

20461
2es.
1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

ESTUDIOS FRONTERIZOS Y LA RELACION POLITICA
ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS:
SU ESTUDIO E IMPACTO NACIONAL Y REGIONAL
(1981 - 1987)

TESIS

Que para optar el grado de

MAESTRO EN ESTUDIOS
MEXICO - ESTADOS UNIDOS

Presenta:

JOSE MARIA RAMOS GARCIA

MEXICO, D. F.

1989
FALG. 12



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 está 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.

INDICE

1.-	INTRODUCCION	5
2.-	EL ESTUDIO DE LA RELACION POLITICA ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS	
2.1	Consideraciones generales	10
2.1.1	La importancia del estudio de la relación México-Estados Unidos	
2.1.2	Antecedentes históricos	
2.2	La relación bilateral	16
2.2.1	Conceptos teóricos	
2.2.2	El carácter de la relación bilateral	
2.2.3	Algunas características del proceso de toma de decisiones de la política norteamericana	
3.-	EL ESTADO DE LA RELACION POLITICA ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS (1981-1987)	
3.1	El periodo de 1981 a 1984	32
3.1.1	1981: Antecedentes de la crisis económica de México	
3.1.2	El ascenso de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos: perspectivas de su política bilateral	
3.1.3	El conflicto de Centroamérica y la migración de mexicanos indocumentados	
3.1.4	1982: La crisis económica y la dependencia con los Estados Unidos	
3.1.5	La actitud del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos hacia la política exterior regional	
3.1.6	1983: La inserción política de México en su relación con los Estados Unidos	
3.1.7	1984: El conflicto de Centroamérica y sus nuevos aspectos de divergencia	
3.1.8	Los antecedentes de la atención de los Estados Unidos hacia la política interna de México	
3.1.9	La reunión entre los presidentes Miguel Miguel De la Madrid y Ronald Reagan	

3.2	El periodo de 1985 a 1987	48
3.2.1	1985: Los Estados Unidos y la política interna	
3.2.2	Antecedentes del impacto del narcotráfico	
3.2.3	La inestabilidad de la economía mexicana	
3.2.4	1986: Las audiencias del senador Jesse Helms y su impacto político	
3.2.5	El narcotráfico y sus nuevos aspectos de divergencia	
3.2.6	La reforma Simpson-Rodino a la Ley de Nacionalidad de los Estados Unidos	
3.2.7	Las negociaciones financieras y el impuesto a la importación de petróleo	
3.2.8	Las reuniones de los presidentes Miguel De la Madrid y Ronald Reagan: un espacio para la cooperación binacional	
3.2.9	1987: Percepciones de los Estados Unidos de la política exterior mexicana hacia Centroamérica	
3.2.10	Los acuerdos de cooperación en el narcotráfico	
3.2.11	La visión y la posición actual de los Estados Unidos de la política interna de México	
3.2.12	El carácter de la cooperación económica binacional	
3.2.13	El replanteamiento de la relación de los Estados Unidos hacia México: una nota final	
	Bibliografía	73
4.-	CARACTERISTICAS DE LOS ESTUDIOS FRONTERIZOS	
4.1	Introducción al estudio de la frontera norte de México	76
4.1.1	Antecedentes de los estudios fronterizos	
4.1.2	Importancia de la frontera norte	
4.1.3	Interrelación teórica entre el estudio de la frontera norte y el estudio de los Estados Unidos	
4.1.4	Aspectos preliminares de la cultura y la política de desarrollo económico hacia la frontera norte	
4.2	La cultura de la frontera norte	83
4.2.1	Aspectos teóricos de la cultura y los grupos religiosos	

4.2.2	Características de la cultura de la frontera norte	
4.2.3	La política cultural del gobierno mexicano	
	Bibliografía	105
4.3	La política de desarrollo económico hacia frontera norte	107
4.3.1	Marco referencial	
4.3.2	Características de la política de desarrollo	
4.3.3	Algunas limitaciones y alcances de la política de desarrollo económico fronterizo	
	Bibliografía	126
5.-	EL IMPACTO POLITICO DE LOS FENOMENOS FRONTERIZOS Y DE LOS TEMAS DE LA RELACION ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS	
5.1	Características del impacto político regional y nacional de los fenómenos fronterizos	128
5.1.1	Antecedentes	
5.1.2	La cultura	
5.1.3	La política de desarrollo económico	
5.2	Características del impacto político regional de los temas políticos	142
5.2.1	Aspectos preliminares	
5.2.2	El sistema político y económico mexicano	
5.2.3	La política exterior de México hacia Centroamérica	
5.2.4	La migración de mexicanos indocumentados hacia los Estados Unidos	
5.2.5	El narcotráfico	
	Bibliografía	156
6.-	CONSIDERACIONES FINALES	159

INTRODUCCION

En el estudio de la relación política entre México y los Estados Unidos, se ha otorgado una escasa atención al papel que desempeña la frontera norte de México. Con esto se quiere decir que, se ha tomado poco en cuenta el impacto político que puede ejercer la frontera en la relación a nivel de los gobiernos federales. Asimismo, tampoco se ha considerado el grado en que los temas de la relación política binacional repercuten en la frontera mexicano-norteamericana. Esta situación ha ocurrido a pesar de la importancia económica, política y social de la frontera, lo que determina una serie de intercambios transfronterizos, los cuales condicionan el desarrollo de la zona fronteriza y por lo mismo, también ejercen alguna influencia en la relación a nivel de los gobiernos federales.

Por tal situación, en este trabajo nos parece importante identificar en un primer término, los diferentes temas políticos que caracterizaron la relación binacional y a partir de esto, se podrán conocer los tipos de impactos políticos que tales temas provocan en la frontera mexicano-norteamericana. Además, al prestar a dos fenómenos fronterizos como son la cultura y la política de desarrollo económico, se conocerán las características de los impactos políticos que originan estos temas en el propio espacio fronterizo, y, en la relación a nivel de los gobiernos federales entre México y los Estados Unidos.

Todo esto se plantea porque la frontera mexicano-norteamericana representa un espacio donde se producen problemas y a donde se canalizan algunas divergencias de la relación a nivel de los gobiernos federales. Por lo cual, a quienes toman las decisiones de política, debería de resultarles de interés conocer el estado político de la relación con los Estados Unidos, en sus niveles regional (frontera norte) y nacional (gobierno federal) y además, las interrelaciones que se manifiestan en estos dos niveles. Esto con el fin de contar con ciertos elementos que permitan un mejor manejo político de los asuntos fronterizos, en circunstancias en que la relación de México con los Estados Unidos continúa siendo el desafío más importante de la política exterior mexicana.

Con esta consideración, este trabajo se orienta en base a los siguientes objetivos:

- 1.- Señalar los factores que explican la relación política entre México y los Estados Unidos.

2.- Identificar las características de los temas de la relación política entre México y los Estados Unidos en el periodo de 1981 a 1987.

3.- Determinar un marco socioeconómico y político de los temas fronterizos de la cultura y la política de desarrollo económico respectivamente.

4.- Caracterizar los impactos políticos que pueden provocar los fenómenos fronterizos y la problemática política de la relación México-Estados Unidos en los ámbitos regional-nacional y regional respectivamente.

Area y delimitación conceptual

El estudio de la relación política entre México y los Estados Unidos se plantea en dos niveles. El primero, a nivel nacional, es decir, la relación entre los gobiernos federales y el segundo, a nivel regional, esto es, en la frontera mexicano-norteamericana en el plano de los gobiernos estatales. Asimismo, el marco socioeconómico y político de los estudios fronterizos se limitó al espacio de la frontera norte de México.

Por frontera norte de México se entendera el espacio geográfico que incluye a los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, es decir, a los estados fronterizos que colindan con los Estados Unidos. Empero, los aspectos que se anotén sobre este espacio fronterizo tendrán una expresión general, es decir, que este trabajo no se centra en el estudio de una determinada ciudad o de un estado fronterizo, sino propiamente en el contexto fronterizo como un todo. Además, al mencionar el concepto de frontera mexicano-norteamericana, se hace referencia tanto a los estados fronterizos del norte de México como a los estados del sur de los Estados Unidos que colindan con México. Particularmente, se señala la frontera mexicano-norteamericana cuando se indican los impactos políticos que pueden ocasionar los fenómenos fronterizos o los temas políticos de la relación bilateral en la frontera.

Por otra parte, la problemática política de la relación binacional se caracterizó a partir del año de 1981 hasta 1987. Durante este periodo, los Estados Unidos le otorgaron a México una mayor atención, debido a la crisis económica interna, lo que provocó ciertas tensiones y conflictos en la relación, especialmente, en los temas de la agenda política. Esta agenda incluye los temas de el sistema político y económico mexicano, la política exterior de México hacia Centroamérica, la migración y el narcotráfico. Cabe señalar que estos temas fueron seleccionados porque adquirieron

importancia durante una coyuntura específica o en el transcurso del período de estudio y por lo cual, provocaron un cierto impacto político.

Problemas de investigación

En el estudio de los fenómenos fronterizos se han observado algunas limitaciones. Entre estas restricciones está la escasa consideración a la influencia directa o indirecta que pueden ejercer los Estados Unidos en los asuntos fronterizos. O en su defecto, cuando se toma en cuenta esta influencia, se tiende a generalizar.

Asimismo, casi no se ha otorgado atención a los impactos políticos de los fenómenos fronterizos a nivel regional y nacional en la relación México-Estados Unidos. A su vez, tampoco se ha considerado las repercusiones políticas directas o indirectas que determina el estado de la relación política binacional en la frontera mexicano-norteamericana. Este tipo de impactos es importante dilucidarlos dada la complejidad de la relación y la intensidad y heterogeneidad de los intercambios fronterizos. Con este planteamiento, este estudio se orienta bajo los siguientes problemas de investigación:

- a) ¿Qué factores pueden explicar la relación México-Estados Unidos?
- b) ¿Cuáles son las características que presenta la relación política binacional en el período de 1981 a 1987?
- c) ¿Qué características presentan los problemas fronterizos sujetos de estudio?
- d) ¿Qué influencia política ejercen los fenómenos fronterizos y los temas de la relación política en la relación México-Estados Unidos, en los niveles regional y nacional?

Hipótesis de investigación

Se plantean dos supuestos de investigación, en el primero se señala que, las características que presenta la relación política entre México y los Estados Unidos a nivel de los gobiernos federales no se mantiene uniforme en cada año del período de estudio, dado el contexto político-económico interno y la naturaleza de la relación. Esto significa que, no existe una tendencia específica que determine el estado de la relación política, sino que la relación puede caracterizarse por espacios de cooperación o de divergencia en un tema político y durante un tiempo

determinado. Esta oscilación se debe a la situación económica o política interna de cada país y a la influencia que ejercen los elementos de la estructura bilateral.

El segundo supuesto teórico plantea que, los impactos políticos de los fenómenos fronterizos y de los temas de la relación política repercuten de forma diferente en la frontera norte que a nivel nacional. Es decir, no necesariamente una divergencia en la frontera puede manifestarse en la relación a nivel de los gobiernos federales con la misma intensidad. Asimismo, las tensiones o conflictos de un tema de la relación política no se podrían manifestar en la frontera mexicano-norteamericana. En el supuesto de que se presentarán tales hechos, podría incrementarse o disminuirse dicho problema. Estos distintos impactos políticos que pueden provocar los fenómenos fronterizos o los temas de la relación política, están en función de la importancia intrínseca que pueden tener tales temas en la frontera mexicano-norteamericana. Además, porque este espacio por sí mismo, representa una fuente de problemas y a donde se pueden orientar algunas tensiones o conflictos de la relación política.

Los capítulos que pretenden explicar los anteriores aspectos son los siguientes: El estudio de la relación México-Estados Unidos, se anotan algunas consideraciones generales de la relación bilateral, partiendo de su importancia y de lo que ha representado la relación desde el punto de vista histórico; además, se indican los aspectos básicos de la naturaleza de la relación, por ejemplo, los conceptos teóricos, los tipos de conflictos y ciertas características del proceso de toma de decisiones de la política exterior norteamericana. En el siguiente capítulo intitulado El estado de la relación política entre México y los Estados Unidos (1981-1987), se elabora una reseña de los temas políticos que caracterizaron a la relación bilateral durante el periodo de estudio. El siguiente capítulo se denomina: Características de los estudios fronterizos, se plantea una introducción del estudio de la frontera norte de México y se elabora un marco socioeconómico y político de los dos fenómenos fronterizos objeto de estudio: la cultura y la política de desarrollo económico. En cambio, en el capítulo intitulado: El impacto político de los fenómenos fronterizos y de los temas de la relación política entre México y los Estados Unidos, se señalan las características de los impactos políticos que pueden provocar los fenómenos fronterizos en la frontera mexicano-norteamericana y a nivel de los gobiernos federales; además, se mencionan los impactos políticos que pueden producir los temas de la relación política en la frontera. Por último, en el capítulo de

Consideraciones finales, se ofrece una recapitulación de los aspectos que sustentaron los supuestos teóricos que orientaron este trabajo, y además, se plantean algunas perspectivas de los fenómenos fronterizos y de los temas políticos de la relación bilateral.

EL ESTUDIO DE LA RELACION MEXICO-ESTADOS UNIDOS

En este capítulo se toman en cuenta dos aspectos, primero, se señalan algunas consideraciones generales acerca de la importancia del estudio de la relación México-Estados Unidos y además, se anotan algunos antecedentes históricos de tal relación, todo ello con el propósito de ofrecer un marco introductorio de la relación bilateral. El segundo aspecto trata el estudio de la naturaleza de la relación, donde se indican los conceptos teóricos más utilizados para analizarla; además, se ofrece una explicación de su carácter, en donde se consideran las causas que provocan las tensiones o los conflictos y las implicaciones que traería el hecho de que el gobierno mexicano modificara su actitud hacia los Estados Unidos; por último, se mencionan algunas características del proceso de la toma de decisiones de la política exterior norteamericana.

- 2.1 Consideraciones generales
- 2.1.1 La importancia del estudio de la relación México-Estados Unidos

En la actualidad y desde un punto de vista mexicano, la relevancia de los Estados Unidos para México se manifiesta en las características e intensidad de los intercambios económicos, políticos y sociales. Por lo tanto, la importancia de conocer y comprender a los Estados Unidos, está en función de lograr mayores beneficios en esos intercambios y reducir o suprimir los efectos negativos de la relación con los Estados Unidos. Asimismo, la importancia económica, política y social que tiene el país vecino en el contexto mundial y a partir de lo cual se derivan una serie de efectos, representan otro aspecto para considerar a los Estados Unidos.

La discusión académica de la importancia del estudio de los Estados Unidos fue planteada en el año de 1968 por Don Daniel Cosío Villegas, que entre otros aspectos planteó que:

"Uno de los hechos más desconcertantes del mexicano (...) es su olímpico desdén intelectual por los Estados Unidos: lo llena de injurias, le achacan todos sus males, le regocijan sus fracasos y ansía su desaparición de la tierra; pero, (...) jamás ha intentado ni intenta estudiarlo y entenderlo..."

Por igual declaró que:

"(...) es un hecho que unos tildan esa vecindad de mala, aún de funesta, como otros pueden hallarla ventajosa por estimulante. Importa muchísimo, sin embargo, no calificarla

de un modo o de otro antes de haberla estudiado;asimismo, (debe entenderse) que decretarla anticipadamente buena o mala confirma la necesidad de averiguar en qué consiste,cómo se ejerce,si todos sus efectos son perjudiciales (...) y si es tan inevitable como se pregona,o sí,por el contrario puede gobernarse para que cause el menor daño o el mayor bien a México".

Por ello,concluye:

"(...) si ha habido y hay algún país en el mundo que tuvo,tiene y tendrá necesidad de estudiar y entender a los Estados Unidos,ese país es México".

Indudablemente ante la falta de un conocimiento de los Estados Unidos que se acerque a lo objetivo,predominan opiniones vagas,generalizaciones o posiciones meramente ideológicas que no logran trascender el marco de la especulación,de lo superficial y que por ende,carecen de un adecuado sustento teórico o empírico. En este contexto se ubican las percepciones que existen en algunos sectores mexicanos acerca de los Estados Unidos.

Por otra parte,Humberto Garza E.(1984) señala que el modelo que implican los Estados Unidos,para bien o para mal ha sido imitado por varios países. Asimismo,que dada la interacción que los diferentes países tienen de los Estados Unidos los ha llevado "a la necesidad de tomar una posición respecto a los Estados Unidos,una posición que entraña un conjunto de responsabilidades,de compromisos,vínculos,de lealtades,de ventajas y desventajas". Por igual señala que:

"México ha sufrido prácticamente todas las desventajas que se pueden derivar de la vecindad con los Estados Unidos,mientras que,por otro lado,México no ha sabido aprovechar al máximo muchas de las ventajas que esa vecindad puede ofrecer. Una parte sensible de las pérdidas,daños,prejuicios y presiones que México sufre a manos de los Estados Unidos,y muchos de los problemas,errores y malentendidos en las relaciones de México con ese país han sido consecuencia de la falta de información y de conocimiento de parte de México."

Para Héctor Aguilar Camín (1987),la sociedad y la política de los Estados Unidos,pese a la intensa vecindad,siguen siendo en lo fundamental desconocidos y extraños para México. Por lo cual,propone que por razones de eficacia nacional México tiene que conocer más y mejor a los Estados Unidos en busca de claves y palancas que puedan hacer menos desventajosa la relación. En el plano

político, algunos funcionarios mexicanos vinculados con la política exterior mexicana han reconocido la importancia que representan los Estados Unidos para México.¹ Sin embargo, en la mayor parte de los pronunciamientos internos hacia los Estados Unidos predominan posturas un tanto retóricas, que carecen de los elementos que nos ayuden a comprender al país vecino. Cabe agregar que, si las limitaciones que se han señalado acerca del estudio de los Estados Unidos son un obstáculo para lograr soluciones acerca de los asuntos bilaterales, también es necesario contar con una voluntad política y de una capacidad de negociación. Resta señalar que estas dos condiciones tienen cierto sustento en el conocimiento e interpretación que se tenga de los temas bilaterales.

Otro factor que ha contribuido a crear una serie de distorsiones en el conocimiento de los Estados Unidos es el sentimiento nacionalista mexicano, que generalmente se ha percibido como defensivo y antinorteamericano. Aquí cabe destacar que en sí mismo una actitud nacionalista no es negativa, por el contrario, representa una forma de expresión de los valores o de la identidad social de un pueblo. Por ello, es que lo que se critica del nacionalismo son las distorsiones en las formas de concebirse o de expresarse. En el estudio de los Estados Unidos, ha sido notorio la confusión entre anteponer una postura nacionalista y el deseo de alcanzar una cierta objetividad científica.²

1.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se señalaba que en el transcurso del sexenio las transacciones económicas, los trabajadores migratorios y las relaciones fronterizas eran los aspectos de las relaciones México-Estados Unidos que reclamaban mayor atención (Poder Ejecutivo Federal, 1983). Por su parte, el entonces candidato presidencial del PRI, Carlos Salinas de Gortari, declaró que: "Por geografía, historia y amplitud de contactos entre ambas naciones, las relaciones con los Estados Unidos seguirán siendo de gran importancia en nuestra política exterior" (La Jornada, 10 febrero, 1988).

2.

Higuel Abruch y Mónica Verrea (1983) plantearon el asunto de forma correcta cuando sostienen que: "En principio (...) la objetividad absoluta no es posible. Sin embargo, (...) en la medida de lo posible debe evitarse caer en las trampas ideológicas, que en ambos extremos visualizarían a los Estados Unidos como el "benefactor y el modelo a imitar" o el "demonio del imperialismo". Ambas concepciones caricaturizan la realidad, reducen la complejidad, heterogeneidad y aún contradicciones que se dan en el universo de las relaciones bilaterales (e) (...) incapacita para un entendimiento cabal que pueda traducirse en (...) posiciones para nuestro país en la negociación bilateral". Por otra parte, tratar de alcanzar una cierta objetividad científica también implica seriedad y rigor académico de parte del científico social.

Esta confusión a dado pie a no distinguir entre lo que es una acción o una política deliberada de los Estados Unidos contra México, cuyo propósito sería modificar a favor de los Estados Unidos algún asunto bilateral, de las acciones o el carácter conflictivo de la relación que deriva propiamente de la naturaleza del intercambio. Esta deficiencia en el análisis está vinculada entre otros factores, al desconocimiento de los mecanismos de funcionamiento del sistema político y de la política exterior norteamericana que existe en algunos sectores académicos y políticos de México.

De aquí la necesidad de estudiar en una primera instancia, los factores político-jurídicos que dan sustento al sistema político norteamericano. Para que posteriormente, se pueda vincular lo político en su expresión general, al carácter de la relación bilateral, a un tema específico ubicado en un espacio geográfico determinado. Esto significa que, para alcanzar un adecuado conocimiento y comprensión de la relación México-Estados Unidos es necesario atender las condiciones y desarrollos internos de los Estados Unidos. De lo contrario, si el estudio se limita teórica o empíricamente a un contexto mexicano, se tendrá un conocimiento parcial e insuficiente para conocer la relación.

2.1.2 Antecedentes históricos

En este apartado se indicarán algunos momentos en que la relación bilateral ha adquirido singular importancia. Históricamente, la relación de México con los Estados Unidos se ha caracterizado por el conflicto. Esto es susceptible de que ocurra cuando los intereses de los gobiernos y sociedades no son semejantes. También la historia nos ha demostrado que, al estar en juego los intereses económicos y políticos de los países desarrollados, éstos pueden modificar el orden social de los países subdesarrollados. Por ello, México ha sufrido las consecuencias de la política de expansionismo territorial de los Estados Unidos, lo que ha provocado un cierto escepticismo de México hacia aquél país.

Por su parte, Adolfo Aguilar Zinser (1986) sostiene que la formación del Estado postrevolucionario no es ajena a la relación con los Estados Unidos. Por lo cual, tal relación ha influido en la configuración de las instituciones, de la legitimidad del estado y de su constitución actual. Este planteamiento se contrapone a la idea de que el Estado mexicano tiene una postura frente a los Estados Unidos que cambia y se modifica según la actitud de un gobierno

respecto a otro, por el tipo de Estado con el que se tiene una relación y por las políticas de desarrollo que se adoptan en ciertos momentos históricos.

En efecto, los antecedentes históricos de la relación de México con los Estados Unidos de alguna manera han influido en la conformación del Estado mexicano. Esta influencia también se manifiesta en los aspectos ideológicos que dan sustento al Estado, esto es, las características que presenta el nacionalismo mexicano. Asimismo, en los principios que orientan la política exterior mexicana también puede contemplarse una influencia de la historia de la relación con los Estados Unidos.

Por otra parte, se plantea la existencia de una crisis en esta relación histórica con los Estados Unidos (Aguilar, op.cit.). El significado de esta crisis consiste en desequilibrar alguno de los dos límites de la relación. Por un lado, el de la subordinación tolerable del sistema político mexicano o el de la confrontación tolerable de ese sistema, respecto a los Estados Unidos. En ese contexto, el Estado mexicano tendrá una necesidad cada vez mayor de tomar decisiones frente a los Estados Unidos que tengan que orientarse hacia alguno de esos límites. Sin embargo, el Estado mexicano al contar con una cierta autonomía política en materia de política exterior y por la importancia que representa México para los Estados Unidos, son dos factores que influyen para que México cuente con ciertos espacios que permitan la divergencia con el país vecino. De esta manera, no necesariamente puede ocurrir que el Estado mexicano se oriente al extremo de uno de esos límites, pero cuando sucede esto, la justificación de tal actitud está en función del contexto socioeconómico y político interno. Bajo esta situación, puede explicarse la posición asumida por el Estado mexicano durante la expropiación del petróleo, el apoyo económico otorgado a los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial o la postura de mantenerse en contra de la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Como se observa, históricamente la relación de México con los Estados Unidos se ha caracterizado por el conflicto, esto ha dado pie para que en el carácter de la política exterior mexicana se observe una actitud en favor de la soberanía de los pueblos y del derecho internacional. Esta situación puede observarse en ciertos periodos históricos que son importantes en la relación México-Estados Unidos. Por ejemplo, puede decirse que a partir del año de 1910 hasta 1942, la relación se caracterizó por los conflictos. Por ejemplo, aquí debe destacarse el periodo de la Revolución Mexicana; la presión de los Estados Unidos para modificar ciertos artículos de la recién promulgada

Constitución de 1917 a cambio de "reconocer" al gobierno del presidente Alvaro Obregón y por último, la expropiación de la industria petrolera. En cambio, a partir de 1942 hasta 1962, se establecieron vínculos económicos entre ambos países que determinaron una relativa armonía en la relación. Para que el estado de la relación presentará ese carácter, también influyó que la política exterior mexicana fuera pasiva, defensiva y jurídicista. Esta actitud se relacionó con el deseo de México de promover su propio desarrollo y por el coyuntura de la Guerra Fría, que limitaba el espacio internacional para ejercer una política exterior activa e independiente (Ojeda, 1986:30). Por otra parte, en el periodo de 1962 hasta 1970 se establecieron los primeros antecedentes de una política exterior activa. Esto permitió una mayor autonomía en materia de política internacional, lo que afectó de cierta manera la relación con los Estados Unidos. En cambio, el periodo de 1970 a 1976 se caracteriza por una política exterior más definida y en favor de los países del llamado Tercer Mundo. Tal política, representaba una alternativa para disminuir los vínculos con los Estados Unidos. El contexto para que se hayan diversificado las relaciones exteriores de México, tuvo que ver con la paulatina pérdida de la capacidad de negociación de México respecto a los Estados Unidos. De esta manera, el valor estratégico de la vecindad geográfica dejaba de ser un elemento importante para obtener concesiones de los Estados Unidos. Además, en el gobierno mexicano se había reconocido que una actitud aislacionista en materia de política exterior, había incrementado la dependencia con los Estados Unidos, en especial, en lo económico (Ojeda, op. cit.). De ahí que el presidente Luis Echeverría Álvarez haya señalado en el año de 1974 que:

"El aislacionismo es hoy, más que nunca doctrina impracticable. El progreso de cada pueblo depende cada vez en mayor medida de la forma como establezca relaciones complementarias con los demás. Debemos cobrar mayor conciencia de que que nuestro destino está ligado a las transformaciones que ocurren más allá de nuestras fronteras. Abstenernos de participar (...) significaría transferir al exterior la posibilidad de determinar el futuro de la nación y comprometer los perfiles de la identidad".

2.2 La relación bilateral
2.2.1 Conceptos teóricos

Independientemente del tipo de conocimiento que proporcione cada perspectiva teórica, éstas coadyuvan a un conocimiento de la realidad social. El alcance teórico de cada perspectiva dependerá de los instrumentos de análisis empleados para conocer esa realidad. Sin embargo, en años recientes se ha observado que la utilización de una determinada perspectiva teórica, resulta insuficiente para explicar la realidad social. En el caso de la relación México-Estados Unidos, no ha sido excepción, ya que delimitar un determinado fenómeno en un "enmarcamiento teórico" sólo nos ayuda a comprender una parte del objeto de estudio.

Por ejemplo, en las discusiones de las interrelaciones entre los países subdesarrollados y los desarrollados, se ha dejado de lado la posibilidad de que los países subdesarrollados puedan influir en algunos aspectos de las relaciones que establecen con los países desarrollados. De donde podría plantearse la existencia de una interdependencia, si se reconoce que los países de menor desarrollo cuentan con ciertos aspectos o condiciones, que son de interés económico o político para los países de mayor desarrollo. Sin embargo, si se considera el distinto nivel de desarrollo económico y lo que esto implica en la negociación político-económico internacional, lo que realmente existe es una asimetría en la relación. Este contexto para el caso de la relación México-Estados Unidos es de gran relevancia, porque lo característico en esta relación es su carácter desigual. Por lo tanto, para conocer y entender el marco de la relación es necesario caracterizar sus componentes básicos, los cuales son la estructura y el proceso de la relación (Ojeda, 1978). La estructura es el marco de la realidad política y económica y en cambio, el proceso lo representan los diferentes asuntos que derivan de la relación.

Asimismo, Mario Ojeda caracteriza la estructura de la relación considerando la contigüidad territorial, que determina para México implicaciones de carácter estratégico-militar, lo que limita la autonomía nacional. Además, existe una asimetría de poder, en donde se concibe que México es el país débil de la relación. También considera la dependencia tecnológica y económica, que al igual que la influencia cultural, serían producto de esa asimetría de la relación. Esa dependencia ocasiona una vulnerabilidad respecto a los Estados Unidos. En cambio, la influencia cultural determina una penetración de los valores y patrones de consumo, por lo cual originan un debilitamiento nacional. Acerca de esta estructura cabe anotar que, no

necesariamente un "país débil" puede verse influido por un país desarrollado, ya que aquéllos países cuentan con cierta capacidad para modificar el estado de la relación. Esa capacidad estará en función de saber aprovechar la coyuntura económica-política para ejercer una influencia en los temas de interés. Sin embargo, para que ocurra esto, es preciso gestar en el país de menor desarrollo, la correlación de fuerzas o un cierto consenso social para poder diseñar una política o acciones específicas contra el país de mayor desarrollo. Respecto al estudio de la influencia cultural norteamericana ha sido característico no distinguir entre lo que es una influencia y una penetración cultural. Esto ha ocasionado que se preste mayor atención a la penetración cultural de los Estados Unidos, en detrimento de los impactos socioculturales que puede producir la cultura fronteriza mexicana en los Estados Unidos, por lo tanto, lo adecuado sería plantear una interrelación sociocultural fronteriza.

Para entender teóricamente la estructura y el proceso de la relación se han empleado una serie de conceptos teóricos, por ejemplo, la dependencia, la integración, la interdependencia, la interdependencia asimétrica y la interacción, cuyas definiciones se vinculan a ciertos aspectos ideológicos. Por ejemplo, el concepto de dependencia se deriva de la ubicación de México en una economía capitalista. La dinámica de funcionamiento de este sistema no se caracteriza por impulsar de manera equitativa los procesos de desarrollo de los países subdesarrollados, por el contrario, generalmente tiende a reproducir los rasgos de su subdesarrollo económico. La dependencia surge entonces, como una consecuencia de la teoría del capital. Otra manera en que se ha planteado el concepto de dependencia es considerando la dominación de los países capitalistas sobre los subdesarrollados. En este sentido, se define esa relación como una manifestación histórica, en donde las condiciones socioeconómicas internas responden a causas exógenas y no a factores de política interna. Por último, la dependencia como un aspecto de la relación bilateral, no es un fenómeno excluyente en las relaciones económicas, ya que un país no puede contar con todos los satisfactores que demanda su sociedad. En estas circunstancias, se manifiesta una interdependencia, que en términos estructurales, sería una interdependencia asimétrica, dado los diferentes niveles de desarrollo de los países que participan en las relaciones.

Por su parte, el concepto de integración se refiere a un proceso paulatino, mediante el cual algunos procesos internos de una sociedad se vinculan a otra y se subordinan. En algunos estudios socioeconómicos este concepto ha sido ampliamente utilizado, porque refleja una característica

esencial de la relación económica entre México y los Estados Unidos. Por ejemplo, Jorge G. Castañeda, considera que el proceso de integración económica es el aspecto estructural más importante que afecta la relación México-Estados Unidos; de cuyo proceso se ignora su alcance e intensidad de los vínculos.

El problema que se plantea con el proceso de integración es que no corresponde a un mismo nivel de desarrollo económico. De lo contrario, dicha integración se contemplaría como un proceso "normal", es decir, como un intercambio recíproco. Para el caso de algunos países europeos, este proceso de integración económica regional ha provocado una merma en la soberanía económica. Esto ocurre cuando tales países tienen que subordinarse a los procesos económicos transfronterizos y cuando sus políticas económicas nacionales tienden a ser poco eficaces. Sin embargo, la diferencia entre este proceso y el que se manifiesta en la relación México-Estados Unidos, consiste en el tamaño, desarrollo económico, tecnología y productividad (Castañeda, 1986:27).

El proceso de integración no necesariamente obedece a una política económica preconcebida por el Estado mexicano. Más bien, formaría parte de una característica de la relación entre los países subdesarrollados y los países desarrollados. Por esta razón y por la incapacidad del Estado mexicano de reorientar tal correlación de fuerzas, hasta ahora no ha existido una política que trate de disminuir el proceso de integración económica con los Estados Unidos. Esto no implica que México deje de tener relaciones económicas con los Estados Unidos, situación que realmente no se puede evitar. En vista de lo anterior, lo que se recomendaría es que se tratarán de alcanzar mayores ventajas económicas en el proceso de integración y que a su vez, se favorezca una diversificación de los intercambios económicos. Esta política implica regular el carácter y la intensidad del proceso de integración y su reorientación para evitar concentrar las relaciones económicas con los Estados Unidos.

