

12



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA RELACION MEXICO - ESTADOS UNIDOS Y EL FACTOR DEL NARCOTRAFICO 1988 - 1994.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
PRESENTA
LAURA LUZ BELTRAN ALVAREZ

ASESOR: LIC. JUAN PALMA VARGAS



MEXICO, D. F.

JULIO DEL 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Con todo mi afecto y agradecimiento a todas las
personas que participaron en la elaboración de esta tesis.
Muy especialmente a mi hermana Rocio por su brillante idea.
Gracias a todos.*

Índice

	Pag.
Introducción	1
1. El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado: los antecedentes de una relación difícil con Estados Unidos.	
1.1. La perspectiva de la interdependencia	6
1.2. La situación internacional	12
1.3. La situación interna	20
1.4. Deuda Externa	26
1.5. El Grupo Contadora	36
1.6. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio	45
1.7. El Caso Camarena	50
2. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari	
2.1. La relación México – Estados Unidos	57
2.2. El Tratado de Libre Comercio	67
2.3. Migración	77
2.4. Narcotráfico	86
3. El combate al narcotráfico	
3.1. Ámbito Interno	97
3.2. Ámbito bilateral México- Estados Unidos	110
3.3. Ámbito multilateral	117
Conclusiones	124
Bibliografía	130
Hemerografía	134
Documentos y Medios Electrónicos	136

Introducción

Al término de la Guerra Fría con la caída del muro de Berlín en 1989 y el desmembramiento de la URSS en 1991, la visión del mundo había cambiado de manera radical. La era bipolar y la amenaza del socialismo habían terminado por lo que Estados Unidos reacomodó su situación hegemónica y consideró necesario renovar algunos temas de su interés de acuerdo a la agenda internacional. De esta forma se da prioridad a algunas cuestiones secundarias de la vieja agenda pero incorporando otros como derechos humanos, nacionalismo, narcotráfico, etc., que se consideraban como los de mayor incidencia en las relaciones internacionales así como también por tratarse de problemas que afectaban a toda la humanidad en su conjunto.

Uno de los fenómenos que más llamó la atención porque involucra a todos los países del mundo y por ser uno de los negocios más lucrativos fue el narcotráfico. Las utilidades que éste genera son extraordinarias, además tiene la particularidad de crecer rápidamente y acarrear consigo violencia y corrupción sin importar fronteras, nacionalidades o culturas, en las sociedades que toca. Sin duda, este fenómeno se ha convertido en uno de los conflictos más graves que afectan a la sociedad internacional contemporánea pues su eficaz evolución ha alcanzado alarmantes niveles de expansión y por ello la comunidad internacional se ha enfocado en combatir este ilícito en sus tres principales vertientes, producción, distribución y consumo.

Es por esta razón que el gobierno estadounidense se encuentra preocupado por este fenómeno, ya que siendo poseedor de un gran mercado de consumidores, exige mayor

colaboración a la comunidad internacional, especialmente a aquellos países productores o de tránsito, que según la visión estadounidense, tienen la responsabilidad de cooperar en el combate al tráfico ilícito de estupefacientes. La Unión Americana utiliza este argumento como instrumento de presión sobre los distintos países que están involucrados en la dinámica del narcotráfico pues existe la falsa idea de que si no existiera oferta no habría demanda. de esta forma este país utiliza políticas unilaterales para que países como el nuestro se ajusten a sus exigencias.

Para México el problema de las drogas poco a poco se convirtió en una cuestión prioritaria para el gobierno pues este problema ha constituido una fuente de conflictos con la nación norteamericana, ya que nuestro territorio es una atractiva vía de acceso porque su orografía permite el ingreso de estupefacientes hacia Estados Unidos procedentes principalmente de los países de Centro y Sudamérica. Asimismo no hay que olvidar que nuestro país ha sido desde hace mucho tiempo productor de enervantes, lo cual representa un mayor peligro tanto para nuestra sociedad como para la estadounidense por que esto representa mayor violencia y corrupción.

Asimismo, la relación más importante para México tanto histórica como económica, cultural y políticamente hablando, es la que sostiene con Estados Unidos, debido a que nuestro país no sólo está ligado con la Unión Americana por la geografía, sino también por las prioridades que representa para ambas naciones la inversión, el empleo y las finanzas, sin dejar de lado que nuestro vecino del norte es el país más poderoso del mundo. De esta manera es imposible deslindar el pasado, presente y futuro de nuestro país sin dar un vistazo a los Estados Unidos, ya que los dos países están tan vinculados que las decisiones que se toman en ambos lados de la frontera, afectan directa o indirectamente, a cada una de las

partes a pesar de que esta incidencia se manifieste en forma desigual por el grado de dependencia de cada una, pues no hay que olvidar que Estados Unidos es una potencia hegemónica y México es un país en desarrollo. Estas circunstancias convierten a esta relación en una de las más complejas e interesantes en el ámbito de las relaciones internacionales.

Ahora bien, el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, que abarca de 1988 a 1994, se tradujo en un intenso cambio en la relación con Estados Unidos seguido por un nuevo énfasis en antiguos temas de la agenda bilateral que anteriormente habían causado fricción, sin embargo, en esos momentos de cambios estructurales cobraron mayor fuerza y requerían de una solución concertada. Uno de los temas que revestía mayor importancia en la agenda bilateral fue el narcotráfico, ya que dicho fenómeno puso en peligro a las instituciones políticas y atacó directamente a las sociedades de ambos países, por lo que constituyó un problema de seguridad nacional que requirió de la cooperación, tanto a nivel bilateral como multilateral.

Además no podemos olvidar que durante dicha administración se llevó a cabo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual constituía el acuerdo comercial más ambicioso pues involucraba a tres grandes mercados en un sólo continente, lo cual representó para México un profundo cambio en materia económica después de las crisis por las que había atravesado y para Estados Unidos la reafirmación de su hegemonía comercial en el área.

Por tales motivos, el presente trabajo estudia en primer lugar el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado y su relación con Estados Unidos, para comprender la situación que heredó

el ex presidente Carlos Salinas de Gortari con su vecino del norte. De la misma forma, se estudian los acontecimientos más importantes en los que la Unión Americana tuvo mayor injerencia en el mundo dentro de la confrontación este-oeste y en México en particular, partiendo desde el enfoque de la economía y de la política exterior hasta el del narcotráfico con el caso Enrique Camarena. Lo anterior se explica a través del marco teórico de la interdependencia con el objetivo de comprender el desarrollo de las relaciones entre ambas naciones.

En el segundo capítulo, entraremos a analizar el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari. En este apartado se estudia el cambio estructural que se presentó en la relación bilateral con Estados Unidos a partir de la relación interpersonal entre los presidentes, así como la importancia de los temas más relevantes de la agenda binacional y cómo éstos afectaron la relación bilateral. Se analizan cuestiones como la migración por tratarse de un problema que afecta notablemente a ambos lados de la frontera, el comercio con la apertura del TLCAN y por supuesto el narcotráfico que representó para la administración salinista una prioridad por considerarse un problema de carácter global y de alta preocupación en la relación con la Unión Americana.

En el tercer y último capítulo, se revisa cómo la administración de Salinas de Gortari manejó el problema del tráfico ilícito de estupefacientes tomando en cuenta las acciones que se llevaron a cabo para combatir la producción de drogas en territorio nacional y las soluciones que se promovieron con la creación y consolidación de programas e instituciones enfocados exclusivamente a la lucha contra el narcotráfico. A nivel bilateral se estudian los principales tratados que México y Estados Unidos firmaron en materia de drogas así como los mecanismos de cooperación que se implementaron. Y por último se estudia la participación

de México en destacados foros internacionales con la firma de acuerdos y tratados en materia de estupefacientes tanto en el ámbito bilateral como multilateral .

El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado: los antecedentes de una relación difícil con Estados Unidos.

Capítulo 1

1.1. La perspectiva de la interdependencia

Para poder entender la complejidad de la relación México – Estados Unidos es necesario aplicar el marco teórico de la interdependencia.

La interdependencia, antes de utilizarse como concepto analítico ha sido una característica del sistema mundial, en especial en las relaciones económicas entre los países capitalistas, sin embargo, esta teoría ha sido utilizada en otros ámbitos por su flexibilidad al permitir el involucramiento de nuevos participantes, ya que, básicamente dentro de las relaciones entre los sujetos de la sociedad internacional destacan los contactos intergubernamentales, pero para darse una política mundial más compleja, se han ido agregando a la participación internacional actores no estatales y no gubernamentales¹.

La concepción más destacada del término interdependencia es la siguiente: "el grado en el que los hechos que ocurren en cualquier parte dada o dentro de cualquier componente dado

¹ Nye, Joseph, Jr. citado en Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas, interdependencia y el problema de las asimetrías", en González Salazar Roque, en: La frontera del norte, Integración y Desarrollo, Colegio de México, México, 1981, p.58.

de un sistema mundial afectan (físicamente o a nivel de percepción) a hechos que tienen lugar en cada una de las otras partes o unidades componentes del sistema².

Es importante destacar que la interdependencia no se explica exclusivamente en términos de dependencia mutua equilibrada como pudiera desprenderse de una definición simplista.

La realidad es que en la gran mayoría de los casos, los efectos de los intercambios, aunque pueden ser recíprocos no son simétricos. El manejo y el control que tengan los actores sobre las asimetrías les repercute en una posición favorable desde la cual podrán influir en los resultados de las negociaciones con otros actores. Es decir, la parte que menos se vea afectada por las asimetrías será la que mayor poder de negociación posea. De esta forma es posible resumir que cuando se piensa en la interdependencia asimétrica como resultado de poder dentro de un marco de interdependencia compleja "el juicio y la medición se tornan aún más complejos...(sin embargo)...el hecho de ser menos vulnerable en una situación de mutua dependencia puede ser usado como un recurso de poder³ para manipular una relación.

Joseph Nye y Robert Keohane aluden al concepto de interdependencia como "al hecho de que lo que ocurre en un país, tiene alguna injerencia o consecuencia en otro"⁴. Al rechazar la idea de que la interdependencia pudiera llegar a constituir un fenómeno benigno, que afectaba a dos naciones por igual, surge un nuevo concepto de interdependencia asimétrica.

² Oran R. Young, citado en Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y los significados de la interdependencia", en: Foro Internacional, Vol. IXI, No. 2, Colegio de México, oct-dic 1978, p.266.

³ Nye, Joseph y Keohane, Robert. Power and interdependence: world politics in transition, Little Brown and Company, Boston, 1979, p.283.

⁴ Ibid., p.11

Para mediados de la década de los setenta el enfoque interdependentista tomó popularidad. Mario Ojeda se refiere al concepto: "Interdependencia asimétrica como al fenómeno que se da como mutua dependencia, pero no en forma igual en todos los países"⁵. Jorge Bustamante se refiere como: "una integración que se da en dos países, pero en forma desigual"⁶.

En la relación entre México y la Unión Americana se aprecia la mutua interacción que existe entre ambas naciones y que "si bien persiste la asimetría entre ambos, se están volviendo cada vez más interdependientes"⁷.

Carlos Rico, hace una clasificación de los diferentes tipos de interdependencia asimétrica que se presentan en la relación México-Estados Unidos: "Se refiere básicamente a la interdependencia físico-geográfica, la comercial y la socio-política"⁸, es decir, la físico-geográfica está determinada por la frontera en común; el turismo y las transacciones comerciales fronterizas se encuentran dentro de la interdependencia comercial; y en la socio-política encontramos por ejemplo, el narcotráfico.

De lo anterior se deduce que el término de interdependencia asimétrica no solamente es desigualdad sino también se presenta el término de dominio. En el problema del narcotráfico se observa que Estados Unidos lo utiliza como instrumento de dominio y poder.

⁵ Ojeda, Mario. "México y los Estados Unidos (Interdependencia o dependencia?)", en González Salazar Roque, (comp...) La frontera norte Integración y Desarrollo en México. Colegio de México, México, 1981, p. 128.

⁶ Ibidem

⁷ Informe de la Comisión sobre el futuro de las relaciones México -Estados Unidos, El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos, F.C.E., 1988, p. XII.

⁸ Rico, Carlos. "La frontera mexicano-norteamericana, interdependencia y el problema de las asimetrías", en González Salazar, Roque, en La frontera del Norte Integración y Desarrollo México, México, 1981, p. 146.

Es hasta la segunda mitad de los años setenta, que una perspectiva alternativa de la interdependencia es introducida en el debate sobre la relación México-Estados Unidos. "Esta visión de la relación mexicano-estadounidense era la más optimista sobre el papel jugado por México, toda vez que Estados Unidos también es visto como dependiente (aunque en menor grado) de México"⁹. Este enfoque de interdependencia mutua intenta dar una visión diferente sobre el manejo y sobre los resultados potenciales de las relaciones México-Estados Unidos.

Asimismo, al iniciarse la década de los ochenta se reconocen varias características básicas en la relación bilateral. La primera de ellas es la interdependencia asimétrica, la cual significa dentro de este marco:

Una situación de efectos recíprocos o dependencia mutua...El efecto recíproco, sin embargo, es raras veces igual para todas las partes y los grados de dependencia son casi siempre desiguales. Tal dependencia desigual puede ser una fuente de poder en los casos que el otro puede jugar con este hecho para manipular la relación¹⁰.

En ese sentido la asimetría favorece a Estados Unidos por ser una país más grande, más fuerte y sobretodo más rico, México ocupa el lugar débil en la ecuación por lo que la mayoría de las veces la negociación no se realiza sobre bases de igualdad.

El concepto de interdependencia asimétrica se empezó a utilizar en México en la década de los ochenta, ya que el auge petrolero y por ende la creencia de haber incrementado la capacidad de negociación por sentirse económicamente más fuerte, colocó a nuestro país

⁹ Chanona Burgete, Alejandro. "Una reconsideración de las teorías de integración económica formal entre México y Estados Unidos", en Relaciones Internacionales, No. 60, FCPyS, UNAM, México, Oct - Dic de 1993, p. 89.

¹⁰ Nye, Joseph, Jr. citado en Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas...", p.266.

en una posición supuestamente más privilegiada con respecto a Estados Unidos reduciendo así la asimetría.

Sin embargo, la situación cambió repentinamente con la crisis de 1982 pues México perdió credibilidad a nivel internacional y nuevamente la balanza de poder se inclinó hacia la Unión Americana resaltando aún más las asimetrías.

Un elemento primordial que caracteriza la relación México-Estados Unidos es la clara asimetría de poder. Esta asimetría está dada por el hecho de que México es el socio débil y por lo tanto, un aliado 'incondicional' de Estados Unidos

En el caso concreto del narcotráfico se puede observar esta desigualdad de poder en la operación Intercepción realizada en 1985, la cual constituyó una forma de presión por parte del gobierno norteamericano para así forzar al gobierno mexicano a ajustar sus políticas internas, llevando a cabo acciones drásticas contra la producción y contrabando de drogas destinados a los Estados Unidos.

El hecho es que la droga se ha transformado en un arma que Estados Unidos utiliza para intervenir políticamente en la vida interna de los países inmersos en este fenómeno, cuyos pueblos y gobiernos no se ajustan a sus intereses.

Por lo mismo Estados Unidos ha llamado a México para que asuma su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad internacional y preste una mayor atención a los peligros que se ciernen sobre su propio país, como lo es el narcotráfico, pues según la visión estadounidense, la falta de aptitud política para controlar dicho fenómeno podría

desembocar en una desestabilización social y política general en México por las secuelas de corrupción y violencia que terminarían repercutiendo gravemente en la propia sociedad norteamericana.

Desde luego que México no ha logrado evadir la presión de Estados Unidos en distintos temas de la agenda bilateral, sobretudo en lo referente al narcotráfico, lo cual ocasiona a final de cuentas que la relación sea una de las más complejas y difíciles a pesar de la indiscutible interdependencia entre ambos países.

La historia y la contigüidad han dado características peculiares y realidades innegables a la relación México-Estados Unidos . A la luz de estas características, se empezó a creer que la persistente tendencia a una inestabilidad política y social en México alcanzaría severamente vitales intereses económicos y de seguridad de los Estados Unidos. Ambos gobiernos explícitamente reconocen que sus respectivos intereses nacionales requieren de una activa cooperación bilateral para evitar un colapso económico y social total en México. Por lo que, el entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, también se pronunció por la apertura y aceptó la interdependencia entre ambos países como base de su desarrollo. 'El reto es lograr que la interdependencia entre ambas naciones se convierta en un elemento propulsor de la economía, del comercio y de las finanzas internacionales. Nuestra historia es permanente conciencia de soberanía en un mundo interdependiente'¹¹.

¹¹ Salinas de Gortari, "Primer informe de gobierno", en: varios autores, La política Exterior de México en el nuevo orden mundial, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.211.

1.2. La situación internacional

Durante este periodo la Guerra Fría aún mantenía dividido en mundo en dos grandes bloques. Por un lado encontramos a Estados Unidos con la idea de un capitalismo puro, y por el otro a la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) con la bandera del socialismo. Las dos superpotencias representaban ideologías completamente opuestas una de la otra, por lo que ambas naciones mantenían una constante rivalidad por mantener la hegemonía mundial. A dicho conflicto se le denominó la confrontación Este-Oeste.

Cuando Ronald Reagan tomó posesión como presidente en 1980, esta lucha de poder se intensificó, ya que trató de proyectar una imagen fuerte y agresiva de Estados Unidos al exterior debido a que creía que el país había perdido respeto ante la comunidad internacional por culpa de las administraciones pasadas. Asimismo, Reagan no perdía oportunidad para dar a conocer su particular visión del régimen comunista. "A su entender (de Reagan), el mundo estaba dividido entre dos grandes ideologías y grupos de poder, consagrando uno a la libertad, y el otro a la esclavitud. Los Estados Unidos representaban al primero, en tanto que la Unión Soviética, 'el imperio del mal', representaba el segundo".¹²

Además el presidente norteamericano tenía la fiel convicción de que la URSS era un cáncer que se extendería a todos aquellos países débiles, por lo que su misión sería la de rescatar a esas naciones que estuvieran en peligro de caer en la esclavitud. La realidad es

¹² Nevis, Allan y Steel, Henry. Breve historia de Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 624.

que Estados Unidos no podía permitir perder puntos estratégicos, por lo que constantemente recurría a intervenciones ya sean políticas o militares en distintos países para de esta forma contener la amenaza soviética.

En este marco se desarrollaron distintos conflictos alrededor del mundo, en los cuales dicha confrontación se hacía latente. Entre ellos encontramos el conflicto armado entre Irán e Irak que empieza en 1980 y termina en 1988. Sus orígenes se encuentran en las añejas disputas entre los imperios persa y otomano y en las rivalidades regionales; en concreto, Irak quería invertir la delimitación de fronteras entre los dos estados, establecida en los Acuerdos de Argel de 1975, pues quería la soberanía total sobre el canal de Shatt al Arab, donde confluyen los ríos Tigris y Eufrates. Además, Irak estaba preocupado por la propaganda religiosa de Irán a raíz de la Revolución Islámica de 1979 con el ayatola Jomeini al frente. En suma, lo que trataba de evitar era la infiltración iraní pues temía perder la lealtad de grupos minoritarios, por el temor de que éstos se levantaran en armas en contra del gobierno iraquí.

Aunque las fuerzas iraquíes obtuvieron éxitos al principio de la confrontación, Irán contuvo a los invasores, reorganizó sus fuerzas y se lanzó a la ofensiva. Hacia 1982, las tropas iraquíes habían sido expulsadas de la mayor parte de Irán quien rechazó la posibilidad de comenzar un proceso de paz y continuó la guerra para castigar a Irak.

Por otra parte, a pesar de que los Estados Unidos y la Unión Soviética habían llegado al acuerdo de mantenerse neutrales, a comienzos de 1986, la marina estadounidense ingresó al Golfo para "proteger" la navegación y asegurar el suministro de petróleo a sus aliados de Occidente. Irán minó el estrecho de Ormuz y realizó esporádicos ataques, pero no pudo evitar el control norteamericano sobre la navegación de la región. El gobierno

norteamericano estaba interesado en Irak por su contigüidad con Irán ya que es este país el que controlaba el paso de petróleo a través de dicho estrecho y por que le permitía continuar con su política de acentuar el distanciamiento entre los países árabes y la Unión Soviética.

Estados Unidos brindó información de inteligencia al gobierno iraquí, sin embargo, también vendió en secreto armas a Irán para obtener la liberación de cinco rehenes estadounidenses en poder del grupo pro-iraní Hezbollah en el Líbano, siendo Israel el intermediario en dicha transacción. La Unión Soviética por otro lado, trató de permanecer neutral, no obstante el tratado con Irak por el cual se comprometía a invertir militarmente en caso de alguna agresión extranjera, además de garantizar el abastecimiento de armamento y de equipo militar.

El 20 de agosto de 1988 se anunció un armisticio, que puso fin a la guerra. Con la mediación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se logró el cese del fuego, pero no se firmó un acuerdo de paz por discrepancias sobre el tema de fondo, que era la frontera. Dicho acuerdo se alcanzó a fines de 1990 después de la invasión iraquí a Kuwait. En ese momento el gobierno de Bagdad accedió a todas las exigencias iraníes, a fin de asegurarse la neutralidad de este país en su conflicto con Estados Unidos.

Ante los acontecimientos ocurridos en el Medio Oriente por la revolución en Irán y por tener este país fronteras con Afganistán y Pakistán, la URSS vio amenazados los suministros petroleros y no descartó la posibilidad de que se propagara un anticomunismo islámico en la región, por lo que invadió Afganistán a finales de 1979, con el objetivo de estabilizar la

situación que se salía de control¹³ y porque este país se encontraba en un área vital en la estrategia geopolítica y militar soviética, con esta invasión lograron una aproximación física importante con la península arábiga donde se encontraba la mitad de petróleo del mundo y además se colocaron a un paso de llegar, a través del Golfo de Omán, al mar de Arabia donde se hallaba un vital centro de operaciones para la armada de los Estados Unidos.

El Presidente norteamericano James Carter consideró esta invasión como una violación al derecho internacional, por lo que sancionó a la URSS reduciendo la venta de cereales a Moscú y enviando armas a Pakistán, esta medida tuvo el apoyo de la mayor parte de los grandes exportadores de granos (Australia, Canadá y el Mercado Común Europeo) en el sentido que ellos no suplirían la escasez de los soviéticos.

El conflicto se extendió por varios años, sin embargo, para los soviéticos esto significó una de sus peores derrotas. Finalmente, en el marco de la política de distensión de Gorbachov, las tropas soviéticas se retiraron de Afganistán en febrero de 1989.

En este mismo marco, durante 1980 hubo varias ofensivas israelíes contra los palestinos asentados principalmente en Líbano desde 1973 después de la guerra árabe-israelí, lo cual le sirvió a Israel como pretexto para justificar sus frecuentes incursiones a través de la frontera y sus bombardeos a la población civil. La violencia en Beirut comenzó hacia más de una década y uno de los objetivos principales de Israel era desestabilizar y dividir a los guerrilleros palestinos para evitar la radicalización del conflicto en el Líbano y así continuar con una política anexionista, pero Israel no esperaba la resistencia de los libaneses.

¹³ *Idem*, p. 607.

Durante los primeros siete meses de 1981, la aviación israelí desencadenó una serie de ataques sobre Líbano, cuyo punto culminante fue el bombardeo a Beirut el 17 de julio diezmando a la población civil. En junio de 1982 el ejército de Israel invadió Líbano por tierra, aire y mar y las ciudades de Tiro y Sidón fueron ocupadas rápidamente, mientras que Beirut fue prácticamente destruida por los bombardeos.

Las fuerzas palestinas se unieron a Líbano en su lucha contra Israel e inmediatamente después la Organización para la Liberación Palestina (OLP) solicitó la intervención del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas para condenar las acciones represivas de Israel en los territorios ocupados. Los israelíes se vieron obligados a efectuar un repliegue en agosto de 1983 ya que el elevado costo de vidas humanas y materiales, habían menguado al pueblo Israeli.

En junio de 1983 se firmó un acuerdo entre Israel y Líbano, por el cual se decretó la finalización del estado de guerra entre ambos países. Israel se comprometió a abandonar el territorio libanés, en el marco de una retirada de todas las fuerzas extranjeras; y el Líbano, a su vez, se comprometió a no albergar en su territorio a grupos armados.

Mientras tanto, al otro lado del mundo en El Salvador, el 15 de octubre de 1979 asumió el poder un gobierno moderado impuesto por un golpe militar que dio lugar a una dictadura derechista. Sin embargo, la falta de poder real no permitió al nuevo gobierno controlar a los opositores del régimen, lo cual obligó a numerosos salvadoreños a integrarse a filas izquierdistas que eventualmente desembocaron en una guerrilla.

En octubre de 1980 se crea el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), el cual agrupó a cinco organizaciones político-militares que luchaban contra el régimen salvadoreño. El 10 de enero de 1981, el FMLN lanzó una ofensiva general y amplió sus acciones a la mayor parte del territorio nacional.

El gobierno de Reagan trató la situación de El Salvador como un problema de seguridad nacional, interviniendo de manera directa en el conflicto y constituyéndose en pilar militar y económico de la 'guerra contrainsurgente', llevada a cabo por las Fuerzas Armadas de El Salvador, ya que el gobierno apoyaba firmemente 'el anticomunismo' latinoamericano¹⁴.

Los combates en El Salvador persistieron a pesar del abierto apoyo de los Estados Unidos con los soldados que había mandado para defender la democracia en la región en contra de la guerrillas comunistas, sin embargo estos embates menguaron en 1984 cuando José Napoleón Duarte llega al poder. Durante el período 1987-1989 el gobierno duartista, apoyado por Estados Unidos, procuró una salida política para el conflicto con el FMLN, pero las contradicciones internas, la presión de los sectores ultraderechistas y de las Fuerzas Armadas imposibilitaron esta solución.

