los costos percibidos de la inmigración ilegal para los californianos.

Aunque los procesos legales que se iniciaron para rebatir la Propuesta 187 finalmente postergaron su ejecución, el tema de la inmigración fue recogido por los conservadores involucrados en la carrera para llegar a la nominación presidencial en la campaña electoral de 1996. El aspirante republicano Pat Buchanan fue el primero en hacer uso de este tema en su campaña, pero después de su victoria en las primarias de New Hampshire (febrero de 1996), otros candidatos republicanos endurecieron sus posiciones contra la inmigración, tanto legal como ilegal. Dado el deseo del presidente Clinton de asegurar el numeroso bloque de votos electorales proporcionado no sólo por California, sino por Texas y también por Florida, él no tardó en hacer lo mismo. Por lo tanto, en la primera etapa de su campaña, Clinton empezó a instar a que se revisara la política sumamente liberal que permitía que más de un millón de inmigrantes entrara anualmente en los Estados Unidos. También propuso una legislación para aumentar el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de 2.1 mil millones de dólares a 2.6, para que el SIN pudiera aumentar el número de sus agentes en las patrullas fronterizas y de inspectores e investigadores a lo largo de la frontera Estados Unidos-México. A pesar del hecho de que algunos congresistas se esforzaron por restringir la entrada y los beneficios de los inmigrantes legales, un intenso cabildeo por parte de dirigentes empresariales norteamericanos logró desviar esos esfuerzos basándose en que este tipo de acción perjudicaría su capacidad de contratar trabajadores extranjeros calificados.

Por la manera en que se discutía y trataba la cuestión de la inmigración era evidente que en los Estados Unidos se contemplaba sobre todo como una cuestión interna y no como un tema de política exterior. De hecho, la devaluación del peso mexicano, el TLC y la migración ilegal procedente de México se vincularon repetidas veces como temas a lo largo de toda la campaña. El hecho de que la patrulla fronteriza de los Estados Unidos hiciera 358,000 arrestos durante el primer trimestre de 1995, comparado con sólo 276,000 en el mismo trimestre del año anterior, sirvió en efecto para establecer un vínculo entre la crisis económica en México y la creciente inmigración ilegal procedente de este país. No obstante, no estableció necesariamente,

como lo sostuvieron algunos de los grupos en contra de la inmigración, una conexión entre el aumento de la inmigración y el TLC. A pesar de todo, el tema del TLC, una vez más, contribuyó a dar forma al debate sobre la inmigración ilegal y amplió la oposición nacional a la entrada de mexicanos, legales o ilegales, en los Estados Unidos.

Una dinámica similar entró en juego sobre el tema del narcotráfico. Como la DEA había tenido mucho éxito en sus intentos por reducir los cargamentos de droga procedentes de Sudamérica y contuvo la entrada de los mismos a Florida y a lo largo de la costa atlántica, los cárteles de la droga colombianos se dirigieron cada vez más a México como un punto de transbordo a través del cual introducir drogas a los Estados Unidos. Los delincuentes mexicanos, a su vez, establecieron después redes de distribución propias y controlaron territorios independientes de los cárteles colombianos. En consecuencia, ahora no sólo 75% de la cocaína que entra a los Estados Unidos llega de México, sino que grandes cantidades de heroína y marihuana se transportan también a través de la frontera.

La contribución de México al problema de la droga en los Estados Unidos pronto se convirtió en un tema de campaña cuando el presidente Clinton tuvo que decidir (en marzo de 1996) si la cooperación del gobierno mexicano con los programas antinarcóticos estadounidenses era suficiente para merecer seguir recibiendo ayuda. En caso contrario, el presidente tendría que recomendar que el Congreso de los Estados Unidos "descertificara" a México, lo cual volvería a este país inelegible para participar en varios programas de ayuda, correría el riesgo de poner en peligro la cooperación bilateral sobre una serie de temas, y posiblemente socavaría también la recuperación económica de México que aún era frágil. Sensibles a las crecientes presiones internas que enfrentaba el presidente Clinton en un año de elecciones, las autoridades mexicanas arrestaron a Juan García Abrego, un notorio señor de las drogas, y lo expulsaron a Estados Unidos. Este acto contribuyó a que Clinton argumentara en contra de la descertificación de México aun cuando su administración estuviera recomendando que se aplicara contra otro importante país exportador de narcóticos, Colombia.