Se han propuesto dos posibles desarrollos acerca del proceso de integración económica de México respecto a los Estados Unidos. Por una parte, Carlos Rico (1980) sostenía que en la década de los ochenta en el nivel gubernamental, seguirá y se profundizará el proceso de integración de facto. En cambio, Cesáreo Morales (1983), concebía que el contexto de la crisis nacional, el aspecto estrictamente económico adquiriría dimensiones sociales y políticas nuevas, lo que influye en la relación económica bilateral. En este contexto, el proceso de integración se refleja a través de la forma de internacionalización de la economía nacional, originando fuertes desequilibrios (especialización

industrial, fragilidad del aparato productivo y desequilibrios monetarios y financieros) que por su propia complejidad no han sido atendidos por la política gubernamental.

En efecto, se ha observado que la política económica del gobierno mexicano ha incrementado sus lazos con los Estados Unidos a partir de mediados de la década de los años setenta. Lo cual ha respondido al hecho de que México contempla a los Estados Unidos como la alternativa más importante para lograr disminuir la inestabilidad económica y por ende, tratar de alcanzar un crecimiento económico nacional. Esta política se ha traducido en una serie de desequilibrios económicos internos, lo que ha llevado a algunos sectores mexicanos a cuestionar el carácter de la política económica mexicana y su relación económica con los Estados Unidos. Sin embargo, en la actualidad tal proceso aún se mantiene y en donde se puede observar que México busca un mejor acómodo en su relación con los Estados Unidos. Prueba de ello es el Entendimiento en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios (1985) y la firma de un Marco de Principios y Procedimientos de Consulta sobre Relaciones de Comercio e Inversión (1987), acuerdos que dan cabida a que México preserve y trate de aumentar la dependencia con los Estados Unidos.

En cambio, desde el punto de vista social, este proceso de integración no necesariamente ha provocado una integración sociocultural. Ya que en ambos países existen sectores sociales que conciben que tal integración, puede provocar efectos socioculturales negativos.

Otro concepto que se ha empleado para caracterizar la relación México-Estados Unidos es el de interdependencia. Este término usualmente se ha definido en términos de "todos dependemos de todos" o que existen intereses comunes por la igualdad de condiciones. Es decir, que con el propósito de negar la existencia de contradicciones y conflictos entre los distintos componentes del sistema capitalista, se enfatiza una cierta organicidad. Por ello, se subrayan los componentes del sistema y las funciones que cada uno cumple para el funcionamiento del conjunto (Rico, 1981:142-143). Sin embargo, en condiciones de desigualdad, los fenómenos a los que hace referencia la "interdependencia" pueden convertirse en mecanismos de reproducción y ampliación de tales desigualdades (Ibid.). En este sentido, es donde se ha sugerido la utilización del concepto de "interdependencia asimétrica", que significa la vinculación de dos países en condiciones desiguales, debido a los distintos niveles de desarrollo de los países que participan en la relación.

Finalmente, el concepto de interacción se ha definido como una "influencia recíproca" (Ojeda, 1981). Este concepto resulta muy útil al tratar de entender lo que implica la vecindad geográfica entre dos países, porque en algunos trabajos de temas fronterizos, se ha criticado la vinculación de las economías regionales de ambos países. Sin considerar que la cercanía geográfica estimula diferentes intercambios. Además, que, a pesar de que las políticas gubernamentales traten de restringir estos intercambios, son los grupos sociales quienes los establecen. Por último, cabe señalar que la interacción económica fronteriza ha representado una alternativa para satisfacer necesidades económicas que la política del gobierno federal no ha podido atender.

Resta mencionar que la utilización de los conceptos de dependencia, integración, interdependencia asimétrica e interacción nos pueden proporcionar elementos para comprender la relación bilateral. Con esto se desea anotar que, cada concepto explica una parte de la estructura o del proceso de la relación. Sin embargo, es importante reconocer las limitaciones teóricas de los conceptos, ya que con ello, podemos aproximarnos a un estudio más objetivo de la relación bilateral.

2.2.2 El carácter de la relación bilateral El conflicto bilateral

Los diferentes conflictos que han caracterizado la relación se vinculan con los distintos puntos de vista que tienen ambos países en torno a un asunto específico. Esta divergencia se justifica en la naturaleza distinta de formación y desarrollo económico, social y político de cada país. A su vez, la postura que puede asumir un país representa su posición internacional y por igual, puede sustentarse en los antecedentes históricos que han definido la relación México-Estados Unidos. Asimismo, el conflicto ha surgido en ciertas coyunturas sociales, económicas y políticas que son propicias para la confrontación y además, por la participación de distintos grupos o sectores que, al ver afectados sus intereses, reaccionan provocando la tensión o el conflicto. Esta multiplicidad de actores con intereses diversos y ubicados en distintos niveles (local, regional o nacional) origina que la relación sea compleja. En el ámbito regional de la relación México-Estados Unidos, tal multiplicidad ha provocado un mayor flujo de intercambios que los que normalmente establecen los gobiernos federales. No obstante, esta

intensidad regional, tradicionalmente el carácter de la relación bilateral se ha evaluado a partir de la relación entre los gobiernos federales.

La relación entre México y los Estados Unidos comprende varios tipos de contactos y en su interior existen varios temas, por ejemplo, se encuentran los nexos de carácter político, aquí los aspectos que se estudian son los de tipo diplomático, jurídico y de política exterior. Además, existen los intercambios económicos, donde se considera el comercio agropecuario, industrial y de servicios; las tendencias proteccionistas la inversión; las transacciones monetarias y financieras; el turismo; la transferencia de tecnología y las relaciones energéticas. Otro tipo de articulaciones son las de carácter fronterizo, donde pueden considerarse los temas de las maquiladoras, el narcotráfico, el agua, los límites marinos y los medios de comunicación. Por último, cabe incluir el asunto de los mexicanos indocumentados, la comunidad de origen mexicano en los Estados Unidos y los lazos culturales. Como se puede apreciar, existen diversos tipos de relaciones y al interior de cada temática existen diferentes asuntos que a su vez, pueden contener aspectos económicos, políticos y sociales, lo cual hace más complejo su estudio.

Un asunto bilateral puede provocar una tensión o un conflicto, cuando se ven afectados los intereses económicos o políticos de algún sector o grupo de un país. Asimismo, si tomamos en cuenta que la coyuntura donde se manifiestan las relaciones provoca una percepción sobre el tema objeto de atención, por lo tanto, es válido reconocer que los problemas en la relación México-Estados Unidos siguen siendo los mismos, en una relación histórica, geográfica, política y económicamente determinada. Con esto se quiere decir que, lo que ha cambiado en la relación binacional es la "manera de percibir los problemas y la realidad objetiva de México en la cual ellas se insertan" (Cuadernos Semestrales, Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, núm 20, 1986). Por ejemplo, desde hace varios años los asuntos del narcotráfico, la migración de mexicanos indocumentados y el sistema político mexicano, han sido de la atención de algunos sectores de los Estados Unidos. Sin embargo, en años recientes a los anteriores temas se les ha otorgado mayor atención en la relación. Esto ha sucedido en la medida en que algunos asuntos internos de México o propiamente bilaterales, repercuten negativamente en la relación con los Estados Unidos. Lo cual no significa que esos asuntos sean un problema en sí mismo para México, lo serán en la medida en que afectan la relación con los Estados Unidos.

De lo antes expuesto se puede decir que, los problemas en la relación México-Estados Unidos están determinados por factores de coyuntura y de estructura. En el caso de la coyuntura, puede manifestarse el carácter estructural de la relación y mientras exista este rasgo, la relación se caracterizará por las tensiones y los conflictos. Empero, si se reconoce que algunos asuntos bilaterales no pueden solucionarse debido a los factores y condiciones estructurales, entonces, parecería viable tratar de disminuir el impacto político binacional que provocan esos temas. Sin embargo, para llegar a tal acuerdo, se necesitaría de antemano una cierta conciliación binacional acerca de la naturaleza de los problemas bilaterales; aspecto en donde todavía prevalecen ciertas diferencias entre ambos países.

En efecto, la relación por sí misma es compleja dado los distintos conflictos que pueden o que caracterizan la relación México-Estados Unidos. No obstante, debido a que existe una interacción social fomentada deliberadamente o no, puede decirse que los conflictos son "normales". Para México, resulta importante ubicar en qué circunstancias tales conflictos resultan perjudiciales y por lo cual, dañan negativamente la interacción con los Estados Unidos. En suma, puede caracterizarse la relación bilateral por una dialéctica de colaboración-confrontación-dependencia-independencia (Julius, 1987). Donde en cada uno de los anteriores momentos, se pueden manifestar los factores de coyuntura y de estructura de la relación.

En este trabajo se otorga una atención especial a la relación política entre México y los Estados Unidos. Se considera que este tipo de relación define de manera más precisa las características del estado de la relación a nivel nacional y regional. Además, porque en el ámbito político pueden explicarse, de manera general, el resto de las relaciones. Esto significa que, todos los aspectos del intercambio se ubican en relaciones de poder entre los dos estados, por lo cual, pueden manifestarse una coincidencia de intereses o el conflicto entre ambos países. La relación política es definida como aquellos sucesos que tienen orígenes o efectos políticos. Es decir, cuando los intereses específicos de los grupos, sectores o clases sociales pasan por el ámbito del poder para conciliarse entre ellos o dominarse los unos a los otros.

El marco político de la relación México-Estados Unidos tiene un carácter histórico, es evolutivo y los asuntos bilaterales no tienen las mismas características, aunque existen algunos aspectos comunes entre ellos. A su vez, la naturaleza del marco político está determinada por el nivel

de desarrollo de cada país y por lo que esto implica, en su posición a nivel internacional y por último, por el proyecto político que cada país tiene.

El aspecto económico también influye en la relación política. Su importancia estriba en que las constantes transformaciones de la economía capitalista mundial, al incidir en las estructuras económicas, determinan que la relación entre esas dos estructuras y los proyectos políticos modifiquen el marco político de la relación. En este contexto, la relación económica se politiza, originando efectos políticos específicos y al mismo tiempo, los proyectos políticos condicionan las relaciones económicas. De la vinculación entre la política y la economía en la relación México-Estados Unidos, se deriva que el marco político consiste en la mediación entre las condiciones de estructura y la coyuntura de la relación. Por lo cual, el marco de la relación política representa la manera en que México se inserta en el proceso de desarrollo capitalista. En donde los ajustes y cambios de ese marco político, están vinculados con los cambios requeridos para superar las contradicciones del desarrollo capitalista en cada país. Por último, el marco político está relacionado con el consenso interno y por la forma del Estado en cada país (Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1981).

Héctor Aguilar Camín concibe que la relación de México con el mundo pasa en primera instancia, por la relación política, más que económica, con los Estados Unidos. A su vez, indica que en la relación política se dirimen el resto de las relaciones y además, que más allá de razones históricas, los conflictos reales de intereses entre México y los Estados Unidos hacen estructuralmente imposible una buena relación política.

Para concluir con los aspectos de la relación política se anotará que su carácter también está vinculado a la estructura y al proceso de la relación bilateral. Por ello, las limitaciones para establecer un acuerdo bilateral también matizan la relación política. Sin embargo, la importancia de estudiar la relación política a nivel de los gobiernos federales, consiste en que el carácter que presenta tal interacción, representa un parámetro para conocer el estado de la relación en un determinado espacio geográfico y en un tiempo específico. Cabe señalar que, este carácter binacional no necesariamente puede ser representativo del conjunto de los asuntos de la relación, ya que como se ha puntualizado, la complejidad de la articulación y la heterogeneidad de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, dificultan o impiden alcanzar un consenso político uniforme en la relación.

Un replanteamiento de la relación

Si se presupone que las posiciones o actitudes que México ha antepuesto ante los Estados Unidos, le han impedido obtener mayores ventajas o disminuir el impacto político que pueden originar algunos asuntos bilaterales, entonces, parece válido proponer un replanteamiento de la relación de México frente a los Estados Unidos. Para esto, se considera que sería muy útil conocer y entender los elementos básicos que definen teóricamente los contactos. En consecuencia, una modificación de la posición de México hacia los Estados Unidos implica tomar en cuenta los siguientes problemas:

¿Son inevitables los conflictos en la relación México-Estados Unidos?

¿Qué alternativas serían las más idóneas para regular las tensiones o conflictos bilaterales, si se reconoce la dificultad de que exista una total armonía?

¿Se garantiza la inexistencia de tensiones y conflictos con sólo reconocer y respetar las diferencias económicas, culturales, políticas y sociales que existen entre ambos países?

¿Existe un consenso acerca de las causas que provocan las tensiones y conflictos?

¿En ese consenso existe una similitud de criterios entre los distintos actores que participan en las relaciones bilaterales?

¿En qué medida el hecho de que la relación sea compleja y donde participan distintos actores y con diversos intereses, representa una limitación para que el gobierno mexicano defina una política hacia los Estados Unidos?

Regular el marco político de la relación implica que los conflictos en otros asuntos de la agenda desaparezcan?

Si se reconocen las causas que provocan las tensiones y conflictos de la relación, entonces, ¿por qué en México no se ha disminuido el "sensacionalismo" que originan dichos problemas?

¿De qué manera los antecedentes históricos de la relación condicionan los efectos sociales que provocan las tensiones y los conflictos?

¿En qué medida es válido señalar que, en algunas ocasiones el gobierno exagera los efectos de los conflictos para fomentar una la unidad nacional entre los mexicanos, que se oponga a ese "intervencionismo"?

¿La internacionalización de la política exterior mexicana es un factor que repercute para que algunos sectores de los Estados Unidos concedan atención a ciertos temas de política interna?

Se plantea una reelaboración de la relación de México con los Estados Unidos, partiendo del supuesto de que no se tiene un conocimiento preciso del contexto político que origina las tensiones y conflictos en los contactos. Esta situación es un factor importante que limita la formulación y desarrollo de una política hacia los Estados Unidos. Ya que al desconocer los factores y condiciones externas que pueden determinar los conflictos, se da pie a atribuir el origen de las divergencias a una acción o política previamente concebida en los Estados Unidos, y, no propiamente, a la sustancia del asunto bilateral o a la diversidad de actores sociales que tienen que ver con ese asunto. Esta deficiencia en el análisis político de los Estados Unidos impide conocer la nueva actitud de este país hacia México y, en la medida en que persista esta situación, resultará muy difícil que México se adapte a los nuevos desafíos que caracterizan la relación.

Paralelo a la necesidad de conocer y entender desde el punto de vista político a los Estados Unidos, se requieren otras condiciones que permitan alcanzar un mejor entendimiento con los Estados Unidos o de la relación bilateral. En primer término, se debe reconocer que las tensiones y conflictos son y serán inevitables, esto ocurre por el propio carácter de los temas, la heterogeneidad de actores sociales y las diferencias económicas, políticas y sociales entre ambos países. Por estos factores, resulta difícil que los gobiernos federales traten de evitar los conflictos en el conjunto de los nexos.

Asimismo, es importante que México se adapte a la atención que algunos sectores de los Estados Unidos le están otorgando, en razón de los intereses económicos o políticos que dichos sectores tienen en nuestro país. Si bien esta situación podría verse como una intervención de los Estados Unidos en México, se debe reconocer que tal hecho ocurre por el propio carácter e intensidad de los asuntos bilaterales. De igual manera, el gobierno mexicano cuenta con ciertas prerrogativas legales o políticas que le permiten poner atención en algunos asuntos internos de los Estados Unidos, los cuales tienen incidencia en la relación bilateral. Tal contexto determina que la política exterior mexicana debería ejercer una mayor efectividad en la negociación bilateral e internacional. Esto representa una voluntad política para cambiar la forma en que tradicionalmente se ha conducido la política exterior nacional y que a su vez, se adapte a los nuevos desafíos de los vínculos con los Estados Unidos y con el resto del mundo.

En resumen, se considera que los anteriores elementos son importantes en toda reorientación de las acciones de política exterior nacional hacia los Estados Unidos, pues responden a un marco teórico-conceptual que define la articulación. En la medida en que dicho marco sea tomado en cuenta, el gobierno mexicano podría anteponer una posición más objetiva ante los Estados Unidos, con lo cual, se alcanzarían mayores ventajas y se reducirían los efectos negativos de la relación.

2.2.3 Algunas características del proceso de toma de decisiones de la política exterior norteamericana

En este apartado se señalarán algunas características básicas del proceso de toma de decisiones de la política exterior norteamericana. Se considera importante incluir este aspecto para tratar de conocer en qué medida las acciones de los Estados Unidos hacia México derivan de la propia heterogeneidad de actores en la relación bilateral o de presiones preconcebidas para modificar algún aspecto de la relación con México. Estas presiones pueden vincularse a esa misma heterogeneidad social, que implica entre otros aspectos, una contradicción de intereses.

Los aspectos a tratar en este tema se ubican en el marco institucional de la política exterior norteamericana, en donde se otorga atención al Congreso y a la Presidencia. Sin embargo, no debe descartarse la influencia que tienen los gobiernos locales o estatales en el proceso de la toma de decisiones de la política exterior, ya que bajo ciertas circunstancias políticas y económicas, esos gobiernos definen algunas acciones de política exterior respecto a sus homólogos mexicanos. De ahí que el carácter que presenten los diferentes asuntos bilaterales en este nivel, representa otro parámetro para conocer el estado de la relación política.

En este inciso se parte del supuesto de que no existe una política exterior norteamericana hacia México. Sino más bien, actores y acciones dispersas que no se integran y cohesionan en un proyecto. La explicación de esto tiene que ver con el carácter del sistema político y con el orden de prioridades de la política exterior en términos globales.

El Congreso

El relativo activismo del Congreso y su independencia política respecto al Poder Ejecutivo está justificada en los fundamentos y objetivos de la separación de poderes. Este principio corresponde a la idea de democracia, en el sentido de compartir las distintas responsabilidades de las tareas

administrativas y políticas, evitando la concentración del poder político en el Ejecutivo. Esto dió origen al sistema de supervisión y equilibrio.

La capacidad de preservar la autonomía de cada poder constitucional está en función de la correlación de fuerzas internas. Las limitaciones al sistema de equilibrio y supervisión tienen que ver con ciertas coyunturas sociopolíticas que propician una flexibilidad del sistema, favoreciendo al poder presidencial. Estas coyunturas regularmente se han caracterizado por los conflictos bélicos o la inestabilidad económica interna, situaciones que crean un marco favorable para la idea del interés nacional.

La capacidad del Congreso para regular la política exterior se manifiesta principalmente en su oposición a las propuestas legislativas formuladas por el Presidente. Esta oposición puede incrementarse cuando los miembros del Congreso no son del partido afin al Presidente. Lo cual no necesariamente puede ocurrir, ya que al interior del partido contrario al Presidente pueden existir algunas tendencias ideológicas que apoyan sus propuestas. De ahí que se manifieste una capacidad de negociación mutua entre el Presidente y el Congreso, es decir, la interacción puede implicar apoyos al Presidente a cambio de "recompensas políticas".

Otra manera de influir el Congreso en la política exterior es mediante la Resolución de Poderes de Guerra promulgada en el año de 1973. El antecedente de tal medida tuvo que ver con la falta de consideración al sistema de equilibrio y supervisión durante el conflicto de Vietnam y el caso Watergate. Esta resolución obliga al Presidente a informar al Congreso dentro de un plazo de 48 horas del envío de tropas y fuerzas armadas al exterior. Sin embargo, las constantes violaciones a la anterior ley, ponen en entredicho si efectivamente el Congreso ejerce su capacidad de regular la política exterior. De esta manera, la importancia del Presidente en la formulación y ejecución de la política exterior es el factor que más influye en el relativo activismo del Congreso. Sin embargo, esta situación, no disminuye completamente la capacidad del Congreso para poder influir en algunos asuntos que son de interés nacional y que por ende, tienen algunas repercusiones en los estados que representan los legisladores.

La Presidencia

El presidente es la autoridad máxima en los asuntos de política exterior. Para ello cuenta con ciertas prerrogativas constitucionales sobre el resto de los poderes, a pesar de la existencia de algunos mecanismos que tratan de evitar su supremacía. La Constitución de los

Estados Unidos otorga al Presidente "el poder, con el consentimiento y consejo del Senado, para hacer tratados, siempre y cuando cuente con la aprobación de las dos terceras partes del Senado" (Art II, Secc 2). También cuenta con la capacidad de mando de la armada, la marina y la milicia del país.

Estos poderes formales que le otorga la Constitución al Presidente, en la práctica se ven incrementados por otras facultades que están explícitas. Esta situación ha originado un exceso del poder presidencial, lo que se justifica en nombre del interés nacional.

El derecho de veto es otra prerrogativa de la que goza el Presidente ante propuestas legislativas. Facultad de la que ha hecho poco uso, porque al oponerse a determinada propuesta y si ésta cuenta con el apoyo de la opinión pública o de los grupos de presión, ofrecería la imagen de un Presidente que atiende no las demandas de algunos sectores de la sociedad.

El personal adscrito a la Casa Blanca es nombrado por el propio Presidente, por lo cual no requiere de una ratificación de parte del Congreso. Asimismo, en la dirección política de los Estados Unidos se plantea como una situación normal el abierto desacuerdo entre los miembros del gabinete (Nicholas, 1984:164). Esto deriva de la flexibilidad para discutir los asuntos gubernamentales, en especial, los que implican cuestiones polémicas. Esta flexibilidad ha originado que algunos funcionarios alcancen una mayor influencia en el diseño y aplicación de la política gubernamental, en especial, en la política exterior. Tal influencia política y administrativa puede obedecer a una debilidad del Presidente para imponer orden en la Casa Blanca o en el gabinete. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el cargo de Presidente implica una diversidad de funciones y responsabilidades, de ahí que se favorezca o se produzca una descentralización de la toma de decisiones. Ocasionalmente también ha ocurrido que el personal de la Casa Blanca cuenta con autonomía política. Lo cual quizá no esté relacionado con la flexibilidad señalada, sino que al contar dichos funcionarios con el apoyo del Presidente, se origina una cierta superposición en las funciones.

Grupos de presión

Estos grupos ejercen un papel importante para influir en la política exterior. Los grupos que se vinculan a las actividades económicas de las empresas transnacionales, definen el carácter de lo que consideran los intereses nacionales de los Estados Unidos en el exterior. Asimismo, estos grupos de presión ejercen su influencia a

través de los grupos de cabildeo, los cuales se vinculan a las diferentes comisiones y subcomisiones del Congreso. También pueden influir directamente en los legisladores, esto ocurre cuando en las campañas electorales les otorgan recursos económicos para lograr su elección o para volver a reelegirse. Por ello, los legisladores tratarán de defender los intereses de estos grupos. El carácter de este intercambio, tiene su justificación en el hecho de que la acción de los grupos de presión es una forma de participación política. En cambio, los legisladores conciben su acción como una manera de atender las "necesidades" de sus electores.

La prioridad de México para los Estados Unidos

La importancia de México para los Estados Unidos está en relación con factores político-estratégicos, de seguridad nacional y en el nivel bilateral. Esta atención se incrementa cuando México se encuentra en un contexto de inestabilidad económica, que origina cierta preocupación en los Estados Unidos por los posibles efectos políticos y sociales que les puede traer consigo.

Además, la existencia de diferentes actores que influyen en el proceso de la toma de decisiones, origina que algunos departamentos gubernamentales de relativa importancia, sean los que influyan en el diseño y desarrollo de las acciones hacia México.

Regularmente se ha señalado la importancia de México para los Estados Unidos a partir de sus relaciones bilaterales, ya que existen asuntos económicos, políticos y sociales que son provocados por los diferentes niveles de desarrollo de cada país y por lo tanto, se requiere una atención bilateral para tratar de darles solución. Sin embargo, a nivel gubernamental no existen ciertos criterios para llegar a un enfoque bilateral. Esta situación ocurre entre otras razones, porque los Estados Unidos consideran que algunos asuntos les competen como nación soberana o en su defecto, que a México le conciernen directamente.

Como se puede observar, existen una serie de limitaciones que pueden impedir el diseño de una política exterior norteamericana hacia México. Ya que al interior del Poder Ejecutivo, el Congreso o los grupos de presión, existen diferentes actores, intereses y la propia complejidad de las relaciones bilaterales condicionan todo intento de definir una política exterior. Sin embargo, esta multiplicidad de actores influye para sus acciones hacia México, contengan diversas y hasta opuestas características entre sí, lo que hace aún más complejo la relación de los Estados Unidos hacia México en sus niveles local, estatal y nacional. Con lo

cual se puede concluir que, para comprender la complejidad e intensidad del estado político de la relación es imprescindible estudiar los ámbitos regional y nacional con sus actores gubernamentales y no gubernamentales correspondientes.

EL ESTADO DE LA RELACION POLITICA ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS (1981-1987)

En la relación política entre México y los Estados Unidos se pueden apreciar durante el periodo de estudio, acciones de cooperación económica, particularmente en los años de crisis y a su vez, momentos de divergencia, en la política exterior mexicana hacia Centroamérica, la política interna de México, la migración y el narcotráfico respectivamente. Cada uno de estos temas tuvo su problemática específica, debido al contenido de la materia de discusión y por la participación de diferentes actores sociales. Con esta consideración, en este capítulo se describirán las características que adquirieron los temas políticos de la relación bilateral en el periodo de 1981 hasta 1987.

A su vez, este periodo fue dividido en dos partes. La primera parte abarca los años que van de 1981 hasta 1984, aquí los temas que sobresalen son la crisis económica de México, cuyo contexto determinó que México incrementara su dependencia económica con los Estados Unidos. Además, el tema de la política exterior mexicana hacia Centroamérica tuvo incidencia en la relación, por las diferentes posiciones de México y de los Estados Unidos en torno a las causas y alternativas de solución al conflicto regional. El segundo periodo comprende los años de 1985 hasta 1987, en este lapso la relación se caracterizó por la atención que los Estados Unidos otorgaron a la política interna de México, en especial, sobre el proceso electoral; además, los temas del narcotráfico y la migración también repercutieron en la relación política.

En este capítulo se plantea el supuesto de que las características que presenta la relación no son uniformes durante los dos periodos de estudio o en cada año, ya que el contexto político-económico interno de cada país y la naturaleza de la relación repercuten en el carácter político bilateral. Finalmente, cabe destacar que la problemática política a nivel de los gobiernos federales no necesariamente presenta las mismas características en la frontera norte. Pues, como se anotará, en el nivel regional participan otros actores sociales que anteponen distintos intereses político-económicos que los actores a nivel nacional. Por consecuencia, se manifiesta un diferente impacto político en esos dos niveles, de ahí la relevancia de conocer previamente las características del estado de la relación política a nivel de los gobiernos federales.

3.1 El periodo de 1981 a 1984
3.1.1 1981: Antecedentes de la crisis económica de México

En 1981 de nuevo la economía mexicana se encontraba en una situación de inestabilidad económica, cuyo contexto sería algo característico en la década de los años ochenta. Esta situación determinó que el gobierno mexicano estableciera mayores vínculos económicos con los Estados Unidos, lo cual en un principio no repercutió en la política exterior de México hacia Centroamérica.³

El contexto de la inestabilidad económica estuvo influido por el siguiente contexto nacional y mundial: En el primer caso, la política económica del Presidente José López Portillo giró en torno a los ingresos obtenidos por las exportaciones petroleras. Esta política impactó positivamente en algunas variables macroeconómicas. Por ejemplo, el PIB por persona se incrementó de un 3.9% en 1978 a un 5.1% en el año de 1981; el desempleo urbano osciló de un 6.8% a un 4.5% durante ese mismo periodo y el crecimiento de la economía fue de un promedio de 8% anual también en este periodo. Sin embargo, el PIB industrial era de 10.4% en el año de 1978 respecto a un 8.6% en 1981 y por su parte la tasa de inversión fue de 15.2% respecto a un 19.7% en esos dos años (Bisberg, 1984:167). Paralelo a este crecimiento económico, se fueron acumulando una serie de errores de política económica interna y que aunado a un contexto económico internacional desfavorable dieron pie a que se limitara el crecimiento económico nacional.

Desde la perspectiva del gobierno, las causas de la inestabilidad fueron provocadas por factores internos y externos. En el primer caso, el excesivo gasto público y privado aumentaron la inflación en cerca de un 100%; existencia de un déficit fiscal y de un desequilibrio externo; la inflación superior a la que prevalecía a nivel internacional condujo a una sobrevaluación creciente del peso frente al dólar, lo que agudizó el desequilibrio llegando a niveles de hiperinflación (Ross, 1983:20). En cambio, entre los factores externos, el más importante se relacionó con la reducción del precio internacional del petróleo. Y dado que México dependía en gran medida de los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras, el

3. Las acciones de México se caracterizaban por una cierta autonomía política durante esos años, lo cual representaba una forma de legitimidad nacional. Por su parte, los Estados Unidos comprendían tal situación en la medida en que no perjudicara sus intereses geopolíticos regionales. O en su defecto, la divergencia de criterios sobre el conflicto centroamericano, no trascendía a otros temas bilaterales, por lo cual en los Estados Unidos no se le otorgaba importancia.

impacto fue muy grande. También en el plano mundial existía una recesión de la economía, particularmente en los Estados Unidos. Esto incidió para que los países industrializados desarrollaran algunas tendencias proteccionistas, por lo tanto, los ingresos de las exportaciones no petroleras también se redujeron.

Las consecuencias adversas que provocaba la inestabilidad económica, influyeron para que México negociara con los Estados Unidos la venta de 109 mil millones de barriles de petróleo para su reserva estratégica (Fuertes, 1984:15). Este convenio fue suscrito con el Departamento de Energía, llegándose al acuerdo que México enviaría 50 mil barriles diarios de crudo hasta el año de 1986.

Cabe señalar algunos aspectos sobre la política petrolera antes de la reducción de su precio en el mercado internacional. Por ejemplo, quizá la falta de visión y una incapacidad administrativa que estuviera acorde a la situación económica nacional, influyeron para que se cometieran algunos errores en la ejecución de la política petrolera. Entre estas deficiencias en el plano externo deben distinguirse:

La vinculación de los anuncios de las reservas petroleras a los problemas económicos y financieros del país, sin considerar las repercusiones negativas para los productores más importantes. La pretensión de mantener un precio alto a los hidrocarburos.

En el plano interno:

El desarrollo de la industria implicó altos costos derivado de una premura de las inversiones. Se produjo un desequilibrio en la magnitud de las actividades de exploración de recursos, respecto a la distribución. Se fomentó un excesivo gasto público que fue insuficiente para apoyar los planes de desarrollo (Serrato, 1982).

Asimismo, las reservas de energéticos que se estimaron dieron pie a que en algunos sectores del gobierno y de la opinión pública, se difundiera la idea de que con el petróleo se lograría el desarrollo económico nacional. Además, se consideró que, al contar con la capacidad productiva de los energéticos, el gobierno mexicano podría negociar con los Estados Unidos los asuntos bilaterales en condiciones de igualdad. Si bien el poseer una capacidad petrolera puede ser un elemento para influir en la negociación internacional, su efectividad estará en relación con el conocimiento y manejo político-económico que se manifieste en la coyuntura del asunto. Además, resultaba muy difícil que a partir del petróleo el gobierno mexicano pudiera resolver

los problemas bilaterales con los Estados Unidos. Esto era imposible debido a la heterogeneidad de actores que participan en cada tema bilateral, a la complejidad de cada tema y a la falta de voluntad política de ambos gobiernos para definir una política exterior integrada.

3.1.2 El ascenso de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos: perspectivas de su política bilateral.

El ascenso del presidente Ronald Reagan al gobierno de los Estados Unidos modificó de alguna manera el carácter de la relación de los Estados Unidos hacia México. Por ejemplo, a inicios de su administración, evitó colocar el tema del petróleo como el centro de su política o como un tema central de la relación bilateral. Con tal actitud, se trataba de disminuir el impacto político que había causado el petróleo en la relación bilateral.

Por igual, a principios de su administración al parecer era su propósito:

(...) conquistar personalmente las simpatías de los mexicanos utilizando un excelente aparato publicitario (...) buscará convencer a la opinión pública de ambos países de su voluntad de otorgar un trato respetuoso y favorable a México, país que "ocupa un nuevo y mayor status en la política internacional"
(Pellicer, 1982:207)

Además, existía el propósito del presidente Reagan de impulsar el interés nacional de los Estados Unidos a través de los empresarios. Sector que podría evitar un mayor conflicto bilateral en el tema de Centroamérica. Para desarrollar esta estrategia, se tratarán de revitalizar organismos tales como el Consejo de las Américas, la Cámara de Americana de Comercio y la Comisión de las Californias. Esta política implicaba trasladar el manejo político de las relaciones bilaterales hacia los gobiernos locales (Ibid.). Sin embargo, la mayor parte de estas propuestas no fueron desarrolladas propiamente por la política gubernamental, por el contrario, en el caso de las instancias no gubernamentales, éstas ya se encontraban funcionando y posteriormente, siguieron impulsándose por su propia iniciativa. Por estos factores, parece conveniente anotar que, las perspectivas de la política bilateral del presidente Reagan estuvieron motivadas por una percepción política de coyuntura que por un análisis objetivo.