Finalmente en enero de 1992, en Nueva York, luego de 21 semanas de negociaciones y 12 años de guerra civil ambas partes firmaron los acuerdos y compromisos para proceder al establecimiento de la paz en El Salvador; definieron un plazo desde febrero a octubre de 1992, para cesar todo enfrentamiento armado, crear un ambiente favorable a la aplicación de los acuerdos y las negociaciones que continuaron, con la supervisión de la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA).

¹⁴ *Idem*, p. 630.

Al mismo tiempo en Nicaragua, Anastasio Somoza llevaba un régimen dictatorial que había durado 46 años. En este tiempo los Estados Unidos habían apoyado a Somoza con armas y el entrenamiento de los oficiales nicaragüenses, sin embargo, en julio de 1979 después de una prolongada revolución, triunfó el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y asumió el poder la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional.

Ante estas circunstancias, los seguidores somocistas formaron un grupo antisandinista, también llamados 'contras' quienes se oponían al nuevo régimen. Este grupo fue abiertamente apoyado por los Estados Unidos con armamento, suministros, dinero y asesoría militar. Esto obedeció a que según la visión estadounidense "... los sandinistas eran simples peones de la URSS y de Cuba y trataban de exportar la revolución..."¹⁵.

Reagan creía que era su obligación enfrentarse a los comunistas en Latinoamérica y derrotarlos. En consecuencia, defendió a El Salvador, desestabilizó a Nicaragua, invadió Granada y desmanteló las políticas de Carter en materia de derechos humanos y control de armamentos.¹⁶ El acoso al régimen sandinista se basaba en su supuesto carácter totalitario y en el contenido de su política, por tanto el discurso que legitimaba la actuación de Washington era un discurso prodemocrático.

En 1984 las elecciones le dan el triunfo a Daniel Ortega del FSLN y en 1988 se firmó un acuerdo de alto al fuego con los representantes de la guerrilla. En las elecciones de febrero de 1990 el FSLN fue derrotado y Violeta Chamorro tomó posesión como nueva presidenta.

¹⁵ *Idem*, p. 631.

¹⁶ Pastor, Roberto A., El remolino. La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, México, Siglo XXI, 1995, p. 79

Por otra parte, al asumir Mijail Gorbachov el poder de la URSS en 1985, éste propone grandes reformas que buscaban modernizar al estado soviético, lo cual trajo como consecuencia la desintegración de la república ya que la base del programa de las reformas, la Perestroika (reestructuración de la economía) y en glasnost (transparencia política), requerían la reducción del gasto para la defensa, conseguir estabilidad en las relaciones exteriores y atraer inversión del occidente¹⁷, es decir, cambiar radicalmente la estructura socialista para emprender una nueva etapa económica.

Este proceso se inicia de forma lenta y gradual, con la sustitución de antiguos burócratas por jóvenes técnicos en puestos de mando, mayor autonomía para las repúblicas soviéticas y disminución de la inversión en la industria militar. En realidad esta decisión obedeció a que la URSS atravesaba por difíciles momentos económicos y sociales que obligaron al estado a cambiar sus posturas, tanto nacionales como internacionales, hasta llevar al sistema al declive el cual se materializó en 1989 con la caída del muro de Berlín.

Esto trajo como consecuencia un cambio estructural a nivel internacional, el antiguo mundo bipolar se había convertido en unipolar consolidando de esta forma la hegemonía estadounidense a nivel mundial, lo cual dio la pauta para el reacomodo de la agenda internacional pues el comunismo había dejado de ser una amenaza y así comenzó una nueva era en las relaciones internacionales.

¹⁷ Nevis, Allan y Steele, Henry. Op.Cit. p. 626.

1.3. La situación interna

A finales de la década de los setenta, medidas aplicadas a la economía mexicana como la nacionalización de la banca privada, la implementación del sistema dual en agosto de los mex – dólares; la conversión forzosa en pesos de los depósitos en dólares en la banca nacional, la devaluación de la moneda en un 40%, aunada a la imposibilidad de poder cumplir con los pagos de la deuda externa, fueron solamente algunas de las causas que sumieron al país en una grave crisis económica.

Al finalizar el sexenio de José López Portillo, la economía presentó serios problemas como: el desplome y retraso de la producción, hiperinflación, desempleo, aumento del déficit público y del circulante, caída del ahorro canalizado a través del sistema financiero, devaluación aguda del peso, agotamiento de reservas internacionales, deuda externa, virtual suspensión de pagos a los acreedores internacionales y altas tasas de inflación, por ejemplo, en 1982 tuvo 98.8% mientras que el periodo anterior registró un 28.7% promedio¹⁸.

La política económica que llevó a cabo el gobierno mexicano repercutió no sólo en el ámbito nacional, sino también en el internacional pues hubo una pérdida de confianza en la capacidad financiera del país. Sin embargo, el sistema político demostró su habilidad para efectuar ordenadamente la transición del gobierno, por lo que el 1 de diciembre de 1982, en

¹⁸ Banco Nacional de Comercio Exterior, Anuario de Comercio Exterior de México, México, 1982, Apéndice Estadístico.

medio de un clima de incertidumbre y de una de las peores crisis económicas en la historia del país. Miguel de la Madrid Hurtado inició su mandato.

A primera vista no se planteaba una solución viable como lo fue el petróleo durante el sexenio anterior, por lo tanto, la nueva administración decidió estructurar profundamente la política económica, sobre todo por la caída del precio del petróleo en 1981 y por que se había reducido nuestra solvencia para solicitar nuevos créditos del exterior.

Ante tales circunstancias, el 30 de mayo de 1983 se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en donde se establecía como objetivo principal:

Mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que, bajo los principios del estado de derecho, garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático¹⁹.

Dicho plan se apoyó en las decisiones de los primeros meses de la administración de Miguel de la Madrid y estableció su vinculación con la estrategia de desarrollo y Programas Sectoriales.

El mayor obstáculo que enfrentaba el gobierno a corto plazo, era indudablemente la crisis económica por la que atravesaba el país, pero un planteamiento más durable exigía eliminar la posibilidad de que tal situación se repitiera en un futuro. Se "... reconocía que si bien la economía mexicana enfrentaba una situación grave que requería de acciones inmediatas,

¹⁹ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983, p.12.

era igualmente necesario dar los primeros pasos para resolver los problemas estructurales".²⁰

Ante este panorama, el presidente de la República anunció la puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el cual incluyó un análisis de la crisis considerando en qué grados los factores internos habían sido la causa fundamental de la crisis económica, sin considerar la importancia de los factores externos. Estos factores internos fueron: La ineficiencia del sistema productivo, la insuficiente generación de divisas y su uso irracional, la falta de ahorro interno y la desigualdad social en el proceso de crecimiento.

Los objetivos principales que tenía el PIRE eran combatir a fondo la inflación y la inestabilidad cambiaria, así como proteger el empleo, el consumo básico y la planta productiva, con el objetivo de recuperar las bases para un desarrollo sostenido, justo y eficiente²¹. En otras palabras el PIRE se basó principalmente en recortes al gasto público junto con incrementos en los precios y tarifas del sector público. Con estas medidas el gobierno inició un intenso proceso de ajuste, de cambio estructural y de corrección macroeconómica.

Con la implementación del PIRE, los indicadores económicos mostraron al principio una leve mejoría. Sin embargo, el programa resultó insuficiente para revertir la tendencia económica y en 1984 hubo al parecer, un relajamiento en las medidas que se habían tomado, lo que ocasionó un deterioro en las principales variables económicas.

²⁰ Poder Ejecutivo Federal, Las razones y las obras, Tomo I, México, 1984, p. 27.

²¹ Ibidem.

A esta situación se le sumó la cancelación del apoyo financiero por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) a mediados de 1985, ya que no se habían cumplido las metas fijadas en un principio. Además de la cancelación del préstamo, la situación se agravó debido al desplome en los precios internacionales del petróleo en 1985.

Paradójicamente a lo que se podía esperar en 1985, México fue sacudido por dos sismos el 19 y 20 de septiembre. A las 7:19 hrs. se registró el primer sismo de 8.1 grados en la escala de Richter, con una duración de 2.5 min.; el segundo a las 17:35 hrs. de 7.3 grados en la misma escala²². Según los resultados, las zonas más afectadas o que resintieron los efectos de estos movimientos telúricos fueron el Distrito Federal, Colima, Michoacán, Guerrero, Jalisco; y en menor grado en el Estado de México, Puebla, Tlaxcala y Morelos.

La Ciudad de México quedó sumamente dañada, tanto que, quedó prácticamente incomunicada con el exterior pues se afectaron en gran medida las comunicaciones, se cayeron grandes e importantes edificios tanto del sector privado como público, miles de familias quedaron sin hogar y murieron miles de personas.

El monto de las pérdidas afectó directamente a las actividades económicas del país, la estructura de precios, balanza de pagos y gasto público principalmente. Asimismo los sectores más golpeados fueron el turismo, comunicaciones, energía, vivienda, educación, industria, comercio y sistema bancario.²³

Por lo anterior, en febrero de 1986 se tomaron medidas de ajuste presupuestario mucho más drásticas todo ello dentro del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), cuyo objetivo

²² Presidencia de la República. Los sismos de 1985. México, 1986, p.13.

²³ Idem, p 8 y 9.

además del control de la inflación fue el de recuperar el crecimiento por medio de una mayor reducción en el gasto público que se tradujo en el despido de servidores públicos y en recortes presupuestales, además se aceleró la venta de las paraestatales.

Por otra parte, una de las primeras acciones de Miguel de la Madrid fue regresar al sector privado el 34% del capital de los bancos, mediante la oferta pública²⁴. Se buscaron nuevas formas de participación para reactivar la banca, de tal forma que la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) tuvo mucho dinamismo durante el periodo 1985-1987 pues las expectativas de altas ganancias y altos rendimientos anuales atrajeron grandes grupos de ahorradores mexicanos. Sin embargo, el 19 de octubre de 1987, se desplomaron las bolsas de valores de los principales centros financieros del mundo, y por ende, la BMV no fue la excepción. Este colapso bursátil mexicano y las altas tasas de inflación provocaron un aumento en la incertidumbre financiera que se tradujo en especulación y en una fuga masiva de capitales.

Ante estas circunstancias el gobierno tuvo que tomar medidas aún más estrictas que llevaron a la implementación de un programa de emergencia. El 15 diciembre de 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) entre los distintos sectores productivos del país, cuyo objetivo principal era el de evitar que el país cayera en una hiperinflación, y que la población viera más deteriorado el poder adquisitivo así como las condiciones de empleo.

El pacto no contó con el financiamiento externo ya que ni el FMI ni la Banca Internacional pensaron que el programa económico pudiera tener éxito. Sin embargo, los resultados de dicho pacto fueron positivos, ya que pudo estabilizar la economía, pues fue capaz de dar

²⁴ Dávila Flores, Alejandro, "La Bolsa Mexicana de Valores. ¿Alternativa para el financiamiento de la inversión productiva", en: Los saldos del sexenio 1982-1988, México, 1989, p.111.

certidumbre al tipo de cambio, a los salarios y a los precios, logrando así recuperar la confianza de la sociedad nacional e internacional respecto a la política económica mexicana.

1.4. Deuda Externa

Como resultado de la difícil situación económica que padeció el país en 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid tomó ciertas precauciones en su relación con los Estados Unidos. Ronald Reagan había relevado en el cargo a James Carter en 1980 y las primeras señales en su administración no eran las mejores para México. Miguel de la Madrid era el primer presidente mexicano con estudios realizados en Estados Unidos y su carácter contrastaba con el de su antecesor, lo que permitió entender mejor los cambios del país en sus relaciones internacionales.

Como se recordará al finalizar el sexenio de López Portillo la economía mexicana presentó serios problemas. Para finales de los años setenta, el petróleo representó una solución a los problemas económicos que el país padecía, así como el sustento de varios proyectos de desarrollo muy ambiciosos. Con base en esto, el petróleo fue un arma de dos filos que las autoridades no dudaron en utilizar como la mejor garantía ante la comunidad financiera internacional, quien a su vez, no dudó en otorgar los créditos necesarios a nuestro país para aliviar su aguda crisis económica, pues poseía un aval inmejorable. Sin embargo, el endeudamiento económico se incrementó ya que, "para 1981 la deuda externa había crecido al doble respecto a 1976; 41.000 millones de dólares y para 1982 ésta se duplicó, ascendiendo a casi 80.000 millones de dólares convirtiéndose en el segundo país más endeudado del mundo, después de Brasil que ocupa el primer lugar"²⁵. Ver cuadros 1 y 2.

²⁵ Uno más Uno. (Suplemento económico). "Deuda Externa, una retrospectiva". Domingo 23 de enero 1983.

Al haber recurrido a los financiamientos de corto plazo, México se vio implicado en un círculo vicioso de endeudamiento que debilitó la capacidad de hacer frente a la deuda, asimismo ésta fue de grandes proporciones con intereses elevados y a plazos muy cortos, condiciones que el gobierno aceptó porque creyó equivocadamente que las condiciones del mercado petrolero mundial favorecían a los productores. Para 1981 se presentaron por una parte, la suspensión de compras del petróleo, y por otra, la caída de los precios internacionales del crudo. El gobierno mexicano se vio en la necesidad de suplir este ingreso mediante más endeudamiento externo.

Tal situación fue consecuencia de la falta de visión del gobierno de José López Portillo, ya que previendo altos ingresos por la explotación del petróleo recurrió al endeudamiento externo tanto en las instituciones de financiamiento público internacional como privadas, con el objeto de importar material y tecnología tendiente a la explotación y extracción de los recursos petrolíferos sin contar con el desplome de los precios internacionales del crudo, lo cual mermó notablemente la capacidad financiera del Estado mexicano para hacerle frente a su situación económica.

Esto trajo como consecuencia fuertes cambios en el ámbito interno como: un incremento en el nivel de los precios, una inusitada aceleración de la inflación a niveles del 100 %, contracción del ingreso nacional, devaluación, desempleo, reducción del gasto público, mínima disponibilidad de recursos para favorecer la inversión, desproporcionado servicio de la deuda externa, virtual suspensión de pagos al exterior, elevado endeudamiento que impedía el acceso a nuevos préstamos internacionales y finalmente la nacionalización de la banca mexicana.

Al tomar posesión como nuevo presidente Miguel de la Madrid el primero de diciembre de 1982 reconoce la gravedad de la crisis por la que atraviesa el país:

Una inflación que alcanza este año casi el 100%, un déficit sin precedentes en el sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión, el regazo de tarifas pone a las empresas del estado en situación precaria; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero...una deuda pública y privada que alcanza una proporción desmesurada cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la versión productiva y los gastos sociales...²⁶.

El proyecto económico gubernamental iniciado en diciembre, pretendió cumplir dos objetivos: uno, superar los rasgos más notorios y agudos de la crisis y dos, realizar cambios estructurales que permitieran acceder al país a otra etapa de crecimiento. El nuevo tipo de inserción de México en la economía internacional, se llevaría a cabo por medio de la colocación de los productos mexicanos en el mercado mundial y la exportación de manufacturas ya que se vislumbraron como importantes receptoras de inversión extranjera.

Los cambios económicos y el fomento a las exportaciones no petroleras, buscaron equilibrar el déficit de la Balanza de Pagos, repercutiendo abrumadamente en el bienestar social, "La crisis económica ha puesto de manifiesto las deficiencias y la inviabilidad de una estrategia de crecimiento altamente dependiente al exterior, con la crisis han desaparecido las condiciones que en el pasado han favorecido una política exterior activa..."²⁷

Para mediados de 1982 la crisis llegó a su máximo nivel. El vencimiento en este momento de la mayoría de los créditos obtenidos meses atrás y los elevados intereses que habían generado, colocaron al gobierno mexicano en una situación de insuficiencia financiera para

²⁶ Miguel de la Madrid, "Mensaje de toma de posesión", en *Seis informes de gobierno*, p.13

²⁷ Humberto Garza, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. XXIV, No. 4 (196), abril-junio 1984, p.465.

hacer frente a sus obligaciones externas y paralizaron la actividad económica interna. La deuda externa mexicana había llegado a niveles insospechados, a casi 60 mil millones de dólares a finales de 1982, cifra que aumenta a un total de casi 90 mil millones de dólares si se le agrega la deuda externa del sector privado. (Ver cuadro 1 y 2) De este total por lo menos un tercio se habían contratado con la banca estadounidense, la que veía con gran preocupación el hecho de que una parte muy importante de esa deuda debía de vencerse para finales de 1983 (Ver cuadro 3).

Ante este panorama, el 23 de diciembre de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid suscribió un acuerdo con el FMI, el cual permitió a México reestructurar su deuda externa bajo criterios de largo plazo. En este sentido, más de la mitad de la deuda mexicana se reestructuró conforme a un plazo de catorce años.

Las dificultades de México para hacer frente a su deuda externa, así como la necesidad de contar con nuevas líneas de crédito internacional, colocaron al gobierno de Miguel de la Madrid en una posición muy difícil. La posibilidad de una moratoria en el pago de la deuda externa era cada vez más real.

A finales de 1982, el servicio de la deuda externa mexicana estaba paralizado. Su monto total ascendía a 87, 400 millones de dólares que representan casi el 53% del producto interno bruto. Su estructura de vencimiento se encontraba recargado excesivamente en el corto plazo: 46% de la deuda debía pagarse según los términos contratados en un plazo no mayor de tres años, y 27% durante 1983. En estas condiciones la deuda era realmente impagable²⁸.

²⁸ Navarrete, Jorge Eduardo. "Política Exterior y negociación financiera internacional. La deuda externa y el consenso de Cartagena", en *Política Exterior de México, 175 años de historia*, S.R.E., Archivo histórico, Diplomacia Mexicana, Tomo IV, México, 1985, p.153.

Fue en este marco de grandes dificultades económicas en donde empezaron a verse afectados diversos puntos de la agenda política con Estados Unidos.

Cuando Miguel de la Madrid tomó posesión como presidente en 1982, heredó un país con una crisis económica de magnitudes impresionantes que provocó que se dedicaran todos los esfuerzos a administrar los problemas internos de la crisis —económicos, políticos y sociales— y negociar términos más liberales para el pago de la deuda con Washington, el FMI y la comunidad bancaria internacional.

La crisis económica forzó a Miguel de la Madrid a iniciar un acercamiento con Estados Unidos para encontrar una solución urgente a los grandes problemas que enfrentaba. Por su parte, el gobierno estadounidense acudió a apoyar a su vecino, puesto que los riesgos económicos eran muy grandes, aunque estaba en amplio desacuerdo por las decisiones que tomara el gobierno mexicano respecto a la nacionalización de la banca, la política exterior hacia Centroamérica y el grave problema del narcotráfico (factores que originaron que la relación bilateral se tensara en ese tiempo), los intereses económicos estadounidenses en México eran uno de los aspectos que se verían afectados, ya que la banca estadounidense estaba seriamente comprometida, pues poseía alrededor de un tercio del total de la deuda mexicana.

De esta forma el sistema bancario de Estados Unidos se veía seriamente expuesto y las consecuencias para el sistema financiero internacional serían graves pues la posibilidad de la moratoria continuaba amenazando con uno de los grandes deudores. El peligro de que se aplicara esta acción arrastraría a otros países, lo cual motivó a los organismos crediticios internacionales a aceptar la negociación de la deuda externa, ampliando los periodos de

pago. Sin embargo, en los círculos internacionales se aceptó la idea de que en la generación de la crisis de la deuda externa, tan responsables eran los acreedores como los deudores.

La crisis económica de México fue sin duda el principal detonante para que Estados Unidos volteara los ojos hacia su vecino del sur pero en esta ocasión lo que origina este cambio de percepción es su preocupación por las repercusiones que esto pudiera ocasionar en la nación vecina. A partir de este momento se hace evidente en Estados Unidos que la relación entre ambos países es muy estrecha, ya que los acontecimientos en México pueden afectar fuertemente sus intereses.

La presencia y agravamiento de la crisis económica de México durante 1985 y 1986 reforzó las percepciones negativas en Estados Unidos sobre la élite política mexicana y aumentó el interés en la seguridad del sistema político mexicano. "El establishment estadounidense llegó a tal postura crítica respecto al régimen mexicano a través de la crisis económica y de los desastres electorales que le restaban legitimidad al sistema político mexicano"²⁹. Durante esta época la imagen de México llegó a tal deterioro, que algunos analistas de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el departamento de Defensa consideraban a México como un caso perdido que podía afectar seriamente la seguridad de Estados Unidos.

Sin embargo en México se afirmaba que: "Los temas económicos siempre han estado presentes en nuestra agenda diplomática. A partir de 1982 adquieren mayor importancia, creando en ocasiones tensión o en su caso desarticulación con las líneas políticas generales que tradicionalmente han regulado nuestra Política Exterior. Bajo estos criterios básicos de la seguridad nacional es posible conciliar las prioridades y requerimientos en materia

²⁹ Cornelius, Wayne. "México-Estados Unidos: las fuentes del pleito", en revista Nexus, No. 118, octubre de 1987, p.37

económica con los objetivos y prioridades políticas de nuestra relación diplomática y multilateral con el exterior"³⁰.

Fue hasta el agravamiento de la crisis de 1985 cuando se puso en marcha una reforma económica tendiente a liberalizar el aparato productivo. La punta de lanza de estas reformas fue el desmantelamiento del proteccionismo comercial. "La recaída de la economía mexicana en la crisis de la deuda a finales de 1985, llevó al presidente Miguel de la Madrid a una reunión de medio día en busca del apoyo de su homólogo norteamericano para apoyar los planes de México de solicitar cuando menos cuatro mil millones de dólares en 1986 al FMI y al BM, así como a los bancos comerciales extranjeros"³¹.

Pese a lo espectacular de algunas tensiones que tuvieron lugar en 1985 entre México y Estados Unidos, conviene no perder de vista que en el área donde México estaba más vulnerable, -la economía-, Estados Unidos actuó con cautela.

Con la participación de México en El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), se reforzó la estrategia del cambio estructural y el divorcio con los postulados de la revolución mexicana. El cambio no sólo se limitaba a lo estructural sino también a lo ideológico.

³⁰ Oscar de Lassé A. "Cuatro fronteras políticas conflictivas", en *El Financiero*, 26 de octubre de 1988, p.48

³¹ Michel Bagley, Bruce, "Los intereses de seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica" en Sergio Aguayo Quezada, *En busca de la seguridad perdida. Una aproximación a la seguridad nacional mexicana*, Ed. Siglo XXI, México, 1990, p.327

CUADRO 1

SALDOS DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA POR PLAZOS							
(Cifras a fin de periodo)							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
MILLONES DE DÓLARES:							
DEUDA PÚBLICA EXTERNA BRUTA	58,874.2	62,556.2	69,377.9	72,080.1	75,350.9	81,406.8	81,003.2
LARGO PLAZO	49,548.7	52,778.7	68,994.4	71,626.0	73,956.8	80,845.9	80,223.3
CORTO PLAZO	9,325.5	9,777.5	383.5	454.1	1,394.1	560.9	779.9
DEUDA PÚBLICA EXTERNA NETA	58,874.2	62,556.2	69,377.9	72,080.1	75,350.9	81,406.8	81,003.2
PORCENTAJES DEL PIB:							
DEUDA PÚBLICA EXTERNA BRUTA	44.2	40.1	37.6	45.5	67.3	63.7	40.4
LARGO PLAZO	37.2	33.8	37.4	45.2	66.0	63.3	40.0
CORTO PLAZO	7.0	6.3	0.2	0.3	1.3	0.4	0.4
DEUDA PÚBLICA EXTERNA NETA	44.2	40.1	37.6	45.5	67.3	63.7	40.4

FUENTE: Secretaría de Hacienda y
Crédito Público

CUADRO 2

SALDOS DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL DEL SECTOR PRIVADO							
Cifras a fin de periodo							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
MILLONES DE DÓLARES:							
DEUDA EXTERNA PRIVADA TOTAL	30,988.70	27,578.60	24,855.90	25,337.90	24,101.50	21,257.10	14,298.30
PORCENTAJES DEL PIB	23.20	17.70	13.50	16.00	21.50	16.60	7.10
SECTOR PRIVADO NO BANCARIO	23,030.80	20,432.60	17,630.90	17,053.90	16,283.50	15,384.10	8,015.30
PORCENTAJES DEL PIB	17.20	13.10	9.60	10.80	14.50	12.00	4.00
SECTOR PRIVADO BANCARIO	7,957.90	7,146.00	7,225.00	8,284.00	7,818.00	5,873.00	6,283.00
PORCENTAJES DEL PIB	6.00	4.60	3.90	5.20	7.00	4.60	3.10

FUENTE: Secretaria de Hacienda y
Crédito Público

CUADRO 3

SALDOS DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA CLASIFICADA POR PAISES (Cifras a fin de periodo en millones de dólares)							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL	58,874.20	62,556.20	69,377.90	72,080.10	75,350.90	81,406.80	81,003.20
ESTADOS UNIDOS	18,891.30	22,036.60	24,964.20	22,408.20	20,742.00	20,499.70	18,272.70
OFIS*	4,786.10	4,402.60	4,877.90	5,945.60	7,410.90	8,125.50	10,419.90
JAPÓN	8,102.80	8,639.10	9,924.30	10,704.10	13,010.60	15,228.30	15,312.40
GRAN BRETAÑA	6,997.20	7,143.80	7,049.00	7,467.70	7,766.50	8,952.50	8,891.30
ALEMANIA	3,522.80	3,407.10	3,377.10	3,326.30	3,516.60	3,718.40	3,620.10
FRANCIA	4,288.80	4,525.30	4,451.90	4,921.60	5,454.20	6,137.60	6,089.10
SUIZA	2,177.20	1,834.50	1,881.50	1,996.10	1,983.40	1,906.90	2,015.30
CANADA	3,199.80	3,835.10	3,658.60	3,898.10	4,215.20	4,618.50	4,913.50
OTROS	6,908.20	6,732.10	9,193.40	11,412.40	11,251.50	12,219.40	11,468.90

*Organismos Financieros Internacionales

FUENTE: Secretaría de Hacienda y
Crédito Público

1.5. El Grupo Contadora

Sin duda, en la relación México - Estados Unidos durante el periodo 1982-1988 hubo grandes diferencias, muchas veces, casi inconciliables; sin embargo, el problema más importante que exigía una solución negociada, por poner en peligro la estabilidad del área centroamericana y por consiguiente la seguridad territorial mexicana, era la crisis provocada por los movimientos revolucionarios de El Salvador y de Guatemala. Por otro lado, como consecuencia del triunfo de la revolución sandinista, existían una serie de problemas entre Nicaragua y sus vecinos territoriales, situación que tomó mayores proporciones principalmente en Honduras, puesto que en ese país entraban los contrarrevolucionarios nicaragüenses, lo que en algunas ocasiones amenazó en convertirse en una guerra total entre ambos países. "Sobre todo se advertía el peligro de una confrontación abierta entre Honduras y Nicaragua, por el incremento substancial de las acciones militares en contra de la segunda, por parte de contingentes antisandinistas operando desde el territorio hondureño con el apoyo de Estados Unidos. Por otra parte, Honduras con el apoyo de Costa Rica estaba dispuesta a solicitar la intervención de la OEA y Nicaragua por su parte la de la ONU"³².