La decisión del presidente de no descertificar a México impulsó a dos senadores estadounidenses —Alphonse D'Amato y Diane Feinstein— a introducir legislación para bloquear la ayuda económica adicional a México si este país no incrementaba sus esfuerzos para detener la entrada de drogas ilegales a los Estados Unidos. Entretanto, México estuvo de acuerdo en trabajar más estrechamente con Washington sobre esta cuestión y también pagó con anticipación una parte de los fondos de rescate, más intereses, que debía a los Estados Unidos. Ambos pasos contribuyeron a mejorarla imagen de México en los Estados Unidos en un año de elecciones, reduciendo así la probabilidad de que hubiera medidas adicionales contra México por parte del presidente de los Estados Unidos o del Congreso.

El otro tema importante en las relaciones Estados Unidos-México que afloró durante la campaña presidencial se refería al comercio, en concreto a la ejecución de una disposición del TLC que implicaba el cruce de camiones por la frontera. Según el acuerdo, los estados norteamericanos situados a lo largo de frontera iban a ser abiertos a camiones extranjeros el 18 de diciembre de 1995. No obstante, el gobierno estadounidense tomó la decisión unilateral de prohibir a los camiones mexicanos el libre acceso a las carreteras en Arizona, California, Nuevo México y Texas por "preocupaciones de seguridad". Si bien había sin duda algunas preocupaciones legítimas de seguridad, se hubieran podido tratar caso por caso. Estaba claro que la decisión tenía menos que ver con seguridad que con otras preocupaciones de la administración Clinton: su deseo de evitar enemistarse con la Teamsters Union, que se oponía a la apertura; y su deseo de aplacar a importantes grupos de electores en los estados fronterizos, donde estaba muy exacerbado el sentimiento antimexicano. Por lo tanto, la decisión unilateral de la administración de prohibir el ingreso de camiones estaba destinada primordialmente a impedir la movilización, en un año electoral, de la amplia coalición de oposición que había desempeñado un papel tan activo en las cuestiones México-Estados Unidos desde los debates del TLC.

Un tema relacionado, que de hecho estuvo ausente durante la campaña presidencial, implicaba la ampliación de la membresía al TLC para incluir a Chile. Desde la creación del TLC, Estados Unidos había prometido que Chile, en virtud de sus mercados abiertos y su sistema político democrático, iba a ser el miembro siguiente en la fila. Pero para cumplir esta promesa, el Congreso de los Estados Unidos iba a tener que extender la autoridad de vía rápida, que permite que los votos sobre acuerdos comerciales se limiten a un voto de "sí" o "no", sin enmiendas posibles. La devaluación del peso en México y la consternación resultante en los Estados Unidos convirtieron cualquier discusión de ampliar el TLC en un riesgo político; de ahí que las posibilidades de obtener suficientes votos para aprobar la autoridad de vía rápida fueran casi nulas. En consecuencia, la administración Clinton decidió posponer cualquier consideración sobre el acceso de Chile al TLC hasta después de las elecciones de noviembre de 1996.

A pesar de todo, la reelección del presidente Clinton no es ninguna garantía de que se concederá la autoridad de vía rápida durante su segundo periodo. Muchos de los que se oponen al TLC siguen estando en el Congreso, incluidos no sólo los opositores demócratas que fueron reelegidos, sino también los republicanos reformistas, elegidos originalmente en 1994, que no son tan enérgicos defensores del libre comercio como sus predecesores republicanos ni, por extensión, del TLC. En este clima político, será muy difícil presentar argumentos convincentes frente al TLC hasta que la economía mexicana dé pruebas de una recuperación sustentable. Aunque el desempeño macroeconómico de México mostró claros signos de mejoría a fines de 1996, los recurrentes escándalos políticos, así como la aparente incapacidad de traducir el crecimiento económico en condiciones mejores de vida para la mayoría de los mexicanos, dejó a muchos electores en los Estados Unidos escépticos respecto a la profundidad y durabilidad de la recuperación mexicana.