Siguiendo esta línea, nos parece importante cuestionar el hecho de que en qué medida la relación política estuvo influenciada por el ascenso del presidente Reagan. Esta reflexión es importante porque algunos analistas mexicanos conciben que tal relación fue influida por una "política de mano dura" del presidente norteamericano hacia México. En principio en este planteamiento se descarta o se desconoce el carácter de la relación bilateral, los elementos que integran el proceso de la toma de decisiones del sistema político o de la política exterior norteamericana y la prioridad política que otorgaría el Poder Ejecutivo al gobierno mexicano. De esta manera en este trabajo se sustentará que, el presidente Reagan definió ciertos cambios a las acciones de política exterior hacia México. Donde la característica esencial de dicha política fue tratar de disminuir el impacto político negativo que podría provocar un tema político bilateral. Con esta actitud, se buscaba favorecer los espacios de cooperación binacional y a partir de esto, se trataría de acercar al gobierno mexicano hacia una posición si no igual a la del Ejecutivo norteamericano, cuando menos conservadora o poco crítica hacia ciertos temas bilaterales.

3.1.3 El conflicto de Centroamérica y la migración de mexicanos indocumentados

El tema de la política exterior de México hacia Centroamérica se convirtió en un tema de la agenda bilateral a raíz de que México rompió sus relaciones diplomáticas con el gobierno nicarguense de Anastasio Somoza y por el apoyo que el gobierno mexicano otorgó a la revolución sandinista. Esta participación regional estaba relacionada con la voluntad política del gobierno mexicano de ejercer una mayor influencia en la política internacional. Para lo cual, la capacidad petrolera le proporcionaba a México una cierta autonomía política y económica. Otros factores que influyeron para que el gobierno mexicano le otorgara una mayor atención al conflicto regional tuvo que ver con la política norteamericana implementada hacia esa área. Sin embargo, al parecer el factor más importante lo representó la posibilidad de que pudiera ocurrir una serie de conflictos violentos que afectaran la estabilidad social y política de México.

Para el año de 1981 en algunos sectores de los Estados Unidos se comenzaron a divulgar varias interpretaciones acerca de la participación de México en Centroamérica. En primer lugar, se consideraba que si desde el punto de vista mexicano, las razones del conflicto estaban relacionadas con

las condiciones socioeconómicas, entonces, se pensaba que México favorecía a la Unión Soviética y a Cuba; países, que desde el punto de vista de los Estados Unidos, buscan el propósito de establecer el comunismo en México. Una segunda interpretación sostenía que México estaba tratando de "comprar" la neutralidad comunista para evitar una desestabilización interna. Finalmente, se reconocía que México era un actor importante y no un simple objeto de la política internacional en la región. Sobre esta interpretación existía tres variantes:

a) Se pensaba que la política exterior mexicana era parte de una más amplia política de estabilidad interna para disminuir las protestas del sector de la izquierda en México; b) Un objetivo de México era convertirse en una potencia regional y c) México se proponía ser el principal competidor de los Estados Unidos por la hegemonía regional (Ojeda, 1986).

La interpretación que ha adquirido mayor consenso en los Estados Unidos es la que plantea que el objetivo de los movimientos revolucionarios en Centroamérica, tienen como meta la expansión del comunismo hacia México, lo cual perjudicaría la seguridad nacional de los Estados Unidos. A partir de esta óptica, los Estados Unidos justificarían las diferentes acciones que desarrollarían hacia Centroamérica en el transcurso de los años.

Durante el periodo de 1980 a 1981, el gobierno norteamericano trató de mantener una separación de su política hacia Centroamérica y sus relaciones bilaterales con México. Esto con el objetivo de no complicar las relaciones y en parte, a un reconocimiento a la tradición de la política exterior mexicana. Por su parte, el gobierno mexicano al plantear sus divergencias con los Estados Unidos acerca de las causas y alternativas de solución al conflicto regional trató que las diferencias no provocarían mayores tensiones.⁴ Ya que se percibía la dificultad de establecer espacios de cooperación bilateral, si se incluía el tema de Centroamérica, que contenía sesgos políticos e ideológicos bien definidos. Por lo cual, fue notorio que en términos de retórica se haya planteado la necesidad de lograr un acuerdo, no obstante, que se reconocía de antemano que las posiciones de cada país eran irreconciliables entre sí.

4. La posición de México sobre las causas del conflicto se relaciona con las deficientes condiciones de vida en que se encuentran los sectores marginados de Centroamérica.

Otro tema de relevancia en la relación política es la migración de mexicanos indocumentados hacia los Estados Unidos, asunto que es considerado dentro de la agenda bilateral a raíz de las repercusiones políticas y económicas que ocasiona en ambos países. Asimismo, las diferentes propuestas de política inmigratoria de los Estados Unidos han provocado ciertas tensiones. Ya que no se ha tomado en cuenta la posición de México en el diseño de tales políticas, de ahí que se diga que exista una postura unilateral de parte del gobierno norteamericano. Otros factores que han originado la divergencia lo representan las distintas causas que cada país antepone a los orígenes del problema y por igual, a las diferentes alternativas de solución. En conjunto, estas fuentes de conflicto han estado presentes en la discusión de la migración desde varios años.

El primer antecedente de política inmigratoria de la administración del presidente Reagan tuvo que ver con la propuesta que envió al Congreso a mediados del año de 1981. En esta propuesta se contemplaba analizar la estadia temporal de los trabajadores indocumentados, el incremento de las visas anuales para residentes legales y la creación de un programa piloto que permitiera el ingreso de "trabajadores huéspedes". Estas medidas provocaron algunos efectos en la percepción política de México. Esta percepción se caracteriza porque en cualquier propuesta para restringir el flujo de mexicanos indocumentados, algunos sectores del gobierno y de la opinión pública de México, perciben superficialmente que los Estados Unidos pretende presionar a nuestro país para que cambie por ejemplo, su actitud hacia un determinado tema bilateral. Desde nuestra perspectiva, la política inmigratoria norteamericana responde a otros aspectos más relevantes que a la simple visión que se tiene del indocumentado en ese país.

3.1.4 1982: La crisis económica y la dependencia con los Estados Unidos

A medida que persistía la inestabilidad económica, los Estados Unidos continuaban siendo un gran apoyo para México. Esta relación fue favorecida por el gobierno mexicano entre otras razones, por las ventajas que en otras circunstancias le había proporcionado la dependencia económica con los Estados Unidos; además, por la magnitud y la intensidad de la relación bilateral y por lo que en sí mismo representa la vecindad geográfica. Con este tipo de relación económica, puede decirse que existió una nueva expresión de una "relación especial", la cual, no excluyó que se hayan presentado tensiones en otros temas bilaterales.

En 1982, los efectos de la crisis económica se manifestaron en una contracción de la inversión en un -16.8%, el PIB por persona tuvo una reducción de -2.7 %, lo que fue paralelo a la disminución del salario real; el desempleo abierto fue de cerca del 9%, mientras que el PIB industrial se redujo a un 1.5% a diferencia de 8.6% en el año de 1981 y por último, la producción en la industria de la construcción decayó de un -4.2% respecto a un 11.8% en 1981.

Bajo este contexto, el gobierno mexicano devaluó el peso frente al dólar a una paridad de 26 pesos en febrero de 1982. Además, el Banco de México sufrió una pérdida de sus reservas monetarias a fines del primer semestre, lo que provocó una reducción de su nivel de liquidez. Asimismo, las crecientes presiones inflacionarias -durante el primer semestre una inflación estimada en 32%- se agudizaron por el aumento de precios de algunos productos y servicios, originando ciertos temores de una nueva devaluación del peso, lo cual incrementó la fuga de capitales. Prueba de esta inseguridad económica, es el hecho de que para el mes de junio de 1982, el sector privado nacional tenía cerca de 26 mil millones de dólares acumulados en el exterior. Al mismo tiempo, el monto de la deuda externa se estimaba en cerca de 85 mil millones de dólares, cantidad que influyó para que los organismos financieros internacionales se negaran a seguir otorgando créditos a México.⁵ Otros factores que influyeron en la inestabilidad de la economía fue la disminución del turismo extranjero y la concentración del ingreso, que estimuló el gasto turístico de algunos grupos sociales de medianos y altos ingresos. Todos estos factores repercutieron para que se decretará la nacionalización de la banca y el control de cambios en septiembre de 1982.

5. Sin embargo, posteriormente el Banco de Pagos Internacionales de Basilea otorgó un crédito por cerca de 1850 millones de dólares, de los cuales el Banco de la Reserva Federal concedió la mitad del préstamo y el resto once bancos centrales de los países industrializados. En el nivel multilateral, el gobierno mexicano inició negociaciones con los principales bancos del mundo para reestructurar la deuda externa total, buscando con ello una transferencia de los vencimientos a corto plazo. El resultado de esta política fue que se le otorgó una prórroga de 90 días para el pago principal de la deuda que vencía a partir de agosto de 1982 -10 mil millones de dólares- esto significó que, el gobierno mexicano sólo haya pagado por intereses un mil millones de dólares mensuales en los meses siguientes. Cabe señalar que la banca internacional aceptó la suspensión temporal y parcial de pagos a condición de que el gobierno mexicano celebrara un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, a partir de lo cual se concederían nuevos créditos y se reestructuraría la deuda externa (González y Salas, 1984:54).

La situación económica en que se encontraba México y la dificultad para allegarse recursos financieros repercutió en la crisis económica interna. Por lo tanto, el acuerdo preliminar con el Fondo sirvió para atenuar los efectos negativos de la crisis antes del ascenso de la nueva administración en diciembre de 1982. Las condiciones para acceder al crédito y a la reestructuración de la deuda externa con el Fondo se ubicaron en una perspectiva monetaria ortodoxa. Esto implicaba una reducción del déficit público del 17 al 8.5% del PIB; un endeudamiento externo del sector público de 5 mil millones de dólares; la reducción de la tasa de inflación del 100 al 50%; un crecimiento nominal de los salarios del 25% más el pequeño ajuste del 10 al 12% a mediados del año y una perspectiva de crecimiento nulo o negativo durante un periodo de dos años (Ross, 1983:21). Las características del acuerdo eran las siguientes:

En agosto de 1982, México recibió del Fondo la promesa de obtener 3900 millones de dólares en los tres años del acuerdo. La firma del convenio en noviembre le permitió por completo acceder a los 1850 millones de dólares prometidos por el Banco de Pagos Internacionales; a los 1000 millones de dólares ofrecidos por el gobierno norteamericano, a cuentas de futuras ventas de petróleo y otros créditos de esa nación (...) para la adquisición de granos y alimentos (Green, 1984:47).

Este acuerdo representó otro precedente de la participación explícita o implícita del Fondo en la orientación de la política económica mexicana. Además, cabe destacar la amplia y rápida movilización de las más altas esferas de decisión política económica del gobierno norteamericano. Por ejemplo, el Sistema de Reserva Federal que regularmente actúa con cierta autonomía y en los asuntos de mayor prioridad, tuvo una ingerencia importante en los acuerdos financieros de México. Esta instancia, junto con el Departamento de Tesoro ejercerían una influencia determinante en las futuras negociaciones de los paquetes financieros hacia México. Su participación tenía que ver, con los posibles efectos que podría provocar una insolvencia del sistema financiero internacional y por los intereses económicos que tiene el capital privado estadounidense en México.

3.1.5 La actitud del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos hacia la política exterior regional de México

La política exterior de México hacia Centroamérica se caracterizó durante el año de 1982 por los siguientes acontecimientos. Por ejemplo, durante la visita del presidente López Portillo a Nicaragua propuso un plan de distensión que contenía tres alternativas:

Primero, la continuación del diálogo entre Cuba y los Estados Unidos; segundo, una solución negociada para El Salvador, donde México y otros países, otorgarían seguridades a los Estados Unidos acerca de sus preocupaciones sobre una paz negociada y finalmente, una serie de pactos de no agresión entre Nicaragua y los Estados Unidos por un lado y entre Nicaragua y sus vecinos por la otra (Ojeda, 1986:145).

En cambio, a principios de octubre, los Estados Unidos convocaron a algunos países del área a un evento denominado: "Foro de Paz para la Democracia" que se efectuó en San José, Costa Rica. En este foro se excluyó a Nicaragua, Guatemala y Cuba; México fue invitado pero no asistió. Con esta actitud, el gobierno norteamericano trataba de imponer las acciones que estimaban convenientes para solucionar el conflicto regional, las cuales diferían sustancialmente de las propuestas de México.

La crisis económica y la posibilidad de que se originara una inestabilidad política y social en México y la propia perspectiva de la política exterior regional de México, influyeron para generar la discusión en algunos sectores gubernamentales de los Estados Unidos sobre la posibilidad de presionar económicamente al gobierno mexicano y así, modificar su política regional. Por ejemplo, un grupo de congresistas norteamericanos enviaron una carta abierta al presidente Reagan, en donde le pedían que rescatara a México del comunismo y lo urgieron a tomar medidas más severas para evitar que el proceso de acentuara. Otro tipo de propuestas fueron las consideraciones del asesor del Consejo de Seguridad Nacional, Roger Fontaine, quien favorecía presionar al gobierno mexicano en los asuntos de energéticos o de comercio, utilizando para esto, la amenaza de cierre de la frontera sur o de la inmigración de mexicanos indocumentados. Cabe indicar que estos puntos de vista también eran compartidos por los centros del Hoover Institution y el Center for Strategic Studies. Asimismo, otros sectores proponían que se ejerciera una mayor presión al gobierno mexicano para que incrementara su producción de petróleo y que a su vez, lo exportará hacia los Estados Unidos. Estas presiones se concretaron al preparar la Oficina del secretario de Estado asistente para

Asuntos Interamericanos, un Memorandum en donde se estimaba conveniente modificar la política exterior mexicana hacia Centroamérica (García,1983:123). También en este contexto,el entonces director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA),William Casey había ordenado la revisión de los documentos recientes acerca de la estabilidad política de México (Cornelius,1985:123).

Sin embargo,a pesar de estas propuestas,la administración del presidente Reagan no juzgó conveniente llevarlas a cabo. Esto pudo relacionarse por la inconveniencia política de tales medidas o porque se concibió que apoyando económicamente a México,éste país se adaptaría paulatinamente a los intereses regionales de los Estados Unidos. Esta actitud de conciliar los distintos puntos de vista al interior del Poder Ejecutivo,tenía el objetivo de disminuir los conflictos innecesarios en la relación,lo cual daba a entrever que esta instancia gubernamental deseaba un cambio en las formas tradicionales de la política bilateral. En donde, si bien los objetivos de hegemonía político-económica no han variado sustancialmente,en cambio,si es evidente que lo han hecho los mecanismos para alcanzar tales fines.

En el asunto de la migración se presentó en el Senado norteamericano otro proyecto de ley sobre política inmigratoria.Este proyecto fue propuesto por Alan K. Simpson,senador republicano por Wyoming y por Romano M. Mazzolli,diputado democrata por Kentucky. Las características de este proyecto se resumían de la siguiente manera:

Aplicación de sanciones para los patrones que emplearan trabajadores indocumentados,y a las agencias y sindicatos que reclutaran obreros sin al documentación necesaria para laborar. La regularización de algunos inmigrantes por medio de una "amnistía" que proporcionaría la residencia temporal a aquellas personas que hubieran ingresado a los Estados Unidos desde el primero de enero de 1980 y la residencia permanente para aquellos indocumentados que han vivido en los Estados Unidos desde 1978. La introducción de un sistema nacional de identificación como constancia de legalidad para solicitar trabajo. La revisión de los programas temporales de trabajadores huéspedes H-2 y el incremento del presupuesto de la patrulla fronteriza (Estados Unidos:perspectiva latinoamericana,septiembre,1985).

Cabe mencionar que este proyecto fue "congelado" en la Cámara de Representantes durante las diferentes sesiones efectuadas en los años de 1982,1983 y 1984 respectivamente.

Por otra parte, en la perspectiva que ubicaba el ascenso del presidente Reagan con una actitud de política más "dura" en sus relaciones con México, el nombramiento de John Gavin como embajador de los Estados Unidos en México, representaba el instrumento para desarrollar la política de "intervención directa" (Ramírez, 1987). Sin embargo, cuando se dio a conocer públicamente el nombramiento del mencionado embajador, no se formuló alguna crítica acerca de los objetivos que se le "descubrirían" a partir del año de 1984. Desde la óptica de la política de "intervención directa", los objetivos que debería seguir el embajador Gavin a partir de su designación como embajador en 1980 hasta el inicio de la crisis económica de 1982, consistían en formular pronunciamientos contra la crisis y extender la preocupación de los Estados Unidos de la situación de la economía mexicana y evitar el colapso de México (Ramírez, op. cit.)

Desde nuestro punto de vista, no parece muy válido que el embajador Gavin se proponía llevar a la práctica su política de "intervención directa" durante el periodo de 1980 a 1982. Ya que los acuerdos financieros establecidos y la decisión del presidente Reagan de evitar las presiones económicas contra México para cambiar su política exterior regional, representaron dos aspectos que beneficiaron al gobierno mexicano. Por esta razón, tratar de sostener la tesis "intervencionista" del embajador Gavin como una política exterior de los Estados Unidos, requiere un mayor fundamento en torno a los mecanismos del proceso de toma de decisiones de la política exterior y del sistema político norteamericano. Sería más adecuado plantear que, las acciones que desarrolló el embajador Gavin buscaban provocar un impacto específico en la relación. Este impacto podría ubicarse en un intento de modificar la política exterior de México hacia Centroamérica, en un contexto, en que los Estados Unidos requerían de un cierto consenso para ejercer sus acciones de política regional.

En perspectiva, el estado de la relación entre México y los Estados Unidos durante el año de 1982 tuvo una singular importancia. Ya que al igual que en 1981, la crisis económica de 1982 determinó una atención especial por parte del Poder Ejecutivo norteamericano. Así, si en lo económico, la relación se caracterizó por acciones de cooperación, en lo político, también el Ejecutivo optó por una actitud de conciliación, a pesar de la divergencia que provocaba la posición de México hacia Centroamérica.

3.1.6 1983: La inserción política de México en relación con los Estados Unidos

A partir del año de 1983 se creó el Grupo de Contadora, que está integrado por los países de Colombia, Panamá, Venezuela y México. A través de ese grupo, el gobierno mexicano ejercería su política hacia Centroamérica, lo cual implicaba un cambio de su estrategia unilateral hacia una política multilateral. Esta modificación de la política exterior representaba un alternativa para evitar posibles represalias de los Estados Unidos. Con lo cual, se daba a entrever la vulnerabilidad política de México en la medida en la situación económica interna empeoraba. Por ello, no puede decirse que la capacidad productiva del petróleo mexicano fue un instrumento de negociación o de autonomía política permanente, sino sólo un factor coyuntural, que no afectó en el mediano o largo plazo la relación con los Estados Unidos.

Asimismo, durante este año fue notorio el interés del gobierno mexicano en reiterar su posición del conflicto regional y tratar de presionar al gobierno norteamericano, para que compartiera su postura del problema centroamericano. En cambio, los Estados Unidos trataron de nuevo de minimizar el asunto del conflicto, apoyando verbalmente la posición mexicana y las acciones del Grupo de Contadora. Aunque en la práctica, el gobierno norteamericano desarrollaran las acciones que estimaban más convenientes (Chabat, 1984:5).

En el aspecto económico, los antecedentes de la crisis de México y la política económica desarrollada por el presidente De la Madrid, continuaron fomentando una mayor vinculación económica con los Estados Unidos. Esta situación incrementaba el proceso de integración:

Con este tipo de intercambio, se trataría de reducir los puntos innecesarios de tensión que influían para que los Estados Unidos ejercieran presión o incrementarían su desconfianza respecto a la eficiencia del sistema político mexicano para disminuir la crisis y garantizar la estabilidad interna (González, 1986:6)

La crisis económica de México si bien debilita la capacidad de negociación de México respecto a los Estados Unidos, por otro lado, ha significado una alternativa para obtener los apoyos financieros indispensables para disminuir la inestabilidad. Empero, esta situación, puede ocasionar que las causas estructurales de la crisis no se solucionen, prefiriendo en su caso, preservar la dependencia político-económica con los Estados Unidos.

3.1.7 1984: El conflicto de Centroamérica y sus nuevos aspectos de divergencia

En el año de 1984 el tema central de la relación política fue de nuevo el asunto de Centroamérica. Por ejemplo, en febrero, el Gral. Paul F. Gorman, Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, presentó un testimonio acerca de México ante el Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes. En donde entre otros aspectos, aseguró que México se convertiría en el problema principal de seguridad para los Estados Unidos en un plazo de diez años, a menos que ocurriera un cambio.

Asimismo, a principios de abril se dió a conocer en la revista Newsweek (2 de abril de 1984) un supuesto documento interno del gobierno norteamericano. El documento se intitulaba: Directiva de Seguridad Nacional núm 124, que supuestamente contenía instrucciones del presidente Reagan al Departamento de Estado para que diseñara un plan maestro de comunicación y diplomacia, con la idea de convencer al presidente De la Madrid y a sus principales colaboradores, de las virtudes de la lucha de los Estados Unidos en contra del comunismo en Centroamérica. El argumento fundamental para llevar a la práctica tal acción, eran los apoyos económicos que los Estados Unidos estaban otorgando al gobierno mexicano. Cabe señalar que esta acción se dió a conocer en vísperas de la gira del presidente mexicano hacia Sudamérica y de su próxima reunión con el presidente Reagan (Ojeda, 1986:210). Desde nuestro punto de vista, no parecía muy veraz esa política que pretendía desarrollar el Poder Ejecutivo, porque en primer lugar, si los Estados Unidos contarán con voluntad política, ya hubieran ejercido una acción más eficaz para erradicar lo que ellos llaman la "amenaza comunista", independientemente de que contarán o no, con el apoyo político e ideológico de México. En segundo lugar, se ha observado que los apoyos económicos que los Estados Unidos le han concedido a México han influido para que paulatinamente este país disminuya su activismo político regional. Por esta razón, no ha sido necesario ejercer una serie de medidas que tengan como fin, modificar radicalmente la postura mexicana hacia Centroamérica.

3.1.8 Los antecedentes de la atención de los Estados Unidos hacia la política interna

Los antecedentes recientes para la atención de la opinión pública y de algunas instancias gubernamentales de los Estados Unidos el sistema político mexicano, se remontan a las acusaciones del periodista del Washington Post, Jack Anderson. Quien en base a fuentes de la Agencia Central de Inteligencia y de la Agencia de Seguridad Nacional, sostenía que, desde principios de su administración, el presidente De la Madrid había transferido al extranjero la cantidad de 162 millones de dólares para sus fondos privados. Esta acusación se difundió el mismo día en que el Presidente de México sostendría su reunión con el presidente Reagan en Washington D.C. Posteriormente, el mencionado periodista acusó al gobierno mexicano de ser una oligarquía semejante a la autocracia de Arabia Saudita y de estar propiciando la posibilidad de una guerra civil a través del fraude electoral (Ojeda, op. cit.)

Por otra parte, en el esquema en que se ha ubicado la participación del embajador Gavin, resalta que desde el año de 1983 al primer semestre de 1984 se pronunció a favor de la sumisión de México a las políticas económicas y exterior de los Estados Unidos (Ramírez, 1987:60). En cambio, a partir del segundo semestre de 1984 se concibe que existió una intervención directa de los Estados Unidos y el propio embajador en los asuntos de política interna. Para lo cual, se fomentaron apoyos al Partido Acción Nacional (PAN) y se estimuló la alianza de ese partido con los empresarios y el clero.

El contexto para que se hayan definido estas acciones deriva de la preocupación de algunos sectores de los Estados Unidos por un ambiente de cierta inestabilidad social y con ello, del futuro de la estabilidad política de México. Con la posibilidad de que ocurra tal inestabilidad, se favorecía en algunos sectores norteamericanos la existencia de un sistema político bipartidista. Esto permitiría establecer en México un sistema político semejante al norteamericano, lo cual originaría una estrecha relación política y con esto, se daría un alineamiento de México a los Estados Unidos en la confrontación global Este-Oeste. Acerca de este asunto de política interna debe entenderse que, a medida de que algunos sectores de los Estados Unidos perciban que sus intereses económicos o políticos están en peligro debido a la inestabilidad mexicana, entonces, será difícil obligar o influir en dichos sectores para que cambien su actitud hacia México. Por lo tanto, lo que parece adecuado es que el gobierno mexicano comprendiera el contexto político de esas

actitudes y conforme éstas se fueran acentuando, se desarrollara una política o acciones que disminuyera tal atención.

Cabe anotar que, si en el aspecto político existía una divergencia, en cambio en el aspecto económico, se obtuvieron resultados satisfactorios para México en la segunda vuelta de sus negociaciones financieras internacionales. De esta manera, en septiembre de 1984 se otorgó al gobierno mexicano una recalendarización en un plazo de 14 años del 52% (48,5000 millones de dólares) de la deuda externa, cuya cancelación estaba programada entre los años de 1985 y de 1990.⁶

3.1.9 La reunión entre los presidentes Miguel De la Madrid y Ronald Reagan

La reunión entre los presidentes de ambos países se efectuó en Washington D.C. durante el mes de mayo de 1984. Dada la situación económica, financiera y política de México, la reunión fue considerada como una de las más difíciles de los últimos años. Uno de los temas que recibió más atención fue el conflicto de Centroamérica, en donde de nuevo resaltaron las divergencias sobre las alternativas de solución y a su vez, se manifestaron las posiciones de cada país sobre el conflicto. Por ejemplo, el presidente Reagan afirmó que "la paz regional debe basarse en los principios de la democracia, en el desarrollo económico en la intervención y en evitar la cooperación con los comunistas y otros regímenes represivos" (De Buen, 1984). Por su parte, el presidente De la Madrid reafirmó su postura sobre los factores económicos y sociales que originan el conflicto regional.

A manera de conclusión se puede anotar que, en el periodo que va de 1981 hasta 1984 resulta notorio es la situación de inestabilidad financiera y sus efectos en la relación económica con los Estados Unidos, y, en su posición respecto al conflicto de Centroamérica. En lo económico, los Estados Unidos brindaron apoyos financieros con la finalidad de que disminuyera la inestabilidad y con ello, se redujeran

6. El contexto económico para llegar a tal acuerdo estuvo precedido por un déficit del sector público de un 2.5% durante el primer semestre, a pesar de los recortes al gasto instrumentados en enero y de la revisión de precios y tarifas del sector público. Asimismo, la tasa de inflación fue superior a los pronósticos oficiales, a pesar de que se mantuvo una tendencia descendente; también se acentuó la tendencia al desequilibrio externo, debido a la reducción de las exportaciones, por ejemplo, las exportaciones petroleras se redujeron en cerca de un 14.3%

las posibilidades de una crisis política, que podría afectar los intereses económicos y políticos de los Estados Unidos en México. Asimismo, tales apoyos no impidieron que se presentara alguna divergencia política en determinado asunto bilateral, por ejemplo, la posición de México hacia el conflicto regional. Sin embargo, gradualmente la posición mexicana se fue modificando hasta llegar a un "impasse", en donde no se trascendía más allá de las posiciones de cada país sobre las causas y propuestas de solución al conflicto centroamericano.

3.2 El periodo de 1985 a 1987

Este periodo adquiere importancia en la relación a partir del impacto político que ocasionaron los temas de la política interna de México, específicamente, los procesos electorales, el narcotráfico y la migración de mexicanos indocumentados. Esto significa que, este periodo a diferencia del periodo de 1981 a 1984, ya no se pone atención especial al aspecto económico, sino a la cuestión política. Sin embargo, nos llama la atención que paralelamente a la divergencia política que se observa, también se manifestaron espacios de cooperación económica binacional. Cabe destacar que durante este periodo se percibió en algunos sectores mexicanos, la idea de que las acciones de los Estados Unidos en los temas aludidos buscaban el propósito de presionar a México. Si bien tal objetivo pudo existir en algunos sectores norteamericanos, no puede ser una tendencia general, ya que como se ha anotado, el Poder Ejecutivo ha mostrado una actitud de mayor conciliación hacia México.

3.2.1 1985: Estados Unidos y la política interna

Durante 1985 la relación política se caracterizó por la atención que otorgaron los Estados Unidos a los procesos electorales. Esta atención estaba relacionada al temor de que la inestabilidad económica de México y el carácter del sistema político mexicano provocaran una inestabilidad que podría perjudicar a los Estados Unidos. Asimismo, también debe considerarse que la integración económica de facto entre ambos países ha abarcado el aspecto político. Bajo este contexto, la noción que se tiene en los Estados Unidos de la política interna de México tiene las siguientes características:

a) Consolidación de la imagen de que el país está irremesiblemente dirigido hacia un cambio en su forma de organización política; b) No existe una idea de cuál será la dirección de tal cambio; c) Se ha otorgado una mayor atención a los partidos de oposición (en especial al PAN); d) Si la necesidad de transformación política de México no parece contar con instancias internas concretas de impulso y concreción al nivel del debate político, la necesidad de seguir contando con tal transformación como un objetivo de política prioritaria parece seguir presente (Estados Unidos: perspectiva latinoamericana: febrero, 1986).

Durante el periodo de las elecciones en México, algunos medios de comunicación masivos norteamericanos, en especial, la prensa, le otorgaron atención a este proceso político. Su participación dió pie a concebir que representaba los intereses políticos del gobierno norteamericano y por lo tanto, que su objetivo era influir en un cambio del sistema político mexicano.

De esta forma, los temas a donde se orientó la participación de la prensa en las elecciones de julio de 1985 tuvieron el siguiente carácter:

a) La incapacidad política creciente del PRI y del gobierno mexicano; b) Prácticas antidemocráticas instrumentadas durante el proceso electoral; c) La "incontrolable corrupción" que prevalece en todos los niveles del aparato estatal; d) Las predicciones de violencia y caos interno a partir del 7 de julio (Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, septiembre, 1985).

En México se percibió que la atención brindada por la prensa norteamericana sobre el proceso electoral, formaba parte de una campaña de los altos círculos del gobierno de los Estados Unidos para modificar el sistema político mexicano. Para lo cual, la actitud asumida por el embajador Gavin,⁷ también influyó para sostener el anterior planteamiento.

En cambio, la actitud que asumió el gobierno norteamericano ante la discusión política que se había suscitado en algunos sectores norteamericanos, fue en un primer momento, en un tono conciliatoria. Por ejemplo, en el marco de la reunión Binacional sobre relaciones México-Estados Unidos, el entonces secretario de Estado George Schultz, declaró que, "tales cuestiones debería decidir las el pueblo de México". En efecto, tal declaración reflejaba un indicador de la postura neutral del Poder Ejecutivo respecto a las posiciones de algunos legisladores o periodistas. Lo cual no descarta que en algunas instancias del Poder Ejecutivo exista el interés para conocer las características del sistema político mexicano. Prueba de este interés, resulta el estudio elaborado por el Departamento de Estado en 1985 intitulado: "Tendencias mexicanas en los próximos años", en donde se señalaba que

7. En el esquema propuesto (Ramírez, 1987) el embajador Gavin desarrolló una política de presiones diplomáticas con el objeto de ablandar a México y a demostrar con acciones, por ejemplo, la "operación interceptación" que los Estados Unidos estaban dispuestos a todo. Cabe señalar que estas acciones fueron efectuadas en el periodo que va de fines del año de 1984 hasta mediados del año de 1985.

existían dos tendencias sobre el sistema político. En la primera tendencia, se admitía la posibilidad de que el sistema no tuviera futuro y que por lo tanto, debería ser presionado para que cambiara, pero asumiendo el peligro de que esto acelerara la inestabilidad. En cambio, la segunda tendencia sostenía que se podían armar cambios dirigidos por el propio sistema, pero se temía que las transformaciones no se dieran con la celeridad necesaria y de manera decidida y cabal (Sosa, 1986:35).

La atención que se otorgó al aspecto de política interna de México continuará siendo un tema de la relación bilateral en la medida en que se presenten las siguientes condiciones: 1) Los actores gubernamentales y no gubernamentales norteamericanos y la opción de dirigirse a ellos ha mostrado ser un factor no despreciable en las estrategias de los grupos políticos nacionales; 2) Mediante el tipo de cobertura derivada de sus propias preferencias valorativas, tales actores han contribuido a delimitar los términos del debate político nacional...; 3) Las fuerzas políticas (...) norteamericanas y centroamericanas y centroamericanas opuestas a los esfuerzos pacificadores de México en América Central han encontrado (nuevos) argumentos que les permite deslegitimar tales gestiones; 4) En el ámbito político mexicano que define la percepción de la vulnerabilidad ante tal tipo de acciones, al parecer se encuentra las bases de nuevas medidas que restrinjan en la práctica los márgenes de acción y autonomía del Presidente mexicano, si este decidiera en el futuro variar el rumbo (Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, septiembre, 1985)

Lo anterior significa que, algunos sectores de los Estados Unidos buscarán por ejemplo, deslegitimar al propio sistema político mexicano, partiendo de lo que implica para la democracia mexicana la existencia de un partido único en el poder y la práctica de supuestos fraudes electorales. Asimismo, tales sectores vincularán este contexto a los pronunciamientos de la política exterior mexicana hacia Centroamérica, que se caracterizan fundamentalmente por un respeto a la democracia de los países del área, cuando en México la democracia social o electoral no necesariamente es una práctica real. Por ello, el problema se presenta en las limitaciones de la democracia mexicana y el carácter de su política exterior. Por ende, en la medida en que el sistema político responda a las necesidades sociopolíticas internas, entonces, se podrán reducir las críticas de algunos sectores norteamericanos.