Por otra parte, Estados Unidos enmarcaba el problema en la confrontación Este-Oeste y para evitar la supuesta infiltración del socialismo en la región intervinieron abiertamente en el conflicto centroamericano. El objetivo estratégico norteamericano fue la recuperación hegemónica del área neutralizando las fuerzas políticas y sociales que parecían estar a favor

³² Ojeda, Mario. *México el surgimiento de una Política Exterior activa*, Ed. S.E.P., México, 1986, p.187

del socialismo y de regímenes antidemocráticos. Sin embargo, al mismo tiempo, Estados Unidos impulsaba la carrera armamentista y mejoraba sus relaciones con gobiernos militares como Chile, Argentina y Paraguay que a pesar de ser dictaduras los consideraba democráticos.

Desde el inicio de su gestión, Miguel de la Madrid mostró principal interés en continuar con los esfuerzos para la pacificación de Centroamérica y puso un énfasis especial en la acción diplomática multilateral. "Cuando Miguel de la Madrid llegó al poder los conflictos de Centroamérica se habían convertido en parte de la confrontación Este - Oeste y había creado en el continente una nueva atmósfera de guerra fría, lo que en cierta forma afectaba a los países vecinos, se necesitaba entonces aislar a los conflictos de la injerencia extraregional e iniciar una gestión de mediación por parte de los países latinoamericanos vecinos a Centroamérica"³³.

La política exterior mexicana no fue relegada a un segundo plano pues México ha seguido a lo largo de su historia la defensa de sus principios básicos. "Desde los inicios del nuevo gobierno se sentaron las bases para continuar la Política Exterior, particularmente la política de Centroamérica y reafirmar la necesidad de seguir una Política Exterior de participación activa en los asuntos internacionales"³⁴.

México convocó a una acción diplomática colectiva y a unir esfuerzos para lograr la pacificación del área. De esta forma, el 8 y 9 de enero de 1983 se reunieron en la ista Contadora los ministros de relaciones exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela, quienes representaban a sus gobiernos y decidieron formar un grupo que tuviera

³³ *Ibid.*, p.33

³⁴ *Ibid.*, p.30

como objetivo primordial lograr la pacificación del área. Los cuatro ministros señalaron que los conflictos en la zona no deberían ser parte de la confrontación Este - Oeste y coincidieron en la necesidad de eliminar los factores externos que agudizaban el problema. También solicitaron a los países implicados directamente que resolvieran sus diferencias por medio del diálogo y la negociación.

La situación centroamericana se agravó en el primer trimestre de 1983. lo que llevó a Contadora a precisar su papel frente al conflicto centroamericano en la reunión del 11 y 12 de mayo y a examinar la situación regional. México tuvo una participación activa tanto en el debate como en las negociaciones, pero ante el bloqueo de toda negociación por parte de Estados Unidos y al agravarse la situación centroamericana se reunieron en Cancún el 17 de julio los presidentes de los países del Grupo Contadora, quienes firmaron la declaración de Cancún, con el propósito de acordar un conjunto de diez compromisos políticos que giraban en torno de la seguridad y estrategias militares en la zona. Lo que deseaban era conformar la perspectiva multilateral de toda negociación al señalar que eran insuficientes las soluciones parciales.

La iniciativa de Contadora llevaría eventualmente a México a cambiar su política exterior respecto a Centroamérica, ya que aumentó la influencia del país en la región y el gobierno de Miguel de la Madrid jugaba un papel preponderante al proponer un conjunto de alternativas para contrarrestar la política intervencionista de Washington. Sobre todo porque la postura de México ante el conflicto era muy clara ya que: proponía una solución negociada que reconsiderara los derechos legítimos de los estados centroamericanos, incluyendo Nicaragua bajo los principios de no intervención y libre autodeterminación de los pueblos; no cuestionaba la legitimidad de los gobiernos; y no ignoraba los intereses de

seguridad de la zona. "Contadora preservaba una de las virtudes más importantes de la nueva política exterior: la introducción de los problemas de países terceros en la relación bilateral con Estados Unidos convirtiendo a México en un interlocutor válido –aunque no siempre bienvenido- de Washington sobre problemas ya no limitados al campo propiamente binacional"³⁵. En consecuencia el desacuerdo de México y Estados Unidos en torno a Centroamérica se había convertido en el rasgo más importante de la relación.

Este problema produjo importantes ajustes en ambos lados: México ya no usaba una cuestión de política exterior para exhibir su independencia de Estados Unidos; y por primera vez Washington aceptó que México fuera un interlocutor válido en el caso de un problema que tenía importancia estratégica para ellos. "A medida que aumentaban las dificultades con Estados Unidos la relación bilateral y los problemas económicos, la iniciativa de Contadora pasó a ser la pieza central –sino es que la única pieza sustancial- de la Política Exterior del régimen de Miguel de la Madrid"³⁶. De hecho, se puede decir que durante el segundo periodo de Reagan, gran parte de la relación México - Estados Unidos se enfocó en Centroamérica.

Ronald Reagan resultó electo presidente de Estados Unidos por segunda ocasión el 6 de noviembre de 1984. Hasta esos momentos la participación de Contadora resultaba positiva para el proceso de paz, sin embargo, la administración Reagan decidió crear la comisión bipartidista o Kissinger para el estudio de las causas de los conflictos de la región, para así definir las metas de la seguridad nacional estadounidense en el área. Dicha comisión propuso la visión opuesta de Contadora que entre otras cuestiones sugería aumentar la

³⁵ Castañeda G., Jorge y Pastor A. Robert. Límites de la amistad México-Estados Unidos, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1989, p.228.

³⁶ Meyer Lorenzo, "México-Estados Unidos: Las etapas de una relación difícil", en Revista Mexicana de política exterior, No.4, S.R.E., julio-septiembre de 1984, p.14.

asistencia militar a El Salvador y los grupos antisandinistas, al menos que se llevaran a cabo reformas "democráticas" en la zona. La incursión de Estados Unidos en las políticas internas de Centroamérica tenía como supuesto que los grupos rebeldes, o bien, los gobiernos emanados de las guerrillas civiles eran una columna más del socialismo.

México sostuvo que el origen de la crisis centroamericana no eran los factores externos sino los internos derivados de la problemática económica, social y política interna de los países de la región; es decir, crisis originadas en el atraso económico y social, en la ausencia de procesos políticos susceptibles de garantizar la estabilidad interna.

El factor soviético era secundario, frente a la invasión en Afganistán y el apoyo norteamericano, que derivó en la resistencia afgana, la URSS trataba de apoyar la resistencia centroamericana vía Cuba. Sin embargo, las acciones soviéticas fueron vistas con poca importancia ya que se estimaba que América Latina jugaba un papel marginal en la estrategia global soviética.

A finales de 1984 se empiezan a ver avances significativos en materia de paz. El Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación Centroamericana representó el proyecto más palpable para el cese al fuego en el área. Sin embargo, las posturas de los países involucrados no lograron encontrar una convergencia, sobre todo, por que los intereses norteamericanos en vez de apoyar las iniciativas de paz, rechazaban las negociaciones de Contadora, incitando así a las partes a continuar con el conflicto. Se notaba claramente que "...el proceso negociador se (iba) desgastando, (salían) a relucir las grandes diferencias de intereses entre los países de la zona. Se (intensificaban) las acciones de Contadora , pero

los enfrentamientos entre los países centroamericanos se (acentuaban), impidiendo avances en la negociación³⁷.

Al iniciar 1985, México recibió avisos para que reconsiderara su política exterior hacia Centroamérica. La aprobación de la ley Simpson - Rodino por el Congreso estadounidense para el problema de los indocumentados y la campaña de desprestigio en contra del gobierno mexicano por el problema del narcotráfico e incluso en contra de Miguel de la Madrid, fueron el tipo de presiones que llevaron a México a reducir gran parte su actuación en el área centroamericana.

A principios de 1985 se había manifestado el repliegue de México, con la suspensión de los envíos de petróleo a Nicaragua argumentando falta de pago. Esto provocó la desconfianza en algunos países latinoamericanos y demeritó el prestigio que México había ganado, sin mencionar que la difícil situación económica del país propiciada por la crisis de la deuda externa, comenzaba a hacer estragos en el gobierno mexicano.

Sin embargo, la actuación del Grupo Contadora fue el principal pero no el único foco de tensión entre México y Estados Unidos en el ámbito de las relaciones multilaterales. En la ONU, la delegación mexicana asumió posiciones o hizo declaraciones que fueron consideradas con desagrado por el Departamento de Estado norteamericano. "Reagan seguía considerando a México como un obstáculo para el logro de sus objetivos políticos en Centroamérica, y los funcionarios se pronunciaban en contra de las posiciones pro-Nicaragua o anti-El Salvador que México toma ocasionalmente en los organismos

³⁷ Dávila, Consuelo, "La política exterior de México en el marco de Contadora", en: Relaciones Internacionales, No. 41, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, enero - abril de 1988, p. 42.

internacionales"³⁸. Es sabido que la posición de México irritó a Reagan en por lo menos dos ocasiones en 1986, una de ellas fue cuando presentó una resolución que criticaba el acta de los Derechos Humanos de El Salvador. Pero en realidad, las dificultades del gobierno de Miguel de la Madrid con Washington giraban en torno al problema centroamericano y la importancia que México estaba desempeñando en éste.

La actitud de México en Centroamérica seguía molestando a los Estados Unidos y las presiones ejercidas sobre nuestro país comenzaron a surtir efecto. En la política exterior los efectos fueron bastantes notorios. México parcializó sus relaciones con algunos grupos y empezó a retroceder en posturas unilaterales para sopesar su relación con Estados Unidos.

Poco a poco la participación de México en el grupo se fue opacando, los problemas macroeconómicos que la administración de Miguel de la Madrid padecía hicieron efecto. Pronto Contadora dejó de ser la posibilidad real de lograr la paz mediante la concentración y el diálogo entre las partes del conflicto. El gobierno mexicano no pudo continuar defendiendo el lema de Contadora "paz para todos los pueblos en Centroamérica", los problemas económicos y políticos comenzaron a restarle fuerza a su posición negociadora, por lo que poco a poco el grupo fue perdiendo la influencia entre sus antiguos aliados. Es obvio que México cambiara su posición de apoyo por el de mediador cuando su situación económica empeoró, los problemas financieros y la caída del precio del petróleo influyeron de manera definitiva en la actitud de México.

El 6 de junio de 1986 el grupo presentó el Plan de Paz de Contadora para la Región Centroamericana, denominado con el nombre de Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, el cual debía de ser firmado por los cinco países

³⁸ Cornelius, Wayne. *Op.Cit.*, p.37

latinoamericanos, sin embargo la falta de voluntad política frustró dicha firma. El obstáculo principal de la estrategia de paz fue la permanente confrontación de Nicaragua con la administración de Reagan y su política de Guerra de Baja Intensidad (GBI)³⁹, la cual priorizó con sus diferentes tácticas al derrocamiento del gobierno sandinista, mediante el apoyo contra insurgente en El Salvador y Guatemala, que mediante operaciones clandestinas reforzó las campañas contrarrevolucionarias con presiones políticas y económicas. La GBI comprendió la confrontación permanente de una serie de políticas y estrategias por parte de Reagan para derrocar el gobierno sandinista.

Para finales de 1986 y principios de 1987, atemperaron las presiones de Estados Unidos sobre México pero continuaron los esfuerzos norteamericanos por anular el papel del Grupo Contadora y de su grupo de apoyo también llamado Grupo Lima.

A pesar de todo el Grupo Contadora continuó realizando esfuerzos durante tres años llevando a cabo reuniones hasta julio de 1988, las cuales obtuvieron los mismos resultados que las anteriores. Contadora formó durante este periodo comisiones que acudieran al área en calidad de observadores, se propusieron una serie de programas con el objeto de que se realizaran conversaciones regionales y bilaterales, las cuales giraron en torno a los siguientes puntos: La carrera armamentista en Centroamérica, el control de armamentos y su reducción; el riesgo de armas, la presencia de asesores militares y otras formas de asistencia militar foránea; las acciones destinadas a desestabilizar el orden interno de otros estados; los incidentes bélicos y las tensiones fronterizas.

Contadora realizó 37 reuniones en las cuales se reunieron con los países del conflicto y en el seno de la ONU. También se creó un Mecanismo Permanente de Consulta y de

³⁹ Jauherth, Rodrigo. De contadora a Esquipulas III. C.I.D.E. México. 1988, p.4.

Concertación y se organizaron grupos especializados en los conflictos latinoamericanos como el Grupo de los Ocho y el Grupo de Río de Janeiro. Sin embargo, la solución del problema estaba más allá de las buenas intenciones del grupo, por lo que desafortunadamente no lograron encontrar una viable definitiva a corto plazo.

1.6. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio

Como primer momento histórico tentativo en 1979, México se planteó la posibilidad de ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) presentando un protocolo de adhesión, el cual fue rechazado a nivel interno y no fue ratificado por el gobierno mexicano, ya que no existían las leyes y reglamentos adecuados para integrarse a dicho organismo comercial. El ingresar al mercado internacional, sin que su economía se encontrara saneada y apta para competir frente a los demás países, desde luego representaba una desventaja.

Cuando se decidió la no-adhesión en 1979 se fundó especialmente en el supuesto auge de la industria petrolera que sustentaba el impulso y crecimiento de la economía. Esto ocasionó, dado el proteccionismo, que declinara sus opciones en lo que a comercio internacional respecta. En este contexto económico resulta ilusorio pensar que con tales perspectivas, la producción se hubiese visto alentada y pudiese contemplarse la posibilidad de ser lo suficientemente competitivo como para ingresar a un acuerdo internacional.

En los primeros años de la década de los ochenta, México contempló la posibilidad de realizar esfuerzos para equilibrar sus necesidades de captación de divisas con el financiamiento externo disponible y partir de 1982 se empezaron a aplicar las medidas necesarias para crear un clima más propicio, de mayor libertad al comercio exterior a fin de iniciar la adaptación de algunas medidas propuestas por el GATT y Estados Unidos en ese sentido. Desde el principio se rechazó la continuidad en las políticas de sustitución de

importaciones, ya que el Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988 (PND) presentado por la administración de Miguel de la Madrid consideró que "...la política de sustitución de importaciones seguida en el pasado, alcanzó un límite como modelo viable para el desarrollo del futuro país..."⁴⁰

La solicitud de formal adhesión al GATT no fue una decisión impensada, ni se concretó sólo en cuestión de unos meses, el proceso de un nuevo planteamiento para la entrada de México al GATT se inició desde el momento que Miguel de la Madrid accedió al poder, ya que las condiciones económicas del país y las exigencias internacionales demandaban un cambio en la política económica mexicana.

Estas condiciones que incitaron al país a firmar un convenio con el GATT, se explican claramente en base a las cifras obtenidas de nuestras exportaciones. "Entre 1982 y 1985, las exportaciones totales de mercancías del país, excluyendo el petróleo, cuyo proceder se explica por factores obviamente distintos, pasaron de 4 752.2 a 7 099.6 millones de dólares, un incremento de 2 347.1 millones, equivalente al 50% en sólo 3 años".⁴¹

Ante tales circunstancias, entre 1983 y 1988 se fomenta el PND en el que se plantea como objetivo fundamental de la estrategia económica el incremento de las exportaciones no petroleras y la sustitución selectiva de importaciones, sin embargo continuaba el efecto inflacionario y devaluatorio, pues para este tiempo el país había generado una gigantesca deuda externa (ver cuadro 1) y no se vislumbraba un futuro prometedor para nuestro país.

⁴⁰ Senado de la República. "Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercio de México". Cuadernos del Senado de la República, No. 15, México, 1985, p. 15-16.

⁴¹ Poder Ejecutivo Federal. Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Tomo IV, México, 1987, p. 32.

Asimismo, hacia 1985 la no – adherencia al GATT implicaba represalias comerciales especialmente por parte de Estados Unidos ya que su economía se veía amenazada porque para dicho país, el que México no se adheriera a la corriente económica representaba una pérdida en promedio de 240 mil empleos para su economía⁴², pues obligaba a la economía norteamericana la absorción de mayores importaciones por lo que la entrada de México al GATT se realizó de acuerdo a la posición negociadora de Estados Unidos imponiendo a México planes de desarrollo económicos sujetos a la disciplina de dicho organismo obteniendo importantes condiciones de concesión arancelaria para los productos estadounidenses.

Esto es, el país vecino a través de su legislación comercial podía imponer gravámenes comerciales denominados derechos compensatorios a importaciones de productos específicos que:

- a) Su venta o producción al exterior esté subsidiada.
- b) Causen o amenacen dañar a la industria de su país a través de la práctica de "comercio desleal".

Como se puede observar, la compleja problemática de la deuda externa nacional y la falta de créditos aludida, fueron los factores determinantes que motivaron la decisión para la adhesión de México al GATT, por lo que podemos afirmar que los elementos de presión para condicionar la economía mexicana y obligar por parte de la potencia extranjera el ingreso al GATT, lograría así la liberación del mercado.

⁴² William. E. Brack. Trade and Debt: The vital linkage. Foreign Affairs. Vol. 62, No. 5, U.S.A. 1984. pp. 1038-1057

En consecuencia, la decisión de entablar negociaciones para adherirnos al GATT dividió las opiniones de los distintos sectores en dos grupos: aquellos que vieron el ingreso al organismo como la única salida factible a la crisis económica y otros argumentaron que tal ingreso sólo aumentaría la dependencia económica de México hacia los Estados Unidos.

En abril de 1985 las autoridades mexicanas firmaron un memorándum de entendimiento sobre subsidios y derechos compensatorios con Estados Unidos, y en noviembre, Miguel de la Madrid solicitó al Secretario de Comercio y Fomento Industrial, la conducción de las negociaciones internacionales necesarias para conseguir la adhesión de México al GATT y el 17 de julio de 1986 se firmó el protocolo de adhesión a este organismo.

De hecho, México ya había adecuado su política comercial a los requerimientos del GATT desde julio de 1985, pues la mayoría de las fracciones estaban exentas del permiso previo de exportación, el arancel máximo era de 40% y el promedio arancelario siempre era del 2.5%. Con esto se comprueba la convicción que el gobierno mexicano demostró aún antes de haber ingresado de manera formal al GATT.

Fueron tres los documentos oficiales resultantes de la incorporación al GATT: El Protocolo de Adhesión de México al acuerdo general sobre aranceles y comercio, el Informe del Grupo de trabajo para la adhesión de México y la Lista de Productos Concesionados por México.

Así, se registró uno de los elementos que han caracterizado al sexenio; el incremento de las exportaciones manufactureras de 3 mil 018 a 9 mil 907 millones en 1987, lo que representa un aumento de más de tres veces en sólo cinco años y un promedio de crecimiento de 26.8% anual.

La crisis económica y la necesidad de allegarse recursos frescos del exterior, para lo cual era necesario contar con el beneplácito norteamericano, llevaron al gobierno mexicano a actuar de esa manera; sin embargo, esto no fue suficiente para Washington que continuó su escalada de presiones, incorporando un nuevo elemento, el narcotráfico.

1.7. El Caso Camarena

Las relaciones políticas bilaterales se vieron gravemente deterioradas y tuvieron un momento de gran tensión en 1985. La Drug Enforcement Administration (DEA) - agencia dependiente de la Oficina del Procurador General de los Estados Unidos - y el gobierno mexicano, instrumentaron la Operación Padrino con la finalidad de capturar traficantes de heroína y cocaína,

El 7 de febrero de ese año, Enrique Camarena Salazar, un agente comisionado en Guadalajara por dicha administración, al investigar el tráfico de drogas en la zona, fue secuestrado, torturado y días después asesinado en la Costa Occidental de México.

Este incidente de inmediato fue usado por las autoridades de Estados Unidos para expresar su descontento en torno a ciertas políticas mexicanas, es decir, pasó de ser un asunto jurídico a uno de carácter político. "México reaccionó en forma lenta y privada, y eso provocó un sentimiento de frustración en el gobierno norteamericano, que ya estaba indignado y que interpretó la falta de solidaridad como una admisión de complicidad o de culpa".⁴³

El 17 de febrero, días después de la desaparición de Camarena, la administración Reagan instrumentó la Segunda Operación Intercepción, en la cual, a través del servicio de Inmigración y Naturalización, se dio la orden de revisar minuciosamente a todas las personas que cruzaran la frontera hacia los Estados Unidos con el pretexto de encontrar a

⁴³ Castañeda G., Jorge y Pastor A., Robert, Op.Cit., p. 333.

Camarena y de evitar el comercio ilícito de enervantes. Desde luego el objetivo era presionar a México para que aumentara su cooperación en la lucha contra el narcotráfico y aprovechar la coyuntura, es decir, las presiones fronterizas en torno al problema del tráfico de drogas surgen en un momento de amplio deterioro y en el cambio del marco político global de la relación bilateral.

Para 1985 al inicio de esta Segunda Operación Intercepción existían relevantes fisuras en los esquemas de cooperación bilateral en materia de drogas. Sin embargo, es importante resaltar la debilidad por la que atravesaba la economía mexicana y las crecientes dificultades de la negociación política, las cuales, llevaron a México a ver con escepticismo sus posibilidades de presentar una alternativa a la acción de fuerza de Estados Unidos al sur de su frontera, o a negociar la larga serie de problemas bilaterales —como el narcotráfico- en un clima de buena voluntad y deseo de cooperación.

En febrero de 1985, los dos Presidentes, los Secretarios de Estado y los Procuradores Generales se reunieron y debatieron sobre los narcóticos como el asunto de mayor importancia. Durante dicha reunión, el tema de los estupefacientes no se discutió simplemente como una cuestión de aplicación de las leyes, sino también como un asunto diplomático. Sin embargo, el marco general de las relaciones bilaterales se vio afectado por la mala impresión que se había producido en Estados Unidos. Altos funcionarios estadounidenses trataron el tema con el gobierno Mexicano con más intensidad que en cualquier otro momento.

El problema y las tensiones provocadas por el caso Camarena poco a poco se fueron diluyendo a medida que el gobierno mexicano daba muestras efectivas del compromiso que había adquirido.

El 5 de abril de 1985, el narcotraficante Rafael Caro Quintero fue capturado en Costa Rica y, a raíz de esta detención salieron a la luz los niveles de corrupción del gobierno de México y los motivos del asesinato. Según se dice, el comandante de la Policía Judicial Federal a cargo de la investigación del caso Camarena, Jorge Armando Pavón Reyes, se encontró con Caro Quintero en el aeropuerto justo antes de que éste abandonara el país. Después de una leve discusión, Caro Quintero le firmó un cheque por sesenta millones de pesos y huye de Guadalajara. Referente al secuestro, se declara que Caro Quintero supuso, erróneamente, que Camarena era un jefe de la oficina local de la DEA, y al secuestrarlo esperaba averiguar cómo es que habían descubierto una enorme plantación de marihuana en Chihuahua, ya que el año anterior agentes norteamericanos la habían destruido ocasionándole pérdidas millonarias.

Sin embargo, el resultado de este incidente, que tuvo un costo muy alto para el gobierno mexicano, fue la terrible imagen de México en los círculos políticos y financieros de Estados Unidos. "Todo indica que tanto el gobierno como los medios de difusión de Estados Unidos han decidido finalmente enterrar a Enrique Camarena. Sin embargo el daño ya está hecho. Por un lado la actitud prepotente del gobierno norteamericano (respaldado por la prensa), y por el otro una actitud pusilánime (¿de culpable?) del gobierno mexicano, lograron dejar una imagen muy pobre de México en la conciencia del público norteamericano e internacional"⁴⁴.