Dado el gran papel que las cuestiones Estados Unidos-México desempeñaron en la reciente campaña presidencial estadounidense, es irónico que el saber convencional respecto a las elecciones acentúe la ausencia casi total de discusiones de política exterior o de debates durante la campaña. Esta percepción errónea tan difundida sólo muestra hasta qué punto México y sus relaciones con los Estados Unidos ahora se contemplan como una cuestión de política doméstica. A medida que las economías estadounidense y mexicana se vayan entretrejiendo más en los próximos años, esta tendencia a convertir la discusión de México de un tema de política exterior en un tema doméstico sólo se profundizará y atrincherará más, disminuyendo así aún más la capacidad de Washington de controlar, o hasta de manejar, la relación bilateral.

III

En México, como en Estados Unidos, el ingreso del país en el TLC sirvió para confundir la línea entre política interior y exterior. Pero en México esta nueva realidad se desplegó de una manera algo diferente.

Cuando el presidente Salinas decidió buscar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, México estaba dividido entre los que apoyaban la apertura económica y los que se oponían a ella. Los que estaban a favor de las reformas económicas argumentaban que capacitarían a México para desarrollarse más, no sólo en términos de su economía sino, posiblemente, también de su sistema político. Los que se oponían a la reforma económica temían la destrucción de la economía mexicana o que intereses estadounidenses se apoderaran de ella con la pérdida consiguiente de cualquier independencia y sentido de la identidad nacional que existiera. Las coaliciones que originalmente habían movilizado el debate de las reformas económicas en México eran las mismas que más tarde entraron en juego respecto al tema del TLC.

El presidente Salinas y su equipo entendieron que había una importante oposición a un acuerdo de libre comercio México-Estados Unidos también en este último país. Salinas sabía que el Congreso de los Estados Unidos no aprobaría el acuerdo del TLC si México se mantenía fiel a la imagen sumamente negativa que los opositores del TLC en Estados Unidos habían pintado. Como la necesidad de tomar en cuenta esta prioridad de política exterior exigía que la imagen de México fuera lo más favorable posible, el gobierno mexicano encontró obstáculos a su libertad de acción dentro de México desde el principio mismo del debate sobre el TLC.

Un primer ejemplo de la manera en que la línea entre política interior y exterior acabó borrándose en México se reflejó en el tratamiento que tuvo el gobierno con la guerrilla en Chiapas. Es obvio que la guerrilla no irrumpió en la escena política mexicana totalmente madura el primero de enero de 1994. Se sabía de su existencia antes de esta fecha, pero los funcionarios mexicanos negaron aparentemente su existencia con el fin de proyectar una imagen favorable en los Estados Unidos, la de un país estable y en proceso de modernización. Pero una vez que la guerrilla dio a conocer su existencia, el gobierno se encontró trabado entre valerse de la fuerza para derrotarla o eliminarla, como lo había hecho a menudo con movimientos anteriores de este tipo, y la preocupación de que este tipo de acción perjudicaría su imagen y fortalecería la posición de los que se oponían al TLC en los Estados Unidos.

Si esta confusión de las líneas entre política exterior e interior circunscribió el comportamiento del gobierno mexicano, el efecto fue el contrario en los opositores a las reformas económicas de México en general y al acuerdo de libre comercio en particular. Estos últimos grupos descubrieron que tenían una nueva influencia contra el gobierno en virtud de su capacidad de incitar a un comportamiento que daría armas a los enemigos del TLC en los Estados Unidos. Fue así como en México surgió un nuevo tipo de coalición, constituida por una parte por la guerrilla antigubernamental que utilizó los medios de comunicación extranjeros para exponer su causa y poner en tela de juicio las reformas del gobierno y el comportamiento hacia los grupos desfavorecidos, y por otra parte una aglomeración de individuos que sintieron que sus intereses iban a correr riesgo con el TLC: intelectuales de izquierda, ecologistas, grupos de derechos humanos, empleados del gobier-

no, empresarios (que creían que sus compañías no iban a sobrevivir a la competencia procedente de Estados Unidos) y trabajadores (empleados de estos últimos).