Respecto a la prensa norteamericana, la coyuntura de los procesos electorales, determinará que este sector les otorgue cierta atención. Este hecho, debería influir para tratar de conocer objetivamente si existe alguna relación entre las críticas que formula la prensa y los intereses del gobierno norteamericano. Algunos lineamientos que nos podrían aportar elementos para conocer tal relación consisten en conocer la relevancia que adquiere la libertad de expresión en la democracia norteamericana. Además, analizar la influencia de los medios de difusión masivo en la política exterior y lo que parece más importante, plantear las repercusiones políticas externas del papel que ejercen estos medios.

3.2.2 Antecedentes del impacto del narcotráfico

En el año de 1985 el tema del narcotráfico caracterizó de nuevo a la relación política⁸. El suceso que incrementó la divergencia política tuvo que ver con el secuestro y asesinato del agente de la Drug Enforcement Agency (DEA), Enrique Camarena Salazar y por la detención y tortura del agente de la misma agencia, Víctor Cortez jr. Estos hechos influyeron para que en los Estados Unidos se haya fomentado una mala imagen de las corporaciones policíacas vinculadas al combate al tráfico de drogas. Y al igual que

8. En años anteriores el tema del narcotráfico ya había estado presente en la relación. Por ejemplo, en el año de 1969 los Estados Unidos implementaron la "primera operación interceptación", acción que representó un cambio en la naturaleza de la política de los Estados Unidos sobre el narcotráfico hacia México. El objetivo explícito de esta medida era detener el flujo de drogas proveniente de México, pero implícitamente, se buscaba dar publicidad a la campaña antinarcotráfico del presidente Nixon y además, se trataba de presionar al gobierno mexicano para que ejerciera una mayor acción contra las drogas (Craig, 1981:203). La acción dio resultado para los Estados Unidos, ya que México aceptó apoyar los programas de erradicación norteamericanos y para finales de los años setenta, ya se habían firmado cerca de 20 acuerdos bilaterales en materia de narcotráfico (Strickland, 1986:4-5). Sin embargo, la firma de tales acuerdos no impidieron que algunos sectores de los Estados Unidos se expresara alguna preocupación sobre los alcances de la campaña antidrogas de México. Por ejemplo, el senador demócrata por Texas, Lloyd M. Bentson declaró en 1977 que el Comité Económico Conjunto del Congreso había llegado a la conclusión de que México debería cooperar más activamente con los programas norteamericanos de control de tráfico de drogas. A cambio de este apoyo, los Estados Unidos controlarían mejor el tráfico ilegal de armas hacia México y aplicarían con mayor rigor sus propias leyes sobre tráfico de drogas (Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, junio, 1978). También en el año de 1977, una comisión del Congreso norteamericano organizó unas audiencias sobre el asunto: "Illicit Traffic in Weapons and Drugs Across the U.S.-Mexican Border", Hearings, Committee on Government Operations, Washington, D.C. January 12, 1977.

en años anteriores, este desprestigio era una forma de presión para que el gobierno mexicano tuviera una mayor participación para combatir el cultivo y comercio de estupefacientes. Por esta razón, las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de los Estados Unidos llevaron a cabo minuciosas inspecciones a los vehículos mexicanos en los cruces fronterizos, acción conocida como "operación interceptación".

La ejecución de esta operación, implicó al anterior de la administración del presidente Reagan, una oposición de criterios para impulsar tal medida. Por ejemplo, el Departamento de Estado consideraba que las medidas de presión, provocarían un deterioro innecesario de la relación bilateral y un golpe político al presidente De la Madrid, el cual había dado muestras de acercamiento a los Estados Unidos (González, 1985:24). Sin embargo, al comparecer el secretario de Estado George Schultz ante la Comisión de Presupuesto del Senado señaló que:

"México ha excedido la tolerancia de los Estados Unidos e insinuó que el gobierno de Reagan podría tomar nuevas acciones para forzar a México a intensificar la lucha conjunta contra las bandas de narcotraficantes" (La Jornada, 8 marzo, 1985).

Ante una propuesta del senador demócrata Dennis DeConcini en el sentido de ejercer presiones económicas contra México, el propio secretario Schultz declaró que no pensaba que era una buena medida, pues el gobierno norteamericano no deseaba agravar los problemas de la deuda externa, ni mezclarlos con los del narcotráfico (La Jornada, op. cit.). El pronunciamiento del secretario Schultz mostraba una cierta preocupación de las limitaciones de relacionar la divergencia del narcotráfico con otros asuntos bilaterales. Sin embargo, debe reconocerse que tales asuntos cuentan con sus características propias y por consecuencia, no tienen vinculación con otros temas de la relación.

Por otra parte, el hecho de que algunas instancias del poder Ejecutivo se hayan opuesto a presionar a México, no descarta que otros sectores de este Poder las hayan favorecido. Prueba de esto es que en el desarrollo de la "operación interceptación", la DEA tuvo una participación decisiva, además, contó con el apoyo del SIN y de la Oficina de Aduanas y con la marginación pero anuencia del Departamento de Estado y de la embajada de los Estados Unidos en México (González, op. cit.). Si se consideran los antecedentes de la primera "operación interceptación" (1969) y la operación efectuada en el año de 1985, puede decirse que ambas respondían a los mismos objetivos. Es decir, dar

publicidad a la campaña antidrogas y ejercer una fuerte presión en el gobierno mexicano, para asegurar su cooperación permanente y eficaz en los programas de los Estados Unidos sobre el control del tráfico y consumo de narcóticos. Cabe señalar que en las críticas que han formulado algunos sectores de la opinión pública y del gobierno norteamericano hacia los Estados Unidos, se ha ignorado la participación negativa que han tenido algunas instancias gubernamentales mexicanas en el narcotráfico. De esta manera se crea la idea de que el único culpable del origen y de las consecuencias del narcotráfico son los Estados Unidos. Tales posturas impiden alcanzar un conocimiento veraz del narcotráfico en la relación bilateral.

Respecto al asunto de la migración, continuaban las discusiones para proponer modificaciones a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos. Por ejemplo, a fines de mayo de 1985 el senador Alan K. Simpson introdujo un cuarto proyecto de ley sobre política inmigratoria, mismo que fue aprobado por el Comité Judicial del Senado a fines de julio de 1985. En términos generales, las características de esta propuesta eran casi similares a las iniciativas que se habían propuesto con anterioridad.

3.2.3 La inestabilidad de la economía mexicana y el replanteamiento de la relación de México con los Estados Unidos

En el aspecto económico, desde el segundo semestre de 1984 hasta el primer semestre de 1985 se manifestó una reactivación de la actividad económica nacional. Este contexto, influyó para que se concluyera el esquema de reprogramación multianual de la deuda externa. Por ello, se firmaron dos acuerdos, el primer acuerdo fue suscrito el 29 de mayo, que incluía un monto de 28 mil millones de dólares y el segundo acuerdo se formalizó el 20 de agosto e incluía cerca de 20 mil millones de dólares. Sin embargo, paralelo a la reactivación de la economía, se incrementaron las importaciones y aunado a la evolución desfavorable de las exportaciones, se produjo una disminución de la posición superavitaria; a su vez, se incrementó el déficit presupuestal y el proceso inflacionario siguió incrementándose.⁹

9. Ante la inestabilidad de la economía mexicana el gobierno anunció un paquete de medidas en julio, que intensificaban la estrategia de ajuste adoptada en el año de 1983. Estas medidas consistían en nuevos recortes al gasto público, el aceleramiento de la tasa de

Esta situación influyó para que en los sectores financieros de los Estados Unidos se hablará de una nueva crisis económica nacional. Lo cual, repercutió en la negativa de algunos bancos europeos a la reprogramación de la deuda externa anual. Además, se suspendió un préstamo por cerca de 450 millones de dólares, que correspondía a un préstamo stand by de cerca de 3.4 millones de dólares acordado en 1982.

Después del terremoto, el gobierno mexicano solicitó un aplazamiento de seis meses del pago de 950 millones por servicio de la deuda. En este contexto, el Fondo Monetario Internacional otorgó un crédito de emergencia por 300 millones. Entre las condiciones que tuvo que aceptar el gobierno mexicano se encontraba una mayor liberalización comercial, lo cual implicó entre otras medidas, su solicitud de adhesión formal al GATT.

A raíz de la inestabilidad económica y del tipo de medidas llevadas a cabo por el gobierno mexicano, volvieron a repercutir en un replanteamiento de la relación con los Estados Unidos. Bruce Bagley (1985) sostiene que antes de llegar a ese replanteamiento político, el gobierno De la Madrid tuvo que efectuar una serie de acciones, entre las cuales señala:

(...) el entendimiento con los Estados Unidos en materia de subsidios y derechos compensatorios; la participación de un 100% en inversión extranjera en el caso de la empresa IBM y un intento de acercamiento con el gobierno de Napoleón Duarte.

A raíz de los terremotos y de las acciones emprendidas por el gobierno mexicano, se produjo un cambio en las percepciones y en la atención de los Estados Unidos hacia México. Esto sin duda disminuyó la atención de algunos sectores de la opinión pública y del gobierno norteamericano y una mayor disponibilidad de ayuda a la situación económica de México. Este cambio en la actitud política del Ejecutivo norteamericano hacia México, no tuvo precisamente un origen en los terremotos y en las consecuencias que provocaron tales sucesos; por el contrario, este cambio, como se ha venido sosteniendo, tiene su origen en el año de 1981 y está motivada por un conjunto de elementos económicos y políticos que van apareciendo a partir de la crisis financiera mexicana. En este

devaluación, el incremento del proceso de liberalización comercial, donde se sustituyeron los permisos de importación por aranceles en cerca de 8,077 fracciones (61.4% de las importaciones totales) (González, 1986:113)

contexto, las medidas que tomó el presidente De la Madrid y a las cuales se refirió Bagley, se insertan en ese ámbito de la relación bilateral.

3.2.4 1986: Las audiencias del senador Jesse Helms y su impacto político.

En el año de 1986 de nuevo el aspecto de la política interna de México adquirió importancia en la relación bilateral. La relevancia del tema estuvo relacionada con las audiencias convocadas por el senador republicano por Carolina del Norte, Jesse Helms, presidente del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental del Senado. Estas audiencias se efectuaron los días 12 y 13 de mayo en el subcomité que preside el senador Helms y el día 23 de mayo en la Subcomisión de Asuntos Judiciales de la Cámara de Representantes, la cual fue presidida por el diputado demócrata William Rughe. Pueden señalarse dos razones fundamentales para que se hayan convocado a estas audiencias. Primero, el deseo de quienes las formularon por ganar posiciones en la formulación y ejecución de la política exterior norteamericana, en donde se estaría planteando un conflicto entre el Congreso y la Presidencia. La segunda razón se refiere a la preocupación de algunos legisladores de la estabilidad política y social de México.

Este tipo de audiencias en el proceso político norteamericano es una práctica común, ya que se efectúan con la idea de analizar la situación de un país que resulta de interés particular para el gobierno norteamericano. Además, estas reuniones pueden ser convocadas por una decisión propia del Congreso, aunque el Poder Ejecutivo cuenta con algunos mecanismos para limitarlas. Algunos factores para que el Ejecutivo no haya influido para limitar las audiencias aludidas son los siguientes:

- a) (...) se buscaba sondear la sensibilidad mexicana;
- b) (...) se estaba aceptando la propuesta de Helms de debatir el tema de México y el senador podría iniciar esa discusión;
- c) (...) el tema de México ocupaba un lugar de baja prioridad para la Administración, por lo que no valía la pena negociar sobre él con Helms y la Nueva Derecha;
- d) (...) Reticencia del Departamento de Estado a abrir nuevos motivos de conflicto con Helms, (porque) existían pendientes varias designaciones de embajadores pendientes entre ellas la de Charles J. Pilliod... (Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, julio, 1986)

Participaron estas audiencias Elliot Abrams, secretario de Estado para Asuntos Interamericanos, William Von Raab, el comisionado de Aduanas del Departamento de Tesoro y David L. Westrate, administrador asistente de la Agencia para el Control del Narcotráfico entre otros. Los temas tratados en estas audiencias fueron en torno a la crisis económica y política de México. En donde se cuestionó la viabilidad del sistema político mexicano en un contexto de crisis económica; además, se discutieron los temas del narcotráfico y la migración.

Bajo este contexto, el secretario de Relaciones Exteriores de México, Bernardo Sepulvéda Amor, presentó una protesta al gobierno norteamericano. En donde se sostenía entre otros aspectos, que los asuntos tratados en las audiencias eran exclusivamente de competencia de México, por lo cual, se violaba la soberanía interna. Parece importante destacar que si bien la posición asumida por el secretario Sepulvéda responde a los preceptos que han regulado la política exterior mexicana, por otro lado, carece de una repercusión concreta en la relación con los Estados Unidos. Esto se sostiene en el sentido de que la postura mexicana al sustentarse únicamente en aspectos ideológicos, no impedirá que algunos sectores norteamericanos le otorguen atención al sistema político mexicano. Por ello, lo más sensato desde el punto de vista político y por lo que implican la relación, sería entender el contexto político externo que originan los pronunciamientos y además, reconocer que los asuntos discutidos en las audiencias no representan un consenso general, tanto en el propio Congreso como en el Poder Ejecutivo.¹⁰

3.2.5 El narcotráfico y sus nuevos aspectos de divergencia

Durante 1986 el asunto del narcotráfico también recibió atención por parte de algunos sectores de los Estados Unidos y con ello, el estado de la relación política se tornó conflictivo. El tema fue tratado en las audiencias

10. Entre los funcionarios públicos que no compartieron los puntos de vista expresados en las audiencias se encuentran, el Procurador General de Justicia, Edwin Moore; el secretario de Estado, George Schultz y el vocero de la Casa Blanca, Edward Djerajian. Por su parte, el ex-secretario de Estado en el periodo del presidente James E. Carter, William Rogers, indicó que los ataques del senador Helms dañaban los intereses de los Estados Unidos (La Jornada, 20 junio, 1986); a su vez, el senador por Texas, Lloyd H. Bentsen también defendió a México y por último, los gobernadores de Arizona y Nuevo México demandaron en Washington para que se formulara una retracción (Excelsior, 2 junio, 1986).

convocadas por el senador Helms, en donde se insistió en señalar los problemas para el control del narcotráfico, derivados de la corrupción y de la crisis política de México. En estas discusiones resultó novedoso el hecho de que se haya vinculado el narcotráfico a la migración de mexicanos indocumentados. Lo cual ocurrió al señalarse que los narcotraficantes utilizaban a los indocumentados para que trasladaran la droga a los Estados Unidos, a cambio de que aquéllos se responsabilizaban de internarlos a ese país. Esta situación quizá influyó para que el gobernador de Texas, Bill Clements haya propuesto la militarización de la frontera sur norteamericana (Excélsior, 17 mayo, 1986).

Asimismo, desde la muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena, el comisionado de la Oficina de Aduanas, William Von Raab, ha tratado de presionar para que su gobierno influya en contra de México en el asunto del narcotráfico. Su actitud puede relacionarse con el deseo de influir en la toma de decisiones de tal tema y además, para no permitir que la Oficina a su cargo, se le recorte su presupuesto. Otros sucesos que afectaron la relación se inscribieron dentro de cobertura que otorgó la prensa al asunto del narcotráfico. Por ejemplo, a mediados de septiembre, el periódico San Diego Union aseguró que el secretario de la Defensa Nacional, Gral. Juan Arévalo Gardoqui y otros funcionarios mexicanos estaban involucrados en el narcotráfico. Días después, también se difundió en los Estados Unidos, que un primo hermano del presidente De la Madrid, estaba implicado en el tráfico de drogas.

Sin embargo, el impacto político de mayor relevancia para México tuvo que ver con el establecimiento en los Estados Unidos de la Ley de Disposiciones Selectas contra el Abuso de las Drogas. El objetivo de esta ley consiste en fortalecer los esfuerzos del Gobierno Federal para alentar la cooperación extranjera en la erradicación del cultivo de drogas ilícitas y detener el tráfico internacional. Para el caso de México en la sección 2030 de la mencionada ley se indican los esfuerzos que ha efectuado el gobierno mexicano en materia de control de narcóticos. Para evaluar las acciones de México se parte del acuerdo de cooperación suscrito por los Presidentes de ambos países en su reunión de agosto de 1986 y en donde se llega a las siguientes conclusiones:

Este compromiso de colaboración no ha sido plenamente realizado debido a respuesta inadecuada del gobierno mexicano relativo a:

- la investigación completa de los asesinatos de (...) Enrique Camarena y de su piloto, Alfredo Zavala...

- la investigación completa de la detención y tortura del agente Víctor Cortez Jr.
- el procesamiento y enjuiciamiento efectivo de los responsables de los asesinatos de Camarena y Zavala y de quienes detuvieron y torturaron al agente Cortez;
- la efectiva y eficiente utilización de la flota de aeronaves proporcionados (...) por los Estados Unidos para la erradicación e intercepción de drogas; y
- la prevención del narcotráfico y la violencia relacionada con las drogas en la frontera...

Además, si los resultados continuaban siendo poco satisfactorios, el Congreso sugeriría al Presidente Reagan considerar alguna (s) de las siguientes medidas:

- la imposición de una advertencia obligatoria para los viajeros, extensiva a todo México.
- restricciones a la asistencia externa (incluyendo nuevos desembolsos del Fondo de Estabilización de la Moneda y del Banco de la Reserva Federal)
- negación de tratamiento arancelario favorable a los productos mexicanos.
- la negación de votos favorables (...) de los Estados Unidos en los bancos multilaterales de desarrollo.
- retención del desembolso por un millón de dólares por concepto de ayuda al control internacional de narcóticos, hasta que el Presidente informe al Congreso que el gobierno de México:
 - haya hecho una investigación completa de los asesinatos de los agentes antinarcóticos de los Estados Unidos
 - haya realizado una investigación completa de la detención y tortura de esos agentes...
 - haya enjuiciado y tomado acción efectiva en contra de los responsables (Congreso de los Estados Unidos de América, 1986)

A partir de que el Congreso norteamericano aprobó esta ley, en México se percibió que tal acción representaba otra forma de presionarlo, luego de que en este país se había secuestrado y torturado a un agente de la DEA. De esta manera, la embajada de México en los Estados Unidos envió una carta de protesta al Departamento de Estado, en donde entre otros aspectos se señalaba que:

(...) la ley (...) incluye disposiciones que afectan directamente a México y que, en su forma actual, son perjudiciales...

(...) las (amenazas de sanciones) (...) (presionan) a México para que resuelva un problema cuyos orígenes se encuentran en el creciente consumo interno (...) de los Estados Unidos. (...) el gobierno de México insiste (...) que nos se debe olvidar que las acciones emprendidas para combatir (...) el problema (...) son de responsabilidad del pueblo mexicano (Francis, 1986:27).

Cabe anotar que los rasgos de esta posición serían constantes en la medida en que el narcotráfico representaba un problema para la relación bilateral. Con esto se desea destacar que, si bien la postura mexicana respondía a intereses ideológicos bien definidos, en la práctica, continuaba siendo una posición que no podía disminuir las críticas de los sectores norteamericanos. En suma, una posición ideológica requiere vincularse a un conjunto de acciones que tiendan hacia una efectividad en la negociación internacional.

3.2.6 La reforma Simpson-Rodino a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos

A principios de noviembre de 1986 el presidente Reagan firmó la reforma Simpson-Rodino a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos. Esto ocurrió luego de que el 9 de octubre la Cámara de Representantes aprobó la versión propuesta por el congresista Peter Rodino, presidente del Comité Jurídico, la cual se concilió con la propuesta formulada por el senador Alan K. Simpson. Las características de esta reforma se centra principalmente en las sanciones a los empleadores y en tres programas de legalización de extranjeros indocumentados. El primero de estos programas se aplica a los extranjeros que hayan residido en los Estados Unidos antes del año de 1982; el segundo programa, consiste en la legalización de trabajadores agrícolas, en donde se legalizaría a los indocumentados que hayan trabajado en labores agrícolas por un periodo mínimo de 90 días en el periodo comprendido entre mayo de 1985 a mayo de 1986; por último, se encuentra el programa de legalización de trabajadores agrícolas complementarios, que se podría aplicar hasta el año de 1990 si existe una carencia de trabajadores agrícolas y por lo cual, se pretende admitir a trabajadores temporales o legalizar a otro número de indocumentados.

Esta medida de política interna de los Estados Unidos también ocasionó una divergencia en la relación. Sin embargo, este conflicto no fue provocado por el propio contenido de la reforma inmigratoria, sino en parte, por

algunos medios de difusión masivo de México y por la actitud asumida por ciertos funcionarios del gobierno mexicano, ya que al desconocer las medidas de la reforma, entonces partieron del supuesto de que la medida produciría una deportación masiva de mexicanos indocumentados hacia México. Asimismo, con tal postura, se puso de manifiesto que también respecto al asunto de la migración, existe un cierto desconocimiento del enfoque político-jurídico que representa ese asunto en los Estados Unidos y en la relación. Este planteamiento se sustenta en las siguientes razones: primero, las sanciones a los empleadores que representan el mecanismo más importante para disminuir la contratación de indocumentados, ha sido una medida que ya existía desde 1971 en estados como California y sus resultados no redujeron el flujo migratorio. En segundo lugar, el SIN carece de la capacidad administrativa para desarrollar de manera efectiva las medidas que incluye la reforma y además, la propia Constitución de los Estados Unidos o la Ley de Inmigración y Nacionalidad le imponen limitaciones jurídicas que restringen su actividad. En este caso cabe destacar que el extranjero indocumentado tiene derecho al "debido proceso de la ley", es decir, a un proceso jurídico previo a su probable expulsión de los Estados Unidos y en donde, si reúne ciertas condiciones, es factible que se aplaze o suspenda su expulsión. Por último, el objetivo que pretenden los Estados Unidos al proponer este tipo de reformas es regular y no suprimir el flujo de indocumentados hacia su país. Por estas razones, resulta muy difícil que con la implantación de la reforma Simpson-Rodino ocurra una expulsión masiva de mexicanos, y si acaso se redujera el flujo ilegal de mexicanos es porque quienes antes ingresaban ilegalmente, ahora han optado por solicitar su permanencia legal en los Estados Unidos, aprovechando para esto, alguno de los programas de legalización con que cuenta la reforma aludida.

3.2.7 Las negociaciones financieras y el impuesto a la importación de petróleo

En el aspecto económico cabe resaltar la firma en julio de 1986 de un préstamo stand-by por 17000 millones de dólares con el Fondo Monetario Internacional. Este crédito se obtuvo luego de que el Fondo aceptó el programa económico propuesto por el gobierno mexicano en sus carta de intención.¹¹ Para la otorgación de este apoyo el Sistema de

11. Algunas características del acuerdo tienen que ver con la recandelarización de los pagos de la deuda de 52,250 millones de dólares. De esta cantidad, 43,700 millones fueron contratados antes de 1983, los cuales se pagarán en un plazo de 20 años, obteniéndose siete

Reserva Federal y el Departamento de Tesoro continuaron teniendo una participación decisiva.

En cambio, para octubre se decretó en los Estados Unidos la creación de un fondo económico destinado a la limpieza de los terrenos contaminados con residuos tóxicos. Este fondo se crearía entre otras formas, con la aplicación de un impuesto de 11.7 centavos de dólar por cada barril importado por los Estados Unidos. Cabe señalar que las tres acciones formuladas por este país (la firma de la Ley Antidroga, el establecimiento de la reforma Simpson Rodino y la creación de un impuesto a las importaciones de petróleo) causaron la percepción en México de que se trataba de una "nueva política" de los Estados Unidos para presionar a aquél país. Esto en parte se pudo corroborar cuando el secretario de Estado, George Schultz declaró que las relaciones entre ambos países eran tensas donde las divergencias estaban fuera del marco bilateral (Uno Más Uno, 15 noviembre, 1986).

3.2.8 Las reuniones de los presidentes Miguel De la Madrid y Ronald Reagan: un espacio para la cooperación bilateral

Las reuniones entre los presidentes de ambos países representan el indicador más importante para conocer el estado político de la relación a nivel de los gobiernos federales. Por ello, en las dos reuniones sostenidas, pudo observarse de nuevo la actitud de cooperación económica que ha caracterizado la política del presidente Reagan hacia México. Pero cabe destacar que esos apoyos en especial en el aspecto financiero, no se han orientado a solucionar las causas estructurales de la inestabilidad económica mexicana. Sino más bien, el propósito ha consistido en disminuir los riesgos que representa la crisis mexicana y con ello, reducir sus potenciales efectos políticos y sociales y además, tratar de acercar al gobierno mexicano a lo que ellos consideran su hegemonía política-económica regional. Bajo este contexto deben ubicarse los dos encuentros ante ambos presidentes.

años de gracia. Los restantes 8500 millones de dólares se contrataron a un plazo de 12 años, lográndose un período de gracia de cinco años. Con este acuerdo, la banca comercial extranjera se habrá asegurado el pago de 16,700 millones por concepto de intereses en 1986 y 1987 con sólo otorgar un préstamo de 6 mil millones de dólares. De acuerdo a las proyecciones, en éste y en los próximos años se pagarán los intereses equivalentes al 56% de las exportaciones que se realicen y que serán en un 4.7% superiores al superávit de comercio exterior (Quintana y Garrido, 1986:7).

Por ejemplo, en la reunión presidencial efectuada en la ciudad de Mexicali, B.C. en enero de 1986, el encuentro se suscitó en un clima político cordial. Para esto influyó que temas como la política interna de México, el narcotráfico, la migración o la posición de México hacia Centroamérica, que habían ocasionado la divergencia política en la relación, no hayan sido incluidos en la agenda de discusiones. Por el contrario, el tema que recibió más atención fueron los problemas financieros de México. Al respecto, el gobierno norteamericano se comprometió a apoyar a México para que obtuviera un préstamo de 4 mil millones de dólares, apoyo que se ubicaba dentro del llamado Plan Baker.¹²

A mediados de agosto de 1986 se efectuó la segunda reunión anual de los presidentes de ambos países en Washington, D.C.. Esta reunión se llevó a cabo entre otros factores, por la preocupación del gobierno norteamericano por el carácter político en que atravesaba la relación. Y al igual que la reunión de principios de año, en ésta no se incluyeron los temas de política exterior en la agenda, esto quizá para evitar que la encuentro se politizara. En esta reunión el presidente Reagan reafirmó su apoyo a las negociaciones financieras internacionales y bilaterales de México y respecto a las políticas de liberalización comercial efectuadas por el gobierno norteamericano señaló que:

(...) la entrada de México al GATT es vista aquí por un gran pasos hacia adelante. (Lo cual) comprende parte de una estrategia de reestructuración económica, que tiene como fases importantes la productividad y la creación de una atmósfera comercial favorable (González, 1986:22)

Asimismo, ambos presidentes acordaron dar prioridad al inicio de reuniones bilaterales para establecer un Acuerdo Bilateral Ampliado sobre Comercio e Inversión. Respecto al narcotráfico, el presidente De la Madrid reiteró la importancia de la cooperación internacional para solucionar este problema. En cuanto a los asuntos pesqueros, el gobierno norteamericano anunció que dió por terminado con el embargo atunero que afectaba las exportaciones mexicanas hacia el país vecino.

12. Este plan consiste en fomentar la aplicación de políticas orientadas a generar cambios estructurales macroeconómicos, con el apoyo de las instituciones financieras internacionales. Además, de estimular que la banca privada internacional forme un fondo de apoyo para los programas de ajuste de los países deudores para el periodo de 1986 a 1988 (Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, febrero, 1986).

Durante su estancia en los Estados Unidos, el presidente mexicano sostuvo reuniones con el senador Robert J. Dole, líder de la mayoría y presidente del Senado y con el diputado Thomas O'Neil, presidente de la Cámara de Representantes. El objetivo de estas reuniones era estrechar los lazos entre los Congresos de ambos países y para que a su vez, el Congreso norteamericano contara con información adecuada sobre México". También el presidente mexicano sostuvo otra reunión con miembros de la Cámara Americana de Comercio, con el objetivo de "mejorar la comprensión de la situación económica y fomentar los intercambios". Por último, el presidente De la Madrid visitó el Club de Prensa Nacional en Washington D.C., en donde señaló la "importancia de un mejor conocimiento de lo que es México". Queda claro que el de estas reuniones fue difundir un buena imagen de México en algunos sectores estadounidenses. Sin embargo, el hecho que tales encuentros no se lleven a cabo con cierta frecuencia y que sean sólo el punto de vista o la posición del Poder Ejecutivo, no garantiza que tal imagen sea permanente y objetiva. Con lo cual, resulta difícil que se disminuyan las críticas de algunos sectores norteamericanos hacia México.

Como se puede observar en los dos encuentros presidenciales lo notorio es la existencia de una actitud de crear espacios de cooperación económica, a pesar de que se reconocen que existen tensiones o conflictos políticos en la misma relación. Sin embargo, cabe destacar la estrategia del Presidente norteamericano de no mezclar esa divergencia política con la cooperación económica.¹³ Por su parte, el gobierno mexicano debido a su vulnerabilidad económica, da muestras de acercarse a la posición de los Estados Unidos, con lo cual, continúa limitándose su autonomía económica. En síntesis, la posición del presidente Reagan hacia México se caracterizó por disminuir o en evitar los conflictos innecesarios en la relación de la relación para con ello, favorecer una cooperación económica y política binacional. De ahí que se diga que:

(...) en lo sucesivo (...) su intervencionismo será más moderado, flexible y pragmático...

13. La aparente preocupación del presidente Reagan por disminuir la divergencia política bilateral puede reflejarse en los siguientes hechos: primero, que haya reconocido que existía una "inconexa" política hacia México (La Jornada, 5 junio, 1986); segundo, que haya girado instrucciones a los funcionarios gubernamentales para que ofrecieran facilidades a los representantes mexicanos para solucionar los problemas existentes entre ambos países (Uno Más Uno, 13 agosto, 1986).

(...) esta nueva postura (...) implica una mayor sensibilidad en cuanto a intervenir en asuntos de política interna. Hay una clara conciencia de que este no es el mejor momento para presionar por transformaciones en ese sentido.

(Así), (...) se abre una nueva etapa de un largo periodo de presiones y negociaciones que involucran, por una parte, el reconocimiento explícito del proceso de integración y (la) soberanía económica y por la otra, la definición y alcance de un concepto de soberanía política e intereses geopolíticos entre ambos países (González, op. cit.)

3.2.9 1987: Percepciones de los Estados
 Unidos a la política mexicana hacia
 Centroamérica

En términos generales durante el año de 1987 la relación política entre México y los Estados Unidos se caracterizaba por una disminución de los conflictos, a diferencia, por ejemplo, de los dos últimos años. Por lo cual, se puede decir que continuaba el proceso que definía una cierta homogeneidad de criterios entre ambos países en determinados temas, en donde el aspecto económico, seguía teniendo relevancia en el carácter político de la relación.

Por ejemplo, la política de México hacia Centroamérica adquirió de nuevo importancia en la relación política a diferencia de los años de 1985 y de 1986. En un principio fuente de discrepancias, ha pasado a ser un asunto donde el conflicto bilateral ha disminuído, pero aún se reconocen las diferencias acerca de las causas y alternativas de solución al conflicto regional. Además, algunos sectores de los Estados Unidos continuaron criticando a México por favorecer los "intereses comunistas"¹⁴ en el área y de llevar a cabo una política exterior contradictoria.¹⁵ Sin embargo, cabe destacar que tales percepciones no han trascendido a otros temas de la relación, debido a entre otros aspectos, a una cierta disposición de ambos gobiernos de evitar tensiones o conflictos innecesarios.

14. Por ejemplo, el subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, acusó a México y Perú de ser comunistas y por lo tanto de apoyar a Nicaragua.

15. En opinión de ciertos sectores norteamericanos, tal política se caracteriza porque los principios de la política exterior no se aplican a todos los países por igual, sino que se descarta a las naciones comunistas como Cuba y Nicaragua, en donde la violación de los derechos humanos no es criticada por el gobierno mexicano.