⁴⁴ Meyer, Lorenzo. "Desde Washington: Advertencias y Consejos", en Excelsior, 10 de abril de 1985, p.7-A

A lo largo de 1986, los ataques de algunos congresistas norteamericanos acentuaron las tensiones en la relación bilateral. El 12 y 13 de mayo del mismo año, el Senador Jesse Helms (republicano por Carolina del Norte), presidió una audiencia en el subcomité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, dedicada a analizar la situación mexicana. Las audiencias Helms tuvieron la participación de varios funcionarios connotados, pertenecientes al gobierno de Reagan, que se ocuparon principalmente en demostrar la inviabilidad del sistema político mexicano, ya que a su parecer, el cáncer de la corrupción lo estaba aniquilando. Como se puede observar, en dicha audiencia el gobierno de México fue acusado severamente de incompetente y corrupto, asimismo el tema de las drogas no estuvo ausente. El comisionado de Aduanas de Estados Unidos William Von Raab "acusó al gobierno del Estado mexicano de Sonora de cultivar marihuana y plantas de amapola en sus ranchos, los cuales, se dijo eran custodiados por el ejército mexicano"⁴⁵. De hecho la implicación de altos miembros del gobierno mexicano en el narcotráfico fue recurrente, por lo que el tráfico de drogas y las posibles vinculaciones entre los narcotraficantes y los funcionarios del gobierno contribuyeron a aumentar las dudas y temores que se habían generado en torno a la capacidad del gobierno mexicano de controlar y erradicar el tráfico ilícito de estupefacientes. Los Estados Unidos aprovecharon esta coyuntura para presionar a México a través del ataque constante de la prensa norteamericana, la cual criticaba el alto nivel de corrupción existente entre los cuerpos policíacos.

La reacción mexicana no se hizo esperar, diversos funcionarios participaron en la campaña "en defensa por la nación", respondiendo con firmeza a las acusaciones estadounidenses. El nacionalismo tradicional provocado en México por cualquier crítica directa a las instituciones

⁴⁵ González, Juan. "El impacto de las audiencias Helms en la relación bilateral", en Carta de Política Exterior Mexicana, Año VI, No. 2, abril-junio, México, 1986, p. 8.

mexicanas que emanara del gobierno estadounidense formó una mezcla de fuertes ataques y reclamaciones.

Las opiniones del senador Helms y por otra parte, los serios problemas financieros de México agravados por el desplome de los precios internacionales del petróleo a principios de 1986, marcaron el momento más difícil en el manejo de la relación. "El 8 de marzo de 1986 el gobierno estadounidense cerró 75% de las garitas aduanales con México, argumentando la búsqueda de drogas y armas introducidas por terroristas libios. Un mes después, el 16 de abril, la embajada de Estados Unidos en México suspendió la expedición de visas hasta agosto con el pretexto de razones de seguridad ante posibles acciones terroristas"⁴⁶. Como se puede observar, el gobierno de Estados Unidos siguió ejerciendo presión sobre el gobierno mexicano, lo cual formó parte de la estrategia norteamericana para lograr que México efectuara reformas económicas y políticas así como también que cambiara el rumbo de su política exterior, sobre todo respecto a Centroamérica.

Las fricciones de los dos países durante el gobierno de Miguel de la Madrid difícilmente puede explicarse sólo por el narcotráfico. Sin embargo la muerte de Camarena motivó una serie de reclamaciones contra el gobierno mexicano ante las amenazas de Washington de negarle la certificación⁴⁷, por lo que tuvo que permitir que la DEA emprendiera la búsqueda contra los implicados.

La política unilateral norteamericana repercutió de manera trascendental dentro de la relación bilateral. Las certificaciones que aparecen en las leyes anti-narcóticos

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ La Ley Antidrogas de 1986 creó la certificación, la cual obliga al Ejecutivo estadounidense a presentar al Legislativo un informe anual sobre la cooperación de varios países con el gobierno de Estados Unidos en materia de narcotráfico. Según

norteamericana de 1986 y 1988, constituyeron otra forma de presión en la cual se mostró claramente la asimetría de poder que existe entre México y Estados Unidos ya que la no - certificación, puede traducirse en un severo deterioro en la relación bilateral, puesto que el gobierno norteamericano llega a perjudicar la economía de los países no certificados, a través de medidas arancelarias y bloqueos comerciales.

Después del caso Camarena y las audiencias Helms, la relación entre ambos países se vio afectada significativamente, ya que el gobierno norteamericano siguió una política de presión hacia México a través de las campañas de desprestigio y las certificaciones.

Lo anterior trajo fuertes repercusiones tanto económicas como sociales hacia México, pero el presidente Miguel de la Madrid ratificó el compromiso de su administración en la lucha contra el tráfico de drogas señalando que se destinaron considerables recursos humanos y materiales comprometiendo a la Procuraduría General de la República, el Ejército y la Armada a través de la implementación de diversas acciones a lo largo del territorio nacional.

Como podemos observar los intereses nacionales del país se encuentran estrechamente relacionados con la soberanía, la seguridad y la autodeterminación del país y a pesar de los obstáculos la Política Exterior se planteó tal como lo muestra el PND, presentado por el poder ejecutivo, con la misma trayectoria que había seguido.

El problema de los narcóticos es prioritario para Estados Unidos y su resolución goza de un fuerte apoyo entre la mayoría del público estadounidense. Los narcóticos constituyen quizá, el problema más serio entre México y Estados Unidos durante el periodo 1982-1986. Esto es

esta ley, aquel país que no haya ayudado en el combate a las drogas no será certificado y se hará acreedor a sanciones económicas por parte de la Unión Americana.

así, por que el tráfico de drogas no es fácilmente controlable por ninguno de los dos gobiernos y las consecuencias para ambas sociedades son profundas y perdurables.

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari

Capítulo 2

2.1. La relación de México con Estados Unidos

En el periodo de la Guerra Fría, la polarización del mundo entre el bloque socialista y el capitalista, determinó las prioridades de la política exterior estadounidense: Contener la amenaza soviética y apoyar el avance del capitalismo sobre el socialismo. Por lo que México se convertía para Estados Unidos en una prioridad en tiempos de crisis.

Sin embargo, a finales de la década de los ochenta las circunstancias mundiales presentaron cambios sustanciales con la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 y la posterior desaparición de la Unión Soviética en diciembre de 1991, dando así no sólo por terminada la Guerra Fría sino dando paso a un esquema unipolar.

Este nuevo orden mundial trajo consigo dos variantes que representarían sustancialmente esta nueva etapa: la consolidación de tres grandes centros económicos, como lo son: América del Norte, la Unión Europea y el Pacífico Asiático y una agenda multilateral que toma en cuenta temas como el narcotráfico, la migración y el medio ambiente, suplantando a la antigua agenda de desarme, desarrollo y pobreza⁴⁸.

Esta nueva realidad internacional facilitó las condiciones para un acercamiento formal entre

⁴⁸ Solana, Fernando. 5 Años de Política Exterior. Ed. Parrúa, México, 1994, p.98.

Estados Unidos y México. La caída del bloque socialista permitió a la Unión Americana girar su atención hacia su zona de influencia natural y por consiguiente en los intereses económicos del área.

Bajo este marco, en noviembre de 1988, los presidentes electos Carlos Salinas de Gortari y George Bush se reunieron por primera vez en una visita no oficial en la ciudad de Houston, Texas. Como se recordará, "desde 1977, los encuentros entre los presidentes de las dos naciones han llegado a ser acontecimientos periódicos, casi siempre anuales; (y) en algunos años -1978, 1980, 1985, 1987-no los ha habido"⁴⁹. No obstante, en esta ocasión las circunstancias se presentaron de manera diferente.

Al sentarse a la mesa "los mandatarios reconocieron que la vecindad era un hecho inalterable, pero no así los mecanismos de entendimiento y colaboración que demandaban las sociedades de ambos países".⁵⁰ Ahí se construyó un diálogo 'franco y directo' estableciendo entre ambos la 'relación constructiva' y la 'buena química', que a la postre sería caracterizada como 'la relación especial entre ambos presidentes'.⁵¹

Por la complejidad que existía en varios temas de la agenda y por la coincidencia en la suma de voluntades para lograr soluciones se habló de un nuevo espíritu bilateral, fincado en un marco de mutuo respeto. Con la insistencia de abrir una nueva era de amistad y de mantener un trato respetuoso, el gobierno mexicano subrayó la necesidad de un acercamiento que permitiera resolver los múltiples problemas derivados de las relaciones

⁴⁹ Castañeda, Jorge y Pastor, Robert, *Op. Cit.*, p.175.

⁵⁰ Rozental, Andrés, *La Política Exterior de México en la era de la modernidad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.72.

⁵¹ Carlos Fazio, "Probará Bush con México su estrategia Latinoamericana", en *Proceso*, núm. 638, p.42.

entre dos países vecinos fuertemente desiguales. Así México y Washington impusieron un enfoque constructivo y de consulta para normar los temas de la agenda.

La reunión estuvo dominada por los asuntos económicos: el comercio y la deuda externa mexicana; aunque también se pasó revista a los temas relacionados con Centroamérica, y de manera particular, se abordó el asunto de la migración y el narcotráfico. Se esperaba que los presidentes definieran las características básicas de las áreas más espinosas en la relación bilateral.

A dicho encuentro, cuya duración fue de tres horas, se le calificó como "el inicio de una cercana relación entre los dos presidentes"⁵². Lo singular de la reunión fue el reconocimiento a nivel gubernamental del inicio de 'una nueva relación' entre México y Estados Unidos. Para ratificar lo anterior, Bush declaró en ese momento que la reunión con Salinas "era sólo una visita para manifestar la importancia que yo le otorgo a las relaciones entre México y Estados Unidos"⁵³.

De esta forma, la reunión de Houston, que si bien se trató de un acercamiento informal dada las condiciones de los protagonistas, también fue calificada como un acierto político para el futuro de las relaciones entre ambos países, pues hubo un acercamiento en función de la vecindad y se entró en una nueva etapa de negociaciones y de mutua cooperación en los distintos problemas que aquejaban a las dos naciones. "A partir de este diálogo informal, el presidente electo George Bush propuso la necesidad de lograr un entendimiento franco que diera pie a establecer una relación cordial. Para ello se comprometió a que su gobierno

⁵² The New York Times, 23 de noviembre de 1988.

⁵³ *Ibidem*.

brindaría el apoyo político a las acciones que llevaran a este fin⁵⁴. En nuestro país esta actitud se percibió como un paso muy importante en el preámbulo para cambiar la relación de Estados Unidos hacia México.

Históricamente, "la relación personal entre los dos presidentes (ha tenido) una gran importancia para México porque es mucho lo que depende de la estimación que haga el jefe del Ejecutivo Mexicano sobre la postura y la disposición de su homólogo norteamericano hacia México"⁵⁵. Así 'el espíritu de Houston', como se le conoce a dicho encuentro, mostró en primer lugar, la coincidencia de intereses entre ambos proyectos gubernamentales, y en segundo plano, los cimientos de una estrecha amistad personal entre ambos gobernantes.

Después del encuentro de los dos presidentes electos, Salinas declaró que durante su administración se abrían espacios cerrados, es decir, se comprometió a no poner obstáculos en la investigación de toda sospecha que tuviera relación con el narcotráfico, a pesar de la fuerte presión de la opinión pública.

Sin embargo, bajo el contexto internacional descrito anteriormente, al momento que Carlos Salinas de Gortari asume la presidencia de México, recibe un país profundamente débil debido a la crisis de endeudamiento ya que contaba con grandes índices de inflación, devaluación del peso mexicano, parálisis en las inversiones productivas que requería el país y sobretodo una pérdida de confianza y autoestima ante los ojos de la sociedad internacional.

⁵⁴ Ramos, José Ma. "La política exterior de México: tendencias recientes", en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 26, INIR, SER, año 7, México, 1990, p.9.

⁵⁵ Castañeda G. Jorge y Pastor A. Robert. Op. Cit., p. 184.

Por lo tanto, los cambios radicales en política exterior fueron consecuencia de la difícil situación interna que prevalecía en el país al comienzo de la administración de Salinas, una economía estancada y una crisis de legitimidad política que fue acrecentándose después de las elecciones de 1988.

Sin embargo, la política exterior recibe un nuevo impulso al darle un mayor activismo en el contexto mundial, prosigue con la estrategia diplomática de enarbolar y defender los principios de nuestra política exterior y del derecho internacional, así como diversificar las relaciones bilaterales y multilaterales sobre todo en los aspectos políticos y económicos.

El propósito fundamental de la política exterior de Salinas de Gortari fue el lograr la reinserción de México en el nuevo contexto internacional, pues el fin de la guerra fría, el derrumbamiento de bloque socialista y el unipolarismo militar dieron paso a nuevas oportunidades para que nuestro país se configurara en la nueva realidad internacional.

La nueva política exterior de México trataba de comprender y aceptar la creciente globalización del planeta y elegir una estrategia más apropiada. Un elemento central de esta estrategia era evitar aquellos conflictos diplomáticos con Estados Unidos que pudieran poner en peligro el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por otro lado, al referirse a Estados Unidos desde un enfoque geopolítico, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece que "con ese país se propiciará una relación basada en la dignidad, la amistad y el respeto, que reconozca sin embages la importancia que para ambos tiene una relación sana, inevitablemente intensa"⁵⁶. En este sentido, el Plan hace

⁵⁶ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, p.9.

referencia a la cooperación entre ambos países sobre todos los temas que incluyen la agenda, particularmente migración, comercio y narcotráfico⁵⁷.

Con base en lo anterior, el Presidente dejaba clara la estrategia de política exterior con los Estados Unidos: Una creciente interdependencia ante los retos políticos, económicos y sociales de la propia relación bilateral.

El invierno de 1988-1989, México y Estados Unidos coincidieron en los cambios de gobierno. El primero de diciembre de 1988, Salinas de Gortari tomó posesión, mientras que George Bush lo hizo el 20 de enero de 1989. Esta situación constituyó una valiosa oportunidad para que los mandatarios establecieran las bases para cimentar una nueva relación. Con el cambio de presidentes, se empezó a hablar acerca de que debería existir una modificación en las políticas o acciones de cada país. Este cambio debería de reducir las desventajas y fomentar la comprensión mutua. Este objetivo era viable en la medida en que ambos gobiernos habían reconocido que las divergencias innecesarias eran un obstáculo para la cooperación o para reducir los conflictos⁵⁸. Las constantes discrepancias entre los funcionarios de ambos países hicieron que la relación bilateral demandara un nuevo entendimiento.

De esta forma se llevó a cabo una simultaneidad en el cambio de poderes de los dos países, en donde desde el principio se manifestó una conciliación de intereses basados en la cordialidad y cambio de actitudes.

⁵⁷ Para efectos del presente trabajo sólo se tratarán estos temas por considerarlos de más incidencia en la relación bilateral.

⁵⁸ Ramos, José Ma. "La política exterior de México y Estados Unidos: Tendencias recientes", en Revista Mexicana de Política Exterior, p.8.

Estos indicios quedaron reforzados, cuando durante la comparecencia ante el comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, James Baker, el secretario de Estado designado por George Bush, adelantó que el nuevo gobierno daría 'un trato especial' a México, en el marco de una política más pragmática y que parecía querer dejar atrás los ceñidos contenidos ideológicos.

Por lo mismo, se evitaban las sorpresas bilaterales, dando a conocer al otro gobierno las decisiones favorables o desfavorables antes que a la prensa. "Desde 1989, a propuesta de México, acordamos separar las distintas áreas de nuestra relación, para que los problemas que pudieran surgir en alguna de ellas no contaminaran a todas las demás, como ocurrió muchas veces en el pasado"⁵⁹. Por momentos, varios temas de la agenda fueron conflictivos para la burocracia y en muchas ocasiones por la voluntad de Salinas y Bush, encontraron una respuesta satisfactoria, principalmente en el TLCAN.

A pesar de la buena disposición de ambos gobiernos y de la atmósfera de cordialidad en las relaciones México-Estados Unidos que reinó durante la administración Bush surgieron fricciones en torno al tráfico de drogas, "el tema del narcotráfico generaría todavía tensiones adicionales entre México y Estados Unidos durante el resto del año a pesar de que, en su campaña presidencial el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, se esforzaría por minimizar las diferencias entre los dos países"⁶⁰. Sin embargo, el presidente Bush endosó los esfuerzos de México en el combate contra las drogas y solicitó al Congreso estadounidense seguir proporcionando ayuda al gobierno mexicano durante este proceso.

⁵⁹ Solana, Fernando, 5 Años de Política Exterior, p. 99.

⁶⁰ Francisco Gil Villegas, "Las Relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", en Lorenzo Meyer (comp.), México-Estados Unidos 1988-1989, El Colegio de México, México, 1990, p. 126.

La armonía bilateral prevaleció aún a pesar del secuestro del Dr. Álvarez Machain. Aparentemente, los dos presidentes estaban mutuamente de acuerdo en aislar los incidentes que pudieran causar disputas y no ligarlos a aquellos temas que merecían mayor importancia.

Durante los primeros días de octubre, Salinas lleva a cabo su primera visita a Estados Unidos, ya como presidente en funciones. Esta sería la tercera entrevista sostenida entre ambos presidentes; antes se habían reunido en Houston, y después en París en el marco del bicentenario de la Revolución Francesa.

Esta visita a las ciudades de Washington y Nueva York demostró claramente que Estados Unidos era una pieza internacional básica del programa de gobierno del presidente Salinas, de hecho las actividades programadas para tal ocasión proporcionaron datos interesantes. En su discurso ante la sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos, Salinas señaló que "ha llagado el momento de construir una nueva relación a salvo de mitos y desconfianza, de abuso y recriminaciones: una relación de diálogo permanente entre nuestras naciones, respetuosa de las diferencias que nos constituyen."⁶¹ Con ello el presidente ratificaba una vez más el propósito de configurar una convivencia menos azarosa y más productiva para ambas partes.

Al final de su discurso, el presidente proyectó nuevamente una voluntad política conciliadora, encaminada de manera sistemática al entendimiento y la cooperación. "Esta es la esencia de una nueva amistad que aguarda impregnar cada ámbito de contacto entre México y

⁶¹ Presidencia de la República. "Discurso del Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, ante la Sesión Conjunta del Congreso de Estados Unidos de América", Washington, 4 de octubre de 1989.

Estados Unidos de América⁶² En virtud de lo anterior, era de esperarse que México buscaría las pautas de cooperación para fortalecer su relación con Estados Unidos, sobre todo en aquellos asuntos en los que se pudieran evitarse las controversias, y mantener los problemas de naturaleza política, como el narcotráfico, en un escenario menos politizado y sin enfrentamientos.

El alto número de entrevistas presidenciales de Salinas de Gortari y Bush —en once ocasiones— demuestra que la mayoría de las decisiones importantes estuvieron en sus manos. En ocho de las entrevistas Salinas-Bush el tema central fue la negociación del TLCAN y después el narcotráfico. Desde las primeras ocasiones en que intercambiaron opiniones ambos presidentes, habían manifestado una singular receptividad para buscar soluciones a los problemas comunes de sus respectivos países. Los encuentros indicaban que había razón para ser optimista, ya que “la relación personal entre los dos presidentes, tiene una gran importancia para México porque es mucho lo que depende de la estimulación que haga el jefe del ejecutivo mexicano sobre la postura y la disposición de su homólogo norteamericano sobre México”⁶³ y estas condiciones existían claramente entre ambos. De esta forma, el presidente Salinas expresó en su tercer informe de gobierno que: “la actitud respetuosa del gobierno del Estados Unidos hacia México y una nueva disposición, ajena de mitos y prejuicios, han permitido cambiar nuestras complejas y difíciles relaciones, al destacar las coincidencias y al aprender a dirimir y respetar nuestras diferencias”⁶⁴.

Por primera vez en la historia de ambos países, los mandatarios coincidieron en un mejoramiento en las relaciones bilaterales respondiendo a dos circunstancias: la primera es

⁶² Presidencia de la República. “Discurso del Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, ante la Sesión Conjunta de Congreso de los Estados Unidos de América”, Washington, 4 de octubre de 1989.

⁶³ Castañeda, Jorge y Pastor, Robert. *Op.cit.*, p. 184.

⁶⁴ Presidencia de la República. Tercer informe de gobierno, México, 1992, p. 16.

que George Bush puso en orden a su administración en lo referente a los asuntos con México; y la segunda, establecer con México una relación de cooperación, significaría dejar atrás el esquema de defensa que había manejado durante muchos años, lo cual incentivó una integración económica en vez de negarla, dando por resultado un importante tratado de libre comercio.

2.2. Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Uno de los temas de la agenda bilateral con Estados Unidos de gran importancia para el desarrollo económico de México es el relativo al intercambio comercial entre ambos países. Para México la cercanía con el mercado estadounidense presenta un enorme potencial para fortalecer la base exportable y elevar los niveles de vida de la población, ya que la demanda de productos mexicanos en la Unión Americana es una importante fuente de divisas para nuestro país por tratarse de uno de los mercados más grandes del mundo.

Sin embargo, debido a las circunstancias económicas por las que atravesaba México, la inserción de nuestro país en la nueva realidad internacional requería de un novedoso programa económico. Durante los primeros meses de su administración, Salinas de Gortari trató de restablecer la credibilidad de los centros financieros internacionales por medio de ciertas medidas económicas como el de continuar con el programa de estabilización de precios y de ajuste macroeconómico, así como un fuerte impulso a la privatización y desregulación de diversos aspectos de la inversión extranjera.⁶⁵

Gracias a este nuevo enfoque y al programa económico del gobierno de Salinas, que despertaba simpatías en Washington, se logró un alivio sustancial en materia de la deuda, primeramente se firmaron acuerdos con el FMI y con el BM donde ambos otorgaron la aprobación y apoyo al programa de estabilización y reestructuración económica de México, en realidad, los acuerdos favorables que se lograron fueron posibles ya que previamente

⁶⁵ Rozental, Andrés. La política exterior de México en la era de la modernidad, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 46.

fueron negociados con el Departamento del Tesoro y de la Reserva Federal de Estados Unidos, dando como consecuencia el Plan Brady, es decir, una nueva estrategia de reducción de la deuda.

Asimismo, la visión de que la inversión estadounidense constituía la única solución frente al estancamiento económico, mantuvo un acercamiento a Estados Unidos sobre asuntos que no estaban relacionados con la política económica pero que incidían en la relación: cooperación más estrecha en la lucha contra el narcotráfico y la migración.

En octubre de 1989, Salinas destacó ante el congreso estadounidense "México ha saneado sus finanzas. Hoy tenemos una economía más abierta, encaminada a las exportaciones. Las empresas privadas tienen una considerable fortaleza financiera. La planta productiva es más eficiente y está en mejores condiciones para enfrentar la competencia extranjera"⁶⁶

Por otro lado "En México, la exitosa renegociación de la deuda externa y el programa de ajuste y reforma económica del presidente Salinas de Gortari, atrajeron la atención mundial"⁶⁷. Sin embargo los capitales extranjeros no fluían en los montos requeridos para volver a emprender el crecimiento de la economía, ya que, por una parte, la atención de Europa Occidental se centraba en su mismo continente, gracias al desmoronamiento del bloque socialista, buscando así, una integración más amplia. Por otra parte, los inversionistas asiáticos, principalmente japoneses, no se sentían seguros para venir con su capital a México debido a las experiencias sufridas por la crisis financiera de 1982.

Carlos Salinas de Gortari, "Estados Unidos de América", en El Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, México, octubre de 1989, p. 275.

Fuentes-Berain, Sandra, "México y Canadá en la nueva frontera norte", en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 44, México, julio-septiembre de 1994, Secretaría de Relaciones Exteriores, IMRED, p. 20.

Con el propósito de combatir esta tendencia a principios de 1990, el presidente de la República realizó una gira por Europa y asistió al Foro Económico Mundial en Davos, Suiza; aprovechando la ocasión presenta un panorama de su política económica y promueve negocios entre México y otras naciones principalmente con Estados Unidos.

En junio de 1990, durante la reunión del presidente Salinas con su homólogo Bush en Washington, ambos mandatarios anunciaron su intento de eliminar, gradual y totalmente, todas las barreras comerciales entre los países, por medio de un tratado de libre comercio. Como sabemos, los tratados internacionales y, en especial los acuerdos de libre comercio han sido instrumento que conllevan a los países signatarios a una paulatina apertura económica e integración regional. Un tratado de libre comercio es "un conjunto de reglas que los países acuerdan para vender y comprar productos y servicios"⁶⁸.

Empezando con la renegociación de la deuda de México en 1989-1990, la elaboración del Plan Brady para la reducción de la deuda, y finalmente la iniciativa un Tratado de Libre Comercio (TLC), la administración Bush realizó un apoyo considerable.

En el mes de marzo de 1990 se anunció que se habían iniciado las discusiones preliminares para la formalización de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos. Y un mes más tarde, el Senado de la República inauguró el Foro Nacional de Consulta sobre Relaciones Comerciales de México, cuyas conclusiones apoyaron la conveniencia de firmar un acuerdo de esa índole.

⁶⁸ SECOFI. Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, México, Noviembre de 1992, p.56.

Inicialmente el gobierno mexicano pretendía buscar la reciprocidad con Estados Unidos mediante acuerdos sectoriales, sin tener que llegar en un corto plazo a un TLC no obstante, al no ver resultados satisfactorios, en abril de 1990, durante su segunda gira a Estados Unidos, Salinas señaló: "Hoy continuaremos con nuestra negociación comercial con Estados Unidos como lo hemos hecho en el pasado: sector por sector. Pero queremos ir más adelante. El día de hoy con la relación comercial con Estados Unidos hemos llegado a un acuerdo sobre lo que se puede exportar de México a Estados Unidos, bueno, queremos llegar a un acuerdo sobre lo que no se puede exportar, de tal manera que el resto tenga toda la libertad de desplazarse entre ambos países".⁶⁹

A partir del mes de abril de 1990, el Presidente de México convocó al senado a realizar un debate sobre las condiciones de lo que se considerarían las nuevas relaciones comerciales en el mundo para así ratificar la importancia de mercados como el europeo y el norteamericano. El Senado de la República consideró que sería benéfico para México negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos atendiendo la cercanía geográfica, la historia de ambos países en materia comercial y la complementariedad de las dos economías.