A pesar de todo, los opositores mexicanos al tratado no pudieron impedir que el Congreso mexicano, controlado por el partido del gobierno, el PRI, lo aprobara. Pero menos de un año después de su aprobación, el peso mexicano se devaluó un 50% y los opositores al TLC en México, como sus equivalentes en los Estados Unidos, atribuyeron la culpa de la crisis económica que siguió al nefasto tratado. En México, como en Estados Unidos, el TLC se convirtió en el blanco del descontento popular, aunque se puede sostener el argumento de que el hecho de que México no devaluara antes el peso, ni tomara ningún tipo de acción correctiva, se debía menos al Tratado de Libre Comercio y más al deseo del PRI de pasar las elecciones presidenciales (en julio de 1994), evitando la aprobación de políticas económicas que con seguridad iban a ser impopulares.

Por otra parte, la preocupación por los sentimientos de los electores era extraordinariamente fuerte en 1994, en buena medida porque los que se oponían al TLC, tanto en México como en los Estados Unidos, buscaban pruebas de fraude electoral en México como una manera de desacreditar al gobierno mexicano y de debilitar el apoyo de los Estados Unidos al acuerdo. Por lo tanto, para que los resultados de las elecciones fueran aceptados como legítimos, el gobierno mexicano puso en práctica una serie de medidas sin precedentes para limitar el fraude y permitió que miles de observadores mexicanos y extranjeros fueran testigos del proceso electoral. Antes de 1994 el gobierno siempre se había resistido a este tipo de presencia extranjera con el pretexto de que permitiría representar una transgresión de la soberanía mexicana.

El mayor interés hacia México en los Estados Unidos y la nueva y amplia coalición de oposición en México también ejercieron presión sobre el gobierno para que acelerara el proceso de reforma política mexicana. Se dio un mayor acceso a los medios de comunicación a los partidos de oposición y el organismo que supervisaba las elecciones nacionales se volvió independiente del partido gobernante (el PRI) y del gobierno. Cuando los candidatos de los partidos de oposición ganaron elecciones, los resultados no fueron trastocados, como había sucedido a menudo en el pasado. De hecho, la oposición no tardó en darse cuenta de que podía conquistar el control de algunos puestos electorales ardientemente competidos lanzando manifestaciones de protesta y provocando así que el gobierno accediera a sus demandas para evitar que se desencadenaran acusaciones de fraude electoral por parte de grupos contrarios al TLC en México y en los Estados Unidos.

No obstante, en México la coalición de oposición no fue capaz de imponer su voluntad en contra del gobierno en todas las situaciones. Las presiones de signo contrario a veces resultaron más poderosas. Con la apertura de la economía mexicana a mediados de los ochenta, y sobre todo en los noventa, el desempeño económico del país se volvió sumamente dependiente de la afluencia de capital procedente del extranjero. En consecuencia, el gobierno se vio obligado a suscribir en la mayor medida posible las políticas que hacían de México un país atractivo para el capital extranjero. En realidad, las nuevas realidades económicas mundiales resultaron con frecuencia tan constrictivas para la oposición como para el gobierno, obligando a los que estaban en desacuerdo con las reformas económicas a someterse a sus lineamientos generales ante la falta de fuentes alternativas de capital.

Vale la pena indicar que, antes de esta confusión de políticas mexicanas internas y externas como resultado del TLC, el gobierno mexicano había sido

capaz de usar los más de 3,000 kilómetros de frontera compartidos con los Estados Unidos para ampliar su libertad de acción en el propio país. Específicamente, fue capaz de jugar con los temores de pérdida de soberanía y de una mayor dependencia respecto al "coloso del norte" para movilizar el apoyo a políticas internas que, con mucha frecuencia, beneficiaban a las élites políticas y económicas a costa de la mayoría de los mexicanos. Ahora las posiciones habían cambiado y la necesidad de mantener una buena imagen en los Estados Unidos, y entre los inversionistas mundiales en general, hacía cada vez más difícil mantener aparte la política interior y la exterior.