3.2.10 Los acuerdos de cooperación en el narcotráfico

En el asunto del narcotráfico, los Estados Unidos disminuyeron las críticas hacia México. A diferencia de los años de 1985 y de 1986 cuando se le otorgó una cierta atención particular, en este año a excepción de algunos pronunciamientos de algunos legisladores, se concertaron algunos acuerdos de colaboración. Por ejemplo, el senador Jesse Helms presentó una resolución contra México por su "falta de completa cooperación" con los Estados Unidos contra el narcotráfico. En esta ocasión, también el legislador demócrata John Kerry presentó otra resolución contra los países de Panamá y Bahamas, en la cual se desaprobaba la certificación anual del presidente Reagan de la campaña de esos países contra el narcotráfico.¹⁶ En la certificación presidencial se sostenía que esos países y otros, han cooperado "completamente" con los Estados Unidos para combatir el narcotráfico durante el año de 1986. Sin embargo, la resolución propuesta por el senador Helms no tuvo efecto, pues fue derrotada en la Cámara Alta por 49 votos a favor respecto a 38 en contra y con 13 abstenciones.

Por su parte, el Procurador General de Justicia Edwin Meese y la secretaria de Estado adjunta para Asuntos Internacionales del Narcotráfico, Ann Wroblewski respaldaron la posición del presidente Reagan (Uno Más Uno, 25 de marzo, 1987). A raíz de la facultad que otorgó el Congreso al Presidente para certificar a los países que han apoyado o no, la campaña antidrogas de los Estados Unidos, el Ejecutivo puede otorgar la certificación a un país por intereses políticos, a pesar de que ese país, no haya efectuado una efectiva campaña antidrogas. Bajo esta óptica, los Estados Unidos apoyaron a México en las certificaciones de los años de 1986, 1987 y 1988, lo cual respondía a la prioridad política que representa México para el país vecino.

Con el conflicto que se suscitó por la muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena, se difundieron públicamente algunas actividades que efectuaban dichos agentes. La aparente violación de algunos aspectos de la soberanía interna, debido a las actividades que efectuaban los agentes de la DEA, influyó para que se planteará en el

16. La certificación del presidente norteamericano hacia el narcotráfico consiste en la aprobación o rechazo de la campaña que efectúan los gobiernos para combatir la producción y distribución de drogas. Los países que se certifican son considerados productores importantes de drogas. Esta certificación se otorga cada año y está basada en lo dispuesto en la Ley Antidrogas decretada por el Congreso norteamericano a fines de octubre de 1986. Por último, después de que el Presidente otorga la certificación, esta se somete a discusión en el Congreso para su ratificación o rechazo.

Senado de la República una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en donde se pretendía reglamentar las áreas de influencia de la DEA. Sin embargo, la postura del gobierno norteamericano a esta propuesta de ley fue en el sentido de que el personal de la DEA continuará adscrito a la embajada de los Estados Unidos en México. Cabe mencionar que las actividades de la DEA han representado un problema para el país debido a la autonomía con que cuentan; además, es muy difícil que México pueda expulsar a los agentes aludidos, ya que cuentan con inmunidad diplomática. Así, tal parece que lo único que puede hacer el gobierno es restringir a algunas de sus actividades que efectúan en nuestro país.

Después de que en los años de 1985 y de 1986 se incrementaron las divergencias sobre el asunto del narcotráfico, en 1987 existieron espacios para la negociación y la cordura en la relación. Por ejemplo, en la XXVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos las delegaciones de ambos países reconocieron el esfuerzo de sus gobiernos nacionales. Por igual, el Tratado de Asistencia Jurídica Mutua que fue suscrito por el Procurador General de Justicia de México, Sergio García Ramírez y el embajador de los Estados Unidos en México, Charles J. Pilliod representa otro acuerdo alcanzado por ambos gobiernos. En este Tratado se especifica la ayuda mutua para la prevención, la investigación, la persecución de delitos o cualquier otro procedimiento penal. Finalmente, en el marco de la Tercer Reunión entre los Procuradores de los estados fronterizos de ambos países, el entonces Procurador de Justicia norteamericano, Edwin Meese de nuevo reconoció los esfuerzos contra el combate al narcotráfico efectuados por el gobierno mexicano.

Lo que se puede derivar de estas actitudes es la reafirmación de la posición del Ejecutivo norteamericano, es decir, tratar de impedir que un asunto tan polémico como el narcotráfico, llegue a afectar negativamente la relación con México. Si bien reconocen que existen diferencias en la campaña de México contra el narcotráfico, se prefiere no exagerarlas y se opta por apoyar la política mexicana. En cambio, quienes se encargarán de criticar las limitaciones de esa política, serán algunos legisladores norteamericanos y así, entre la divergencia y la cooperación se trata de influir en una mayor participación de México en el asunto, a pesar de que el narcotráfico por sí mismo, no representa un problema para México. Sin embargo, en la medida que repercute negativamente en la relación con los Estados Unidos, México tendrá que prestarle mayor atención.

3.2.11 La visión y la posición actual de los Estados Unidos de la política interna de México

Respecto al tema de la política interna de México, en los Estados Unidos se dieron a conocer algunos documentos que corroboran la preocupación que tenían algunos sectores de ese país de la estabilidad política y social de México. Por ejemplo, la CIA dió a conocer algunas características de algunos informes que elaboró acerca de México. Entre ellos se encuentra el documento ordenado por el subdirector de la Agencia, Robert Gatrs, que se intituló: México; retos a la creciente a la estabilidad actual; donde se mostraba el papel que desempeñaba el PRI para favorecer la democracia política interna y con lo cual, se trataba de evitar un conflicto social violento. Por su parte, las preocupaciones que tenía el entonces director de la CIA, William Casey de México fueron puestas a discusión por el periodista Bob Woodward, en su libro: Velo: las guerras secretas de la CIA entre 1981 y 1987. Asimismo, el secretario de Estado, George Schultz durante su participación en los Comités Selectos del Congreso que investigaba el asunto del "Teherengate", declaró que el mencionado director de la CIA, había entregado al presidente Reagan información falsa de la situación económica y política de México. Cabe señalar que la afirmación del secretario Schultz puede corroborarse con la renuncia del analista de la CIA, John R. Horton en mayo de 1984. Este analista renunció porque en su opinión, los informes de la CIA sobre México existía una motivación política y además, porque no existían datos que apoyaran la tesis de la inestabilidad mexicana, como lo planteaba el entonces director de la CIA.

De lo antes expuesto, puede observarse la discrepancia entre los puntos de vista de algunas instancias del Poder Ejecutivo norteamericana, situación que es común, dada la flexibilidad que permite el propio sistema político y por lo cual, pueden existir diferentes puntos de vista de un mismo asunto de política exterior. En ese contexto, se debe ubicar la preocupación que algunos sectores de los Estados Unidos mostraron hacia una posible inestabilidad política, debido a la crisis económica mexicana. Tal atención reflejaba la percepción política de esos sectores y que ahora parece evolucionar hacia una actitud más conciliatoria o de mayor conocimiento de la realidad política mexicana. Por igual, esta postura debe ubicarse en la estrategia que ha desarrollado el Ejecutivo norteamericano hacia México desde el ascenso del presidente Reagan.

Algunos ejemplos de esta actitud pueden observarse en que el marco de la XXVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, no se hayan comentado el asunto de la política interna de México, porque se argumentó que era un tema que concernía únicamente a México. Además, el embajador Charles J. Pilliod reconoció que en México existían todas las condiciones que debe reunir una democracia y que por lo cual, las elecciones de 1988 serían las más difíciles de la historia política de México. Asimismo, llama la atención que al darse al conocer el nombre del candidato presidencial del PRI, el Ejecutivo norteamericano se haya reservado omitir alguna opinión, señalando en cambio, que ese asunto competía exclusivamente a los mexicanos. Como se puede observar, a diferencia de los años de 1985 y de 1986, en este año en el gobierno norteamericano se expresaron pocas críticas hacia el sistema político mexicano. De esta manera, prevalecieron opiniones favorables hacia el sistema o en sus defecto, el gobierno norteamericano optó por no externar opiniones acerca de la política interna.

3.2.12 El carácter de la cooperación económica binacional

En el aspecto económico, México logró renegociar su deuda externa, lo cual coyunturalmente le siguió beneficiando.¹⁷ A fines de diciembre, se anunció que se

17. México renegócio menos del 50% de la deuda externa total (43 mil millones de dólares), pero hasta el mes de mayo se dispondrán efectivamente de 35 000 millones, y en adelante se obtendrá la cantidad de 2 500 millones en entregas trimestrales de 500 millones. No obstante, sólo se podrán disponer de los préstamos contingentes por 17 000 millones que cierran el paquete financiero de la banca comercial, si el precio del petróleo baja de nueve dólares por barril en el mercado internacional, y si el crecimiento económico del primer trimestre es inferior al 3% anual (Perzabal, 1987). Con el FMI se acordó un préstamo por 1 700 millones de dólares de los cuales 600 millones ya fueron otorgados a fines del año pasado, y en lo que va de este año han ingresado 460 millones. Con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se concretaron créditos por 2 700 millones, de los cuales ingresaron 1 500 en 1986 y 467 en lo que va de este año. El Banco de Pagos Internacionales otorgó un crédito puente por 1,100 millones, que ya se pagó este año (Suárez, 1987). Se continuarán pagando capital e intereses por el 50% de la deuda no renegociada; entre ésta los 8 800 millones de deuda contraída por la administración del presidente De la Madrid en los años de 1983 y 1984 (Perzabal, op.cit.). Asimismo, los banqueros aceptaron disminuir las sobretasas de riesgo de 1.125 a .81 puntos porcentuales, no obstante, México deberá seguir pagando la sobretasa por un total de 500 millones de dólares, aparte del pago normal de intereses (Uno Más Uno, 27 marzo, 1987). También se eliminó la parte que quedaba a tasa preferencial de Estados Unidos -la prime rate- y se redujo a 30% del diferencial que aplican los bancos. Ambas acciones significan un ahorro anual de 300 millones (Suárez, op.cit.)

trataría de efectuar una operación financiera, donde con la participación del Departamento de Tesoro de los Estados Unidos y el gobierno mexicano, se reduciría una parte del pago principal de la deuda externa mexicana.¹⁸ Sin embargo, esta propuesta no tuvo resultados satisfactorios por la negativa de los bancos comerciales a comprar la deuda según la cotización que planteó el gobierno mexicano. Asimismo, a principios de noviembre se firmó un Entendimiento en materia de comercio e inversión entre México y los Estados Unidos, acuerdo que fue suscrito por los representantes de la secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Representación Comercial de los Estados Unidos. En este acuerdo se establece un marco para iniciar negociaciones en temas económicos bilaterales.

En estos tres sucesos puede notarse una vez más la disposición del Ejecutivo norteamericano de apoyar económicamente a México, en especial, respecto a los asuntos financieros y de comercio. Estos acuerdos nos reflejan otro aspecto de la relación que, a diferencia del conflicto político que motivaron algunos legisladores norteamericanos, nos permite seguir destacando el replanteamiento de la relación del Poder Ejecutivo respecto a México.

18. La propuesta consistía en que el gobierno mexicano canjearía con el aval del Departamento de Tesoro, una parte de su deuda contratada con la banca comercial, por bonos para tratar de alcanzar un descuento de hasta 50% con el que se negociaba el débito mexicano en el mercado financiero internacional. A su vez, el gobierno mexicano debería adquirir los bonos denominados "cupón cero" emitidos por el Departamento de Tesoro, los que tendrían un sólo vencimiento a una tasa de interés que se negociaría el día de la emisión de esos títulos. Cuando se venciera el plazo de 20 años, México recobraría el pago del principal de los bonos del Tesoro que adquirió y con estos recursos liquidaría el principal de los nuevos bonos que emitiera. La operación determina que México canjeará con descuentos, sus bonos respaldados por los adeudos no pagados que tiene con la banca comercial; pero antes debería pagar al Tesoro los 2 mil millones de dólares, cantidad que sería manejada por este Departamento durante 20 años. Al finalizar este periodo, cuando los bancos acreedores reclamen a México el pago efectivo de los bonos, entonces México requerirá al Departamento de Tesoro la devolución de los 2 mil millones con sus correspondientes intereses, suma que sería de cerca de 10,718 millones de dólares, cantidad con la que se pagaría los 10 mil millones de los bonos.

El replanteamiento de la relación de los
Estados Unidos hacia México: una nota
final

En los anteriores temas bilaterales se ha puesto de manifiesto una disminución del conflicto a diferencia de los años anteriores. Lo cual da por resultado, que la relación en un contexto determinado se haya caracterizado por un cierto respeto a las diferencias y que se hayan establecido acuerdos en algunos aspectos de la relación. Sin embargo, para comprender cabalmente el contexto de la relación, éste se debe vincular al carácter de la estructura y al proceso de la relación bilateral. Con ello, se pueden contar con elementos que expliquen las razones de la cooperación o de las tensiones o conflictos en un mismo asunto y en el transcurso de un tiempo específico. Asimismo, tal marco nos proporciona un conocimiento objetivo de la relación, que se contrapone a los puntos de vista de algunos sectores mexicanos, que han señalado que las acciones de los Estados Unidos forman parte de una política para presionar a México. Esta visión de los Estados Unidos nos indica un deficiente conocimiento y entendimiento del país vecino y por lo cual, tales sectores mantienen una actitud basada en ciertos estereotipos y lugares comunes.

En oposición al planteamiento de que las acciones de los Estados Unidos buscaban el propósito de presionar a México, aquí se plantea que, si bien pudo existir este interés en algunos legisladores norteamericanos, esta actitud no fue compartida por el Ejecutivo. Por el contrario, en todo momento el Presidente mantuvo una posición de cooperación y conciliación en asuntos que por su propia naturaleza, eran susceptibles de crear tensiones o conflictos. Bajo esta perspectiva, el Ejecutivo orientó una reelaboración de la relación con el gobierno mexicano, en donde los apoyos financieros concedidos, fueron la pauta para determinar los cambios en la actitud política. Empero, esta actitud no implica necesariamente que exista en el Presidente norteamericano la voluntad para definir una política exterior específica hacia México, ya que la propia complejidad del sistema político estadounidense es un factor que impide el diseño y ejecución sistemática de una política de ese tipo. En cambio, lo que si es evidente, es que el Ejecutivo ha tratado de disminuir los impactos que pueden provocar los conflictos. No obstante, resulta difícil erradicar totalmente las tensiones y conflictos, ya que la propia estructura de la relación da pie a que existan divergencias, que a su vez, originarán confrontaciones constantes entre ambos países en los distintos niveles de la relación.

Por otra parte, en la reseña de la relación política se otorgó mayor atención al papel del Ejecutivo norteamericano respecto al Ejecutivo mexicano. Las razones de esta preferencia están en función de que el gobierno estadounidense dada su supremacía político-económica, ha definido en gran medida el carácter de la relación. Además, el gobierno mexicano ha optado por mantener un actitud conservadora con los Estados Unidos, ante la vulnerabilidad económica que le ha provocado la crisis y aunado, a su incapacidad política para crear espacios de negociación bilateral y multilateral. Sin embargo, esta actitud no ha influido para que respecto al conflicto de Centroamérica por ejemplo, el gobierno mexicano haya mantenido una posición crítica y que a su vez, era opuesta a la postura de los Estados Unidos. Además, que respecto a la atención que le otorgaron algunos sectores de los Estados Unidos en torno a la política interna, la crisis económica y el narcotráfico, el gobierno mexicano haya criticado esos puntos de vista. Esta actitud da a entrever que, a pesar de los efectos que ha producido la inestabilidad económica, el gobierno mexicano todavía cuenta con una autonomía política. Esto le ha permitido plantear una postura ideológica, independiente y opuesta ante los Estados Unidos, pero que hasta ahora, ha carecido de efectividad en la negociación bilateral.

Para finalizar, cabe anotar algunas consideraciones sobre el supuesto teórico que orientó esta parte del trabajo. En un principio se planteó que las características que presentaba el estado de la relación política no eran uniformes durante el periodo de estudio, lo cual ocurría según el contexto político-económico interno y por la naturaleza de la relación. En efecto, se puede notar de la reseña de la relación política, que ésta articulación se caracterizó, por el conflicto y la cooperación en un mismo tema bilateral y durante el transcurso del periodo de estudio. Esto significa que, si por una parte, en los temas de la crisis económica de México, la posición del gobierno mexicano sobre el conflicto de Centroamérica, la política interna, el narcotráfico y la migración, algunos sectores de los Estados Unidos, en particular los legisladores, expresaron puntos de vista críticos y que en algunos casos, llegaron a proponer que se presionara a México para que aceptara las políticas o acciones que ellos o algunas instancias del Poder Ejecutivo estaban proponiendo. Por otro lado, otros sectores del propio Poder Ejecutivo mantenían una posición contraria a la postura anterior, es decir, trataban de minimizar tales expresiones y anteponían una posición de respeto o de apoyo a las políticas o acciones del gobierno mexicano. En el plano

económico, los apoyos financieros que directamente otorgaron los Estados Unidos o la influencia que ejercieron en los organismos financieros internacionales para que se renegociara la deuda externa mexicana o se concedieran nuevos créditos, son un aspecto donde se observa la actitud de cooperación del Ejecutivo norteamericano.

De ahí que se puedan inferir dos actitudes de política de los Estados Unidos hacia México. En la primera, que sería la posición del Poder Ejecutivo, se tiende a respetar las asimetrías históricas y las diferencias que existen en la relación bilateral; optando así, por favorecer una cooperación amplia y respetuosa con el fin de acercar al gobierno mexicano a la posición bilateral o multilateral del gobierno norteamericano. En cambio, la segunda actitud, que estaría representada por algunos legisladores del Congreso plantea la necesidad de actuar con mayor decisión sobre México, con la finalidad de que cambie paulatinamente su sistema político y económico, para lo cual, sugieren aprovechar la crisis económica y la dependencia económica y financiera mexicana respecto a los Estados Unidos.

Estas diferentes posiciones de los sectores norteamericanos sobre un mismo asunto y hacia la propia relación bilateral, se puede explicar por el funcionamiento del sistema político. Que al permitir la participación de diferentes sectores políticos en el proceso de la toma de decisiones, provoca que se expresen posiciones o simples puntos de vista que pueden ser distintos dentro de un sector, por ejemplo, el Poder Legislativo y a su vez, opuestos a la posición de las instancias del Poder Ejecutivo. En su conjunto, la contraposición de posiciones o actitudes entre estos dos poderes y la influencia del aspecto económico, en especial, la inestabilidad de la economía mexicana, son factores que condicionan el carácter político de la relación en el periodo de estudio. Por esto, si en un año determinado la relación pudo ser conflictiva en algunos temas, tal carácter no se trasladó al resto de la agenda política bilateral y a todos los sectores sociales y políticos involucrados.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR Z., Adolfo, México-Estados Unidos en busca de límites tolerables, en Primer simposio sobre historia reciente contemporánea de México, 1940-1984. Inventario sobre el pasado reciente. INAH, México, 1986, 1a. ed.

BAGLEY, Bruce M., La interdependencia entre Estados Unidos y México a finales de los ochenta, en Cuadernos Semestrales, Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, CIDE, núm 20, 2o. semestre 1986.

BLAIR, Calvin P., México: algunos desarrollos recientes y la relación de interdependencia con los Estados Unidos, en El Día, 11 febrero, 1977.

CASTAÑEDA, Jorge, En busca de una posición ante los Estados Unidos, en Foro Internacional El Colegio de México, México, octubre-diciembre, 1978, núm 2 (74).

CASTAÑEDA, Jorge G., México: el desafío democrático, en Nexos, núm 105, septiembre 1986.

CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICOS Y SOCIALES
DEL TERCER MUNDO, El marco de político de las relaciones México-Estados Unidos, en Informe, Relaciones México-Estados Unidos, vol 1, núm 1, octubre, 1981.

CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA
ECONOMICAS, A. C., Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Números: septiembre, 1985; febrero, 1986; julio, 1986; octubre, 1986.

CONGRESO NONAGESIMO NOVENO DE LOS
ESTADOS UNIDOS, Disposiciones selectas de la ley contra el abuso de drogas en los Estados Unidos, en Cuadernos Semestrales, op. cit.

CORNELIUS A., Wayne, El mexicano feo. México-Estados Unidos en la década de los ochentas, en Nexos, núm 89, mayo 1985.

-----, México-Estados Unidos: las fuentes de pleito, en Ibid., núm 118, octubre, 1987.

ERB F., Guy y THORUP, Cathryn, México y los Estados Unidos: estrategias nacionales e intereses bilaterales, en Gerardo M. Bueno, Anuario México-Estados Unidos, 1986, El Colegio de México, México, 1987, 1a. ed.

-----, Las relaciones entre México y los Estados Unidos: cuestiones futuras, en Foro Internacional, El Colegio de México, México, abril-junio, 1986, núm 4.

FAGEN R., Richard, La política de las relaciones México-Norteamericanas, en Carlos Tello y Clark Reynolds, Las relaciones México-Estados Unidos, Edit. FCE, México, 1981, 1a. ed.

GARCIA A., Ma. Rosa, Los ámbitos de discusión de las relaciones México-Estados Unidos en la campaña presidencial de 1984, en Cuadernos Semestrales, op. cit., núm 14, 2o semestre 1983.

GONZALEZ M., Juan y MUÑOZ P., Yolanda, Las relaciones México-Estados Unidos en un contexto de emergencia nacional, en Carta de Política Exterior Mexicana, CIDE, año VI, núm 3, julio-septiembre, 1986

KAUFMAN P., Susan, Perspectivas para el cambio político en México, en Cuadernos Semestrales, op. cit., núm 20.

OJEDA G., Mario, Cuestiones claves en las relaciones México-Estados Unidos en Foro Internacional, Op.cit., diciembre, 1978, núm 2 (74).

-----, México: el surgimiento de una política exterior activa, SEP-Foro 2000, México, 1986.

-----, México y los Estados Unidos: ¿interdependencia o dependencia de México?, en Roque González S., (comp), La frontera del norte: integración y desarrollo, El Colegio de México, México, 1981, 1a. ed.

PELLICER, Olga, La "buena vecindad" en los momentos difíciles en 1982, en Olga Pellicer (ed) La política exterior de México: desafíos en los ochentas, Ensayos del CIDE, México, 1983, 1a. reimp.

-----, La política de Ronald Reagan hacia México; la difícil recuperación de la buena vecindad, en Cuadernos Semestrales, op. cit., núm 9.1er. semestre, 1981.

RAMIREZ, Carlos, Operación Gavin. México en la diplomacia de Reagan, El Día, México, México, 1987, 1a. ed.

RAMIREZ B., David, México-Estados Unidos: los nuevos parámetros de la relación política, en Carta de Política Exterior Mexicana, año IV, núm 4, octubre-diciembre, 1984

RICO F., Carlos M., La frontera mexicano-norteamericana, la retórica de la "interdependencia" y el problema de las asimetrías, en Roque González S. (com), op. cit.

-----, Las relaciones mexicano-norteamericanas y los significados de la "interdependencia", en Foro Internacional, op. cit., núm 2 (74).

-----, Las relaciones mexicano-norteamericanas y la "paradoja del precipicio", en Humberto Garza (comp), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, El Colegio de México, México, 1986, 1a. ed.

RONFELDT F., David y SERESERES D., Caesar, Un nuevo marco político para las relaciones de México con los Estados Unidos, en Foro Internacional, op. cit., núm 2 (74).

SOSA, Priscila, El contexto de las nuevas percepciones norteamericanas sobre México, en Cuadernos Semestrales, op. cit., núm 20.

CARACTERISTICAS DE LOS ESTUDIOS FRONTERIZOS

Este capítulo se divide en tres subcapítulos que son: Introducción a los estudios fronterizos, la cultura y la política de desarrollo económico en la frontera norte de México respectivamente. En el primer subcapítulo se anotan los antecedentes del estudio de la frontera; la importancia que tiene este espacio en la relación bilateral; además, se mencionan las limitaciones que existen para estudiar los fenómenos fronterizos del lado mexicano y el estudio de los Estados Unidos; por último, se justifica el estudio de los temas fronterizos que son objeto de estudio en este trabajo.

El segundo subcapítulo se relaciona con la cultura de la frontera norte, aquí se indican algunos aspectos teóricos de la cultura fronteriza y de los grupos religiosos no católicos; además, a partir de la investigación nacional que se ha efectuado sobre el tema, se deducen las características o tendencias que presenta la cultura fronteriza y los rasgos básicos que definen a los grupos religiosos no católicos; por último, se señalan las características más importantes de la política cultural del gobierno mexicano hacia la frontera norte.

El tercer subcapítulo trata de la política de desarrollo hacia la frontera norte, donde se incluyen las características socioeconómicas que pueden definirse a la frontera; además, se señalan los rasgos más importantes de esta política con sus limitaciones y alcances.

- 4.1 Introducción al estudio de la frontera
 norte
- 4.1.1 Antecedentes de los estudios fronterizos

El estudio de la frontera norte adquirió mayor prioridad a partir de mediados de la década de los sesenta, por parte del sector público y académico de México. De ahí que se hayan formulado y desarrollado algunos programas, por ejemplo, el de Aprovechamiento de Mano de Obra Sobrante a lo largo de la Frontera con los Estados Unidos (1965); el Programa Industrial Fronterizo (1966); el Programa de Desarrollo de la Franja Fronteriza Norte y de las Zonas y Perímetros Libres (1971); el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1981); el Programa Cultural de las Fronteras (1983) y el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (1985).

Además, existen encuentros periódicos entre algunas autoridades de México y los Estados Unidos donde se discuten los asuntos fronterizos. Entre estos eventos resaltan las reuniones entre los Presidentes de ambos países; los

encuentros de los secretarios de Relaciones Exteriores de cada país en el marco de la Comisión Binacional México-Estados Unidos y las Reuniones Interparlamentarias donde participan legisladores mexicanos y norteamericanos. En el ámbito regional destacan los encuentros entre los gobernadores y alcaldes fronterizos de los dos países; además, las reuniones entre los gobernadores de las Californias (Baja California, Baja California Sur y California) y los encuentros entre los procuradores de Justicia de los estados fronterizos de cada país.

Entre los intercambios académicos sobresalen las reuniones de las universidades de México y los Estados Unidos; los Coloquios Nacionales sobre Estudios Fronterizos y los Encuentros sobre Impactos Regionales de las Relaciones Económicas entre México y los Estados Unidos (Espinoza y Tamayo, 1985). Asimismo, a fines del año de 1986 se creó la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, que esta integrada por académicos, políticos, intelectuales y empresarios. Entre sus objetivos se encuentra identificar los temas que afectarán la agenda de las relaciones, de aquí a fin de siglo y el mejoramiento de la comunicación en todos los niveles. Cabe señalar que entre sus áreas prioritarias se encuentran los problemas fronterizos. También se ha fomentado la creación de centros y programas de investigación que estudian los asuntos fronterizos. El hecho de que se haya acentuado su estudio, ha originado que de alguna manera exista una sistematización de la investigación fronteriza.

En suma, puede decirse que se ha otorgado una atención general a los fenómenos fronterizos. Sin embargo, esto no parece estar en correlación con un conocimiento objetivo de éstos fenómenos por parte del gobierno mexicano y de algunos sectores de la opinión pública. Las razones para que esto ocurra, podrían relacionarse con la escasa importancia que tiene la frontera de México, más allá de ciertas coyunturas socioeconómica y políticas relevantes.

4.1.2 Importancia de la frontera norte

La importancia de la temática fronteriza está vinculada al hecho de que en ese espacio es donde se manifiesta con mayor intensidad los diversos intercambios con los Estados Unidos. Prueba de la importancia de esta interacción, es que independientemente de que haya existido o no una política que trate de regular o controlar tal interacción, los fenómenos fronterizos trascienden más allá del ámbito estrictamente regional.

Desde otra perspectiva, la frontera mexicano-norteamericana ha representado un espacio donde la divergencia entre los gobiernos nacionales se ha manifestado de manera más concreta. Por ello, puede decirse que, la frontera es una región donde se generan problemas típicos de toda interacción y a su vez, donde los impactos políticos y económicos adquieren su especificidad.

Generalmente se ha planteado la importancia de la frontera como una área estratégica en lo geopolítico (seguridad nacional) y prioritaria en términos de crecimiento económico. Sin embargo, México no ha otorgado bastante atención al aspecto seguridad nacional, situación que no ha ocurrido con los Estados Unidos. Esto se explica en función de los niveles de desarrollo de cada país y de sus objetivos de política mundial. En lo económico, la frontera es el contexto en donde ambos países aprovechan sus ventajas comparativas y con lo cual definen parte de su perfil productivo. Con lo expuesto, puede concluirse que la importancia de la frontera está en relación con los intereses económicos, políticos y sociales que tanto México como los Estados Unidos antepongan.

Por su parte, Vernon M. Briggs (1979) sostiene que la frontera norte y los problemas que la caracterizan rara vez han tenido un interés altamente prioritario para el gobierno mexicano. Esto debido a que existen otros problemas mucho más crónicos en otra áreas. Por igual, Mario Ojeda (1981) plantea que el desarrollo e integración fronteriza tendrán un lugar secundario en el futuro próximo de la agenda de las relaciones México-Estados Unidos. Para Víctor Flores Olea (1985) los problemas fronterizos (norte y sur) son uno de los desafíos de la política exterior mexicana. En cambio, John Womack y James Cockroft (1986), plantean que se está ante un proceso conquista de las zonas fronterizas mexicanas, por lo cual, existe un paralelo histórico con las condiciones que culminaron con la anexión a Texas. Por ello, reconocen que se están creando las condiciones para que en caso de una crisis grave, se pueda pasar a la intervención militar. Por su parte, Jorge G. Castañeda (1986) señala que en México existe el riesgo de una desintegración nacional en dos zonas, una norte y otra sur a consecuencia de los distintos niveles de desarrollo con que cuenta cada zona.

En efecto los asuntos fronterizos representan un problema para México en la medida en que involucran una relación con los Estados Unidos. En donde los antecedentes históricos y las perspectivas hacen necesario un estudio sistemático de esos asuntos fronterizos y de la influencia que pueden ejercer los Estados Unidos en su configuración.

Con este tipo de análisis, se podrían contar con una serie de elementos teóricos y empíricos, que sentarían las bases de una mejor negociación con los Estados Unidos.

Por otra parte, el planteamiento de Womack y de Cockroft parece un tanto exagerado, dado que en la actualidad existen otras condiciones políticas, sociales y económicas que impedirían una intervención militar. Sin embargo, si se contempla el proceso de conquista del que éstos autores hablan desde el proceso de integración económica, si parece cierto que el objetivo que buscan algunos sectores gubernamentales y no gubernamentales de los Estados Unidos y México es lograr una mayor vinculación de las economías. De ahí la importancia económica de la frontera norte como un espacio donde se producen y aplican políticas que repercuten en ambos países.

Sin embargo, a pesar de la importancia política y económica que tiene la frontera, a nivel de los gobiernos locales o estatales fronterizos no parece existir una conciencia sobre la relevancia que significan los Estados Unidos para México.¹⁹ Por igual esta situación se traslada a nivel de las clases sociales, donde tampoco parece tenerse una idea clara de lo implica la vecindad geográfica norteamericana. Un factor que puede explicar esta situación, consiste en que la población de la frontera al interactuar de manera cotidiana con el país vecino, percibe como "normales" tales intercambios, y por lo cual, no busca explicaciones a los distintos y complejos asuntos fronterizos,²⁰ a pesar de que el carácter de algunos temas fronterizos ha llegado afectar negativamente la interacción social fronteriza. Esta situación impide obtener mayores beneficios en la relación con los Estados Unidos. Por igual, de tratar de disminuir los efectos negativos de la interrelación y finalmente, no da pie a que el gobierno federal descentralice algunos procesos de la toma de decisiones de la política exterior hacia los gobiernos estatales, porque se piensa que se pone en peligro la soberanía política del país.

19. Sobre este aspecto resulta de interés el trabajo de Jorge A. Bustamante, intitulado: La conceptualización y programación del desarrollo de la zona fronteriza norte de México, en ANUIES, Estudios Fronterizos, I Reunión de Universidades de México y de los Estados Unidos, México, 1981, 1a. ed.