Además, México consideró que sería un instrumento que debía ser compatible con su nueva estrategia de desarrollo; sin limitar sus márgenes de acción política, ya que Norteamérica como región es el principal socio comercial de México y donde nuestro país realizó alrededor del 68% de sus ventas externas en 1990⁷⁰.

⁶⁹ Carlos Salinas de Gortari, "Estados Unidos de América", en El Gobierno Mexicano, p. 151.

⁷⁰ Davila, P. Consuelo, "La dimensión política de la relación entre México y Estados Unidos, 1989-1993", en La nueva relación de México con América del Norte, México, UNAM, 1994, p.88

En septiembre de ese año, el presidente Bush informó al congreso estadounidense su intención de iniciar negociaciones con México para la firma de un TLC. Los planteamientos que se hicieron en la etapa de análisis y consulta previa al inicio de las negociaciones de un acuerdo 'estrictamente comercial', fueron lo suficientemente trascendentales como para que el gobierno de Canadá, decidiera sumarse a las negociaciones de un tratado único. En un principio, dichas negociaciones fueron de carácter bilateral y luego en 1991 Canadá solicitó participar el eventual tratado norteamericano de libre comercio. Desde el principio, el acuerdo y la inclusión de Canadá garantizaron a México un acceso seguro y estable al mercado de Estados Unidos.

En febrero de 1991, los presidentes de Estados Unidos y México, así como el Primer Ministro canadiense, Brian Mulroney, anunciaron formalmente su intención de buscar el llamado NAFTA (North America Free Trade Agreement) o TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)⁷¹ y en marzo del mismo año, el presidente Bush solicitó una extensión de dos años del procedimiento de la "vía rápida" (*fast track*)⁷².

En los meses previos a la votación en el Congreso estadounidense sobre la extensión del *fast track*, el gobierno mexicano contrató un amplio equipo de cabildeo y abogados para apoyar el TLCAN. "El gobierno salinista aplicó estrategias de cabildeo prácticamente con todos los actores políticos fundamentales, pero realizó un esfuerzo especial para establecer vínculos con los congresistas latinos con el fin de lograr la aprobación de la denominada 'vía

⁷¹ En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se buscaban un conjunto de reglas acordadas por Canadá, los Estados Unidos de Norteamérica y México, para vender y comprar productos en la región que especificarán el ritmo y las etapas en que se eliminarán los permisos, las cuotas, las licencias y, particularmente, las tarifas y aranceles.

⁷² El procedimiento de la vía rápida permite al ejecutivo norteamericano presentar al Congreso acuerdos en materia comercial sin posibilidades de ser modificados por los legisladores, quienes se deben limitar simplemente a aprobarlos o a rechazarlos.

rápida' del TLC en el Congreso"⁷³. La experiencia exportadora con los Estados Unidos requirió fortalecer la presencia negociadora de México para asegurar el acceso de los productos mexicanos y reducir la vulnerabilidad de los mismos ante decisiones unilaterales.

Así en diciembre de 1991, Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial señalaba que el proceso de negociación del TLCAN "no es cautivo de los ciclos económicos de corto plazo ni de fechas predeterminadas"⁷⁴, insistía que en enero de 1992 se tendría el primer texto completo consolidando dicho acuerdo y después de intensas negociaciones el 17 de diciembre de 1992 los mandatarios de los tres países firmaron el documento final del tratado.

Respecto a la relación bilateral México-Estados Unidos, el TLCAN rompió "... el mito de que no puede haber una relación cordial y de cooperación entre países con diferente nivel de desarrollo"⁷⁵. Esta vigencia mexicana en la forma del TLCAN reflejó con claridad la alta prioridad que este acto tenía en la agenda de las políticas exterior e interior por las consecuencias que el tratado tendría en el crecimiento económico. De hecho, la importancia del TLCAN quedó manifiesta desde sus inicios.

Para lograr la entrada en vigor del TLCAN fue necesario que se hicieran algunos ajustes a la negociación que se realizó con el gobierno de George Bush. Al llegar a la Casa Blanca el demócrata William Clinton, los tres gobiernos negociaron dos acuerdos paralelos al TLCAN

⁷³ García y Griego, Manuel y Vera Campos Mónica "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México - Estados Unidos" en Nueva Agenda Bilateral en la relación México-Estados Unidos. ITAM, México, 1998, p. 122.

⁷⁴ Ramos, Aurelio. "No es cautivo de fechas predeterminadas" en Excelsior, 17 de diciembre de 1991, Primera plana.

⁷⁵ Rozental, Andrés. On.Cit., p. 65.

en materia del medio ambiente y el otro de cooperación sobre asuntos laborales, los cuales fueron firmados en septiembre de 1993. Sin embargo la exigencia de estos acuerdos no fue furtiva, ya que cada uno de ellos tiene una importancia significativa.

Los desacuerdos generados por la ecología tienen orígenes diversos en el marco de las negociaciones del TLCAN, diferentes grupos ecologistas estadounidenses y canadienses denunciaron el nivel alarmante de la contaminación del agua y de la atmósfera, propiciada por las empresas maquiladoras instaladas al otro lado de su frontera. Como testimonio, con la finalidad de confirmar los temores de aquellos que aseguran que en México no se respeta la preservación del medio ambiente, en marzo de 1992 salió a la luz pública que en Texas, a menos de treinta kilómetros de la línea fronteriza, se construían tres cementerios de desechos tóxicos y radioactivos por parte de empresas estadounidenses que llegaron a ese lugar a realizar proyectos vedados en otro punto del territorio.

Ante tales circunstancias, dentro del acuerdo comercial las cuestiones ambientales son referidas en varias ocasiones. La primera y más significativa se ubica en el preámbulo en el que los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá se declaran decididos a que todas las acciones del tratado sean emprendidas de manera congruente con la protección y conservación del ambiente. Esta declaración, aunque no tiene un carácter normativo específico, es de gran significación, pues debe tomarse como guía para la interpretación del texto del tratado, introduciendo así en todos y cada uno de los artículos y nexos, la necesidad de equilibrar el desarrollo con la ecología. El tratado da mucha importancia a los asuntos ambientales y una atención a la defensa del entorno natural, en forma tal que las disposiciones responden al compromiso con el medio ambiente.

Respecto al medio ambiente, las negociaciones se concentraron en las funciones de la comisión, los mecanismos financieros y las sanciones para garantizar la aplicación de acuerdos.

Por otra parte, los acuerdos comerciales tienen como propósito fortalecer el intercambio de bienes, capitales y servicios. Por ello, para poder participar y competir, los países signatarios deben incrementar su capacidad de producción. Tal capacidad reside en el estímulo a las inversiones, en las características de la infraestructura productiva y, de manera fundamental, en su capital humano, esto es, en sus trabajadores. De tal suerte, resulta evidente que el trabajo y los trabajadores constituyen elementos centrales de los acuerdos comerciales. A partir de estas consideraciones, se reconoce que las condiciones de vida y de trabajo influyen en el curso de los proyectos productivos y comerciales, por lo que es necesario asegurar mejores condiciones de empleo y mayores niveles de bienestar para los trabajadores a fin de contribuir efectivamente al desarrollo económico y social que se pretende lograr a través de los referidos acuerdos comerciales. Por lo tanto el acuerdo en materia laboral quedó enfocado básicamente a la protección de los derechos laborales.

Durante la negociación de los acuerdos paralelos, México sostuvo dos principios: respeto a la soberanía de cada país y la oposición a que los acuerdos se tradujeran en medidas proteccionistas.

Finalmente los tres países expresaron en dicho documento, las aspiraciones de promover el empleo y el crecimiento económico; aumentar la competitividad de las empresas en congruencia con la protección del ambiente; así como de impulsar el desarrollo sostenible, proteger y hacer efectivos los derechos laborales y mejorar las condiciones de trabajo.

A partir de los temas comerciales y de los acuerdos paralelos sobre medio ambiente y asuntos laborales se generó una tendencia a la resolución coordinada de algunos asuntos. El TLCAN también fue el punto de partida de una nueva dinámica en las relaciones fronterizas con Estados Unidos. Ejemplo de ello es el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, el Banco de Desarrollo de América del Norte y el Plan Integral Ambiental Fronterizo. México y Estados Unidos acordaron enfrentar fenómenos en su relación bilateral cuyo tratamiento se caracterizó por la implementación de soluciones conjuntas basadas en la cooperación y la concertación.

La aplicación y administración del tratado quedó a cargo de la Comisión de Comercio, ésta es la institución central del tratado y se integra por ministros o funcionarios a de nivel gabinete designados por cada país. En su trabajo cotidiano fue auxiliada por comités y grupos de trabajo diversos, compuestos por funcionarios de los tres gobiernos. El secretariado compuesto por secciones nacionales a través de una oficina permanente de la respectiva sección brindó apoyo técnico y administrativo a la Comisión de Comercio.

Se llevaron a cabo más de treinta reuniones divididas en siete reuniones ministeriales sobre negociaciones, diecisiete reuniones plenarias de negociaciones, ocho rondas de negociaciones sobre los acuerdos paralelos y varias reuniones y entrevistas no plenarias que culminaron con la firma del TLCAN y acuerdos paralelos en materia ambiental y laboral.

El TLCAN constó de un preámbulo, ocho partes, 22 capítulos y sus respectivos anexos. Estos últimos establecen especificaciones sobre diversos temas. De particular importancia por sus implicaciones económicas, administrativas y políticas son: la segunda parte, relativa al comercio de bienes; la quinta parte, sobre inversión, servicios y asuntos relacionados; y la

séptima parte, que especifica las disposiciones administrativas e institucionales en la cual se incluyen los procedimientos para la solución de controversias.

Finalmente el 17 de noviembre de 1993, la Cámara de Representantes aprobó, con un buen margen de votos a favor, la pertinencia del TLCAN⁷⁶ para los Estados Unidos. Para el término de dicho año, los tres países signatarios habían cumplido con los requisitos legales para estar en condiciones de que el acuerdo entrase en vigor el primero de enero de 1994.

Esto significó para México no sólo la reinserción de nuestro país a la economía mundial sino también la oportunidad de estrechar la relación política y económica con Estados Unidos.

⁷⁶ El tratado establece reglas y principios para la coordinación de políticas macroeconómicas entre los tres países: propicia la libre circulación de bienes y servicios; establece garantías recíprocas a la inversión y expresa compromisos conjuntos en materia de normas laborales fundamentales. De manera destacada define un plazo de 15 años para su plena vigencia, al que se llegará luego de superar tres etapas anteriores en las que se eliminarán en proporciones diversas los aranceles, permisos, cuotas, licencias y tarifas impuestas a la circulación de bienes y servicios. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un acuerdo que se caracteriza, entre otros, por los siguientes aspectos: eliminar gradualmente las barreras arancelarias; establecer reglas para la libre circulación de bienes, servicios y capitales en la región (excluyendo la libre circulación de personas); coordinar políticas macroeconómicas entre los tres países frente a otros bloques o naciones ajenas al pacto; conservar la soberanía nacional; mantener la observancia de la legislación propia de cada país y asegurar su administración transparente a través de las instituciones nacionales; proteger la fuerza de trabajo nacional y al empleo permanente en el territorio propio y conservar los límites territoriales.

2.3. Migración

La migración es un problema que sin duda alguna, afecta a ambos lados de la frontera norte, pero de manera distinta. También es el caso más evidente de interdependencia. La frontera ha servido para la penetración de trabajadores mexicanos indocumentados a la Unión Americana. Las causas principales del problema están insertas en una compleja red de relaciones económicas y sociales entre los dos países: la vecindad geográfica, la falta de empleos, la diferencia en los niveles salariales y las oportunidades que los trabajadores mexicanos pueden encontrar en los Estados Unidos; son factores que contribuyen a la promoción y preservación de este fenómeno.

La proximidad geográfica ha contribuido al hecho de que más estadounidenses vivan en México que en ningún otro país del tercer mundo y más mexicanos residen en Estados Unidos que en otro país. En Los Ángeles hay una concentración de personas de ascendencia mexicana mayor que en cualquier otra ciudad salvo la de México. Para 1989 uno de cada tres mexicanos había estado en Estados Unidos, y casi la mitad declaró tener algún pariente viviendo allá.⁷⁷ De esta forma, debemos considerar que la migración es parte de una realidad más amplia: "Dos naciones ligadas no sólo por relaciones diplomáticas y comerciales, sino por una intensa interacción de sus sociedades"⁷⁸.

Por otro lado, en Estados Unidos, la migración de mexicanos hacia aquel país despierta sentimientos contradictorios, es decir, algunos la ven como algo que viola sus leyes, que

⁷⁷ Al Camp, Roderic. *La política en México*, Siglo XXI, México, 1995, p.68.

⁷⁸ Rozental, Andrés. "La nueva etapa en las relaciones México-Estados Unidos", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México, julio-septiembre de 1994, Secretaría de Relaciones Exteriores, IMRED, p.10.

pone en peligro la cohesión de su sociedad, que representa una carga para su comunidad y que le quita empleos a sus ciudadanos. El flujo migratorio hacia Estados Unidos ha sido considerado por algunos sectores estadounidenses como una amenaza para la nación, tanto por la recesión económica del país como por el alto índice de drogadicción en su población; por lo tanto el combate al narcotráfico asociado a la migración se ha convertido en el estandarte para justificar las restricciones de la política de inmigración de Estados Unidos⁷⁹. Para otros, constituye una fuente de riqueza por la diversidad cultural de los mexicanos y por que producen bienes y servicios que beneficiarán a toda la sociedad estadounidense.

Para México la migración significa recordar que aún no hemos alcanzado el nivel de desarrollo suficiente para poder ofrecer a la población todas las oportunidades que requieren y es una causa de fricción con las autoridades estadounidenses por los atropellos que sufren los que emigran al otro lado de la frontera.

Los trabajadores tienden a seguir al capital, especialmente cuando el desempleo y subempleo alcanzan niveles significativos. Para México las consecuencias económicas de esta relación han significado más oportunidades económicas para su población, y en algunos casos la posibilidad de emprender habilidades nuevas. Además buena parte de los salarios así generados es remitida a su lugar de origen para crear fuentes locales de capital.

Para Estados Unidos los beneficios económicos han sido sustanciosos y evidentes. Si bien la demanda de mano de obra no calificada se extiende a toda una variedad de categorías ocupacionales, los críticos claman que hay trabajadores estadounidenses desempleados.

⁷⁹ Weo, Morales Ofelia. "Percepciones de la población estadounidense sobre los inmigrantes documentados ante las negociaciones del TLC entre México y Estados Unidos", en La nueva relación de México con América del Norte, México, UNAM, FCPyS, 1994, p. 237.

Algunos grupos se muestran resentidos al verse desplazados por trabajadores inmigrantes procedentes de México, además se acusa a los empleadores de contratar trabajadores mexicanos al fin de ahorrarse el pago de ciertos beneficios e impuestos.

La visión que predomina en México es que la migración hacia Estados Unidos es en esencia un fenómeno económico, un asunto laboral del que se benefician los empleadores ya que los trabajadores mexicanos desempeñan actividades que los estadounidenses no desean realizar. Para el mercado laboral norteamericano los indocumentados se concentran en lo que algunos llaman el mercado de trabajo secundario lo cual significa que son relativamente pocos los trabajadores que compiten directamente con los indocumentados.

Por otra parte, los trabajadores mexicanos representan un subsidio a la economía de Estados Unidos, en el sentido de que ésta no tuvo que sufragar los gastos de manutención y preparación durante los años en los que el individuo llegó a la edad productiva.

Finalmente hay que tomar en cuenta que los empresarios que contratan migrantes mexicanos se ven beneficiados ya que pagan un salario mucho menor al establecido, por lo que obtienen una ganancia extraordinaria. México también se beneficia puesto que los mexicanos que trabajan en Estados Unidos son una importante fuente de captación de divisas con las llamadas 'remesas', es decir, el dinero que los trabajadores mandan a sus familias o que invierten en México, este rubro ocupa el cuarto lugar de importancia de ingreso después del turismo, con un monto anual total de 3,580 millones de dólares⁸⁰ y también la emigración representa la 'fuga de escape' ante el desempleo, lo cual trae consigo una demanda menor en su ciudad natal.

⁸⁰ Residentes mexicanos en Estados Unidos enviaron al país más de 3000 millones de dólares en 1993", en: Uno más uno, México 29 de diciembre de 1993, Sec. Economía, p.142-A.

Asimismo, la importancia política de la población México-norteamericana se ha venido acentuando en el ánimo de los presidentes por su influencia en el sureste de Estados Unidos tanto en el resultado de las elecciones locales como en el de elecciones nacionales.

Sin embargo, este fue el gran tema ausente de las negociaciones del TLCAN y el mejor ejemplo de que la voluntad de mantener en alto el nivel de cordialidad en las relaciones entre los gobiernos, no eliminó las tensiones que, a nivel de la sociedad estadounidense, se manifestaron como un rechazo.

Como podemos ver, Estados Unidos a lo largo de la historia ha desempeñado un papel fundamental para nuestro país, el gobierno mexicano siempre le ha dado un trato preferencial por muchas razones. Inicialmente por la vecindad geográfica, después por la relación comercial que hemos mantenido a lo largo del tiempo, y durante la administración salinista por que de esta relación dependía en gran medida el éxito o el fracaso del proyecto económico.

Según un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México cerca de 125 millones de personas viven fuera de su país de origen, de los cuales el veinte por ciento son mexicanos que viven en Estados Unidos²¹. Tal cantidad de mexicanos en la Unión Americana y la complejidad del fenómeno migratorio lo convierte en un tema primordial en la agenda binacional.

Considerando el gran número de personas de origen mexicano que viven al otro lado de la frontera, así como su crecimiento, al inicio del sexenio de Salinas de Gortari, la Secretaría de

²¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los Inmigrantes de la Frontera Sur, México, 4 de mayo de 1995, p. 34.

Relaciones Exteriores creó el Programa para las Comunidades en el Exterior cuyo propósito fue tratar de aquilatar el sentimiento de pertenencia a una cultura mexicana común y fortalecer su orgullo y oportunidades de desarrollo. La construcción de este programa se apoyó en la voluntad de las propias comunidades por encontrar solución a sus problemas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se establecieron objetivos concretos para proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior como son mejorar la efectividad de los consulados para brindar mejor apoyo, defender los derechos de los indocumentados, así como estrechar la coordinación de las diferentes entidades del Gobierno Federal que tienen programas de trabajo en la zona fronteriza⁸².

Por lo tanto, la intensificación del diálogo entre México y Estados Unidos para el establecimiento de medidas concertadas en materia migratoria se inició en el marco del Grupo de Trabajo Bilateral sobre Migración y Asuntos Consulares creado en 1987 y que a partir de 1990 se enfocó en la Comisión Binacional entre ambos países. En la última reunión se acordó el establecimiento del mecanismo de enlace a nivel federal, promovido por el gobierno de México desde 1989, para atender y prevenir los casos de incidentes de violencia en la frontera. A insistencia del gobierno de México, Estados Unidos aceptó disociar el fenómeno delictivo de la migración indocumentada y ambos países acordaron la realización de un estudio bilateral sobre el fenómeno migratorio.

Según el censo de 1990 la comunidad de origen mexicano existente en Estados Unidos era

⁸² Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. XV.

aproximadamente de 20 millones, de los cuales 15 millones eran mexicano-estadounidenses y 5 millones nacionales mexicanos, lo que representa casi el 10% de una población total de 250 millones de habitantes en ese país⁸³.

Asimismo, en febrero de 1990 se creó por decreto presidencial el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, con la finalidad de estrechar los lazos familiares, económicos y culturales entre los mexicanos de dicha comunidad y de mejorar e incrementar las relaciones con la población mexicana y con la que vive fuera de México a través de la promoción de proyectos de interés, ya que como tal, tiene un peso económico muy importante para nuestro país, por medio de la derrama de divisas, como son el envío de remesas por 4 mil millones de dólares a sus familiares en México, así como los ingresos por dos mil millones de dólares que se obtienen por sus visitas turísticas⁸⁴.

En materia de protección una preocupación central fueron los incidentes de abuso policiaco en contra de migrantes mexicanos por parte de agentes pertenecientes a diversas corporaciones tanto federales como estatales y municipales en Estados Unidos. Salinas señaló: "Quiero reiterar que en la protección a los derechos humanos y laborales de los trabajadores mexicanos migrantes en los Estados Unidos mantendremos todo el respaldo a nuestros compatriotas y fortaleceremos las acciones del gobierno. En la función consular México dispone de un importante instrumento para proteger los intereses de los nacionales en el extranjero, promover la imagen de nuestro país y alcanzar mayor presencia comercial."⁸⁵ Cabe señalar que para dar mayor cobertura en la protección de los inmigrantes

⁸³ Alora Torres, Eduardo. *Época*, No. 175, México, 26 de septiembre de 1994, p. 26.

⁸⁴ Rozental, Andrés. *La política exterior de México*, p. 126-128.

⁸⁵ Poder Ejecutivo Federal. *Quinto Informe de Gobierno*, México, 1994.

mexicanos en la Unión Americana, el Gobierno mexicano amplió el número de representaciones consulares: 51 en un universo de 250 ⁸⁶.

Como consecuencia del aumento del 100% del ingreso de indocumentados mexicanos en Estados Unidos, calculado en dos millones de personas por la patrulla fronteriza de San Diego entre los años de 1987 y 1993 ⁸⁷, ese país ha implementado una serie de medidas migratorias unilaterales, caracterizado por ser intimidatorias y violentas contra los mexicanos, como lo han sido construir una barda metálica en la frontera, la puesta en marcha de la Operación Bloqueo en septiembre de 1993 en las ciudades de San Diego, California y El Paso, Texas, bajo la coordinación de la Procuraduría de Justicia y el Servicio de Inmigración.

Así como las operaciones instrumentales en octubre de 1994 "Vigilante" (denominada también Portero o Guardián) en la frontera San Diego-Tijuana y "Salvaguarda" en el estado de Arizona, a las que se les han destinado una considerable cantidad de dólares para contratar más personal policiaco fronterizo y equipo sofisticado para detectar y detener en la misma línea divisoria el ingreso de los indocumentados a ese país.

Pero al acto xenofóbico más antimexicano que se ha efectuado contra nuestros indocumentados fue el orquestado por el gobernador californiano Pete Wilson con la Propuesta 187 conocida como "SOS" (*Save Our State*), en la que se menciona que no se deberá dar ningún tipo de asistencia social a los indocumentados y sus familiares ya que los excluiría de las escuelas y otros servicios públicos en California y que cualquier empleado

⁸⁶ Poder Ejecutivo Federal, Quinto Informe de Gobierno, México, 1994.

⁸⁷ Guerrero Ciprés, Salvador. "Sólo por Tijuana hasta 720 mil cruces legales a EU cada año". en La Jornada, México, DF. 26 de septiembre de 1994, p. 64.

del gobierno norteamericano, que se encuentre en el camino con alguien que parezca indocumentado, debe denunciarlo para ser expulsado inmediatamente.

El gobierno mexicano rechazó tajantemente la aprobación de esta propuesta, considerándola a todas luces denigrante y vejatoria para los connacionales en sus derechos humanos ya que se desataría una persecución contra cualquier persona que pareciera ilegal pues la ley los catalogaba como personas de segunda clase. Se elaboró un comunicado por parte del gobierno en contra de la política anti-migratoria y de corte racista del gobernador. Asimismo, nuestras representaciones diplomáticas se reforzaron para brindar atención a los indocumentados en caso de que se violaran sus derechos humanos.

El entonces subsecretario de Relaciones Exteriores, Andrés Rozental, ante los hechos dijo: "(...)reconocemos la naturaleza doméstica del SOS (*Save Our State*). Nosotros nos adherimos escrupulosamente al principio de no intervención en los asuntos internos de otros países . Pero en este caso, los mexicanos nos sentimos directamente afectados y nuestro gobierno no puede frenarse de expresar claramente su rechazo categórico y su compromiso a trabajar muy de cerca con todos aquellos que se oponen a derrotar la Propuesta 187(...)"⁸⁸

Se organizaron muchas protestas en ciudades norteamericanas donde predominaron los inmigrantes mexicanos y en la frontera de Tijuana se llevo a cabo la "Operación Dignidad" con la participación de la sociedad civil y en la que se emprendieron boicots comerciales a los productos californianos.

⁸⁸ García y Griego, Manuel y Vera Campos, Mónica. Op. Cit., p.123.

Sin embargo, la propuesta fue aprobada como referéndum en 1994 y aunque su aplicación permanece suspendida elevó el tono del debate político y dio a conocer el sentimiento antimigratorio que existe en los Estados Unidos.

2.4. Narcotráfico

Durante la década de los ochenta el fenómeno del narcotráfico adquirió una importancia relevante ya que las nuevas condiciones del comercio de estupefacientes habían rebasado las perspectivas del Gobierno mexicano, por lo que se hacía necesaria la atención inmediata al problema, el diseño de nuevas políticas que garantizaran un combate frontal al tráfico, producción y consumo de drogas, así como al fortalecimiento de la cooperación internacional.

Asimismo, el incremento de los índices de violencia relacionados con el narcotráfico, de casos de corrupción entre las autoridades y del tráfico de armas, se acentuó y las acciones que hasta ese momento habían llevado a cabo las autoridades comenzaron a ser limitadas para combatir una actividad ilícita que poco a poco adquiría características más complejas, por lo que su tratamiento se hacía cada vez más difícil. Además no hay que olvidar que el problema del narcotráfico y su control constituyen una vieja y constante preocupación histórica en las relaciones entre México y Estados Unidos.