IV

Como la línea entre la política interna y externa se ha ido borrando cada vez más tanto en los Estados Unidos como en México, este hecho tiene implicaciones para la futura relación bilateral tanto positivas como negativas. Cuando las cosas van bien en ambos países, las relaciones bilaterales entran en una fuerte situación de ganar y ganar, y abunda el respeto mutuo. Por otra parte, cuando las cosas no van tan bien, las nuevas coaliciones de base más amplia que se han creado en ambos países, en respuesta al acuerdo de libre comercio, hacen casi imposible desvincular cuestiones y conflictos que en el pasado sí podían ser desvinculados. En

cambio, borrar la línea entre política interna y externa sirve para agrandar los conflictos y hace cada vez más difícil de manejar la relación bilateral.

Por supuesto que las relaciones Estados Unidos-México siempre han sido algo difíciles de manejar precisamente porque la frontera compartida ha tenido tendencia a transformar las cuestiones de política exterior en problemas internos, movilizándolo con ello toda una gama de intereses que estaban menos activos con anterioridad en el reino de la política exterior. Desde la aprobación del TLC, las coaliciones en ambos lados sobre las cuestiones bilaterales han crecido más y se han vuelto más complejas. Además, a medida que México sigue cambiando y pasa de un sistema político autoritario a otro más competitivo y democrático, seguirán apareciendo nuevos actores independientes en la escena política que harán de la política mexicana algo tan enredado e impredecible como la política estadounidense.

En consecuencia, la democratización de México puede contribuir a complicar aún más las relaciones bilaterales, al menos a corto plazo, y en particular durante periodos de crecimiento económico lento. No obstante, a largo plazo, un México más democrático permitirá la creación de suficientes intereses comunes entre México y los Estados Unidos como para hacer la relación bilateral más cooperativa y menos conflictiva.

La autora es directora administrativa del Council of the Americas y vicepresidenta de la Americas Society en la ciudad de Nueva York. Texto aparecido en el *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, vol. 39, núm. 1, primavera de 1997.

INDICADORES

*Conflictividad social en México**Costo humano y material en las acciones de lucha*

COMPARACIÓN ENTRE 1994 Y EL PRIMER SEMESTRE DE 1996

	1994	Primer semestre 1996
Sin bajas	(6100) 68%	(7630) 83%
Con bajas (humanas y/o materiales)	(2890) 32%	(1540) 17%
Total	(8990) 100%	(9170) 100%

REGISTROS SIN BAJAS VS BAJAS HUMANAS Y/O MATERIALES
EN 1994 Y 1996

	1º Trím. 94	2º Trím. 94	3º Trím. 94	4º Trím. 94	1º Bim. 96	2º Bim. 96	3º Bim. 96
Sin bajas	(2080) 72.7%	(1300) 65.9%	(1300) 67.4	(1420) 63.7%	(2460) 84%	(2470) 86%	(2840) 84%
Con bajas (humanas y/o materiales)	(780) 27.3%	(670) 34.1%	(630) 32.6%	(810) 36.3%	(460) 16%	(400) 14%	(540) 16%
Total	(2860) 100%	(1970) 100%	(1930) 100%	(2230) 100%	(2920) 100%	(2870) 100%	(3380) 100%

TIPOS DE BAJAS HUMANAS EN 1994 Y PRIMER SEMESTRE DE 1996

	1994	Primer semestre 1996
Muertos	(320) 22%	(180) 21%
Heridos	(370) 25%	(190) 22%
Detenidos, retenidos, secuestrados	(690) 47%	(300) 36%
Expulsados, desplazados	(90) 6%	(180) 21%
Total	(1470) 100%	(850) 100%

Fuente: Cuadernos, *Reflexión y acción no violenta*, SERPAJ-ESPACIOS, primavera 1997.