20. La nula, escasa o deficiente difusión y comunicación de los diferentes temas fronterizos a través de los medios de comunicación de los estados fronterizos, es otro factor que contribuye a la percepción social fronteriza de los Estados Unidos. Estos medios deberían incorporar en sus contenidos una mayor atención a los asuntos fronterizos que tienen repercusiones importantes en la región

4.1.3 La interrelación teórica entre el estudio de la frontera norte y el estudio de los Estados Unidos

Se ha otorgado una gran atención al estudio de los fenómenos fronterizos en el ámbito de la frontera norte. Sin embargo, casi no se ha analizado el impacto que pudieren ejercer los Estados Unidos en la configuración o influencia de los fenómenos fronterizos mexicanos. Una de las posibles razones para que se conceda mayor atención al estudio de los fenómenos fronterizos del lado mexicano y no desde un ámbito binacional, es el insuficiente conocimiento que se tiene de los Estados Unidos en sus niveles regional y nacional. Esta limitación teórica-conceptual nos impide conocer y analizar en toda su magnitud e intensidad los asuntos fronterizos y por ende, será difícil obtener mayores ventajas y reducir los efectos negativos de la relación con el país vecino. Asimismo, llama la atención que la investigación nacional sobre estudios fronterizos o de las relaciones México-Estados Unidos, no ha prestado atención al estudio de los desarrollos políticos y sociales de los Estados Unidos en sus ámbitos nacional y regional (frontera sur) y sus efectos políticos en la frontera norte. Esto ha ocurrido a pesar de lo implican para México los Estados Unidos. Así, ante la ausencia de un conocimiento veraz de los Estados Unidos, predominan opiniones vagas o posiciones meramente ideológicas, que han impedido entre otros factores, reducir o impedir las divergencias en los asuntos bilaterales.

Empero, debe reconocerse que independientemente de su particularidad o generalidad que pueden tener los estudios fronterizos del lado mexicano, proporcionan elementos para conocer e interpretar la realidad regional. Además, con este tipo de estudios se pueden comprender los diferentes puntos de contacto o fricción fronterizos, y en donde, el alcance teórico de dichos estudios, estará en función de los elementos analíticos que se incorporen.

Por otra parte, si bien tiene su importancia ubicar el análisis teórico o empírico exclusivamente en el estudio de los Estados Unidos, más relevantes será aún, conocer de qué manera y a través de cuáles mecanismos los desarrollos políticos o sociales norteamericanos repercuten en México. En este contexto se ubicaría la importancia del estudio de los Estados Unidos para la sociedad mexicana.

4.1.4 Aspectos preliminares de la cultura y la política desarrollo económico de la frontera norte

En este capítulo se otorga atención a dos fenómenos fronterizos: la cultura y la política de desarrollo económico de la frontera norte de México respectivamente. En cada uno de éstos fenómenos, nuestro propósito será describir un marco socioeconómico y político introductorio a un estudio más específico de tales temas. Esto se efectúa, porque al caracterizar los impactos políticos de los temas fronterizos en la relación México-Estados Unidos, es necesario contar con un conocimiento previo de su problemática general.

La selección de los temas aludidos estuvo en función de los siguientes criterios: en el caso de la cultura de la frontera norte, se ha observado en algunos sectores de la opinión pública y del gobierno mexicano la existencia de dos tendencias, una que concibe una fuerte identidad en la frontera norte y la otra, que cuestiona si tal identidad realmente existe, dada la penetración cultural norteamericana. En este sentido fue que se consideró el tema de la cultura, para conocer qué factores y circunstancias pueden determinar la cultura regional en un contexto de interrelación fronteriza.

A su vez, los factores que influyeron para considerar la política de desarrollo económico fronterizo, está el hecho de que a nivel gubernamental constantemente se afirma que la política económica hacia la frontera norte ha originado un desarrollo económico, y sin embargo, lo que realmente ha ocurrido, es un crecimiento a nivel sectorial. Esto se puede constatar en el hecho de que el fomento de la industria maquiladora - principal instrumento de la política de desarrollo económico - cuenta con algunas limitaciones, que impiden concentrar en ese sector un proyecto de desarrollo regional. Otro factor para estudiar este tema, fue que la mayor parte de los programas de desarrollo fronterizo no consideran en su totalidad la complejidad social, política y económica que implica la frontera norte. Esto significa que tales programas no atienden la realidad fronteriza en toda su magnitud, por lo cual, es cuestionable que se hable de una política de desarrollo, cuando el diagnóstico del espacio de estudio se desconoce, es insuficiente o está distorsionado.

Cabe añadir que en los temas fronterizos de estudio se manifiestan también éstas tres últimas características, las cuales son particularmente observables en algunos sectores

de la opinión pública y del gobierno mexicano del centro del país. Todo lo cual, podría estar relacionado con la escasa importancia que tiene la frontera más allá de los problemas típicos que la caracterizan. O en su defecto, la misma complejidad económica, social y política regional dificulta alcanzar un conocimiento preciso del espacio fronterizo. Con esta situación, la descripción y análisis de los temas fronterizos objeto de estudio, pretende proporcionar algunos elementos para comprender parte de la problemática fronteriza de norte de México.

4.2 La cultura de la frontera norte de México

En México se han difundido pocos estudios sistematizados de la cultura de la frontera norte. En la mayor parte de esos trabajos, se ha considerado a los Estados Unidos como un país omnipotente, por lo cual ejerce una fuerte penetración cultural. Esto puede existir, sin embargo, se tiende a generalizar a toda la población fronteriza como víctima de esa influencia o penetración cultural. Asimismo, se concibe a la sociedad de la frontera norte, como pasiva ante tales efectos. A su vez, en la mayoría de esos estudios no se ha considerado la participación del gobierno mexicano, como una instancia decisiva que cuenta con la capacidad de modificar el estado de cosas acerca de la cultura de la frontera norte, en sí, se ha ignorado la política cultural en sus alcances y limitaciones.

Con estas consideraciones en este subcapítulo se plantea un marco sociocultural donde se identifican los elementos básicos para entender el fenómeno cultural de la frontera norte. Asimismo, se describen algunos rasgos de los grupos religiosos no católicos. Se incluye a estos grupos religiosos, porque su reciente aparición en algunas ciudades de la frontera norte, ha ocasionado alarma en ciertos sectores sociales dado los efectos negativos que provocan algunos de esos grupos religiosos, por ejemplo, no respetar los símbolos patrios y la pérdida de ciertos rasgos de la identidad nacional.

Con lo anterior, este subcapítulo se estructura con los siguientes incisos: Aspectos teóricos, se indican los conceptos más utilizados para caracterizar la cultura de la frontera²¹; características de la cultura de la frontera se mencionan los rasgos culturales, enfatizando las dos tendencias de la cultura, en la primera, se señala que existe una "fuerte identidad nacional" y en la segunda tendencia se niega la existencia de tal identidad; finalmente, la política cultural del gobierno mexicano hacia la frontera norte, se indican las características más importantes y algunas limitaciones de tal política cultural.

21. Es pertinente aclarar que la descripción que se efectúa no considera los desarrollos teóricos que plantea la teoría de la cultura. Ya que el objetivo principal de esta parte del trabajo, es construir el estado de la cuestión de la cultura fronteriza.

4.2.1 Aspectos teóricos de la cultura y los grupos religiosos no católicos

En el estudio de la cultura de la frontera norte se han propuesto algunos conceptos. Entre éstos se encuentran, el propio término de cultura, la transculturación, la identidad nacional, la aculturación, la influencia, penetración cultural y el carácter nacional. Respecto al término cultura, éste generalmente se ha definido en su acepción antropológica. Por lo tanto, significa el modo de vida de los individuos y sus expresiones en relación al medio social donde se desenvuelven, las cuales definen un tipo de identidad. Por su parte, Carlos Monsiváis (1981) entiende por cultura de la frontera:

"(...) las formas de vida, la suma de acciones y reacciones que integran en los lugares clave una manera de aceptar el pasado y presente, los métodos para concebir el futuro".

También la cultura abarca:

"(...) los valores ideológicos, las aspiraciones y actitudes, modos de vida costumbres, patrones de las relaciones sociales comunes a un grupo, las cuales están condicionadas por el modo de producción específico situadas en un momento histórico determinado" (Castellanos y López y Rivas, 1979).

En cambio, la transculturación se ha definido como el cambio cultural que produce el encuentro de dos culturas (Martínez, 1986). Este cambio sería producto de la interacción social que se suscita, en este sentido, el proceso de transculturación sería un fenómeno normal dada una vecindad geográfica, que implica necesariamente un intercambio social. Si se caracteriza a la transculturación como un proceso normal, no excluye que existan efectos negativos en tal intercambio. La ponderación entre los efectos negativos y los efectos que resultan benéficos para una sociedad, está relacionada con la capacidad de respuesta cultural que tenga el país y con su grado de desarrollo económico.²² Esta capacidad de respuesta cultural está

22. La transculturación trae como consecuencia dos tipos de efectos: primero, positivos, en el sentido de que producen prácticas socioculturales que pueden apoyar los rangos culturales o los procesos incipientes de configuración de una cultura. En cambio, la transculturación en un sentido negativo, es una forma de penetración cultural que trata de modificar el orden cultural de una sociedad, o en su defecto, que no refuerza en un sentido positivo las prácticas socioculturales de una región o grupo social. Cabe señalar que en el estudio de la cultura de la frontera norte, se ha otorgado mayor énfasis al estudio de

vinculada con el concepto de identidad nacional, el cual es definido como:

" (...) la manera en que los participantes de un grupo sienten como propios ciertas formas de acción (...) valores o manera de dar significación a los componentes de su cultura, y cierto efecto expresado por el pasado, presente y futuro histórico del grupo" (Capello, 1984:91).

Una identidad nacional madura significa que las personas, grupos y clases sociales tienen una conciencia colectiva clara respecto a sus costumbres, tradiciones y valores, como parte de su integridad y definición presente y futura como unidad nacional (Ibid.).

A su vez, un menor nivel de desarrollo económico da la posibilidad de fomentar una dependencia económica con los países de mayor desarrollo. Esta situación da cabida a generar un proceso de aculturación, que se define como:

" (...) el proceso de transformación en las pautas culturales de una entidad étnica o nacional, como resultado del establecimiento de relaciones de conquista, dependencia, colonialismo, comercio desigual o cualquier otra forma de dominio o subordinación (Ibid.)

La relación de dependencia influye para que se fomente un proceso de integración o asimilación cultural. Esta relación se manifiesta en la frontera norte como estructural, que aunado a la vecindad geográfica, origina un incremento del proceso de integración cultural de la frontera con los Estados Unidos (Ibid.). Esta relación de dependencia no exige la existencia de una autonomía nacional, lo cual implica que en todo proceso de integración cultural puede manifestarse una oposición particular o general a los efectos negativos que provoca el proceso de integración. Con este planteamiento se descarta la idea de que no pueda existir una cultura propia en la frontera, mientras no exista una independencia económica (Monsivaís, 1979).

La transculturación en su origen norteamericano, se caracteriza por dos tipos de efectos, como influencia y penetración cultural. La influencia es una manera de transmitir determinadas situaciones, su propósito es generalmente no deliberado, por lo cual, es producto de una interacción cultural. En cambio, la penetración cultural

la transculturación en un sentido negativo proveniente de los Estados Unidos, respecto a otras formas de transculturación, sea bilateral o proveniente de México.

puede ser también una influencia, pero tiene un propósito no deliberado, es decir, es una forma de propaganda comercial o política que busca modificar el comportamiento social.

Paralelo al concepto de identidad nacional, se ha utilizado el de carácter nacional, el cual se define como una atribución común que se da a las acciones que regulan el comportamiento del grupo en la solución de los problemas de la vida cotidiana en momentos de excepción en que se expresa las crisis sociales y colectivas (Cappello, op.cit.). Es decir, es una forma de participación en el desarrollo de las instituciones socioculturales del país (Bejar y Cappello, 1987:24).

En cambio, el concepto de sociedad en transición se ha utilizado para caracterizar aquellos grupos sociales que aún no tienen definido una identidad (Rodríguez y Ruíz de Chávez, 1981:21). Bajo este concepto se ubicarían aquellos grupos que manifiestan rasgos de la cultura anglosajona y de la cultura mexicana. El mayor número de elementos o modelos culturales que son capaces de difundir los instrumentos de dominación cultural, influyen para superar el contenido de la cultura mexicana. Existe otra connotación del término sociedad en transición, ésta se ubica en grupos marginales de la frontera México-Estados Unidos. En estos grupos, la identidad no se encuentra suficientemente estructurada, como una forma de adecuación a un cambio probable de cultura, o a la mezcla de distintos componentes culturales (Ibid.). Esta incapacidad para configurar una determinada identidad, se debe al carácter migratorio de esos grupos sociales. Además, en esta situación transicional, la inestabilidad económica nacional es otro factor que influye en esa indeterminación cultural. El carácter que presenta ésta situación social de transición, podría estar vinculado al hecho de que la identidad forma parte de un proceso histórico, en el cual a partir de ciertas influencias socioculturales internas o externas, se va definiendo una identidad. En este proceso, las condiciones sociales, políticas y económicas donde interactúan los individuos, también determinan rasgos de la identidad nacional.

La ubicación geográfica de la frontera respecto a los Estados Unidos, representa un contexto que influye para que se manifiesten múltiples fenómenos. Por ejemplo, en el aspecto cultural, resulta difícil sostener que los grupos sociales de la frontera norte no sufran alguna modificación en sus patrones de comportamiento cultural debido a la interacción con la cultura anglosajona.

Entre los factores que pueden repercutir para una influencia o penetración cultural de los Estados Unidos en la frontera, está el hecho de que los asentamientos urbanos son de reciente conformación, por lo cual, existe un escaso impacto en las formas de vida tradicionales y no se manifiesta con fuerza rasgos de la cultura nacional (Messsmacher y Sánchez, 1982:111).

En cambio, Carlos Monsiváis sostiene que los constantes flujos migratorios hacia la frontera, "el acaparamiento que de la mexicanidad ha hecho la clase en el poder y la inexistencia de organismos que definan crítica y activamente líneas y patrimonios de la cultura nacional", son factores que determinan que el concepto de identidad no posea una fuerza demostrable en la frontera (Monsiváis, 1977:18).

Sin embargo, se ha planteado que la desnacionalización de los habitantes de la frontera no deriva de la vecindad con los Estados Unidos, sino de las desigualdades sociales y de la manera como éstas se van perpetuando (Bustamante, 1987). Desde esta perspectiva, la identidad es vista como un problema de clase social, es decir, de estratificación social, donde a mayor nivel socioeconómico existe mayor probabilidad de perder rasgos de la identidad cultural. En esta perspectiva, se concibe a la desnacionalización como un estereotipo o un elemento ideológico para justificar o perpetuar centralismo del gobierno federal (Ibid.).

Reconociendo los diferentes niveles de desarrollo de México y de los Estados Unidos, se señala que a mayor asimetría de poder, es mayor el efecto dialéctico de reafirmación de la identidad cultural mexicana, frente a la cultura norteamericana. Esto significa que la presencia de lo norteamericano, implica una reafirmación de los valores nacionales y que tales valores no son estáticos (Bustamante, op. cit.).

Las actitudes de desnacionalización en la frontera norte pueden existir en algunos grupos sociales, lo cual ocurre porque la vecindad geográfica con los Estados Unidos influye para definir una interacción cultural. En cambio, concebir una autoidentificación de los valores nacionales ante lo norteamericano, implica considerar que esos valores nacionales son de identificación común en todas las clases sociales de la frontera norte. Además, que esos valores están fuertemente identificados en tales clases y que existe una constante retroalimentación de algunos rasgos de la cultura mexicana en la sociedad fronteriza.

Estos últimos aspectos que se han planteado demuestran que el asunto de la cultura de la frontera norte es bastante complejo, y que en términos objetivos, no es válido reducirlo a planteamientos o declaraciones sin fundamento. El hecho de

que proliferen este tipo de pronunciamientos, -usualmente en un tono demagógico- sería un indicador de lo poco que se conoce acerca de la cultura fronteriza.

Los conceptos teóricos que se han señalado ayudan a explicar algunos comportamientos de la cultura fronteriza. Sin embargo, los conceptos de transculturación, aculturación y penetración cultural requieren de una mayor argumentación, ya que sus definiciones cuentan con algunas limitaciones teóricas. Los conceptos de aculturación y penetración cultural tienen ciertos vínculos teóricos, ya que como producto de un proceso de aculturación se puede manifestar una penetración cultural. En la mayoría de los trabajos de la cultura fronteriza se ha planteado implícita o explícitamente, que los rasgos culturales de esa población responden a fenómenos de aculturación o de penetración cultural. Por lo cual, se exige la existencia de rasgos culturales compartidos (mexicanos y norteamericanos) o propias de la sociedad fronteriza. En suma, se descarta que ésta población tenga una capacidad de respuesta, autonomía y necesidades respecto a los efectos que ocasiona la cultura norteamericana.

Asimismo, se considera que los conceptos de aculturación y penetración cultural deben utilizarse con ciertas limitaciones. En primer lugar, porque descartan que en la sociedad exista una capacidad para regular los fenómenos culturales, es decir, se plantea a la sociedad como pasiva. En segundo término, estos dos conceptos no describen los efectos culturales como parte de un proceso. Finalmente, se ha dejado de lado que la vecindad geográfica implica necesariamente, una interacción, con efectos negativos y positivos.

Con estos elementos, se considera que para explicar la características de la cultura fronteriza puede ser más conveniente emplear el concepto de transculturación, porque tiene un mayor alcance teórico, por lo cual puede emplearse de manera más flexible. Sin embargo, bajo ciertas condiciones existe una penetración cultural, el dilucidar y entender este proceso bajo el contexto en que se ubica la frontera, nos ayudaría a comprender que también puede existir una influencia cultural en lugar de una penetración cultural.

Aspectos teóricos de los grupos religiosos no católicos

Con este inciso se inician las consideraciones de los grupos religiosos no católicos en la frontera norte. La influencia que ejercen estos grupos puede caracterizar a la cultura fronteriza. De ahí, que los efectos que provocan

pueden incidir en la identidad nacional. Dado los escasos estudios de estos grupos, no se esclarecido si su surgimiento en la frontera se debe a un proceso de transculturación o de penetración cultural. Para tratar de hacer una distinción -si es que existe- sobre el contexto donde surgen tales grupos se describen algunos aspectos teóricos.

Los aspectos más comunes que se han señalado de estos grupos, es que distorsionan la identidad nacional y que son un producto de un proceso de aculturación, por lo cual, es una forma de penetración cultural de los Estados Unidos. Además, a cualquier grupo religioso no católico se le ha denominado secta. Estos aspectos demuestran el escaso conocimiento veraz que se tiene de estos grupos. Sin embargo, puede ocurrir que alguna de las características de estos grupos sean válidas, pero sin conocer los comportamientos e impactos que tienen en la estructura social fronteriza todo queda en lo subjetivo.

Uno de los conceptos para identificar a los grupos religiosos es denominarlos como sectas. Este concepto para Víctor Clark tiene una connotación despectiva, ya que si "para el clero católico los grupos no son católicos entonces son sectas y en consecuencia malos".

Otros han identificado a las sectas como religiosos y no como protestantes, pero que son simples remificaciones del protestantismo, por lo cual, con una doctrina particular separada de la mayoría. En este sentido, se ha sugerido que en lugar de calificar a las sectas como protestantes o evangelistas, es mejor definir las como el medio de donde provienen (Macín, 1987).

Asimismo, se reconoce que las sectas no son un fenómeno específico de la religión, pues en todos los ámbitos de la sociedad existen, incluso pueden identificarse sectas en algunos grupos católicos y protestantes (Ibid.). Un aspecto que diferencia a estos grupos no católicos respecto a la iglesia católica, es la estructura de su organización. Ya que comparados con la compleja estructura burocrática de la iglesia católica, los grupos no católicos cuentan con una organización menos elaborada (Clark, 1987).²³

23. Otros rasgos que pueden caracterizar a una secta son los siguientes: a) El separatismo o renuncia al diálogo con otros grupos creyentes; b) doctrinas, culto y actitudes divergentes de la Iglesia de las que se desprenden; c) El proselitismo que practican entre creyentes de otra religión y d) La fuente de autoridad puesta en "su Biblia" y en otros libros "revelados" o "mensajes proféticos" (Díaz de León, 1986).

Los grupos religiosos no católicos más identificados en México son los Testigos de Jehova, la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (mormones) y el Instituto Lingüístico de Verano. Las razones para que estos grupos esten más identificados, se debe al conocimiento que se tiene de sus métodos de trabajo, la interpretación parcial que hacen del evangelio y por sus perspectivas ideológicas. Además, las críticas del Estado y de la Iglesia católica se han dirigido fundamentalmente hacia esos grupos.

En algunos de los trabajos que se han elaborado de estos grupos de la frontera norte, se ha utilizado la teoría del imperialismo cultural, en donde se contempla a tales grupos como un instrumento para dominar a los países que representan ciertos intereses para los Estados Unidos. Aquí se presentarían dos instancias que conjunta o individualmente tratarían de ejercer un dominio social. Estas instancias son el gobierno norteamericano y la iglesia protestante de ese país. Sin embargo, si se considera que el gobierno norteamericano está constituido por diferentes actores y que poseen distintos intereses, entonces resulta difícil afirmar que existe un propósito deliberado para tratar de modificar la cultura de un país. En cambio, quienes tendrían ese propósito serían algunos grupos religiosos no católicos con el fin de expandir su religión y de lo cual obtendrían ciertos beneficios. Estos grupos podrían ser utilizados por algunas instancias gubernamentales de los Estados Unidos como un instrumento de dominación, pero lo que sí debe quedar claro, es que estos grupos tienen una autonomía económica y política que les permite una movilización interna y externa.

El hecho de estudiar a los grupos religiosos no católicos utilizando la teoría del imperialismo cultural si bien nos proporciona elementos para explicar las actividades que efectúan, por otro lado, no parece aportar otros elementos que determinen en qué circunstancias un objetivo de penetración cultural es una influencia. Además, se limita el análisis del aspecto religioso al momento de concebirse que esa penetración cultural es una forma del imperialismo norteamericano como un todo, sin dar a conocer en qué instancias se intenta fomentar un interés por modificar el orden cultural de una sociedad.

En un nivel particular, la teoría del imperialismo cultural resulta insuficiente para aclararnos el fenómeno de los grupos religiosos no católicos. En este sentido, Víctor Clark (1987) concibe que:

(se) requiere también de un examen de la clientela religiosa actual y potencial de las alternativas que están descubriendo en los grupos religiosos, de las funciones que

están cumpliendo como compensadores de privaciones sociales y económicas con las clases populares, donde con mayor esfuerzo enfocan su trabajo, etc.

Por otra parte, existe un contexto político y socioeconómico que explica el surgimiento de estos grupos en la frontera norte. A su vez, también existen algunos elementos generales que han sido utilizados para definir su comportamiento en otras regiones, que pueden ser válidos en la frontera norte. Entre éstos aspectos cabe resaltar los siguientes: La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos permite la libertad religiosa a menos de que los grupos religiosos hayan violado la Constitución o que hayan ofendido a los símbolos patrios nacionales, para esto se requieren ciertas pruebas de tales violaciones. Asimismo, el proceso migratorio hacia la frontera norte que origina asentamiento urbanos irregulares con sus correspondientes niveles de marginalidad, es otro de los factores de la participación de estos grupos en las clases marginadas. A estos sectores les proporcionan diferentes tipos de ayuda social, lo cual le resulta conveniente al gobierno, ya que estos grupos atienden obligaciones que esta instancia debería de satisfacer, eso provoca su indiferencia a la participación de tales grupos (Clark, 1987:23). Otro factor para explicar el surgimiento de esos grupos en la frontera, es la supuesta inexistencia o indefinida identidad cultural de la población fronteriza. Esta situación determina que los grupos sociales sean vulnerables a los efectos sociales que origina participación de esos grupos religiosos. Este factor es uno de los que más prevalecido para explicar la aparición de tales grupos.

Desde otra perspectiva se explica el surgimiento de los grupos no católicos como una "búsqueda de pertenencia comunitaria, la ausencia de vida comunitaria parroquial, hogares destruídos y millones de seres en soledad" (Zabuso, 1987). En este enfoque religioso se ha sostenido que su aparición ocurre por la falta de legitimidad de la iglesia católica entre sus feligreses. O por el contrario, como lo sostiene la Comisión para Medios de Comunicación Social de la Conferencia Episcopal Mexicana, surgen "porque no hay medios suficientes para difundir el mensaje católico, por el pluralismo religioso y por la falta de evangelización en las zonas más remotas del país" (Alamilla). Con lo cual, en la perspectiva de la Iglesia Católica, si se incrementará su cobertura nacional, entonces podría disminuirse o erradicarse la participación de los grupos religiosos no católicos.

Otro factor que ayudaría a explicar el surgimiento de los grupos no católicos en la frontera, se relacionaría con el proceso de conformación histórica de esa región. Esto significa que al no integrarse totalmente la región al proceso de gestación de la cultura mestiza, no existe la peculiar combinación de prácticas indígenas y españolas que conforman la herencia de la cultura mexicana, y esto, la práctica de una religiosidad católica. Finalmente, otro elemento a considerar en el surgimiento de estos grupos, es la existencia de un alto número de estaciones de radio y canales de televisión en la frontera de los Estados Unidos con México que difunden programas religiosos. El hecho de que no se regulen las ondas de comunicación permite que se capte algunos de sus mensajes en la frontera.

Para entender la aparición de los grupos no católicos en la frontera los anteriores factores de manera conjunta o particular, proporcionan elementos para su explicación. Al igual que el fenómeno de la cultura fronteriza, el concepto de transculturación se utilizaría para un conocimiento global de estos grupos. Sin embargo, el efecto de la transculturación sería negativo, lo cual no se puede generalizar, ya que existen algunos grupos no católicos que fomentan actitudes positivas en ciertos grupos sociales de la frontera. Para finalizar, de la revisión de los materiales de estos grupos religiosos se puede notar que, al ser escaso el número de trabajos que analizan objetivamente la participación de estos grupos en la frontera norte, se da pie a caer en posturas sensacionalistas y en una tendencia a generalizar los efectos que origina su participación.

4.2.2 Características de la cultura de la frontera norte

En este apartado se señalarán los rasgos culturales más importantes de la población fronteriza. Estos aspectos se ubican en dos tendencias, en la primera tendencia se plantea que existe una sólida identidad cultural; en cambio, en la segunda tendencia se cuestiona si realmente existe tal identidad.

En la primera tendencia, se señala que en la frontera norte existe una fuerte identidad cultural, lo cual ocurre debido a las manifestaciones culturales y artísticas, las costumbres, el lenguaje, la escolaridad, las creencias, las tradiciones y el tipo de alimentación. Además, porque la gente que ha emigrado a esta región cuenta con un antecedente cultural, por lo cual puede aportar elementos de la cultura nacional a la región.

También se ha planteado la existencia de una sólida cultura en la frontera, pero sin embargo, ocurre que el gobierno mexicano se concibe como encarnación de la identidad nacional (Krauze, 1986). Se sostiene este planteamiento en el hecho de que el creciente conservadurismo de José Vasconcelos, se oponía al contacto con la cultura norteamericana. Esto influyó para que este intelectual no advirtiera que la cultura fronteriza tiene un antecedente criollo, liberal y segura de sí misma. Además, que el individualismo, que según es un rasgo cultural de la población de la frontera, ha sido un valladar histórico efectivo contra la influencia norteamericana (Ibid.).

En cambio, Carlos Monsiváis (1981) sostiene que en la frontera existen diversos sectores vinculados de alguna manera a un proyecto de nacionalidad, de mexicanidad como forma de vida y/o comportamiento ideológico. Además, que un rasgo de la oposición a lo norteamericano sea manifestado en la protesta contra la salinidad del Río Colorado, por la exigencia de un trato justo, humano y legal a los mexicanos indocumentados.

Por su parte, Gonzalo Aguirre Beltrán sostiene que la convivencia estrecha ha obligado a un inevitable intercambio de elementos culturales a favor de una motivación ambivalente, respecto a lo extraño a la propia cultura; además, una propensión igualmente poderosa de repulsa y a la contra-aculturación. Además, concibe que si se penetra más en la observación del mexicano fronterizo, se puede fácilmente comprobar las tremendas barreras de resistencia contra las influencias externas que también han levantado en su ego y que se manifiestan en un acendrado patriotismo. Esto es, en un etnocentrismo nacional que está muy lejos de poseer la gente del interior del país, la cual está pérdida en una pluralidad de etnocentrismos locales o provinciales. Finalmente, sostiene que la sensación de peligro que confronta la población de la frontera norte al coexistir en contacto continuó con una cultura extraña, los obliga a desarrollar un mecanismo de defensa que le permite mantener su propia individualidad y, con ello, la identidad de su cultura.

A fines de 1980 se realizó una investigación en donde se trataba de observar si existía una relación entre el uso de anglicismos y una pérdida de identidad cultural. Las hipótesis de trabajo que orientaban la investigación eran las siguientes:

a) A mayor cercanía geográfica de la población mexicana a los Estados Unidos, mayor el uso de anglicismos en el discurso habitual; b) A mayor uso de anglicismos en el

discurso habitual, menor la identidad nacional; c) A mayor desigualdad social, mayor la diferencia en el uso de anglicismos y en identidad nacional (Bustamante, 1982).

Las ciudades seleccionadas para la aplicación de la muestra fueron Tijuana, Cd. Juárez, Matamoros, Zacatecas, Uruapan, Acapulco y el Distrito Federal. La aplicación de la muestra fue en base en datos censales y en cartografía actualizada de cada ciudad. Con estas condiciones, se definió probabilísticamente una muestra aleatoria para la población de cada sector de la ciudad. Esto significa que, se definieron 14 muestras que en total correspondieron a 3180 entrevistados. Algunos de los resultados más sobresalientes fueron los siguientes:

a) No se encontró relación alguna entre el uso de anglicismos y desnacionalización. Porque los sectores de población con mayor uso de anglicismos tuvieron una mayor identidad nacional; b) No existe una relación estadísticamente significativa entre cercanía geográfica a los Estados Unidos y el uso de anglicismos; c) Se manifestó una relación estadística significativa entre cercanía geográfica a los Estados Unidos y una mayor identidad nacional; d) Las diferencias en el uso de anglicismos y rasgos de identidad nacional se explican más por la desigualdad social que por la cercanía geográfica a los Estados Unidos; e) Existe mayor uso de anglicismos en la población de las zonas residenciales (sector uno) que en el resto de la ciudad (sector dos); f) Se manifiesta una identidad en la población del sector dos; g) En la medición de la identidad nacional de mayor a menor grado, las ciudades tuvieron el siguiente orden (sector uno): Acapulco, Matamoros, Cd. Juárez, Tijuana, Uruapan, Zacatecas y Distrito Federal; h) La identidad nacional es el sector dos tuvo el siguiente orden: Ciudad Juárez, Matamoros, Acapulco, Uruapan, Tijuana, Zacatecas y Distrito Federal (Ibid.)

Por otra parte, los planteamientos que ponen en duda la existencia de una fuerte identidad nacional en los grupos nacionales tienen las siguientes características: Carlos Monsiváis (1977) ha señalado que la cultura de la frontera se despliega en un vacío, es un espacio donde la identidad se extravía, se diluye, desaparece. Es una sociedad dependiente donde la apariencia de un nacionalismo corresponde a una situación de despojo. En sí, que la identidad nacional se petrifica con brotes de chovinismo, orgullo local y pasión folclórica. También este escritor concibe que en la frontera, el tradicional énfasis individualista se manifiesta en la "en la realización del Yo", el cual lo privilegia el

acoso visual y otral del mito del éxito, inherente a la cultura a la cual se presta normativamente y cotidianamente servicios. Además, que en las "ciudades perdidas" de la frontera se da una búsqueda de un status y no de una identidad. Ya que existe en los grupos marginados un deterioro físico alta incidencia de delitos, bajo nivel socioeconómico y actitudes de machismo. En este contexto, el papel de las iglesias es legitimar la marginalidad, el desamparo y la dependencia (Monsivaís, 1981: 297-298).

Al abundar este autor señala que la burguesía y las clases medias de la frontera solo anhelan identificarse con la sociedad norteamericana. En cambio, las clases populares carecen de los recursos, argumentos y estructuras culturales que les permiten ejercer una "mexicanidad" (Ibid.).

Entre los trabajos empíricos que estudian algunas características de la cultura fronteriza se encuentra los de Amelia Malagamba (1983) y Raúl Bejar y Héctor M. Cappello (1983). El primer trabajo consiste en la aplicación de un encuesta para 2320 personas, que se aplicó en seis ciudades fronterizas (Tijuana, Mexicali, Tecate, Ensenada, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo) con muestras aleatorias por estratos de población urbana. La hipótesis que orientó a este trabajo se refiere a que dado el acceso limitado de la población de Baja California a las emisiones de la televisión mexicana puede ocurrir una integración de los grupos sociales a las emisiones estadounidenses. Algunos resultados de esta investigación señalan que existe una integración comunicacional con los Estados Unidos. Sin embargo, esta integración varía de una ciudad a otra y además, a nivel sexo existen diferencias.

El segundo trabajo (Bejar y Capello, 1983) tiene como objeto conocer el efecto que tiene la crisis económica en dos grupos de personas de condición socioeconómica baja, las cuales habitan en el lado mexicano y norteamericano de la frontera, respectivamente. Las hipótesis de este trabajo plantea que en grupos sociales que viven en condiciones marginales, la identidad nacional no se encuentra suficientemente estructurada para adecuarse a un cambio probable de cultura, a la mezcla de distintos componentes culturales. Con estas condiciones, las crisis económicas disgregan más su identidad y hacen que sus lazos culturales se debiliten más y tiendan a romper su sentido de carácter nacional. Las categorías se dividieron en dos tipos de variables:

1) Variables de identidad: son la respuesta afectivo-emocional a rituales, costumbres, valores y símbolos culturales que dan coherencia (lealtad) al sentido de pertenencia (la justicia, partidos políticos, culto religioso, agencias de gobierno, escuelas, tradiciones vernáculas y héroes históricos).