Ante este panorama, el tema se convirtió en un factor muy importante para Carlos Salinas de Gortari, aún antes de asumir la presidencia. Durante su campaña presidencial, Salinas se comprometió a combatir el tráfico ilícito de las drogas en sus diferentes etapas, que comprenden la producción, transformación, comercialización y consumo, al catalogarlo como un asunto de Seguridad Nacional. Además, la secuela negativa que había dejado el narcotráfico en las relaciones bilaterales durante la administración pasada, requería de una inmediata revisión de los mecanismos del gobierno mexicano para combatir el narcotráfico.

De esta forma, en materia de política exterior, Salinas definió al narcotráfico y a los Estados Unidos como dos de los elementos estratégicos en este ámbito.

El tratamiento que el gobierno mexicano le dio al problema a partir de 1988, estuvo basado en gran medida en un nuevo enfoque que las autoridades gubernamentales empezaron a manejar, por primera vez en la historia de México se consideró al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional.

Por ello con la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, realizada el 31 de mayo de 1989, el presidente Salinas vino a ratificar las declaraciones de campaña y a definir los objetivos de su administración. En dicho Plan se estableció que "las líneas de acción obligan a dar claridad y eficacia a las normas jurídicas y a la persecución del delito en todas sus formas. Especial mención reclaman las acciones del Estado para combatir el problema del narcotráfico. Es un problema de seguridad nacional, salud y solidaridad internacional de primer orden, frente al que seguiremos actuando con toda energía"⁸⁹.

Por lo que se refiere al tráfico ilícito de estupefacientes, el PND señala desde un enfoque temático, "combatir de manera decisiva el narcotráfico. Su operación rebasa fronteras y su combate requiere una coordinación entre las autoridades de los centros de producción y de los grandes centros de consumo, basada en el principio del respeto a la jurisdicción y a la soberanía de cada país"⁹⁰.

La referencia al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional, obedeció a dos razones

⁸⁹Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p XIX.

⁹⁰ Ibidem.

principales: la primera de carácter interno, en tanto la actividad de los narcotraficantes vulnera la capacidad de las estructuras del estado para mantener la ley y el orden y la segunda, de carácter externo, en tanto la política de control de drogas de otros países y la aplicación de la extraterritorialidad de las leyes para perseguir el delito del narcotráfico va más allá de sus fronteras, amenazando la integridad del territorio internacional y la soberanía mexicana.

A este respecto se identifican como casos concretos que amenazan a la seguridad del territorio nacional: la proliferación de organizaciones criminales que atacan contra el orden social; la irrupción de éstas en el ámbito financiero y económico; la política exterior de control de drogas de Estados Unidos; la insistencia de este país para que sus agentes antinarcóticos actúen en territorio mexicano; así como la vinculación del tema de drogas con otros asuntos de la agenda bilateral.

Si bien se observaron importantes cambios en la concepción de la política exterior durante la administración salinista, siempre se sostuvo la idea de que la defensa de la soberanía seguía siendo el principal objetivo de la política exterior mexicana. En el primer informe de gobierno señaló: " la política exterior de México es un instrumento fundamental del Estado para fortalecer la soberanía nacional"⁹¹. Asimismo se observó que "...más allá de las intenciones nuestra circunstancia geopolítica se mantiene y por ello se mantiene como propósito fundamental la defensa de la soberanía. Ese el valor más importante para México y el objetivo político decisivo al conducir sus nuevas relaciones con el mundo"⁹².

⁹¹ Poder Ejecutivo Federal. Primer informe de Gobierno 1989. México, 1990, p.5.

⁹² Idem, p.8.

En el discurso oficial, la concepción de soberanía no había cambiado pero la manera en concebirla e interpretarla sí, un ejemplo de esto es: "El punto es claro, debemos reconocer las nuevas reglas de la competencia global, acelerar internamente las transformaciones económicas, incrementar nuestra participación en los mercados mundiales. No es firme la soberanía fundada en el estancamiento, en la automarginación de los centros internacionales de tecnología y recursos"⁹³.

El control de las drogas en México representa un ejercicio que reafirma la soberanía nacional, en el entendido de que toda cooperación en el ámbito bilateral o multilateral se debe realizar bajo el principio de respeto a cada Nación⁹⁴. La inclusión de México en la estrategia del tráfico de estupefacientes es debido a su cercanía con el mercado consumidor de drogas más grande del planeta: Estados Unidos. Nuestro país ha sido utilizado como trampolín en el tránsito de aeronaves procedentes de Centro y Sudamérica. También se introduce la droga por vía marítima y a través de las carreteras internacionales con destino a las ciudades fronterizas, principalmente, del norte del país.

La política oficial de la administración salinista en materia de drogas fue delineada en base de tres objetivos generales: 1) preservar la salud de los mexicanos, 2) salvaguardar la seguridad nacional y 3) mantener una mayor cooperación internacional. La estrategia más importante para alcanzar estos objetivos fue la elaboración de una política nacional para combatir el narcotráfico, que aborda el problema desde un punto de vista integral. En este marco, se intentó reforzar las acciones en los ámbitos represivo y preventivo, se llevaron a cabo importantes reformas en el ámbito jurídico y se privilegió la cooperación bilateral con el

⁹³ *Idem*, p 9.

⁹⁴ Romero Apis, José Elías. Los Principios Rectores de la Política de Procuración de Justicia en la Postura internacional de México. Ponencia presentada en la IV Reunión de Embajadores y Cónsules de México, 7 de Enero de 1993. México, PGR.

gobierno estadounidense. Así mismo se observó una mayor participación de México en los foros internacionales especializados en los temas de drogas, lo cual permitió la firma de acuerdos de cooperación multilateral en las áreas de asistencia técnica e intercambio de información (esto se verá a fondo en el siguiente capítulo).

Una vez asumido y diseñado un plan de lucha contra las drogas, México debería modificar su estrategia con los Estados Unidos de una manera más integral. Se trataba de preparar el terreno político y hacerlo más fértil en cuanto a lo económico. Así pues, como compensación a la ayuda recibida de los Estados Unidos durante la renegociación de la deuda externa y por la presión del TLCAN, el gobierno mexicano adoptó una postura más enérgica en el combate al narcotráfico.

La administración de Salinas de Gortari consciente de esta situación, advirtió: "el consumo, la producción y el tráfico de estupefacientes son elementos de desequilibrio que afectan la salud de las familias, los derechos que defendemos y la seguridad de las instituciones. Para el gobierno es una prioridad combatirlos con acciones decididas, alentando y respetando la participación activa de toda la sociedad. El esfuerzo realizado por los distintos organismos e instituciones se refleja en los hechos"⁹⁵.

La perspectiva de Salinas de ver en el tráfico de drogas una amenaza a la seguridad nacional y sus esfuerzos por construir una burocracia para atender este problema, coinciden con la retórica surgida de la administración de Bush, en la cual México como los demás países latinoamericanos estarían motivados a desechar las viejas nociones de soberanía, las cuales colocaron a Estados Unidos en el papel de principal agresor.

⁹⁵ Discurso pronunciado durante la presentación de "El Control de Drogas en México. Evaluación y Seguimiento", Programa Nacional 1989-1994, México, DF, 29 de enero de 1992.

Los presidentes Salinas y Bush expresaron su propósito de combatir el fenómeno uniendo esfuerzos. México ha insistido que una cooperación internacional eficiente sólo es posible lograrla si se respetan las leyes en ambos lados de la frontera, "desde sus inicios la administración de Bush planteó el combate a las drogas como una prioridad a nivel nacional y dentro de la agenda de política exterior"⁹⁶

En la sesión conjunta del Congreso de Estados Unidos en 1989, el presidente Salinas abordó algunos asuntos de la agenda binacional: comercio, deuda, migración y narcotráfico. Al referirse a éste último, el presidente señaló que el ejército destinaba la tercera parte de sus elementos y la Procuraduría General de la República la mitad de su presupuesto, para combatir el tráfico de drogas. También reafirmó la postura de México ante dicho fenómeno: "Hemos remontado la época de culpabilidades ajenas y recriminaciones recíprocas entre países productores, de tránsito y consumidores... En México afirmamos ahora que el narcotráfico es una amenaza a la soberanía nacional y a la seguridad del Estado"⁹⁷. Asimismo, Salinas enfatizó que aunque era indispensable la cooperación entre ambos países, no había lugar para realizar operaciones militares conjuntas en virtud de que su gobierno casi triplicó los recursos presupuestales para combatir el narcotráfico, llevó a cabo la destrucción de seis mil hectáreas de marihuana, y amapola y el desmembramiento de 153 organizaciones delictivas.⁹⁸

Salinas modificó su enfoque en la forma de atacar el narcotráfico aprehendiendo varios personajes del hampa y a los responsables del asesinato de Enrique Camarena y se creó

⁹⁶ Aguilar, Martha. "Colocar dique anti-drogas en ala frontera con México, preocupación estadounidense, en El Financiero, 7 de Febrero de 1990, p.36

⁹⁷ Presidencia de la República, "Discurso del Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, ante la Sesión Conjunta de Congreso de los Estados Unidos de América", Washington, 4 de octubre de 1989.

⁹⁸ Ibidem.

una política antinarcóticos verdaderamente poderosa, logrando abrir espacios cerrados con Estados Unidos, por lo que el apoyo abierto y decidido de la administración Bush a los esfuerzos mexicanos de combate al narcotráfico no se hizo esperar dándose notables avances en materia de cooperación bilateral.

Entre estos avances los significativos a partir del cambio de gobierno destacan: la firma de los acuerdos bilaterales sobre la cooperación para combatir el narcotráfico y la fármaco dependencia, sobre la asistencia jurídica mutua y la ratificación de los dos gobiernos a la convención de Viena (lo cual se abordará ampliamente en el siguiente capítulo).

Es cierto que en los últimos años se desarrolló un nuevo estilo de cooperación bilateral entre ambos países, no precisamente porque Estados Unidos haya tomado cuenta de su visión equivocada del problema, sino porque han intervenido otros factores que permitieron hacer más llevadera esta relación: el TLCAN y el reconocimiento de México al problema del narcotráfico como un problema de seguridad nacional.

Paralelamente a las cuestiones sobre drogas, la administración salinista se encontraba preocupada y más interesada en la negociación del Tratado Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, en la relación bilateral con Estados Unidos se presentaron momentos difíciles por los métodos que utiliza este país en el combate al narcotráfico y por defender México el precepto de soberanía, estas mismas dificultades bilaterales iban a mantener alterado al presidente Salinas.

En abril de 1990, la DEA auspició una operación ilegal y concertada con las autoridades mexicanas sobornadas para capturar y transportar a los Estados Unidos al Doctor Humberto

Álvarez Machain, acusado de haber inyectado estimulantes al agente estadounidense Enrique Camarena y al piloto mexicano Alfredo Zavala quien trabajaba con Camarena, mientras que los narcotraficantes lo torturaban para interrogarlo, y, así, mantenerlo vivo por mucho más tiempo.

El Gobierno mexicano rechazó rotundamente esta operación, ya que la DEA no solicitó por los conductos diplomáticos la extradición del Doctor Álvarez al transgredir nuestra soberanía territorial, por lo que exigió al gobierno norteamericano la devolución inmediata del acusado para ser juzgados conforme a las leyes nacionales⁹⁹. Sin embargo, el gobierno de Estados Unidos reiteró su negativa a repatriar tanto a Álvarez Machain como al otro mexicano secuestrado y preso en 1986 en circunstancias similares.

El 15 de junio de 1992, La Suprema Corte de Justicia emitió un dictamen sobre los procedimientos en el secuestro del Dr. Álvarez Machain. El juez William H. Rehnquist estableció que no existía ninguna violación al tratado de extradición suscrito entre México y Estados Unidos en 1978. El tratado no prohíbe explícitamente los secuestros, es decir, que el tratado de extradición no contemplaba el secuestro tipificado como delito y eso según la Corte, no debe ser interpretado para incluir tales prohibiciones de manera implícita. Cabe

resaltar que aunque la Corte no mencionó el término de reciprocidad, todo parecía indicar que el gobierno mexicano está en condiciones de igualdad para secuestrar a un ciudadano estadounidense y traerlo a juicio por un delito cometido en los Estados Unidos. Aunque en México no era esa la respuesta que se esperaba.

⁹⁹ Rozenal, Andrés, La política exterior..., p. 76 .

Bajo esta interpretación, para muchos mexicanos el caso Álvarez Machain se convirtió en un símbolo de la arrogancia en el ejercicio desenfrenado del poder por parte de Washington, en virtud de que no fue considerado ilegal el juicio al que fue llevado a los Estados Unidos.

Ante ello, el gobierno del presidente Salinas anunció una campaña internacional en la que no sólo apelaría ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya la decisión de los jueces norteamericanos, sino que llevó ante los foros internacionales el fallo de la Corte estadounidense por considerarlo una clara violación de la soberanía nacional y del derecho internacional, como lo fue en la celebración de la Segunda Cumbre Iberoamericana realizada en Madrid en junio de 1992, en donde se aceptó por mayoría de votos de los países participantes llevar la consulta sobre este caso a la Corte Internacional de Justicia a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Así mismo, el Comité Jurídico de la Organización de Estados Americanos se expresó enérgicamente en contra de estos secuestros.

Este suceso generó durante dos años diversas opiniones entre los dos gobiernos. Por ejemplo, en julio de 1992, la administración del presidente Salinas se negó a continuar aceptando ayuda de los Estados Unidos para el combate al narcotráfico. A mediados de julio, el Procurador General anunció que se rechazarían los más de 20 millones de dólares anuales de ayuda norteamericana para el mantenimiento de la flotilla de helicópteros que se usan en la lucha contra las drogas en México, dicha ayuda económica iniciaría el primero de octubre de ese mismo año.

El diario The New York Times publicó unas declaraciones del entonces procurador General Ignacio Morales Lechuga, en donde señaló que "El gobierno mexicano no tiene intención de

aminorar sus esfuerzos para detener el tráfico de drogas, pero tampoco está dispuesto a soportar los costos de lo que consideramos una injustificable intervención que viene aparejada con la ayuda de los Estados Unidos"¹⁰⁰. Dicha decisión reflejó la molestia de México en contra de la administración Bush, sobretodo por el fallo de la Suprema Corte de Justicia que señaló que los agentes de la DEA no violaron ninguna ley en el caso Álvarez Machain.

Posteriormente a las demandas mexicanas, como resultado de estas acciones enérgicas de México, el gobierno norteamericano aceptó revisar el Tratado de Extradición y el propio presidente Bush, el 1 de julio de ese año, se comprometió a que su administración no apoyaría ni promovería ningún secuestro en el futuro, y reconoció que los actos unilaterales en el combate a las drogas no favorecían el compromiso internacional de cooperación.

El 10 de diciembre el juez federal Edward Rafeedie declaró que el juicio en contra de Álvarez Machain se podría rechazar por falta de evidencia directa. De hecho, las acusaciones de los testigos sólo indicaban haber visto al Dr. Álvarez limpiar algunas jeringas durante la tortura de Camarena. Tampoco los médicos forenses pudieron identificar alguna perforación que constatará la acusación, por lo cual Álvarez Machain fue exonerado en enero de 1993.

Así pues, con la intención de continuar con los esquemas de cooperación entre ambos países y como México inició la negociación en 1987 del Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua (que entró en vigor en 1991), en noviembre de 1994 se firmó el Tratado para Prohibir los Secuestros Transfronterizos, el cual constituye una revisión del Tratado de Extradición de 1978.

¹⁰⁰ The New York Times, 26 de julio de 1992

Sin embargo, a pesar de que este acontecimiento tomó grandes dimensiones, no hay que perder de vista que la prioridad de la agenda bilateral se encontraba ubicada en el TLCAN, por lo tanto ambos países trataron de dirimir sus diferencias antes de poner en peligro el tratado comercial. De hecho, a unas semanas antes de que los negociadores esperasen concluir el TLCAN, el Dr. Álvarez parecía ser un inoportuno recordatorio de la desconfianza supuestamente superada entre ambos gobiernos con el fin de estrechar lazos comerciales y políticos y suponemos que cualquier insinuación de represalias podría, según los altos funcionarios gubernamentales en México, influir en el ámbito negociador del presidente Bush o de los opositores al tratado. Es de todos conocido que el gobierno mexicano no quería que por ningún motivo fuera incierto el futuro del TLCAN, porque ello amenazaría la estabilidad financiera y política del proyecto salinista.

El combate al narcotráfico

Capítulo 3

3.1. Ámbito Interno

Con base a los principios que México sustenta y en apego a las estrategias que el gobierno planteó para combatir las drogas, la administración de Salinas de Gortari obtuvo importantes logros, algunos de ellos se reflejan en los avances cuantitativos, mientras que otros de manera cualitativa. Dentro de estos últimos podemos anotar de manera preponderante, la acción del gobierno que dio paso a una estrategia integral, preventiva y de movilización de todos los sectores nacionales y la actuación coordinada de las secretarías de Estado que establecieron compromisos y metas para enfrentar el problema de las drogas. Por tal motivo los valores de salud, seguridad y cooperación internacional se impulsaron y desarrollaron con el afán de preservarlos de erosiones que dañarían la estructura del Estado nacional en su conjunto como podría ocurrir en el caso de la proliferación de las adicciones y el narcotráfico, por lo que esta lucha se definió como una cuestión de Estado y una prioridad nacional.

La administración salinista, establece una estrategia cuyas características esenciales están definidas en los siguientes cinco puntos:

- 1.-La comprensión y atención integral del fenómeno que permite concebir la fármaco dependencia y el narcotráfico como dos caras de un mismo fenómeno. Para su atención es necesario organizar acciones complementarias de prevención, disuasión, rehabilitación y de carácter jurídico-penal.
- 2.-El fortalecimiento de las acciones de prevención que permitan atender tanto a la fármaco dependencia como a los delitos contra la salud desde sus orígenes.
- 3.-Modernizar las estructuras del Estado Mexicano destinados al control de drogas.

4.-Incorporar en un esfuerzo nacional de coordinación, a las dependencias federales, gobiernos estatales y organizaciones sociales en general para atender un problema que no podrá ser resuelto si no es con la acción conjunta de todos los mexicanos.

5.-Promover ante la comunidad de las Naciones Unidas una línea de cooperación que permita unir esfuerzos en la búsqueda de soluciones a este fenómeno, que se caracteriza por tener formas de expresión internacional y por no reconocer fronteras¹⁰¹.

En esta estrategia para combatir las drogas la administración de Salinas de Gortari reconoce que el narcotráfico debe combatirse por salud de los mexicanos, por seguridad nacional y por cooperación internacional.

Por tales razones, el narcotráfico fue una de las prioridades durante esta administración no sólo por ser un fenómeno de carácter global, sino también porque este problema genera una cultura de impunidad y corrupción, la cual penetra en los cuerpos policiacos alcanzando a todas las esferas sociales en sus acciones. "Un tráfico ilegítimo y criminal de drogas corrompe todo lo que toca, por la cuantía de los recursos económicos que mueve y su potencial de desintegración social; la corrupción no reconoce fronteras ni grados de desarrollo en los países que toca"¹⁰².

Como consecuencia de lo anterior se presenta una mayor vulnerabilidad del sistema político frente a las presiones externas que a la vez buscan influir y decidir sobre el panorama político interno. Por lo que el TLCAN y el mayor entrelazamiento con los Estados Unidos creó una situación inédita de vulnerabilidad frente al factor norteamericano que pudo acrecentarse en la medida en que las instituciones políticas mexicanas se mostraron incapaces de frenar el ascenso del tráfico ilícito de estupefacientes.

¹⁰¹ Discurso pronunciado durante la presentación de "El Control de Drogas en México" Evaluación y seguimiento, 1989-1994.

¹⁰² Salinas de Gortari, Carlos, El Reto, Ed. Diana, México, 1988, p. 9.

Salinas emprendió una serie de medidas de legitimización interna, que desde luego fueron reconocidas en los círculos políticos de Washington. Entre ellas destacan las destituciones de líderes sindicales corruptos y desde luego, debido a que el presidente Salinas consideraba asunto de estado y prioridad nacional la lucha contra el narcotráfico y la dependencia a las drogas, decidió fortalecer y modernizar las estructuras gubernamentales para disponer de la infraestructura institucional capaz de responder a la velocidad del fenómeno de las drogas.

Asimismo, el desmantelamiento de las principales organizaciones de narcotraficantes también tuvo importancia considerable en la lucha contra las drogas. El 12 de diciembre de 1989, Rafael Caro Quintero y Ernesto Fosenca Carrillo fueron encontrados culpables de los homicidios de Enrique Camarena Salazar y Alfredo Zavala Avelar y se confiscaron sus propiedades. El 8 de abril de 1990, Miguel Ángel Félix Gallardo y otras nueve personas fueron detenidas en Guadalajara, Jalisco, cumpliendo así con siete ordenes de aprehensión en su contra. En junio de 1993, Joaquín Guzmán Loera, alias el 'Chapo Guzmán', fue aprehendido junto con cinco miembros de su organización; en tanto que en ese mismo mes uno de los principales colaboradores de Juan García Ábrego, jefe de un importante cartel de Tamaulipas, también fue aprehendido.

Durante el período, la estructura gubernamental para el combate a las drogas estuvo sujeta a un proceso de transformación, centrando particularmente en cuestiones de carácter orgánico-funcional, pero también afectado por continuos relevos de funcionarios al frente de algunas de las dependencias gubernamentales que participan en el control de drogas.

En este sentido, el ejemplo más claro se presentó en las modificaciones de carácter estructural y administrativo que se dieron en el interior de la Procuraduría General de la República (PGR), estas últimas respondiendo en gran medida a las situaciones coyunturales y factores de presión política. El proceso de transformación también abarcó aspectos jurídicos, de esta manera se dio una reforma gradual de los mecanismos legales que constituyen el marco jurídico para el combate al narcotráfico.

La estrategia antinarcóticos de Salinas contempló tres aspectos generales para diseñar la estrategia nacional: modernización de las estructuras gubernamentales, coordinación nacional y cooperación internacional. Dentro de los objetivos específicos se encuentra: el desarrollo de entidades especializadas en la atención del problema; fortalecimiento de la cooperación bilateral con Estados Unidos y otros países del hemisferio; el fortalecimiento de las operaciones de investigación e inteligencia (incluyendo el combate al lavado de dinero y persecución de organizaciones criminales que operan en el país) y una mayor participación en el ámbito multilateral.

Es importante señalar que el periodo de transformación de los mecanismos gubernamentales para el combate al narcotráfico iniciado durante la administración salinista, obedeció en gran medida a los resultados de una evaluación sobre mecanismos existentes para el control de drogas al deseo de mejorar la cooperación bilateral en la materia con Estados Unidos y a los requerimientos de compromisos internacionales.

Puede decirse que ésta acción oficial marcó la pauta para desarrollar una nueva estrategia antinarcóticos nacional, que contemplaría importantes reformas al marco legal para el combate al narcotráfico, incluyendo modificaciones al Código Federal de Procedimientos

Penales, al Código Fiscal de la Federación, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en donde se estableció la creación de la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, cuyas funciones se orientaron principalmente a la investigación, detención y localización de drogas, así como, a la investigación de desvío de fondos y valores producto de la actividad del narcotráfico¹⁰³.

El proyecto más importante en este sentido fue la elaboración del Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994 (PNCD) el cual se sustenta en cuatro premisas de la política nacional en la materia: 1) respecto a los preceptos jurídicos que caracterizan a la nación democrática, 2) convicción plena de que las drogas constituyen un mal que afecta gravemente a la humanidad, 3) voluntad política para buscar, proponer y ejecutar acciones que lleven a resolver al problema en forma efectiva y equilibrada y 4) cooperación con el resto de los países en un marco de respeto y en la búsqueda de soluciones trascendentes.¹⁰⁴

Para la planeación y dirección del programa, se creó un grupo especializado, a fin de coordinarlo en el seno del gabinete de seguridad nacional, el cual estaba constituido por todas las secretarías de Estado así como de la PGR¹⁰⁵. En esta última recayó la mayor responsabilidad, ya que se encargó de evaluar los programas y acuerdos de dicho grupo.

En este contexto, se creó por decreto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el 23 de diciembre de 1988, la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra

¹⁰³ Ruiz Massieu, Mario, El Marco Jurídico contra el Narcotráfico, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 120.

¹⁰⁴ Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994. Avances y Resultados, p IX.

¹⁰⁵ Idem, pp. 29-30.

el Narcotráfico, para "investigar y perseguir delitos contra la salud, en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas"¹⁰⁶.

Cabe señalar que el gobierno federal decidió incrementar el presupuesto en el combate contra el narcotráfico. En 1989, el presupuesto destinado por la PGR a dicho rubro se incrementó 174 por ciento (122,600 millones de pesos), para llegar a 61 por ciento del presupuesto total de la Procuraduría¹⁰⁷.

Durante 1990, el control y persecución de las actividades relacionadas con el tráfico de drogas estuvieron a cargo de esta Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico. Más tarde, el 15 de octubre de 1990, dicha oficina fue sustituida por la Coordinación General para la Atención a los Delitos contra la Salud. Esta coordinación desempeñó un papel muy importante para el diseño de la política nacional contra las drogas ya que en el seno de la misma se coordinaron y supervisaron los trabajos sobre la evaluación de la situación del narcotráfico en México, logrando concretar los proyectos que el Gobierno mexicano pondría en marcha para el control del problema.