2) Variables de carácter nacional: son las acciones y estrategias para alcanzar metas implícitas de beneficio colectivo para el grupo social (elecciones, programas de gobierno, acciones de la comunidad, actividades políticas y religiosas, fiestas conmemorativas nacionales, actividades educativas, programas sociales y decisión sobre el futuro del país.

En esta investigación se seleccionaron a dos grupos de 100 personas por comunidad. Las personas del lado mexicano eran residentes mexicanos, dedicados a las actividades agrícolas y susceptibles de emigrar a los Estados Unidos. En cambio, las personas del lado norteamericano, eran mexicanos-norteamericanos, con residencia en los Estados Unidos y dedicados a las actividades agrícolas. Estos dos grupos de personas fueron seleccionados de una muestra inicial de 600 personas. Se efectuaron dos entrevistas a cada grupo, la primera efectuada en abril de 1982 y la otra en enero de 1983. Algunos resultados de investigación fueron los siguientes:

a) El grupo mexicano-norteamericano muestra una mayor identidad porque percibe con mayor identidad las instituciones que los mexicanos; b) Este grupo tiende en mayor medida a participar en actividades que fomentan sus instituciones nacionales (elecciones, acciones comunitarias, programas políticos, actividades religiosas y educativas); c) El grupo mexicano comparte algunas instituciones similares a las de los mexicano-norteamericanos (sistema religioso, educativo e instituciones vernáculas). Sin embargo, en el resto de la instituciones muestra una falta de identidad; d) A excepción de actividades religiosas y conmemoración de fechas históricas, el grupo mexicano no demuestra una participación activa en las actividades institucionales fomentadas por México.

Algunas características de los estudios empíricos que se han descrito contradicen el hecho de que en la frontera existe una fuerte identidad nacional. Sin embargo, es importante reconocer que los resultados generados por esas investigaciones, no es válido generalizarlos al conjunto de la población fronteriza. Esto en razón de que esta población es heterogénea en relación al resto del país, respecto a los

estados fronterizos entre sí y al interior de cada estado fronterizo. Además, esos estudios en la mayoría de los casos, sólo consideran un rasgo de la cultura, por lo cual, es imposible señalar que esas sean las características generales de la cultura fronteriza. Por ello, sus alcances deben contemplarse en términos particulares.

Asimismo, en la descripción elaborada predominan opiniones que en algunos casos requieren de mayor sustento teórico, estudios empíricos y en el menor de los casos, una interacción social en el espacio objeto de estudio. Esta interacción se cree conveniente, porque de esta manera se podrían obtener otros elementos para entender las condiciones en que se define la relación transfronteriza y con el resto de México.

Con estas consideraciones cabe hacer una apreciación de las dos tendencias de la cultura fronteriza. En una sociedad existen rasgos culturales que la pueden caracterizar, éstos rasgos pueden ser producto de su desarrollo o de los antecedentes históricos. Estos aspectos para el caso de la frontera norte tienen algunas limitaciones, porque a excepción de Sonora y Nuevo León, el resto de la población fronteriza tiene una conformación urbana reciente. Lo cual influye en el carácter que presenta la cultura regional. Esta situación y lo que implica la vecindad geográfica con los Estados Unidos, son dos aspectos que determinan o que caracterizan la cultura fronteriza. En el primer caso, el que la conformación urbana sea reciente, influye en la inexistencia de prácticas culturales propias que puedan incidir en la cultura regional. Sin embargo, esto no descarta que existan incipientes procesos para gestar una cultura regional o rasgos de ésta. Esto se sustentaría en el hecho de que no existe sociedad que carezca de prácticas culturales de cierta identificación común.

Por otra parte, la vecindad geográfica con los Estados Unidos trae consigo alguna modificación de los rasgos culturales. La intensidad de esta modificación, estará en relación con la capacidad de respuesta cultural que tenga la población fronteriza. Esta capacidad a su vez, se vincularía a las clases sociales y a la política cultural del Estado. Lo cual significa que, en la sociedad fronteriza existen grupos sociales que favorecen o mantienen una forma de identidad nacional y por otro lado, existen algunos grupos sociales que manifiestan rasgos externos a lo nacional. Esta situación puede ser modificada o legitimada por el proyecto cultural del Estado. En suma, se contempla que el asunto de la cultura fronteriza debe verse en términos de un proceso de transculturación y de estratificación social.

Características de la participación de los grupos religiosos no católicos

A continuación se señalarán las características más importantes de la participación de los grupos religiosos no católicos en la frontera norte. Estas características difieren de un grupo a otro, por lo tanto, deben de considerarse con ciertas limitaciones. Además, puede ocurrir que las prácticas de los grupos religiosos sean distintas entre sí.

Estos grupos llevan a cabo un proselitismo religioso; eliminan todo elemento que pueda defender la libertad, la intimidad, los contactos con el mundo real, el tiempo libre y la disciplina; además, fomentan elementos desorientadores como la confusión mental, la irresponsabilidad, dietas insuficientes y ritos opresivos e impersonales en la vestimenta, bailes o cantos. Están en contra del comunitarismo y cooperativismo y realizan una tarea política en función de los intereses que representan y no una tarea evangelizadora (Aparicio, 1987).

Otras características de estos grupos religiosos son el de "ofrecer calor humano, fraternidad, apoyo; atención personal en situaciones críticas de resocialización religiosa a divorciados y separados" (Zabuso, 1987). También se dice que programan mentalmente a sus adeptos, mediante la repetición, la fijación psíquica de las ideas, profesías y misión del dirigente, hasta eliminar toda libertad de pensamiento y razonamiento. Además, explotan las quejas de los católicos contra la iglesia; su ausencia la ignorancia litúrgica religiosa, las interrogantes individuales y sociales que la iglesia católica deja sin respuesta; la superficialidad de la fe, de la moral y de la vida sacramental de los católicos y explotan muy astutamente la insuficiente evangelización por parte de la iglesia católica (Ibid.).

Uno de los pocos estudios que se han desarrollado de los grupos religiosos no católicos en la frontera es el trabajo de Víctor Clark (1987). Este autor señala que entre las actividades de estos grupos se encuentra el de fomentar una labor social en beneficio de los grupos marginados. Por ejemplo, construir hospitales, otorgar becas a los jóvenes que pueden ir a estudiar a los Estados Unidos, regalar ropa y alimentos.

En el caso de Chihuahua se calculaban para el año de 1984 cerca de 25 mil predicadores, los cuales aparentemente efectuaban proselitismo político con motivo de la campaña electoral de 1985. Estos grupos contaban con apoyo

financiero de diversas organizaciones privadas de los Estados Unidos (Sandoval, 1985). Cabe señalar que al existir gran cantidad de grupos religiosos, entonces aparecerán diferentes estrategias y contenidos en sus acciones para captar adeptos. Una de estas formas es la de carácter político, más no se considera que esta actividad sea una de las más importantes y si lo fuera, no sería una actividad que llevara a cabo todos los grupos religiosos. Por esta razón, si bien bien los procesos de los años de 1983 y de 1986 en el estado de Chihuahua éstos grupos tuvieron alguna ingerencia, su actividad no tuvo una repercusión relevante en el grado de activismo político regional. Por ello, relacionar de manera mecánica "sectas"- penetración ideológica- mayor activismo político, sólo simplifica la realidad sociopolítica del estado de Chihuahua y con ello, se denota un cierto desconocimiento de la dinámica política de la frontera norte.

4.2.3 La política cultural del gobierno mexicano

En este apartado se anotarán las características básicas y algunos alcances de la política cultural del gobierno mexicano hacia la frontera norte. Cabe aclarar que no es un objetivo elaborar una evaluación exhaustiva de tal política, sino sólo se señalarán algunos elementos que sirvan de orientación para un análisis posterior.

Uno de los primeros antecedentes en los años recientes en los años recientes de la política cultural del gobierno mexicano hacia la frontera fue el Programa Nacional Fronterizo (1961-1965). Entre sus objetivos particulares se encontraban:

Fomentar la constante superación del nivel cultural de la zona fronteriza poniendo especial interés en la preparación técnica de sus habitantes (...) (y) exaltar los valores de nuestra historia, idioma, cultura, arte y folklore, con el propósito de atraer estudiantes del extranjero interesados en adquirir conocimientos sobre esas materias (Mendoza, 1982:53).

En el año de 1983 se dió a conocer el Programa Cultural de la Fronteras, entre sus objetivos generales se encuentra el de ampliar la participación de los individuos, grupos y comunidades fronterizas para un mejor conocimiento, creación y disfrute de la cultura mexicana. Otros objetivos consisten en la investigación, análisis y difusión de las nuevas

realidades socioculturales e incrementar la cooperación e intercambio cultural nacional e internacional. Entre sus objetivos particulares se encuentran:

Rescatar y valorizar y preservar las peculiaridades de cada región; impulsar la edición de revistas e impresos orientados a la cultura; Rescatar, preservar y divulgar el patrimonio cultural, artístico y arqueológico; Incrementar la formación de promotores y administradores culturales mediante la capacidad que les permita atender las necesidades de sus comunidades; Multiplicar espacios en los medios de comunicación para la difusión cultural y promover los valores locales y nacionales y las tradiciones populares (Kuramura, 1987).

En el cambio, en el Programa de Desarrollo de la Frontera se señala que se fomentará la creación y consolidación de los medios masivos de comunicación en la frontera. Entre las acciones que sobresalen, se encuentran, realizar campañas de difusión masiva aprovechando los distintos medios de la comunicación de las culturas populares y regionales para afirmar los valores de la identidad nacional. Además, se pretende crear un canal cultural en la frontera norte, utilizando para ello, el satélite "Morelos" (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos, 1983).

En los anteriores aspectos se ha resumido de manera general la política cultural del gobierno mexicano hacia al frontera norte. El objetivo esencial consiste en acrecentar la identidad nacional y el nacionalismo de los mexicanos, para que sean una barrera ideológica y cultural ante la influencia de los Estados Unidos. La política cultural en torno a la identidad nacional tienen algunas limitaciones, las cuales están en función de la concepción que se tiene del nacionalismo y de su falta de adaptación a la realidad sociocultural nacional y regional.

Sobre estos aspectos, se señala que algunos programas de orientación nacionalista ante manifestaciones de penetración cultural de los Estados Unidos, han sido insuficientes o mal enfocados. Además, frecuentemente ese nacionalismo se limita a la exaltación de ciertos símbolos nacionales o al recuento de los logros, posesiones o avances materiales (Mendoza, 1981:57). También se reconoce que:

" (...) la afirmación de una cultura nacional no depende de tal sólo de las consecuencias emanadas de un discursos ideológico (referido) a las necesidades de ampliar

la participación de los grupos y difundir y enriquecer nuestra identidad cultural. La cultura no es algo que se impone desde arriba (...) siempre es consecuencia de un complejo de aspectos económicos, sociales y físicos ... (Messmacher y Sánchez, 1982:117).

El fomento al nacionalismo está desvinculado de las clases sociales, las cuales carecen de alternativas adecuadas para hacer frente a las influencias culturales negativas. De esta manera, Carlos Monsiváis concibe que el sector privilegiado de México se adhirió al modelo norteamericano cuando el nacionalismo clásico gastó o melló su poder de movilización y se exhibió en un sentido masivo, como mero instrumento de manipulación estatal. Esto ha influido para que el manejo exhaustivamente verbal de ese imperialismo en la frontera lo haya debilitado o desviado.

La desvinculación de la política de fomento al nacionalismo con las necesidades socioculturales que tiene la sociedad se ve también limitado en las siguientes condiciones:

Un Estado que no puede construir las instituciones y sus símbolos y que sean tomados como propios por los ciudadanos, y que sea incapaz de participar a éstos en el desarrollo de sus instituciones, tiene (...) (la) tentación de intentar la unidad nacional vía la demagogia, el populismo o la represión (Bejár y Cappello, 1987:29).

Otro elemento que limita los alcances de una política de fomento al nacionalismo se relaciona con su "burocratización". Esto se manifiesta cuando las relaciones de reciprocidad entre la instituciones y los ciudadanos quedan sometidos a las vicisitudes e incertidumbres de un conjunto heterógeneo de disposiciones, leyes, normas, que no permiten el avance de la conciencia, la identidad y el carácter nacional de acuerdo a la dinámica sociocultural (Ibid.)

Por otra parte, el Estado parece que no ha reconocido en la formulación de su política cultural la distinción entre las clases sociales y los contextos diferentes que definen su particular interacción social. En este sentido, la composición social limita que la política integre las diferentes concepciones del mundo que existen. Esta situación influye para que la cultura transnacional se apropie de algunos espacios culturales y difunda su discurso.

El regionalismo sociocultural también se ha considerado como una limitación para fomentar una política cultural. No obstante que a esta tendencia se le ha dado una acepción política, esto no influye para que tenga alguna connotación

de tipo cultural. La discusión del regionalismo se ha centrado en que es una tendencia fomentada por los grupos de poder económico, quienes al ver afectados sus intereses por la influencia del gobierno federal o por otros grupos económicos del centro del país, reaccionan rechazando tal participación.

También el regionalismo es fomentado por las clases medias, ante la influencia sociocultural interna, considerada por algunos de esos grupos sociales, como ajena a su idiosincracia sociocultural. Al respecto, es importante reflexionar en qué medida el Estado ha apoyado una política de integración sociocultural en la frontera, y en otro extremo, una integración nacional, respetando las particularidades socioculturales de cada región.

Sobre la participación del Estado en la regulación del tipo de programas de radio y televisión con contenido cultural hacia la frontera norte, cabe cuestionar lo siguiente:

¿ De qué manera el Estado ha retroalimentado a través de los medios masivos, la cultura nacional con la cultura de la frontera mexicano-norteamericana?

¿ Posee el Estado la voluntad política de modificar el carácter sociocultural de los programas que difunden los medios masivos?

¿ Dé que manera se ha difundido el interés nacional o el refuerzo de una identidad nacional si la radio, el cine y la televisión están orientados bajo el modelo norteamericano?

¿ Por qué no se ha incrementado el número de radiofusoras culturales en la frontera norte?

¿ Ha existido cierta preocupación de algunos grupos sociales de la frontera para sugerir una modificación del contenido nacional de la programación de la televisión?

Sin duda alguna, el Estado tiene una participación decisiva para orientar o regular el contenido de los medios de comunicación masivo. Sin embargo, algunos de los problemas arriba anotados dan cuenta de la complejidad que implica cambiar la programación de tales medios a un contenido cultural y que además, refleje algunos rasgos de la identidad mexicana. Desde nuestro punto de vista, el problema se presenta, cuando no parece existir la voluntad política de reorientar el contenido cultural de los medios de comunicación.

Durante el Primer Encuentro de Presidentes Municipales de la frontera norte, el entonces director de Instituto Mexicano de la Radio, Jesús Hernández Torres, propuso un cambio en los medios de difusión de la frontera para que

impulsarán el desarrollo socioeconómico regional. En el aspecto educativo y cultural propuso entre otras las siguientes actividades:

Ampliar y mejorar la programación cultural y educativa; promover mejores hábitos de salud nutricionales; Difundir el patrimonio cultural y las tradiciones de la región; Usar el 12.5% del tiempo de transmisión que le corresponde al Estado en la radio y televisión y un acceso a los 30 minutos que por ley le corresponden al Estado para la producción de programas regionales de radio y televisión.

Otras sugerencias de política cultural se relaciona con el deseo de disminuir las limitaciones que se han descrito de la política cultural del gobierno mexicano. Además, para el corto plazo se sugiere la ejecución de alguna acciones de política cultural hacia al frontera norte. Estas propuestas tienen el siguiente contenido:

a) Extender las transmisiones de los principales programas del Instituto Mexicano de la Radio y de Radio UNAM a los 14 municipios más urbanizados; b) Extender las transmisiones televisivas de los canales de 7,11 y 13 a las localidades antes referidas; c) Revisar los contenidos programáticos de todo el sistema educativo (...) en el orden estatal y federal. El objeto es asegurar que los programas (...) tengan una orientación nacionalista que destaquen las luchas locales, regionales y nacionales del pueblo (combatiendo) la orientación individualista y el fomento del servicio a la comunidad...; d) Anteponer el idioma español al inglés (en los servicios). Para evitar que las prácticas de pragmáticas de mercadotecnia afecten el subconsciente (...) (y) el concepto de identidad...; e) (...) las instituciones del gobierno y la sociedad civil que atienden a la niñez y a la juventud deben tener un apoyo fundamental y estar desligadas de partidos políticos para que su efectividad y alcance sea mayores (Martínez,1986:14).

La consideración general que se formularía a las anteriores propuestas consiste en que si bien las emisiones de radio y televisión reproducirían rasgos de la cultura nacional, no difundirían aspectos de la cultura regional. Se le otorga un mayor énfasis al fomento de lo regional, porque en una primera etapa, es más prioritario lograr una integración sociocultural regional que la difusión de aspectos de la cultura nacional, que muchas veces no son de identificación común en algunos grupos sociales de la frontera norte. En sí, se requiere de una política cultural que considere las particularidades de la frontera y no una

política cultural elaborada desde el centro del país, que tradicionalmente no ha tomado en cuenta la realidad de la interacción social fronteriza.

Finalmente, se señalarán algunos aspectos acerca de las acciones que ha sugerido el Estado mexicano para tratar de disminuir la participación de los grupos religiosos no católicos. Por ejemplo, en la reunión de evaluación del Programa Cultural de las Fronteras (1987), el director de este Programa, Alejandro Ordorica, declaró que "se realiza una investigación de la presencia de estos grupos para propiciar mecanismos de autodefensa de las comunidades para que puedan responder a la violación de su identidad cultural". Asimismo, las autoridades gubernamentales han declarado que en caso de que los grupos religiosos violen los artículos de la Constitución que regulan su participación, entonces, se ejercerán acciones en su contra. Sin embargo, es importante aclarar que tales artículos sólo restringen más no prohíben la práctica de la religión, lo cual ocurre porque en México existe libertad de cultos. Por esta razón se considera que es bastante complejo definir una política para disminuir o suprimir totalmente la participación de estos grupos religiosos. Lo cual se complica cuando se carece de un conocimiento objetivo de estos grupos. Por lo tanto, antes de ejercer alguna acción política o jurídica en su contra, es necesario conocer y entender el fenómeno, tratando de evitar posturas que se basen en especulaciones o en un conocimiento parcial. De esto dependerá la efectividad de una política, o, de las acciones que se llevan a la práctica para reducir los efectos negativos que provoca la participación de los grupos religiosos.

BIBLIOGRAFIA

BEJAR N., Raúl y CAPPELLO G., Héctor M., Crisis económica, carácter nacional e identidad transicional, Aportes de Investigación/14, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México, 1987.

-----, Sobre la identidad y el carácter nacionales, (Un programa de investigaciones a mediano plazo), UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México, 1986.

BUSTAMANTE, Jorge A., Frontera norte: Fuerte identidad nacional, en Uno Más Uno, 23 noviembre, 1982.

-----, Frontera norte: Identidad cultural, en Excélsior, 23 febrero, 1987.

CAPPELLO G., Héctor M., Crisis económica, carácter nacional e identidad transicional en la zona fronteriza, en Estudios Fronterizos, IIS-UABC, Año II, vol I, núms 4-5, mayo-agosto /septiembre-diciembre, 1984.

CASTELLANOS G., Alicia y LOPEZ y RIVAS, Gilberto, La influencia norteamericana en la cultura de la frontera norte, en Roque González S., (comp), La frontera del norte: integración y desarrollo, El Colegio de México, México, 1981, 1a. ed.

CLARK A., Víctor, "Grupos religiosos en la frontera y su participación en la vida cívico-política: algunas consideraciones", Tijuana, B.C., 19-20 marzo, 1987.

MALAGAMBA A., Amelia, "El papel de los medios masivos de comunicación en Tijuana y el desarrollo cultural", CEFNOMEX, Tijuana, B.C., junio, 1983.

MARTINEZ, Pedro D., Ambiente sociocultural en la franja fronteriza mexicana, en América Indígena, Instituto Indigenista Americano, vol. XXXI, NÚM 2, Abril, 1971.

MARTINEZ S., Rodrigo, "La transculturación en la frontera México-Estados Unidos: algunas consideraciones preliminares", UNAM, Acatlán, 1986.

MENDEZ S., Ricardo, Interacción cultural en la frontera, Cuadernos de Extensión Académica, Dirección General de Extensión Académica, UNAM, núm 32.

MENDOZA B., Eliseo, Algunos aspectos socioeconómicos de la frontera norte de la República Mexicana, en Roque González S., (comp), op. cit.

MESSSMACHER, Miguel y SANCHEZ C., Florencio, Del mito de la cultura a la realidad de la interdependencia: la frontera norte de México, Cuadernos de la Casa Chata, 70, CIESAS, México, 1982, 1a. ed.

MOLINA D., Rafael, "Formulaciones conceptuales sobre el problema de la cultura e identidad nacional: Imagen y realidad fronteriza", ponencia del Coloquio Cultura de Frontera e Identidad Nacional, Mexicali, B.C., septiembre, 1981.

MONSIVAIS, Carlos, La cultura de la frontera, en ANUIES, Estudios Fronterizos, Primera Reunión de Universidades de México y los Estados Unidos, México, 1981.

-----, The culture of the frontier: the Mexican side, en Stanley R. Ross (ed), View across the border: The United states and Mexico, University of New Mexico Press, Alburquerque, 2ed. printing, 1979.

-----, Muerte y resurrección del nacionalismo mexicano, en Nexos, núm 109, 1987.

NOLASCO A., Margarita, Continuidad y cambio sociocultural en el norte de México, en América Indígena, op. cit.

RODRIGUEZ S., Ma. Luisa y RUIZ DE CHAVEZ, Leticia, "Cultura de frontera , identidad y conocimiento científico", ponencia del Coloquio Cultura e Identidad Nacional, op. cit.

4.3 La política de desarrollo económico hacia la frontera norte

En este subcapítulo se describirá y analizará la política de desarrollo económico hacia la frontera norte de México. Se entenderá a tal política desde un enfoque integral, partiendo de sus objetivos generales y sin mencionar sus aspectos específicos o políticas a nivel sectorial.²⁴

4.3.1 Marco referencial

Ya se ha hecho referencia en este trabajo a algunos aspectos teóricos que definen o que caracterizan la relación México-Estados Unidos en sus niveles nacional y regional. Por ello, en este inciso, sólo se indicará la diferencia que existe entre los conceptos de crecimiento y desarrollo económico de la frontera norte de México.²⁵ Por crecimiento económico se entenderá el aumento específico en el nivel de actividad de una rama o sector. Generalmente, este crecimiento no provoca efectos económicos que puedan expandirse al conjunto de los sectores económicos. En cambio, el desarrollo económico se interpretará como un aumento generalizado de estos sectores. Esto suele ocurrir cuando se presenta un crecimiento económico de un sector o rama, que a su vez, es capaz de ejercer efectos en el resto de los sectores o ramas y que generalmente provocan un desarrollo social.

Si se desea estudiar la política de desarrollo económico del gobierno mexicano hacia la frontera norte y no una política de crecimiento, es porque siempre ha existido el propósito y la meta de tratar de alcanzar tal desarrollo. Entre los factores que han influido para no lograr esa meta, se encuentra el modelo de desarrollo que México ha seguido. Bajo estas circunstancias, la dependencia económica con los Estados Unidos es otro factor que también ha afectado.

24. En este subcapítulo no se ahondará en las políticas agrícola, industrial o comercial hacia la frontera norte. Ya que nuestro objetivo consiste en caracterizar la política de desarrollo económico hacia la frontera e indicar algunos de sus alcances y limitaciones.

25. Resulta muy común que en la prensa y en algunos escritos académicos no se haga una distinción entre el crecimiento y el desarrollo económico. En consecuencia, el crecimiento a nivel sectorial es interpretado como un desarrollo económico en todas sus ramas. Cabe señalar, que los aspectos que se relacionan de tales conceptos, sólo se orientan a plantear una distinción general y en relación al contexto fronterizo.

Características estructurales

Por características estructurales se definen a aquellos rasgos socioeconómicos y políticos que han caracterizado históricamente la frontera norte de México. Esos rasgos están relacionados con el modelo de desarrollo económico que ha seguido México, en donde lo característico ha sido la dependencia con los Estados Unidos. En esta situación de dependencia, los distintos niveles de desarrollo entre México y los Estados Unidos han determinado una influencia desigual para México. Este impacto se manifiesta en la economía fronteriza y en el resto del país.²⁶ En el contexto de dependencia económica, no se debe excluir la participación del Estado en la configuración y agudización de tal situación.

Entre las características que definen a la frontera norte está la heterogeneidad, que se manifiesta a nivel estatal o en los municipios:

Tales territorios se han desarrollado demográfica y socialmente en forma tan desigual que económicamente no constituyen (...) un sistema integrado de producción ni un mercado articulado (Tamayo y Fernández, 1983).

Un rasgo donde es visible el aspecto de la heterogeneidad es respecto a los niveles de vida de la población de la frontera norte.²⁷ En donde si bien ha sido común caracterizar a la población fronteriza con un alto nivel de vida; por otro lado, si se considera la estratificación social y se compara a los estados

26. No se cuestiona la influencia de la economía norteamericana en la frontera norte y en el resto del país; sin embargo, ha sido tal la interacción entre las economías regionales de ambos países, que también los efectos de la crisis económica de la frontera norte repercutieron en ciertas ciudades de la frontera sur norteamericana. Algunos antecedentes de la preocupación de los Estados Unidos, se reflejan en las siguientes audiencias del Congreso: Committee on Inter-American Economy Relationship of the Joint Economic Committee, Recent developments in Mexico in their economic implications for the United States, Washington, D.C., January 17 and 24, 1977 y las audiencias del Committee on Government Operations House Representatives, The Federal response to the impact of Mexico peso devaluations on United States border business (Twenty-second report 98 th Congress, 1st session, November 18, 1983).

27. Un análisis específico de tal cuestión la desarrollan Jesús Tamayo y Berta H. de Buen en: "Algunas ideas inexactas acerca de la frontera norte de México", documento presentado en la segunda Reunión del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Fronterizos, Overseas Development Council, Tijuana, B.C., diciembre, 1981.

fronterizos con otros estados de igual nivel de urbanización, tal nivel de vida se observa de manera relativa.

En términos generales, también puede caracterizarse a la frontera norte por un marcado desequilibrio entre la oferta y demanda de bienes y servicios generados en la región,²⁸ una dispersión geográfica de los principales centros urbanos y la falta de comunicación interestatal y con el resto de la república (Corona, 1983:112). Estos rasgos estructurales han limitado las posibilidades de desarrollo de varias actividades económicas que requieren de un mercado interno amplio y para la producción (Ibid.).

De estas condiciones, el desequilibrio de los sectores productivos regionales y la lejanía de los centros productores, han determinado una vinculación de la economía fronteriza respecto a la economía regional norteamericana. En términos de intercambio económico, tal situación no resulta anormal, lo cuestionable es que debido a las ventajas que provoca el intercambio con los Estados Unidos, no parecen existir incentivos para producir algunos productos en México. Cabe añadir, que en esta situación los altos costos de producción que implica la producción nacional -entre otros factores-, influyen para preferir la importación de los bienes de consumo o intermedios.

Por otra parte, si bien la existencia de un estrecho mercado interno justificaba el escaso fomento a la industria de bienes de consumo duradero y no duradero para aprovechar las potencialidades de un desarrollo regional, con la situación de desabasto que se manifestó con mayor intensidad a partir de 1982, se da a entrever una demanda insatisfecha de la población fronteriza. Las causas del desabasto se relacionan con la incapacidad de los productores del centro del país para atender el mercado fronterizo. Esto ocurre debido a los altos costos que implica la orientación comercial hacia esa región y por lo cual, se prefiere canalizar la producción al centro del país, donde existe un mercado cautivo. A su vez, los ajustes cambiarios del peso frente al dólar influyeron en una relativa reorientación de algunos grupos de consumidores fronterizos hacia el mercado nacional, por lo cual, disminuyeron las compras al exterior.

28. En la frontera existe una estabilidad de la demanda regional, pero también se manifiesta una inestabilidad de la oferta. Esta situación origina fenómenos como la especulación, la monopolización y el chantaje económico. La inestabilidad de la oferta se relaciona con el tipo de estructura productiva regional y por la dependencia comercial y financiera con los Estados Unidos (García, 1964).

Así, la posibilidad de fomentar una política que atienda estos comportamientos (desabasto y reorientación del consumo) no ha sido aprovechada en toda su magnitud. Por el contrario, las ventajas de la devaluación monetaria han repercutido en un incremento de las actividades de la industria maquiladora, aprovechando para esto, el diferencial de salarios y las políticas de fomento que existen en México. En este sentido y dado el crecimiento de esta actividad a partir del año de 1965, puede considerarse que representa otro rasgo estructural de la economía fronteriza. La importancia que ha adquirido la industria maquiladora en la frontera norte ha dado origen a una especialización productiva regional. En este contexto, también influye la relevancia que tienen las actividades de servicios. Cabe señalar que hasta ahora, no ha existido una política que trate de disminuir este proceso de especialización.

Por otro lado, la justificación política para que no exista una oposición al abasto de bienes y servicios que efectúan algunos grupos sociales de la frontera, se debe a lo que Jorge A. Bustamante ha llamado la desintegración política y económica de la frontera norte. El antecedente de este proceso, se relacionó con la necesidad que tuvo el Estado mexicano de proteger la integridad territorial y la soberanía nacional. Para cual, el gobierno apoyó el establecimiento de asentamientos humanos en la frontera y con el acceso de esos grupos al mercado norteamericano, se propició una desintegración económica de la frontera respecto a la economía nacional.

El concepto de integración ya se ha discutido en otra parte de este trabajo, ahora sólo resta vincularlo bajo el contexto de la economía regional fronteriza. En un primer término, Mario Carrillo (1984) cuestiona si en efecto existen las condiciones en la frontera para concebir que existe un proceso de integración económica. En su opinión, ese proceso se presentará si se manifiesta una mayor coincidencia de objetivos y medios económicos entre los grupos que habitan en la región; por lo cual, para definir ese proceso, son necesarias las siguientes condiciones:

(...) identificar los grupos entre los cuales se supone (...) se está dando el proceso; estudiar los flujos económicos que se dan entre entre los diferentes grupos y/o regiones e identificar para el estudio de la coincidencia o aceptación, los objetivos económicos de las partes involucradas.

Finalmente, añade el propio autor que, de no existir tal coincidencia, entonces no se manifestará un proceso de integración, sino una interrelación económica (Ibid.). La intensidad de los intercambios económicos y sociales entre

México y los Estados Unidos es lo que ha provocado la integración económica regional. Sin embargo, la propuesta de Mario Carrillo de ponderar la forma en que se manifiesta el proceso de integración, parece correcta, ya que es común generalizar al conjunto de la frontera tal proceso, no obstante la heterogeneidad fronteriza.

Para concluir con este aspecto, debe señalarse que las características estructurales de la frontera norte (heterogeneidad, desequilibrio, especialización e integración) definen de manera general el contexto socioeconómico regional. Estas características condicionan toda política o acción que se trate de desarrollar para modificar la situación socioeconómica fronteriza. Por lo tanto, su escasa o nula consideración en las propuestas programas de desarrollo fronterizo determinan los alcances de tales acciones.

4.3.2 Características de la política desarrollo económico

Los objetivos generales de la política del gobierno mexicano para el desarrollo económico de la frontera norte, no han variado sustancialmente en el periodo de 1976 hasta la actualidad. Esta política se ha caracterizado por impulsar a la industria maquiladora, en detrimento de otras actividades económicas que favorezcan el desarrollo regional. En cambio, el propósito de fomentar el desarrollo regional fronterizo, según su potencialidad productiva y con una mayor vinculación con el resto del país y no a partir de sus ventajas comparativas, es la conclusión a la que llegan la mayor parte de los estudiosos de esta política. Sin embargo, en la perspectiva gubernamental, ha prevalecido la decisión de aprovechar las ventajas comparativas que ofrece la frontera norte en su interrelación económica con los Estados Unidos.