A partir de 1991, el gobierno mexicano realizó un diagnóstico nacional sobre la situación del narcotráfico, poniendo en marcha un proceso de evaluación respecto a la situación del problema de las drogas en las distintas entidades federativas de la República Mexicana. Esta evaluación se dio de acuerdo a lo establecido por el PNCD, en el marco del cual, de octubre de 1991 a marzo de 1992, se integraron los programas estatales para el control de drogas, que consideraron proyectos productivos, de infraestructura y desarrollo social.

¹⁰⁶ Procuraduría General de la República. El Esfuerzo de México en el combate al Narcotráfico, p. 10. Ibidem.

Como resultado de estos diagnósticos se identificaron condiciones de pobreza extrema en zonas rurales, por lo que, aunado a los programas estatales se pusieron en marcha programas de desarrollo rural integral con la participación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional Indigenista, lo anterior con el fin de promover el desarrollo económico y social de las comunidades y regiones de alta incidencia o proclives a la producción de enervantes.

Estos programas también contaron con el apoyo de organismos internacionales. En 1990 el gobierno de México gestionó ante el programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, un financiamiento de 15 millones de dólares destinados a la ejecución de proyectos de desarrollo rural en zonas de atraso social y económico, donde de acuerdo a estudios previos, se detectó una mayor incidencia de la producción de estupefacientes principalmente amapola y marihuana. El proyecto tuvo una duración de tres años y se desarrolló en la Mixteca de Oaxaca, la Región de la Montaña de Guerrero y la costa de Michoacán¹⁰⁸.

La elaboración de los programas estatales para el control de drogas fue una acción reconocida por el gobierno de Estados Unidos. En su informe anual elaborado por el Departamento de Estado correspondiente a las actividades de 1992, se destaca esta acción como un complemento al PNCD¹⁰⁹.

En 1992 se creó el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) -el antecedente inmediato de este centro fue la Dirección General de Planeación en Delitos

¹⁰⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo Rural para Desalentar Cultivos Ilícitos. La Experiencia Mexicana: Oaxaca, Guerrero y Michoacán, 1990-1993, p.21

¹⁰⁹ Department of State, International Narcotics Strategy Report 1993. U.S.A., 1994, p. 163.

Contra la Salud dependiente de la Coordinación General- con carácter de órgano desconcentrado de la PGR, la cual fue una instancia intersecretarial que interrelacionó de manera efectiva las dependencias involucradas en el control de drogas, intercambiando oportuna y permanentemente dicha información, a fin de cumplir los objetivos establecidos en el PNCD. Las funciones del mismo se dirigieron a coordinar, planear, conducir, evaluar e intercambiar información de las acciones en los ámbitos educativo, de salud, jurídico penal y lucha contra el narcotráfico que realizan las diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal así como de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Es importante mencionar que la creación de CENDRO, permitió una mayor coordinación e integración de acciones particularmente en las áreas de responsables de definir estrategias y operaciones de inteligencia como la detección e intercepción de cargamentos de droga a nivel internacional y nacional, en las áreas operativas responsables de poner en práctica los programas de lucha contra el narcotráfico, así como una mejor identificación de las bandas criminales que operan en el país a través de mecanismos de intercambio de información con las distintas dependencias que participan específicamente en esas actividades.

Otro de los avances importantes en materia de coordinación, a partir de la creación del CENDRO, fue el desarrollo de un sistema de información que incorporaba datos que las distintas dependencias gubernamentales generaban en materia de intercepción, aseguramientos y erradicaciones, ya que anteriormente los resultados del Gobierno Mexicano en el combate al narcotráfico no estaban sistematizados, lo que generaba problemas para el análisis y la interpretación de la información. El diseño de un sistema estadístico de información fue un proyecto que se planteó aún anteriormente a la creación del CENDRO, el cual contó con un apoyo importante del Instituto Nacional de Estadística,

Geografía e Informática, sin embargo fue esta institución (CENDRO) la que llevó a cabo la coordinación del mismo, que en la actualidad se conoce como sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, el cual incorporó información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, Secretaría de Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Ante esos resultados, finalmente la administración de Salina creó el 17 de junio de 1993 el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), sustituyendo en sus funciones a la Coordinación General que junto con la PGR, se encargaría de planear, supervisar y evaluar la lucha contra las drogas en el ámbito nacional. Cabe señalar que partir de este año, el INCD empezó a realizar operaciones de destrucción de enervantes aplicando procedimientos para la radicación aérea.

Resulta importante mencionar que la creación del Instituto respondió también a un hecho coyuntural el 24 de Mayo de 1993 fue asesinado el Cardenal en Guadalajara. Juan Jesús Posadas Ocampo, importante jerarca de la Iglesia Católica. La versión oficial no vinculó la muerte del Cardenal con el narcotráfico, asegurando que el asesinato se había registrado durante un enfrentamiento entre bandas de narcotraficantes. El descontento social que este hecho generó, fue un factor de presión para que el gobierno mexicano demostrara que había voluntad política para combatir el narcotráfico mediante acciones concretas en este sentido.

Respecto a la actuación en el marco jurídico para combatir el lavado de dinero, el avance más importantes se dio a partir de enero de 1990 cuando se puso en vigor el artículo 115 bis del Código Fiscal de la Federación, en el que se prevé el tipo penal relativo a la conducta

delictiva relacionada con actividades de transformación o reciclaje de recursos de origen ilícito, sancionando esta actividad con la privación de la libertad.

Además en 1993 en el seno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se creó un área especializada en la detección de operaciones de lavado de dinero denominada Administración de Lavado de Dinero, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el marco del PNCD. Las actividades de esta administración se dan en el marco de un acuerdo de coordinación con la PGR.

Durante la administración de Salinas de Gortari los recursos destinados al combate de las drogas se incrementaron considerablemente de hecho, algunos especialistas como Scott McDonald y Bruce Zagaris, así como fuentes del gobierno estadounidense¹¹⁰, aseguran que el incremento de presupuesto federal destinado a acciones antinarcóticos fue un indicativo de la importancia que el gobierno de Salinas dio al combate al narcotráfico.

Según cifras del gobierno mexicano los recursos destinados a la atención de los delitos contra la salud se incrementaron un 230% durante el sexenio de Salinas. Un 60% del total de los recursos que el gobierno destinó a la procuración de justicia fueron utilizados para el combate al narcotráfico¹¹¹.

Por ejemplo, de acuerdo a las cifras oficiales, tan sólo en el caso de la Procuraduría General de la República, de 1988 a 1990, el presupuesto para esta dependencia se incrementó considerablemente, de 44 mil 613 millones de pesos en el primer año mencionado a 122 mil

¹¹⁰ United States Department of State, International Narcotics Control Strategy Report, U.S.A., March 1990, p.186.

¹¹¹ Toro, María Cecilia, Arg Mexican Drug Control Policies Exacerbating or Addressing the Country's Drug Problems? U.S.A., September 1992, p 2.

600 millones de pesos para 1989, lo que implicó un incremento del 174% respecto a 1988. Para 1990 el presupuesto de la PGR destinado a acciones antinarcóticos ascendió de 150 mil a 173 millones de pesos, 54% del total del presupuesto asignado a esta institución.¹¹²

Los recursos se destinaron en gran medida a la adquisición y mantenimiento de equipo para labores de fumigación y erradicación, así como para apoyo logístico. Durante el sexenio, la PGR utilizó 21 helicópteros UH-1H que había sido transferidos al gobierno mexicano bajo el régimen de arrendamiento por el Departamento de Estado de Estados Unidos de acuerdo a las disposiciones de la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988.

Durante el gobierno de Salinas, las labores de erradicación de cultivos continuaron llevándose a cabo en el marco de la campaña permanente que comprende la búsqueda, localización y destrucción de plantíos de enervantes, pero se incrementaron las acciones incorporando a otras dependencias además de las tradicionales, es decir que, además de la Secretaría de Defensa Nacional, que continuó llevando a cabo el proceso de erradicación manual se incorporó de manera más activa a la PGR mediante la destrucción por fumigación aérea. Además la Secretaría de Marina se incorporó efectuando operativos de patrulla vigilancia en las aguas territoriales y la destrucción de plantíos en la franja costera de la República.

De acuerdo con el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, (SEUCD) de 1988 a 1994, el Gobierno de México logró la erradicación de 79 mil 330 hectáreas de marihuana y 60 mil 210 hectáreas de amapola¹¹³. Al respecto cabe señalar que en su sexto

¹¹² Procuraduría General de la República. El esfuerzo de México en el combate al Narcotráfico. Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, México, 1991. p7.

¹¹³ Procuraduría General de la República. Sistema Estadístico Uniforme para el control de Drogas. Análisis Nacional. Anuario 1994, CENDRO, México, 1995, p 7.

informe de Gobierno, Salinas aseguró que durante su mandato, se habían erradicado 128 mil hectáreas de amapola y marihuana, cifra que difiere de la suma del total de erradicación de estas drogas registrada durante el mismo período, obtenida con los datos del SEUCD, 139.54 mil hectáreas.

En cuanto a intercepción, es importante señalar que durante este sexenio se diseñó, desarrollo y consolidó un sistema integral de intercepción para la detección de enervantes en diversos puntos de entrada al país, por vía aérea, terrestre y marítima, con el objetivo de lograr una mayor coordinación de acciones entre las distintas estancias que participan en estas tareas.

El sistema Integral de Intercepción puesto en marcha a partir de 1992, contó con la participación directa de la Secretaría de la Defensa Nacional la Secretaria de Marina, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la PGR.

A nivel nacional, el gobierno puso en marcha el Programa Nacional para el Control de Drogas (1989-1994) para atender eficazmente el narcotráfico, el tratamiento de adictos, la prevención de la farmacodependencia, así como salvaguardar la soberanía y seguridad de la nación y fortalecer la solidaridad con la comunidad internacional. Por otro lado, se formó un grupo especializado con la responsabilidad de elaborar los programas de acción del gabinete de Seguridad Nacional. El grupo está constituido por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comunicaciones y Transportes, de Educación, de Salud y las Procuraduría General de la República.

Como se puede observar, el gobierno de Salinas de Gortari utilizó todos los recursos disponibles para instrumentar a nivel interno la lucha contra el narcotráfico. Esto obedeció a que era necesario comenzar desde el interior los cambios estructurales que finalmente darían la pauta para una estrategia a nivel mundial contra el combate a las drogas dentro del marco de la cooperación internacional.

3.2. El ámbito bilateral México–Estados Unidos

La complejidad de las relaciones bilaterales de ambos países y la evolución del narcotráfico en la región han determinado la necesidad de cooperar en el tema del control de drogas. Si bien México ha firmado acuerdos específicos con otros países para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, debido a su ubicación geográfica, y a su condición de importante punto de tránsito de drogas hacia Estados Unidos, la cooperación bilateral con ese país se ha convertido en la pieza medular de los esfuerzos de México en el marco de la colaboración bilateral. En este marco la relación del gobierno de Estados Unidos guarda una importancia significativa por ser el principal mercado de consumo y por tener casi tres mil kilómetros de frontera.

En este contexto de colaboración, México y Estados Unidos siempre han experimentado una relación tensa ya que el combate a las drogas representa para ambos países una prioridad. Asimismo las formas de atacar el problema difieren tanto como la visión que cada uno tiene del fenómeno, lo cual propicia en muchas ocasiones roces entre los ejecutivos de cada país y solo fomenta las marcadas diferencias entre ambos. Ante estas circunstancias fue necesario que nuestro país y la Unión Americana se coordinaran para resolver de manera integral el fenómeno del tráfico ilícito de estupefacientes en la región.

Durante el sexenio de Carlos Salinas, se reconoció no sólo la importancia de dicho fenómeno, sino también la necesidad de permitir nuevas estrategias para el combate al narcotráfico que fueran convenientes para ambos países, así como también asumir de manera compartida la responsabilidad que implica, tanto en lo económico como en lo político

y social, este problema de dimensiones regionales. El presidente Salinas señaló: "La cordialidad que hoy existe se explica porque los temas de interés común requieren acciones coincidentes. (...) Combatimos enérgicamente el narcotráfico por razón de estado y para proteger la salud de las familias mexicanas; siendo este problema de gran preocupación para nuestro vecino del norte, la coincidencia en su combate nos resulta benéfica"¹¹⁴

Ambas administraciones durante este periodo, calificaron al narcotráfico como un problema de Seguridad Nacional y de Estado por lo que llegar a un entendimiento en esta materia en ocasiones no fue tan difícil, sobretodo por las acciones inmediatas que llevó a cabo el presidente Salinas, lo que obviamente de trajo en un amplio reconocimiento de algunos sectores norteamericanos, no obstante, como en el pasado, otros grupos continuaron cuestionando la labor de México en el combate a las drogas.

A pesar de que en materia de política con las drogas, el sexenio de Salinas de Gortari, estuvo determinado por tres hechos que impactaron en sentido negativo la relación bilateral, la muerte de Enrique Camarena en territorio mexicano (1985), el secuestro del Doctor Álvarez Machain (1992) y la decisión de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos respecto a los secuestros extraterritoriales (1992), el presidente Salinas señaló: "Con los Estados Unidos hemos construido entre gobiernos un clima de cooperación y respeto mutuo. En una vecindad tan compleja, no podrá dejar de haber diferencias serias pero mantendremos siempre la firmeza de nuestros principios"¹¹⁵. En general ambos gobiernos trataron de dejar de lado estas diferencias y continuaron con los proyectos que más atención demandaban, en este caso el TLCAN.

¹¹⁴ Poder Ejecutivo Federal. Primer Informe de Gobierno, p 20.

¹¹⁵ Poder Ejecutivo Federal. Quinto Informe de Gobierno, p. 15.

Por otra parte, México y Estados Unidos han suscrito un sin número de convenios y acuerdos referentes al combate al narcotráfico, sin embargo el parteaguas de esta nueva era de cooperación bilateral se da en el marco del Tratado de Asistencia Jurídica Mutua, el cual, después de intensos esfuerzos de negociación durante varios años, se firma entre ambos gobiernos el 9 de diciembre de 1987. Dicho tratado se refiere a la prevención, investigación y persecución de delitos en general mediante el establecimiento de mecanismos más ágiles de coordinación entre ambos países a cargo de sus respectivas Procuradurías Generales de Justicia. El tratado fue aprobado por el senado de México el 29 de diciembre de 1987 y publicado por en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1988.

Asimismo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas, adoptada el 20 de diciembre de 1988 en Viena, Austria, de la que ambos países forman parte y como complemento del Tratado de Cooperación de Asistencia Jurídica Mutua, anteriormente nombrado, los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron el 23 de febrero de 1989, aquí en la ciudad de México el Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, con lo que pretendieron dar una mayor y más eficaz coordinación de esfuerzos de ambos gobiernos para combatir el tráfico ilícito de estupefacientes.

Cabe señalar que entró en vigor para ambos gobiernos el 30 de julio de 1990; y que fue aprobado en el Senado de la República el 30 de noviembre de 1989 y según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 1990.¹¹⁶

Los objetivos que se pretendieron alcanzar fueron los siguientes:

¹¹⁶ Procuraduría General de la República. Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por México en Materia de Narcotráfico. México, 1994, p.225.

- a) La reducción de la demanda ilícita de drogas a través de prevención, tratamiento y concientización pública.
- b) La reglamentación de la producción, importación, exportación, almacenamiento, distribución y venta de insumos, productos químicos, solventes y demás recursos (de uso médico), cuya utilización se desvía de la elaboración ilícita de estupefacientes.
- c) La erradicación de cultivos ilícitos para drogas y el establecimiento de programas de sustitución de cultivos.
- d) El establecimiento de sistemas de intercambio de información relativa al narcotráfico y la farmacodependencia.
- e) El fortalecimiento de los anteriores objetivos con el incremento de recursos humanos, financieros y materiales, conforme a las posibilidades de cada país.
- f) Elaborar nuevos instrumentos legales y realizar todas aquellas actividades que mejoren la cooperación y la eficacia en el combate al narcotráfico.¹¹⁷

El mismo acuerdo establece una Comisión Mixta Permanente México - Estados Unidos integrada por autoridades de ambas partes con reuniones cuatrimestrales. Esta comisión tiene carácter recomendatorio exclusivamente y serán las autoridades nacionales correspondientes las que en su caso pongan en práctica las recomendaciones de esta comisión.

El combate al narcotráfico en este acuerdo se enfocó en cuatro rubros: prevención y reducción de la demanda, control de la oferta, suspensión del tráfico ilícito, tratamiento y rehabilitación.¹¹⁸

Pese a las diferentes formas de concebir los problemas, la cooperación bilateral México-Estados Unidos encuentra una de sus bases legales más importantes en dicho acuerdo. Con base en el artículo II de este acuerdo, se firmaron hasta 1993, 12 memorandas de entendimiento interinstitucionales a fin de asignar y aplicar recursos humanos, financieros y materiales necesarios para la ejecución de programas concretos en la materia.

¹¹⁷ Poder Ejecutivo Federal. El esfuerzo de México en el Control de Drogas.

¹¹⁸ Ibidem.

A partir de dicho instrumento, se desarrollaron tareas de cooperación que se refieren a: la erradicación de cultivos, sistemas hemisféricos de información, sistemas básicos de información computarizada, intercambio de control de armas de fuego y explosivos, actuación de la DEA en México, cooperación en programas de prevención de adicciones, capacitación y entrenamiento y apoyo coordinado a Centro América¹¹⁹. Asimismo el presidente Salinas señaló: "El gobierno de México ha aceptado participar en programas de capacitación mutua. También se han firmado acuerdos para establecer nexos entre agencias aduanales en ambos lados de la frontera así como entre la DEA y la Policía Judicial mexicana"¹²⁰.

De tal forma que los mecanismos de cooperación con la Unión Americana, incluyendo programas específicos de intercambio de información, asistencia técnica y capacitación, ocuparon significativamente la atención de las autoridades mexicanas. "Hemos ampliado el intercambio de información en nuestra lucha común contra el narcotráfico, entendiéndose que la responsabilidad de las operaciones en nuestro territorio compete exclusivamente a los mexicanos"¹²¹.

La cooperación en cuestiones del narcotráfico se realizó en asistencia técnica mediante otorgamiento de equipo, desde refacciones para vehículos terrestres, hasta helicópteros y aviones, así como la capacitación y entrenamiento de personal militar. Se contó con el préstamo y mantenimiento de aeronaves, e intercambio de información sobre vuelos sospechosos de contrabando de drogas que pasaban por el espacio aéreo mexicano. El periodo 1989-1993 se arrendaron 21 helicópteros UH-1H y 2 aeronaves Cessna Citation. El

¹¹⁹ Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional para el Combate al Narcotráfico, p. 21.

¹²⁰ Procuraduría General de la República. El esfuerzo de México en el combate al narcotráfico, p. 406.

¹²¹ Poder Ejecutivo Federal. Primer Informe de Gobierno, p. 21.

gobierno estadounidense se comprometió a proporcionar mantenimiento a los censores de los aviones.

Asimismo, México y Estados Unidos crearon, en 1990, la "Fuerza de Respuesta Rápida de la Frontera Norte", conocida como operación Halcón, cuyo objetivo era interceptar aviones sudamericanos y eliminar el uso del norte de México como plataforma para introducir la droga a Estados Unidos. Primero se detectaban los aviones, después de interceptaban cuando aterrizaban en México y finalmente se arrestaba a los narcotraficantes a quienes se les confiscaban sus propiedades, obteniendo evidencias que permitieran dismantelar sus organizaciones.

Por lo que se refiere a la asistencia financiera que Estados Unidos otorgaba a México para la lucha contra el narcotráfico cabe señalar que fue declinada por el gobierno mexicano en agosto de 1992. De acuerdo con algunos especialistas, esta acción respondió a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en el caso de Álvarez Machain. Aún cuando la versión oficial, trató de desvincular ambos acontecimientos, argumentando que nuestro país se encontraba en condiciones de sufragar los gastos de combate al tráfico de drogas y que se mantendrían únicamente algunos programas prioritarios que comprometían fondos estadounidenses asignados con anterioridad, previniendo que éstos se concluirían antes del término de la administración de Salinas.

De esta forma podemos concluir que el compromiso que la administración de Salinas en materia de cooperación el gobierno reconoció que el narcotráfico es un delito de carácter legal, y así lo demuestra el hecho de participar en distintos acuerdos y tratados sobre la materia. También estaban conciente de que el problema de las drogas requería de una

solución coordinada para combatirlo, ya que por su magnitud, complejidad y universalidad no puede ser encarado por un solo país. Sin embargo en el ámbito bilateral la cooperación no resulta necesariamente de la convergencia de intereses de ambas naciones, dada la asimetría de poder que distingue la relación México-Estados Unidos, en la cual éste último tiene la capacidad para definir los términos de la cooperación por lo que están en base a sus intereses, en detrimento y a costa a los intereses de México.

No hay que perder de vista que el TLCAN fue el proyecto más importante de las administraciones de Bush y de Salinas, por lo que a pesar de los distintos problemas que surgieron en materia de cooperación bilateral, Estados Unidos consideró a México como un país que colaboró en los esfuerzos antinarcóticos promovidos por ese país en el hemisferio, por lo menos así consta en los informes anuales del Departamento de Estado de Estados Unidos en el proceso de certificación, en dónde se observó un constante respaldo hacia la política antinarcóticos mexicana y una estrecha cooperación bilateral, de hecho, en algunos momentos se consideró a México como un ejemplo a seguir para el resto de los países del continente. Desde mi punto de vista, el gobierno de Salinas cedió más de lo que originalmente se pensaba, pues resulta difícil afirmar que las concesiones hechas sean resultado exclusivo de limar asperezas con Estados Unidos.

3.3. Ámbito Multilateral

El sistema internacional de control del tráfico ilícito de estupefacientes, descansa sobre la cooperación internacional concertada y el concepto de que cada país tiene que hacer sus propios esfuerzos dentro del territorio nacional y éstos deben de estar de acuerdo con los tratados internacionales.

Reconociendo que el narcotráfico es un fenómeno de carácter internacional, y que su solución es de carácter global, México mantuvo una participación activa en cuanto a la cooperación internacional en materia de control de drogas. En este sentido, se apegó a los distintos instrumentos internacionales que existen firmando y ratificando tratados, acuerdos y convenios a nivel multilateral.

Asimismo, nuestro país reconoció que la lucha contra las drogas debe realizarse con absoluto respeto a la soberanía de los estados y su enfoque debe ser global, incluyendo las fases de consumo, cultivo, producción, tránsito, tratamiento y reincursión social de los fármaco dependientes. También se percató de la necesidad de una acción multilateral coordinada para combatir al narcotráfico ya que no se puede encarar aisladamente, en tanto que la cooperación internacional es imprescindible para solucionar de manera integral una cuestión que es de carácter universal.

Con este respecto, el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1989-1994 (PND) establece en el apartado referente a la soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el extranjero, que la política de control de drogas era uno de los

elementos de estrategia de la política exterior. En este sentido, determina que "...se deberá combatir de manera decisiva el narcotráfico. Su operación rebasa fronteras y su combate requiere una coordinación entre las autoridades de los centros de producción y de los grandes centros de consumo, basada en el principio del respeto a la jurisdicción y a la soberanía de cada país."¹²²

La actividad desarrollada en el terreno de la cooperación internacional para el combate al narcotráfico fue especialmente importante, pues promovió un enfoque integral para su tratamiento, es decir, México partió de la premisa de que la reducción de la demanda de drogas en países industrializados es un objetivo que debe ser ubicado en la misma escala de importancia que la reducción de la producción y distribución de drogas en países en desarrollo.

Por otra parte, la voluntad política del gobierno mexicano para cooperar en el control de drogas se fundamentó en sus principios de política exterior respetando la integridad territorial y el derecho interno de cada nación. Desde el inicio de la administración de Salinas de Gortari la cooperación internacional en la materia, fue un elemento fundamental del Programa Nacional para el Control de Drogas, ocupando un lugar prioritario en la agenda de política exterior.

La política exterior de México en cuanto al control de drogas sustenta como postulados básicos el enfoque integral y equilibrado en atención al consumo y tráfico de drogas (...) y el respeto a los esfuerzos que desarrolla cada país para combatir las diversas manifestaciones del problema, de acuerdo a sus condiciones particulares y en un marco de absoluto respeto a su soberanía, integridad territorial y legislación, sin injerencias en los asuntos internos de esos países¹²³.

¹²² Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 31.

¹²³ Poder Ejecutivo Federal. El control de drogas en México. Situación y Perspectiva, p. 23.

En los foros internacionales especializados, la postura de México fue la de señalar que la cooperación internacional para el combate a las drogas debe realizarse siempre con respeto a la soberanía de las naciones, a la autodeterminación de los Estados y las instituciones nacionales, así como al apego al régimen jurídico de cada país.

En el marco general de la administración de Salinas de Gortari se distinguió por respetar los preceptos jurídicos que caracterizan una nación democrática, por tener la convicción de que las drogas constituyen un mal que afecta gravemente la humanidad, porque a pesar de las desigualdades económicas y políticas, se reconoció que sólo con la concertada participación internacional se enfrentaría un problema como lo es el narcotráfico. "... derrotar al narcotráfico requiere de la cooperación internacional, pero reafirmamos que cada gobierno es responsable, soberanamente, de esta lucha en su territorio"¹²⁴. El esfuerzo de México en materia de cooperación internacional y la participación en iniciativas multilaterales y regionales tuvieron también un objetivo importante, equilibrar la agenda de control de drogas, respecto a la cooperación con Estados Unidos.

Asimismo, México se incorporó activamente a iniciativas de la ONU, de la OEA y de otros organismos internacionales y regionales, a fin de llevar a cabo programas de gran trascendencia a escala continental y mundial para abatir el narcotráfico y la farmacodependencia de manera total.

Esta participación activa se demostró claramente en la postura que sostuvo México en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancia Psicotrópicas del 16 de febrero de 1988, en la que fijó las prioridades de respetar la

¹²⁴ Poder Ejecutivo Federal. Cuarto Informe de Gobierno, p. 9.

soberanía de cada país, el total rechazo de que las autoridades extranjeras interfirieran en los asuntos internos de otro, para sustituir a sus propias autoridades en la aplicación de sus leyes y que la Convención se convirtiera sólo en un mecanismo multilateral de sanciones¹²⁵. Otras propuestas en las que intervino México en forma conjunta con otros países fueron la implementación del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en noviembre de 1990.

De esta manera la diplomacia mexicana afirmó su confianza en la labor desarrollada por la ONU para mitigar los graves problemas que enfrentaba la sociedad global. Por ello mismo consideró que la interdependencia entre las naciones exigía niveles de cooperación cada vez más estrechos para resolver tales problemas y también consideró que responsabilidad primordial de cada país era atender los problemas de las cuestiones que lo afectaban.

Asimismo, nuestro país presidió la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y en octubre de 1992 la Asamblea General de la ONU decidió que se realizaran en México cuatro reuniones para afinar la estrategia internacional contra las drogas y año más tarde, en el foro de las Naciones Unidas, la representación mexicana propuso un nuevo mecanismo de consulta para analizar el desarrollo de la actividad antinarcóptica en el contexto mundial ¹²⁶.

Respecto a los foros internacionales, México participó en todas las reuniones internacionales como integrante de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA. Destaca la participación de nuestro país en el XVII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las

¹²⁵ Rozenal, Andrés. *La política Exterior de México en la era de la modernidad*. p. 138.

¹²⁶ *Idem*. p139.

Naciones Unidas, del cual surgió el programa mundial de acción, principal instrumento que establece las acciones de los gobiernos y rige las actividades de este organismo en la materia.

Entre las participaciones más destacadas de México en foros internacionales se encuentra el 35 Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, celebrado en abril de 1992 en Viena, Austria, en donde nuestro país fue elegido para ocupar la presidencia de la reunión; en el 47 Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizado en Nueva York, en noviembre del mismo año, México propuso la revisión de las estrategias internacionales de combate al narcotráfico, siendo esta propuesta adoptada por el pleno.

Así mismo, nuestro país participó en el Grupo Asesor Especial Internacional propuesto en el marco del 48 Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tenía como objetivo examinar nuevas estrategias de control de drogas.

Uno de los logros obtenidos más importantes a nivel nacional en el marco de la cooperación internacional ha sido llevada a cabo el Programa de Desarrollo Rural Integral en los Estados de Guerrero, Oaxaca y Michoacán auspiciado por el programa de Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (PNUFID), el cual se puso en marcha con la participación de los gobiernos estatales.

En el ámbito regional se tuvo una amplia participación en los programas de la Organización de los Estados Americanos a través de la CICAD se destaca la colaboración en el Proyecto Centro Regional de Información Estadística sobre Drogas para el Norte, Centroamérica, y el

Caribe cuya colaboración se llevó a cabo de manera coordinada entre el CENDRO y la CICAD.

Asimismo, México participó en todas las reuniones periódicas del Órgano Regional de la Comisión de Estupefacientes, denominado Reunión de Jefes de Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA) para América Latina y el Caribe, siendo anfitrión de la V reunión HONLEA celebrada en Acapulco, Guerrero en octubre de 1992.

En el ámbito subregional, México tomó la iniciativa de apoyar a la región centroamericana en sus esfuerzos de control de drogas y después de celebrar entrevistas con funcionarios de los países que integraron esta región en enero de 1994, se celebró en la ciudad de México una reunión preparatoria del Programa de Acción a Corto Plazo para el Combate a las Drogas en América Central: cabe señalar que este programa tuvo el respaldo de la CICAD así como de otros países del hemisferio como Argentina, Colombia y Estados Unidos.

Nuestro país también participó en la IX Conferencia Internacional para el Control de Drogas (IDEC) celebrada en Cartagena, Colombia en abril de 1991 en donde se acordó que los países miembros adoptaran las iniciativas sobre investigaciones financieras y lavado de dinero.

En el ámbito bilateral, México suscribió acuerdos de cooperación en para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia con Argentina, Belice, Bolivia, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Italia, Jamaica, Nicaragua, Perú, Reino Unido, Rusia y Venezuela.

La mayor parte de estos acuerdos contemplaron un mecanismo de cooperación bilateral constituido por una comisión mixta que se reúne periódicamente y se basan en el intercambio de experiencias e información en materia de control de drogas y procuración de justicia, con el fin de desarrollar mecanismos de coordinación que permitan la obtención de resultados más eficaces.

También durante este periodo, México impulsó el desarrollo de alta tecnología a nivel hemisférico la cual permitiera una mayor coordinación con autoridades de otros países para llevar a cabo acciones de interceptación y erradicación de estupefacientes.

Asimismo, se establecieron mecanismos de intercambio de información para reducir el tráfico de drogas y combatir otros delitos asociados al narcotráfico como el lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas, también se buscó el acercamiento con las autoridades competentes de los países de nuestro hemisferio con el fin de atacar simultáneamente los puntos de enlace de las organizaciones criminales que operan en el continente americano.

La participación de México en los foros internacionales durante el periodo 1988 –1994 no sólo cumplió con las exigencias del PND sino también reforzó los postulados de la Política Exterior que se habían manejado desde los inicios de la administración salinista. Asimismo se remarcó la necesidad de buscar una solución global, ya que sin la cooperación internacional es imposible que un fenómeno de gran magnitud como lo es el narcotráfico, sea manejado y mucho menos erradicarlo.

Conclusiones

Desde sus inicios la relación de México con Estados Unidos ha sido difícil porque existen marcadas desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales entre ambos que no permiten un claro acercamiento. Esta constante provoca repetidos roces entre los gobiernos y muchas veces ahonda aún más las diferencias que los separa, sin embargo, no se puede negar el hecho de que para los dos países la relación es sumamente importante por la vecindad geográfica que representa un vínculo ineludible al compartir casi tres mil kilómetros de frontera, por los lazos económicos que los unen, los cuales representan para ambos países una elemental fuente de ingresos y porque México representa para la Unión Americana un punto clave en su política exterior por constituir una parte fundamental en su área de influencia natural.

De tal forma, México se convierte en el Estado que más injerencia tiene en Estados Unidos ya que cualquier decisión que tome nuestro país o cualquier situación económica, política o social que lo afecte de manera negativa, repercute directamente en la nación estadounidense debido a los estrechos vínculos que comparten, por que lo convierte a mi modo de ver, en el país más significativo para la Unión Americana. Esto, por ende, se traduce en una mutua dependencia aunque no sea simétrica, ya que el hecho que México figure entre uno de los países con mayor incidencia en Estados Unidos, no significa que la injerencia de éste sea menor en México, pues cómo se ha mencionado, en la cuestión de balanza de poder nuestra nación es la más débil lo que eventualmente se traduce en mayor dependencia y por lo consiguiente, mayor asimetría. También se puede afirmar que esta dependencia en algunas ocasiones ha resultado benéfica para nuestro país, a pesar que las

decisiones que se tomen en cualquier ámbito deben de concordar con los intereses de los Estados Unidos.

Lo anterior se ejemplifica durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, dónde la situación internacional que prevalecía en ese momento no permitió un acercamiento con Estados Unidos. Este país dedicó todos sus esfuerzos a combatir la guerra fría y derrotar al comunismo, por lo que su prioridad constituía el mantener su hegemonía en el área de influencia natural, así como también no permitir el avance del comunismo en Europa y Asia. Desde esta perspectiva, la relación con México no fue muy estrecha, sobretodo porque la posición de México ante los conflictos de la confrontación este-oeste, estaba muy apegada a los principios de política exterior y siempre buscaba una solución concertada entre las partes afectadas. Sin embargo, con la crisis económica de 1982 y con la presión ejercida por Estados Unidos en el conflicto centroamericano y en el caso Camarena, México no tuvo más remedio que ceder su postura en todos estos temas para dedicarse a resolver sus propios conflictos. Esta actitud ocasionó un distanciamiento de nuestro país con el resto del continente americano pues había tomado una válida posición de interlocutor y de nueva cuenta se palpó la subordinación de México ante Estados Unidos en momentos coyunturales claves.

Durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari, la guerra fría había terminado y por ende los Estados Unidos cambiaron su visión del mundo. Ya no existía el enemigo tradicional de la Unión Americana, situación que permitió mirar con otros ojos a su vecino del sur y a partir del inicio del administración de George Bush ambos gobiernos optaron por encauzar la relación bilateral por la vía de la cooperación, especialmente porque se encontraba en puerta uno de los tratados comerciales más grandes del mundo, el cual no sólo pondría a la

nación estadounidense a la vanguardia de los bloques económicos sino también refrendaría su hegemonía en el área. Para México, este tratado representaba la reincisión de su economía en el mundo después de las fatigosas crisis económicas y el despliegue de lo que en esos momentos se creía que era la entrada de nuestra nación al primer mundo.

Asimismo, en el marco de la reestructuración de la agenda bilateral, algunos asuntos ocuparon los primeros lugares de importancia tales como el narcotráfico. En particular este tema siempre había sido complejo para ambos países, sobretodo en la administración anterior; sin embargo, a pesar de las grandes desavenencias que llegaron a mellar la relación, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue lo suficientemente importante como para no permitir que éste no se llevara a cabo, ya que muchos intereses económicos estaban de por medio para ambos países. Por esta razón, los dos gobiernos decidieron no darle importancia a los acontecimientos desfavorables que ocurrieran respecto a otras temáticas como por ejemplo el tráfico ilícito de estupefacientes.

Ejemplo de lo anterior es el caso Álvarez Machain, que para otra administración hubiera sido la brecha que encendiera una guerra sin cuartel entre ambas naciones. A pesar de las fuertes declaraciones de ambos países y del severo discurso del presidente Salinas en foros internacionales, se manejó el incidente como un hecho aislado con la intención de no empañar las negociaciones que se llevaban a cabo por el ya mencionado tratado comercial.

A pesar que el narcotráfico no fue el tema más importante en este periodo pues estuvo determinado por otros intereses en la relación bilateral, cabe señalar que la administración de Salinas de Gortari experimentó un importante acercamiento con la Unión Americana en materia de narcotráfico, por lo que el tratamiento del tema se convirtió entonces en un

asunto prioritario de la agenda bilateral con el fin de aumentar la cooperación y disminuir el potencial conflicto que el tráfico de drogas pudiera generar en la relación con Estados Unidos. De esta forma, la administración de Salinas de Gortari modernizó instituciones e implementó programas para el combate al narcotráfico, capturó a buscados criminales, firmó tratados y acuerdos y trató de limpiar el nombre de México ante foros nacionales e internacionales. Sin embargo, parece ser que a pesar de las medidas que se tomaron al respecto, éstas no fueron suficientes, pues al momento de dejar la presidencia se vio gravemente involucrado en el narcotráfico con la captura de su hermano Raúl Salinas, con el asesinato de Ruiz Maseau y con el caso del General Rebollo. Esto nos lleva a pensar que el problema nunca se profundizó, es decir, las acciones que se llevaron a cabo solamente fueron encaminadas a resolver el conflicto de forma temporal para cumplir las exigencias del TLCAN y por ende de Estados Unidos.

Se puede decir, que durante los gobiernos de Carlos Salinas y George Bush, el acercamiento entre los dos países se centró en el ámbito económico llevando a cabo actos con el fin de concretar el acuerdo comercial, de esta manera, la voluntad política para alcanzar niveles óptimos de cooperación permeó otros aspectos de la relación bilateral que aunque habían estado presentes en la agenda, esta vez no constituirían un foco de tensión como en otras ocasiones y en consecuencia las labores que se realizaron por parte de ambos gobiernos fueron simplemente simbólicas.

Se puede afirmar que estos mecanismos de presión tan utilizados por los Estados Unidos solamente sirven para que determinado país, en este caso el nuestro, dobleguen posturas para así cumplir con las exigencias estadounidenses. Si comparamos la situación que prevaleció en la administración de Miguel de la Madrid con la de Salinas de Gortari se puede

afirmar que el asunto de las drogas solamente fue utilizado en beneficio de los Estados Unidos, pues en el primer caso fue uno de los parteaguas para la relación bilateral y en el segundo no se tomó como un hecho sustancial a pesar de las repetidas reuniones que se celebraron por dicho problema.

Asimismo, el tema de la seguridad nacional que en repetidas ocasiones se mencionó en ambas administraciones, tanto en México como en Estados Unidos, por constituir un punto fundamental en su política ya que el tráfico de drogas pone en riesgo la salud de la población y a las instituciones por sus secuelas de violencia y corrupción, resulta ser lo menos importante puesto que ninguno de los dos países, a pesar de los supuestos esfuerzos realizados, responde en realidad a las necesidades que se reclaman para solucionar tan grave problema tanto de manera interna como externa.

El narcotráfico siempre ha sido un instrumento de presión que utiliza la nación estadounidense y la prueba fehaciente de ello son las certificaciones anuales que este país realiza de manera unilateral, pero en esta ocasión este problema se dejó de lado por las cuestiones económicas y el verdadero tema de fondo que es el erradicar este mal de la faz de la tierra ni siquiera se vislumbró como una verdadera opción para ambos gobiernos.

Los esfuerzos que se requieren para salvar a la humanidad de este fenómeno van más allá de la demagogia y de acuerdos internacionales. Se requiere atender este problema con acciones como pueden ser: periódicas campañas en contra de la drogadicción a nivel mundial con el fin de prevenir a la población, especialmente a niños y adolescentes; la creación numerosos centros de apoyo para que los farmacodependientes y sus familias asistan a terapias físicas y psicológicas; destinar mayores recursos tanto a la investigación

científica para buscar soluciones a nivel clínico como a la modernización de equipos para la detección y rastreo de narcóticos y narcotraficantes; efectuar fuertes reformas jurídicas y penales a nivel nacional e internacional en materia de narcóticos y especializar a los cuerpos policíacos que persiguen este delito.

Es necesaria una profunda, severa y constante labor conjunta entre instituciones, gobiernos y países encaminadas tanto a la producción como al consumo de narcóticos, de lo contrario, éste seguirá siendo un problema que azota a la humanidad ya que la falta de voluntad política de los gobiernos y gobernantes únicamente empeoran la situación al tratar de manejarlo como un inconveniente político ya que los verdaderos afectados, es decir la población, siguen lidiando con las pesadumbres de la droga y sus secuelas sin avistar una solución a corto plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John (coord.). La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición. Ed. Siglo XXI, México, 1997.

Aguayo Quezada, Sergio. En busca de la seguridad perdida. Una aproximación a la seguridad nacional mexicana. Ed. Siglo XXI, México, 1990.

Al Camp, Roderic. La política en México. México, Siglo XXI, 1995.

Banco Nacional de Comercio Exterior. Anuario de Comercio Exterior de México. Mexico, 1982.

Bueno M., Gerardo (comp..). México-Estados Unidos 1986. El Colegio de México. México, 1987.

Cárdenas, Olga. Taxicomanía y narcotráfico. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

Castañeda G., Jorge y Pastor A., Robert. Limites de la amistad México y Estados Unidos. Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1989.

Centro de Estudios Internacionales. México - Estados Unidos 1983. El Colegio de México. México, 1984.

Cid Capetillo, Ileana y Márquez, María de los Ángeles. Lineamientos Generales para la elaboración de proyectos de investigación y para la redacción. Cuaderno de Relaciones Internacionales No.1, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Cid Capetillo, Ileana. Compilación de lecturas de las Relaciones Internacionales contemporáneas. Ciencia Política, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998.

Dávila, Consuelo y Morales, Eliécer (comp..). La nueva relación de México con América del Norte. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1994.

Del Arenal, Celestino. Introducción a las relaciones internacionales. Ed. Rei, México, 1995.

Department of State. International Narcotics Strategy Report 1993. United States of America, 1994.

Garza Elizondo, Humberto (comp..). Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1986.

González Salazar, Roque. La frontera del Norte Integración y Desarrollo en México. El Colegio de México. México, 1981.

González, Guadalupe. México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Informe de la Comisión sobre el futuro de las relaciones México –Estados Unidos. El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Jaubert, Rodrigo. De contadora a Esquipulas III, CIDE, México, 1988.

Laoeza, Soledad. La cooperación internacional en un mundo desigual, El Colegio de México, México, 1994.

Meyer Lorenzo (comp.). México-Estados Unidos 1988-1989, El Colegio de México, México, 1990.

Nevis, Allan y Steel Commager, Henry. Breve historia de los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Nye Joseph y Keohane, Robert. Power and interdependence: world politics in transition, Little Brown and Company, Boston, 1979.

Ojeda, Mario. México el surgimiento de una Política Exterior activa, Ed. SEP, México, 1986

Ortega, Gregorio (coord.). Salinas: la globalización del Pánico, Grupo editorial Planeta, México, 1995

Pastor, Roberto A., El remolino. La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, Siglo XXI, México, 1995.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaria de Programación y Presupuesto, México, 1989.

Poder Ejecutivo Federal. El Control de drogas en México. Programa Nacional 1989-1994, Evaluación y seguimiento, México, 1992.

Poder Ejecutivo Federal. El esfuerzo de México en el Control de Drogas

Poder Ejecutivo Federal. Las razones y las obras, Tomo I, México, 1984.

Poder Ejecutivo Federal. Las razones y las obras, Tomo II, México, 1985.

Poder Ejecutivo Federal. Las razones y las obras, Tomo III, México, 1986.

Poder Ejecutivo Federal. Las razones y las obras, Tomo IV, México, 1987.

Poder Ejecutivo Federal. Las razones y las obras, Tomo V, México, 1988.

Poder Ejecutivo Federal. Las razones y las obras, Tomo VI, México, 1989.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983.

- Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional para el Combate al Narcotráfico. México, 1984.
- Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional para el control de drogas 1988-1994. Procuraduría General de la República, México, 1992.
- Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional para el control de drogas 1988-1994. Avances y resultados. Procuraduría General de la República, México, 1994.
- Poder Ejecutivo Federal. Primer Informe de Gobierno 1989. México, 1990.
- Poder Ejecutivo Federal. Segundo Informe de Gobierno 1990. México, 1991.
- Poder Ejecutivo Federal. Tercer Informe de Gobierno 1991. México, 1992.
- Poder Ejecutivo Federal. Cuarto Informe de Gobierno 1992. México, 1993.
- Poder Ejecutivo Federal. Quinto Informe de Gobierno 1993. México, 1994.
- Poder Ejecutivo Federal. Sexto Informe de Gobierno 1994. México, 1995.
- Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Oficina de la Presidencia de la República, México, 1989.
- Presidencia de la República. Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Primer año. Unidad de crónica presidencial. México, 1994.
- Presidencia de la República. Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Segundo año. Unidad de crónica presidencial. México, 1995.
- Presidencia de la República. Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Tercer año. Unidad de crónica presidencial. México, 1996.
- Presidencia de la República. Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Cuarto año. Unidad de crónica presidencial. México, 1997.
- Presidencia de la República. Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Quinto año. Unidad de crónica presidencial. México, 1998.
- Presidencia de la República. Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Sexto año. Unidad de crónica presidencial. México, 1999.
- Presidencia de la República. El Gobierno Mexicano. México, 1989.
- Presidencia de la República. Los sismos de 1985. México, 1986.
- Presidencia de la República. Seis informes de gobierno. México, 1989.
- Procuraduría General de la República. El esfuerzo de México en el combate al Narcotráfico. Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, México, 1991.

- Procuraduría General de la República. El esfuerzo de México. México, 1989.
- Procuraduría General de la República. Sistema Estadístico Uniforme para el control de Drogas, Análisis Nacional. Anuario 1994 , CENDRO, México, 1995.
- Procuraduría General de la República. Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por México en Materia de Narcotráfico. México, 1994, p.225.
- Rozental, Andrés, La Política Exterior de México en la era de la modernidad, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Ruiz Massieu, Mario. El Marco Jurídico contra el Narcotráfico. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Salinas de Gortari, Carlos. El reto. Diana, México, 1988.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. Política Exterior de México. 175 años de historia, Tomo IV, Archivo histórico, Diplomacia Mexicana, México, 1985.
- Senado de la República. Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercio de México, No. 15, Cuadernos del Senado de la República, México, 1985.
- Sepúlveda, Cesar. La política internacional de México en el decenio de los ochenta, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Solana, Fernando. 5 Años de Política Exterior. Ed. Parrúa, México, 1994.
- Székely, Gabriel (comp.). México-Estados Unidos 1985. Colección México-Estados Unidos, El Colegio de México, México, 1986.
- Toro, María Cecilia. Are Mexican Drug Control Policies Exacerbating or Addressing The Country's Drug Problems? U.S.A., 1992.
- United States Department of State. International Narcotics Control Strategy Report, United States of America, 1990.
- Varios autores. La política Exterior de México en el nuevo orden mundial, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Varios Autores. Los saldos del sexenio 1982-1988, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Vega Gustavo (comp..). México-Estados Unidos 1990, Colegio de México, México, 1992.
- Vera Campos, Monica y Fernández de Castro, Rafael. Nueva Agenda Bilateral en la relación México-Estados Unidos. ITAM, México, 1998.

HEMEROGRAFIA

"Deuda Externa, una retrospectiva", en Uno más Uno, Suplemento económico, Domingo 23 de enero 1983.

"Residentes mexicanos en Estados Unidos enviaron al país más de 3000 millones de dólares en 1993", en Uno más uno, Sec. Economía, México, 29 de diciembre de 1993.

Aguilar, Martha. "Colocar dique anti-drogas en la frontera con México, preocupación estadounidense", en El Financiero, México, 7 de febrero de 1990.

Baker Santa Cruz, Jorge Malcom. La política exterior de México como instrumento para la preservación de la Seguridad Nacional, Cuadernos de política internacional 59, IMRED, México, 1992.

Carlos Fazio, "Probará Bush con México su estrategia Latinoamericana", en Proceso, No. 638, México, 23 de enero de 1989.

Chanona Burgete, Alejandro. "Una reconsideración de las teorías de integración económica formal entre México y Estados Unidos", en Relaciones Internacionales, No. 60, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, octubre - diciembre de 1993.

Cornelius, Wayne. "México-Estados Unidos: las fuentes del pleito", en revista Nexos, No. 118, octubre de 1987, p.37

Economic and political Change in Mexico: In sequense or out of sync", North South Focus on México, June 1992.

Garza, Humberto. "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", en Foro Internacional, Vol. XXIV, No. 4, Año 96, El colegio de México, México, abril -junio de 1984,

Guerrero Ciprés, Salvador. "Sólo por Tijuana hasta 720 mil cruces ilegales a Estados Unidos cada año", en La Jornada, México, 26 de septiembre de 1994.

Juan González et al... "El impacto de las audiencias Helms en la relación bilateral", en Carta de Política Exterior Mexicana, Año VI, No 2, México, abril - junio de 1986.

Meyer, Lorenzo. "Desde Washington: Advertencias y Consejos", en Excélsior, México, 10 de abril de 1985.

Mora Tovaes, Eduardo. Época, No. 173, México, 26 de septiembre de 1994.

Oscar de Lassé A. "Cuatro fronteras políticas conflictivas", en El Financiero, México, 26 de octubre de 1988.

Ramos, Aurelio. "No es cautivo de fechas predeterminadas", en Excelsior, México, 17 de diciembre de 1991.

Ramos, José Ma. "La política exterior de México: tendencias recientes" en Revista mexicana de Política Exterior, No. 26, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, Año 7, México, 1990.

Relaciones Internacionales. Centroamérica en la coyuntura actual y la política exterior de México. No. 38, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, enero - abril de 1987.

Relaciones Internacionales. Crisis y capitalismo, No. 41, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, enero - abril de 1988.

Relaciones Internacionales. E.U. libre comercio y política hemisférica, No. 57, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, enero - marzo de 1993.

Relaciones Internacionales. México en la agenda internacional, No. 72, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, octubre - diciembre de 1996.

Revista Mexicana de Política Exterior, Seis años de Política Exterior, 1988-1994, Secretaría de Relaciones Exteriores, IMRED, México, julio-septiembre de 1994.

Rico, Carlos. "Las relaciones mexicano - norteamericanas y los significados de la interdependencia", en Foro Internacional, Vol. IXI, No. 2, El Colegio de México, México, octubre - diciembre de 1978.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, México, 1992.

The New York Times, México, 23 de noviembre de 1988.

The New York Times, México, 26 de julio de 1992.

William, E. Brack. "Trade and Debt: The vital linkage", en Foreign Affairs, Vol. 62, No. 5, United States of America, 1984.

DOCUMENTOS

Presidencia de la República. Discurso pronunciado durante la presentación de "El Control de Drogas en México. Evaluación y Seguimiento, México, el 29 de enero de 1992.

Romero Apis, José Elías. Los Principios Rectores de la Política de Procuración de Justicia en la Postura Internacional de México. Ponencia presentada en la IV Reunión de Embajadores y Cónsules de México, Procuraduría General de la República, México, 7 de Enero de 1993.

Presidencia de la República. Discurso del Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, ante la sesión Conjunta del Congreso de Estados Unidos de América, Washington, 4 de octubre de 1989.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo Rural para Desalentar Cultivos Ilícitos. La Experiencia Mexicana Oaxaca, Guerrero y Michoacán, 1990-1993, México, 1994.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los Inmigrantes de la Frontera Sur, México, 4 de mayo de 1995.

MEDIOS ELECTRONICOS

<http://www.senado.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx>

<http://www.usemb.gov.do/IRC/immigr/nuevos.htm>

<http://www.sre.gob.mx>

<http://www.banxico.org.mx>

<http://www.presidencia.gob.mx>

<http://www.gobernacion.gob.mx>