La característica singular de la política de desarrollo económico fronterizo a partir del año de 1970 consiste en impulsar los sectores comercial, industrial y agrícola con el fin de lograr exportaciones.²⁹ Este propósito se debería

29. Un instrumento de la política de desarrollo fronterizo es el régimen fiscal de zona libre. En el caso de la frontera norte, este régimen se ha establecido en el estado de Baja California y abarca hasta la ciudad de San Luis Río Colorado, Son. Bajo este régimen fiscal se permite la importación libre de impuestos de alimentos y bienes de una producción de capital e intermedios. Estas importaciones se han justificado por la inexistencia de una producción regional de tales bienes y por la escasa o nula concurrencia del resto de la producción nacional.

alcanzar luego de satisfacer ciertas necesidades básicas de la población, por ejemplo, vivienda, salud, desarrollo urbano, educación, comunicación y transporte. Sin embargo, el contexto que influyó para no fomentar una política integral de la economía y en cambio, destacar las actividades de la industria maquiladora, está en relación, entre otros factores, con la desaparición del programa de braceros en los Estados Unidos en el año de 1965.³⁰

Los objetivos que se tratan de alcanzar con el fomento a la industria maquiladora casi no han variado desde que se formuló el PIF. Estos objetivos consisten en la creación de empleos; la posibilidad de alcanzar mayores sueldos y salarios; incrementar la calidad de la mano de obra, con la introducción de métodos modernos de manufactura y obtener divisas por las exportaciones.

En los años recientes esta política de fomento a la industria maquiladora se ha dado en función de dos periodos. El primer periodo abarca del año de 1977 hasta mediados de 1983, donde se observa un gran dinamismo de esta industria y un proceso de consolidación del modelo de industrialización para la exportación. Desde la perspectiva gubernamental, se concebía que esta industria era de gran importancia para el desarrollo económico fronterizo y nacional. Sin embargo, se afirmaba que no se podría sustentar el desarrollo económico a través de la vía maquiladora, por lo cual, se le adjudicaba un carácter transitorio (Carrillo, 1986).

Como acciones complementarias a la política económica fronteriza, se creó la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres y la Coordinación General. El propósito fundamental de ésta Comisión era la creación de Comités de Programación Económica. Posteriormente, en enero de 1978 se dió a conocer el reglamento para la integración y funcionamiento de los mencionados Comités; cuyas actividades consistían en la supervisión, aplicación y evaluación de las distintas acciones efectuadas en los sectores de comercio, agricultura, industria, arte y desarrollo urbano (Mendoza, 1982). Asimismo, en octubre de 1978 se promulgó el Decreto para el Fomento Industrial de las Franjas Fronterizas y Zona Libres del país; donde se incluían una serie de apoyos para el sector manufacturero. También en esa fecha se dió a conocer la creación de centros abastecedores de la Franja Fronteriza Norte y Zonas Libres. Entre los objetivos de esos centros se encontraba la promoción y venta

30. La coyuntura para la creación del Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), estuvo relacionada con el intento de solucionar el problema de desempleo que se generaría por la expulsión de mexicanos indocumentados de los Estados Unidos. De ahí que se diga que, ese Programa era solo una política de empleo y no una política de industrialización.

de productos nacionales, la dotación oportuna a los comercios de la frontera de los artículos de consumo y a las industrias de las materias primas e insumos (Ibid.).

Posteriormente, a mediados del año de 1983 se da a conocer el Programa de Apoyo a las Franjas Fronterizas y Zona Libres, cuyos objetivos generales eran los siguientes: a) Evitar la sobrevaloración del peso; b) Promover el desarrollo de las actividades productivas de la región; c) Garantizar el abasto oportuno de productos básicos; d) Utilizar la frontera como plataforma de exportación y turismo y e) Descentralizar las acciones de la administración pública federal.

El segundo periodo abarca de mediados del año de 1983 hasta el año de 1985. Durante este periodo, se consideró a esta industria como la base para alcanzar el desarrollo fronterizo. Para otorgarle tal prioridad, influyó la situación de la economía nacional, que provocó una inestabilidad en la frontera norte. La crisis fronteriza tuvo como componentes esenciales la devaluación del peso frente al dólar y posteriormente, los sucesivos deslizamientos de la moneda mexicana. Estos dos factores han provocado una disminución del valor de la mano obra mexicana respecto a la norteamericana. Esta ventaja comparativa, ha influido para un crecimiento de la industria maquiladora en la frontera norte.³¹ De esta manera, a la

31. Sin embargo, se ha planteado que la atracción de la industria maquiladora a México, está más en función del apoyo que otorga el gobierno mexicano a las condiciones generales de producción, (Carrillo, op. cit.) que la ventaja comparativa que representa el costo de la mano de obra por sí misma. En efecto, el gobierno mexicano ha tenido una participación decisiva en el fomento de esta industria. Por ello, ha formulado programas, decretos y ha impulsado la educación técnica media y superior; además, ha invertido en algunos parques industriales y en la infraestructura de servicios y por último, ha diseñado programas de promoción industrial en los Estados Unidos y otros países. Sin embargo, en los últimos años, debido a la inestabilidad económica del país algunas de sus actividades se han visto reducidas. Esta situación ha permitido una mayor participación de la iniciativa privada, particularmente en la construcción de parques industriales y otros servicios relacionados con la administración del proceso de producción. Paralelo a estas actividades, está el costo de la mano de la obra. Es decir, no se puede otorgar un carácter secundario a la participación que tiene el gobierno mexicano en la política salarial para los trabajadores. En suma, podría señalarse que la disyuntiva entre la participación del gobierno y la ventaja comparativa del costo de la mano de obra, fue preferente para el gobierno mexicano cuando se implementó el PIF, dado que no existía alguna instancia que fomentará la inversión extranjera en la industria maquiladora. Esta mayor influencia del gobierno se manifestó hasta el año de 1983, posteriormente, si bien disminuyó su participación directa, esto no implica que haya dejado de ser un actor importante en la legitimidad económica y jurídica de la industria.

industria maquiladora se le consideraba como una actividad estable, que coadyuvaría a resolver con mayor rapidez la problemática económica y financiera del país. Así, como actividad prioritaria implica que se le continuará fomentando a esta industria.

Para junio de 1985 se da a conocer el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, el cual fue suscrito por el gobierno federal y por los gobiernos de los estados fronterizos del norte del país. En donde respecto a la industria maquiladora se señala que:

" (...) cumple un papel importante en el Programa Integral a las exportaciones y se dirige a apoyar la consolidación de un sector exportador tradicional...

(...) se dará especial atención a aquellas ramas de la maquila que la produzcan manufacturas cuya elaboración sea intensiva en mano de obra y que posibilite la incorporación de fuerza de trabajo masculina.

(...) deberán destinarse preferentemente las inversiones (...) a las manufacturas electrónicas de mayor sofisticación tecnológica, bienes de capital, productos automotrices e instrumentos de precisión.

A partir de 1985 también se insiste en que la industria maquiladora logre una mayor integración económica con el sector productivo nacional. Esto se manifestó explícitamente en el propio Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, donde se indicaba lo siguiente:

" (...) se fomentará la creación y fortalecimientos de empresas nacionales de partes y componentes, como proveedores (...) Se procurará (...) hacer competitiva la dotación de insumos nacionales en calidad y oportunidad de entrega a los que ahora se adquieren en el exterior".

Este programa de desarrollo es el último plan que se ha elaborado hacia la frontera. En tal plan se reconoce la importancia de articular las políticas sectoriales con un tratamiento regional que considere las características principales de cada subregión de la frontera norte. A su vez, este programa se proponía sugerir una estrategia que buscará convertir a la frontera en una fuente de generación de divisas, empleos y bienestar social. Para lo cual, se concebía que existían las condiciones, entre las cuales sobresalían el dinamismo de las industrias de exportación, la creciente incorporación en condiciones competitivas de insumos y servicios nacionales a la industria maquiladora;

una mejor integración de las actividades agropecuarias, pesqueras y mineras; el estímulo y fomento al turismo, el comercio y servicios (Ibid.).

La estrategia de desarrollo de este Programa se sustenta en la consolidación y diversificación de la actividad productiva. Para lo cual, las estrategias para enfrentar los problemas económicos de la frontera eran las siguientes:

Apoyo a la pequeña y mediana industria y de servicios de exportación; Impulso al desarrollo agropecuario, minero y pesquero; Fomento a la industria maquiladora; Fomento al turismo; Mejoramiento del sistema de comunicaciones o transportes; Modernización del sistema de abasto y de los servicios comerciales³² Mejoramiento de los servicios urbanos, tierra y vivienda; Protección al medio ambiente; Fortalecimiento de los servicios de salud y educación; Impulso a la vida cultural y atención a la juventud e integración de la mujer al desarrollo.

Para proveer el financiamiento de la estrategia de desarrollo fronterizo, el programa en cuestión apoyaría principalmente los proyectos que propiciarán la diversificación de la economía fronteriza y promoverán su integración regional y nacional. También se coadyuvaría al uso adecuado de los incentivos fiscales y a la canalización selectiva de créditos a través de una política cambiaria realista; esto permitiría orientar y aprovechar mejor las relaciones económicas y financieras de la zona fronteriza con la economía estadounidense (Ibid.).

A mediados de 1986 el gobierno mexicano aceptó iniciar las gestiones correspondientes para ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Esta medida significaba una alternativa para disminuir la inestabilidad de la economía nacional, todo ello en un contexto de liberalización de la política comercial mexicana. Cabe señalar que bajo esta nueva situación, no ha existido una reformulación del Programa de Desarrollo Fronterizo o la elaboración de una política explícita hacia la frontera norte.³³ Sin embargo, puede ocurrir que con la liberalización comercial se aprovechen mejor las ventajas

32. Desde la devaluación de 1976 ésta política no ha variado sustancialmente. Es decir, el propósito sigue siendo tratar de garantizar a la población un abasto oportuno, suficiente y adecuado de productos de consumo generalizado y de bienes de producción con una producción nacional, la cual se complementa con importaciones. Sin embargo, lo novedoso de la política de abasto es que pretende fomentar los intercambios productivos entre las ciudades fronterizas, en especial, en el ramo agrícola.

comparativas que han fomentado la industria maquiladora. Ya que ha sido una tendencia en las interrelaciones entre los países subdesarrollados y los desarrollados, que éstos aprovechen o exploten las ventajas económicas que proporcionan los países de menor desarrollo.

4.3.3 Algunas limitaciones y alcances de la política de desarrollo económico fronterizo

Los planteamientos que se desarrollan en este inciso se refieren a dos aspectos; primero, se consideran los alcances de la política de fomento a la industria maquiladora y en segundo lugar, se analiza la política de desarrollo económico en términos generales.

En la discusión acerca de los impactos regionales que ha provocado la industria maquiladora en la economía fronteriza, se ha tendido a polarizar tales impactos. Por un lado, se ha sostenido que los beneficios económicos de la industria maquiladora, se traducen principalmente, en un incremento del número de empleos. Sin embargo, se critica el hecho de que utilizan pocos insumos nacionales, con lo cual, no originan efectos multiplicadores en los sectores que podrían apoyar un proceso de integración nacional. En el otro extremo, se afirma que la industria maquiladora estimula un desarrollo económico en la frontera norte.

Ambos planteamientos tienen ciertos alcances y limitaciones si se considera a la industria maquiladora como una política para el desarrollo económico fronterizo. Respecto al primer planteamiento, cabe señalar que la industria maquiladora ha requerido de una mano de obra no calificada, aunque en los últimos años, en algunas ramas industriales ha empleado una mano de obra calificada. Por lo cual, se puede decir que este impacto a significado una alternativa para disminuir el desempleo. Otro indicador del impacto económico de esta industria, lo representa la captación de ingresos para México por concepto de los

33. Dos análisis de las implicaciones para la zona libre y franjas fronterizas del norte de México y una propuesta de un programa alternativo para redefinir a las zonas arancelarias especiales, en el marco de apertura comercial, los plantea Bernardo González-Arechiga en los artículos intitulados: Zona Libre, franjas fronterizas y el GATT: hacia una nueva división regional del trabajo, en Gustavo del Castillo (comp), México en el GATT: ventajas y desventajas, El COLEF, México, 1986 y Modernización industrial y crecimiento maquilador: resistencia a la recesión, en El Cotidiano, OAH-Azcapotzalco, número especial 1, 1987, año 4.

salarios pagados a los trabajadores. Incluso en algunas ramas de esta industria, se paga un poco más del salario mínimo establecido.

En cambio, la política de integración nacional de la industria maquiladora se ha visto limitada por varios factores. El factor principal consiste en la incapacidad productiva de los sectores económicos mexicanos para proveer los insumos requeridos en calidad y entrega oportuna. También debe tomarse en cuenta, que los insumos susceptibles de ser sustituidos son altamente intensivos en capital y requieren de tecnología avanzada. Esto podría abrir la posibilidad de que empresas extranjeras participaran en la producción y comercialización de esos insumos. A su vez, las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00 -que regulan el funcionamiento de la exportación de los productos de la industria maquiladora-, son otro factor que limita la integración económica nacional de la industria maquiladora. Ya que en ambas fracciones se dispone que los insumos mexicanos queden sujetos al pago de derechos arancelarios; en cambio, los insumos de origen estadounidense se pueden reimportar libres de impuestos (Fernández, 1981:250).

En el mediano o largo plazo, el asunto de la integración nacional puede verse aún más limitado, si se toma en cuenta la participación de algunos países de la Cuenca del Pacífico -en especial Japón- en la industria maquiladora en la frontera norte. Estos países aprovechan el régimen arancelario de esta industria para exportar sus productos a través de México hacia los Estados Unidos.

Entre las limitaciones que existen para fomentar un proceso de integración nacional con la participación de esos países asiáticos se encuentran los siguientes factores: En primer lugar, será necesario que las exportaciones de los países de la Cuenca del Pacífico cuenten con una mayor integración de la economía nacional. En segundo lugar, debe cuidarse que los insumos transpacíficos utilizados no estén sujetos a antidumping o de aplicarles impuestos compensatorios y finalmente, si se incrementan las exportaciones mexicanas, quizá sean limitadas por un proteccionismo comercial de los Estados Unidos. Es posible que estas tendencias proteccionistas se incrementen si las exportaciones mexicanas utilizan las fracciones arancelarias o el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) combinando, por ejemplo, componentes Sony manufacturados en los Estados Unidos y de Japón (del Castillo, 1987).

De lo antes expuesto se puede derivar que, en la actualidad y en el mediano plazo, la política de integración nacional de la industria maquiladora por productores mexicanos, no resulta económicamente viable. En consecuencia, la alternativa más inmediata para lograr la

integración nacional sería a través de la participación de empresas extranjeras, lo cual, provocaría de nuevo un proceso de sustitución de importaciones. Las desventajas de este proceso, parecen del todo conocidas, mientras que su ventaja principal, la generación de empleos directos e indirectos es similar a los beneficios que ha aportado la industria maquiladora para México.

Respecto al número de establecimientos de la industria maquiladora, éstos se han incrementado durante el periodo de 1983-1985 en un ritmo de crecimiento casi tres veces superior al promedio anual del periodo de los años de 1974 a 1984. El factor cualitativo que ha provocado este incremento, se debe a los sucesivos deslizamientos de la moneda mexicana respecto al dólar, lo cual ha repercutido en un crecimiento de la subvaluación.

Asimismo, el crecimiento porcentual del valor agregado entre agosto y diciembre de 1985 fue de un 13% superior al año de 1984. En cambio, el crecimiento medio anual durante el periodo de 1974 a 1984 es de 12%. Esto reflejaría la evolución de la industria maquiladora hacia procesos más complejos que inciden en el aumento del valor agregado.³⁴

Por lo expuesto, no parece viable alcanzar un desarrollo económico con el fomento a la industria maquiladora. Esto ocurre porque parece imposible que, en el mediano plazo esta industria provoque efectos multiplicadores que estimulen la integración nacional. En cambio, lo que sí puede ocurrir es un incremento en el número de empleos no calificados y calificados. Lo cual puede suceder porque se espera un aumento en las inversiones en el corto y mediano plazo, dada la política de deslizamiento de la moneda mexicana y por la política de liberalización comercial. No obstante estos beneficios, la industria maquiladora sólo puede estimular un crecimiento económico sectorial.

La segunda parte del inciso se refiere a los alcances de la política de desarrollo económico, en donde no se considera a esta política a nivel sectorial, sino en términos

34. Existen algunas subestimaciones en las estadísticas del valor agregado de la industria maquiladora. Las cuales se caracterizan por incluir los bienes intermedios en la estimación del producto. De esta manera, es difícil conocer cuál es el valor agregado que proporciona el capital extranjero, por lo cual, sólo se conoce la apertación de la economía nacional. Además, existen algunas deficiencias en la estimación de la facturación, "ya que una parte de los gastos devengados en México corresponden a factores no nacionales, y una parte de los ingresos de los nacionales se paga en el extranjero en dólares (González, 1987: 48).

generales. Entre las deficiencias más importantes de la política de desarrollo económico fronterizo se encuentran las siguientes: En primer lugar, José Luis Fernández (1981), sostenía que no existe una estrategia de un plan de desarrollo fronterizo, ya que no se había formulado tal plan. Por ello, el hecho de que no se haya definido y ejecutado una política de desarrollo, podría deberse a que no existe consenso sobre el estilo de desarrollo, de los medios para alcanzarlo y de la distribución regional de los beneficios y costos (González, op. cit.). A su vez, Soffa Villarreal (1985) plantea que:

(...) existe una (...) una confusión en los círculos oficiales sobre el tipo de política gubernamental que conviene seguir en las presentes circunstancias; y esto guarda una estrecha relación con la ausencia de diagnósticos realistas y acertados sobre la problemática de la zona fronteriza.

La inexistencia en el sector gubernamental de una definición sobre qué tipo y cómo ejecutar una política de desarrollo fronterizo ha influido para que sea la iniciativa privada (representantes del capital trasnacional y grandes comerciantes), los que definan la orientación de la política económica regional. Lo anterior no es un impedimento para que los actores gubernamental y no gubernamentales que tienen alguna relación con la política económica fronteriza, lleguen a un cierto consenso de la importancia económica regional y nacional que tiene el mercado norteamericano.

Otro factor que ha limitado la ejecución de una política de desarrollo fronterizo lo representa la propia desintegración económica de la frontera, respecto al resto de los estados fronterizos y hacia el interior del país.³⁵ Sin

35. En 1975, Víctor L. Urquidí y Sofía Héndez V. planteaban que el objetivo final de la política de largo plazo debería ser la mayor vinculación de la economía fronteriza con el resto del país, ya que en el corto y mediano plazo las posibilidades de alcanzar tal integración eran escasas. En tales circunstancias, sugerían la creación de polos de desarrollo a lo largo de la frontera, lo cual fortalecería a estructura productiva dentro de la misma región fronteriza. Por su parte, Guillermo Teutli (1985) plantea que: "A partir de 1970, el objetivo fue consolidar una actividad económica autónoma (...) en este sentido (...) la integración nacional podría esperar. (Así), la frontera fue apoyada en el desarrollo de las maquiladoras y en el comercio. Sin embargo, su dependencia del exterior no sólo hacía vulnerable esa actividad (...) sino impedía (...) también reorientarla en favor de una paulatina, pero creciente integración como carretera de doble vía (recibiendo y aportando) con el resto del país. (Por lo tanto) (...) si con las maquiladoras se busca empleo, divisas y salarios que ensanchen el mercado local, todo esto se ha obtenido. Si los factores señalados no han producido otros resultados colaterales como el proceso de industrialización local es porque una política integral que las vincule no ha sido

duda existen factores económicos que han impedido tal integración; en lo político, cabe señalar la óptica que ha caracterizado la política de industrialización fronteriza. En esta perspectiva, se ha tratado de resolver los problemas de desempleo y de obtención de divisas para financiar parte de los bienes intermedios y de capital necesarios para la producción (Fernández, op.cit.). A su vez, la falta de una integración económica nacional, que favorezca el intercambio productivo para satisfacer las necesidades de abasto de bienes de consumo básico, puede ser la situación que ha influido para que históricamente el desarrollo de la frontera norte haya sido visto y tratado como un problema de abasto de bienes y recursos (García, 1984).

En la actualidad, la heterogeneidad productiva de la frontera norte, podría coadyuvar en un intercambio productivo regional. Sin embargo, lo que obstaculiza tal intercambio, es la escasa consideración que se ha otorgado a la potencialidad productiva regional, favoreciendo en su lugar, el fomento a la industria maquiladora y al comercio. Cabe señalar que en el Plan Global de Desarrollo 1983-1988, se planteaba la necesidad de crear industrias en la zona fronteriza para satisfacer las necesidades de abasto. Sin embargo, tal objetivo no se ha alcanzado en plenitud, porque se antepone entre otros factores, la competencia del mercado norteamericano, el tamaño y la distribución espacial de los mercados fronterizos y la carencia de una política sostenida de protección industrial y comercial (Tamayo y Fernández, 1983:114).

Otra característica de los diferentes programas formulados hacia la frontera norte, es que éstos han sido elaborados desde el centro del país, y por lo tanto, al no incorporar los intereses de los actores regionales y los problemas estructurales de la zona, se ignora en consecuencia los objetivos de desarrollo regional. El problema del centralismo es uno de los elementos básicos para entender la escasez de diagnósticos serios de la situación económica-social de la frontera norte de parte del gobierno federal. Por lo tanto, si no existen tales diagnósticos, es imposible formular y desarrollar una política de desarrollo económico. En ese sentido, una política de descentralización para elaborar programas de desarrollo regional y participar en la toma de decisiones, se considera sumamente importante.³⁶

aplicada.

36. Un defecto del centralismo y de algunos gobiernos de los estados fronterizos es su escaso o nulo conocimiento de la economía regional de los Estados Unidos. Al contarse con tales deficiencias, no se ha incorporado la influencia que ejerce la economía regional norteamericana en la política de desarrollo fronterizo. Inclusive a pesar de la

Otro elemento que ha limitado a la política de desarrollo fronterizo es la aplicación aislada y no integral de las distintas medidas y mecanismos de fomento emanados de la política de desarrollo. Esta situación se ha presentado en la medida en que tales acciones han estado restringidas a un ámbito geográfico definido como franja fronteriza (Teutli, 1985). La importancia de integrar las distintas medidas y mecanismos de fomento, se debe a la complejidad y variedad de los problemas económicos y sociales, lo cual hace necesario que tales medidas influyan sistemáticamente en los diferentes sectores económicos, de ahí que Guillermo Teutli mencione que:

(...) hasta que no exista una política integral y que articule los instrumentos y objetivos sectoriales en torno a propósitos nacionales, el desarrollo fronterizo seguirá sectorialmente desequilibrado y la importancia económica que haya adquirido e incrementado en forma constante, continuará fortaleciendo sus actividades tradicionales (maquiladoras, comercio y turismo) en lugar de incentivar alternativas (industria y agricultura) que reduzcan la dependencia y hagan menos vulnerable su proceso de desarrollo.

Al abundar, este autor plantea que no existido una frecuente evaluación de los resultados obtenidos con las políticas de desarrollo fronterizo, con lo cual, es difícil reorientar sistemáticamente los resultados o su actualización correspondiente.

El siguiente elemento que ha restringido la formulación y ejecución de una política de desarrollo económico fronterizo consiste en que los diferentes programas sectoriales elaborados, por sí mismos, no originan un programa nacional. Esto ocasiona la falta de coordinación entre esos instrumentos, debido a que se aplican de forma unilateral; además, han carecido de evaluaciones sistemáticas.

Los dos últimos factores que han obstaculizado la formulación de una política de desarrollo fronterizo es el régimen arancelario de zona libre y la integración de la producción de esta zona al interior del país. En el primer caso, se ha argumentado que la importación de bienes de

importancia económica que para México represente la industria maquiladora, hasta ahora se ha comenzado a estudiar la posibilidad de que se restrinjan las inversiones de este sector en México.

consumo básico o bienes intermedios, ha impedido aprovechar la potencialidad productiva regional. Ya que tales importaciones, compiten deslealmente con el pequeño y mediano industrial y a veces, el contexto geográfico limitado y que emana de los propios instrumentos de fomento, influye para que tales industrias sean locales y no nacionales. Al respecto Bernardo González-Aréchiga (1987) sostiene que:

El regimen arancelario (...) ha evitado que la región ajuste su producción, aprovechando los incentivos que crea la devaluación, ya que ha mantenido, so pretexto de garantizar el abasto fronterizo, una protección arancelaria efectiva para la industria de la región; se agrava la importación de bienes intermedios y de capital, pero no así la de bienes de consumo.

La zona libre ha beneficiado el crecimiento económico de algunas ramas industriales del sector manufacturero. Sin embargo, ha obstaculizado un desarrollo industrial, a partir de las interrelaciones del propio sector industrial con el resto de los sectores económicos. En donde no se justifican las deficiencias estructurales de la industria nacional, en términos de garantizar un mercado cautivo con baja productividad, altos precios y mala calidad etc.; sino que, en un momento determinado las industrias que puedan acceder a un desarrollo industrial cuenten con una cierta protección comercial. Esto se plantea porque si bien la zona libre ha limitado el crecimiento de la industria no maquiladora, por otro lado, puede resultar un aliciente para competir en calidad y precio con las importaciones de la región. Esto podría ser benéfico, siempre y cuando, la industria no maquiladora contará con apoyos del gobierno mexicano en los rubros fiscales, crediticios y de comercialización.

Respecto a la integración de la producción de la zona libre al interior del país, cabe señalar que para favorecer la competitividad de las industrias mexicanas de la frontera norte, se les ha permitido producir con grados menores de integración, respecto a los exigidos en el resto del país, pero se les ha condicionado a no vender fuera de la franja fronteriza. Esto ocurre porque precisamente el factor competitivo (la importación libre de impuestos de los bienes intermedios y de capital) es considerado por los sectores productivos del centro del país, como desleal a su producción.³⁷ Ante tal situación, se ha establecido una

37. Los sectores productivos del interior del país no parecen comprender que el abastecimiento de materias primas o de insumos de parte de las industrias establecidas en la zona libre, se justifica por su escasez, lo cual ocurre debido a la nula producción regional o a la escasa producción del interior del país. Sin embargo, la carencia de tales insumos o materias primas, pueden también relacionarse con un desconocimiento de los

estructura de impuestos a la reexportación, es decir, al flujo de bienes manufacturados en la frontera para su venta en el interior del país, que junto con el subsidio del abasto a la frontera, desde el centro del país, han funcionado como una barrera a la comercialización de productos de la región (González, op. cit.). Tomando en cuenta estas limitaciones, es necesario replantear las reglas que rigen las relaciones económicas de la frontera con el interior del país. Lo cual significaría una alternativa para evitar que la situación descrita continúe limitando el desarrollo económico fronterizo. Así, con este replanteamiento:

(...) se podría resolver el permanente conflicto entre abasto y producción que ha inhibido la industrialización de la frontera, y controlar la competencia por recursos entre maquiladoras y plantas nacionales que han obstaculizado el crecimiento de la industria local (Ibid.).

Ante el relativo estrecho mercado interno de la frontera norte, la comercialización de la producción regional hacia al interior del país, representa una condición necesaria para fomentar el desarrollo económico regional. Cabe señalar que con la política de liberalización comercial, la producción que se comercializara desde la frontera norte, sería una forma de importación (de hecho así se le considera) que cumpliría los propósitos por los cuales se está desarrollando la política de liberalización. Es decir, que la comercialización de productos desde la frontera al interior del país, podría estimular la competitividad productiva.

Por otro lado, la crisis de 1982 y los efectos que provocó en la frontera norte, representó una coyuntura para modificar la política federal de desarrollo fronterizo.³⁸ Sin embargo, hasta antes de la formulación del Programa de Desarrollo Fronterizo, se mantuvo un programa de acción

recursos naturales en la región y su correspondiente explotación. Esta última actividad implica costos de producción, por lo cual, se prefiere la adquisición de la materia prima.

38. Con la devaluación del peso respecto al dólar, se manifestó una demanda insatisfecha de los consumidores fronterizos, ya que al disminuir su poder adquisitivo, orientaron su consumo en el mercado mexicano. Esto aunado a que algunos grupos sociales de los Estados Unidos, también prefirieron adquirir algunos productos de consumo básico en México. Este contexto abría la posibilidad de fomentar un desarrollo regional a través de actividades productivas. Sin embargo, esta reorientación de la política de desarrollo, se vio limitada por el incremento de los índices inflacionarios en la frontera norte.

inmediata que ignoró el contexto socioeconómico regional. En cambio, tal programa se concentró en la actualización de algunos de sus instrumentos de fomento económico, principalmente los de tipo comercial (Teutli, op. cit.).

Bajo este contexto, en el año de 1985 se dió a conocer el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte. Resulta notorio que a nivel propositivo se diga que este Programa es resultado de la "la articulación de políticas sectoriales que tienen un tratamiento regional específico". Sin embargo, en opinión de Jesús Tamayo, el Programa aludido "adolece de falta de especificidad". Es notorio que este programa respecto a otros que se han formulado, incluye tanto las actividades tradicionales como las de carácter productivo. También representa el primer programa del gobierno federal donde se manifiesta un enfoque integral que plantea un desarrollo armónico en lo social y económico (Teutli, op. cit.). No obstante, carece de una congruencia intesectorial que promueva un desarrollo sectorial equilibrado y que elimine el concepto de franja fronteriza en favor de una integración de doble vía (Ibid.). Con lo cual, se pueden originar oposiciones entre las políticas sectoriales, ya que a pesar de que es responsabilidad de tales sectores evitar que esas contradicciones ocurran, puede suceder que el proceso se lleve más tiempo del requerido y sus resultados sean reducidos (Ibid.)

Se ha insistido de alguna manera que la política de desarrollo fronterizo tropieza con un cierto desconocimiento veraz de la frontera norte. Esta situación se observa en el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, en donde se ignoran algunas características básicas de la frontera que tienen una influencia regional. Entre esas características resaltan las siguientes:

Las limitaciones que impone su territorio árido, cuando no desértico; el carácter de la minería, la agricultura y la ganadería, orientadas históricamente a los mercados estadounidenses; la integración legal o ilegal de buena parte de su población al aparato productivo agrícola, industrial y manufacturero de servicios estadounidenses; la presencia de los trabajadores transmigrantes; la frontera como trampolín para los trabajadores migratorios en tránsito hacia los Estados Unidos; la creciente influencia social y política de la actividad "maquiladora" y su falta de criterios de selectividad, sectoriales y regionales para con ella; regiones importadoras de bienes básicos, y exportadoras de servicios personales a las poblaciones estadounidenses vecinas y la presencia norteamericana en todos los poros de la vida social y económica (Tamayo, 1986).

Con estas limitaciones, parece difícil que una política de desarrollo fronterizo incorpore toda la problemática económica, política y social, que necesariamente una política de desarrollo debería de contener.³⁹ Sin embargo, es necesario conocer los elementos más importantes internos y externos que ejercen influencia en la frontera norte, e incorporarlos a las propuestas de política de desarrollo.⁴⁰

Esto resultaría viable, si más allá de la retórica, se concede realmente a la frontera la relevancia que tiene para el país. Con ello el objetivo sería impulsar un desarrollo económico integral, dada la imposibilidad de alcanzar tal meta a través de la industria maquiladora. No contemplar en esa perspectiva a la frontera norte, sólo dejaría el paso a establecer políticas de coyuntura que no ejercerían un impacto a largo plazo. De esta forma, es necesario trascender más allá de la retórica de la importancia de la frontera, e incorporar la problemática socioeconómica y política fronteriza, para con ello tratar de impulsar un desarrollo regional.

39. Jorge García Montaño (1984) concibe que las políticas de industrialización deben expresarse en un proyecto de desarrollo maduro, serio e independiente. Por ello, señala que ninguna política de industrialización a tomado en serio el desarrollo regional. En consecuencia, sostiene que, no habrá programas de industrialización fronteriza hasta que se contemplen los siguientes pasos: a) definición de una estrategia de desarrollo regional; b) definición y jerarquización de prioridades por ramas y regiones; c) definición de objetivos y metas por tiempo y escalas de áreas y regiones; d) instrumentación de objetivos generales en metas específicas y e) mecanismos de evaluación de políticas económicas.

40. Parece que el problema a plantear es qué y cómo se ha estudiado a la frontera norte en su dinámica nacional e internacional. A quienes toman las decisiones de política en nada les ayudan las visiones optimistas del crecimiento económico regional. En cambio, se requiere un conocimiento objetivo y un análisis crítico de la frontera norte y la voluntad política para incorporar tales diagnósticos en la formulación y ejecución de acciones.

BIBLIOGRAFIA

BARKIN, David, Crisis, tecnología y transformación industrial en la frontera norte, en Campo Libre: Journal of Chicago Studies, vol, núms 1-2, invierno-verano, 1984

BUSTAMANTE, Jorge A., La frontera norte de México, en Grandes Temas de la Política Exterior de México, PRI-Edit. FCE, México, 1983, 1a. ed.

CARRILLO H., Mario, Los fenómenos fronterizos México-Estados Unidos en el marco del análisis regional, en Mario Carrillo H., (comp), Teoría y política económica en el proceso de desarrollo, Universidad Veracruzana, Jalapa, Ver., 1984.

CARRILLO V., Jorge, transformaciones recientes en la industria maquiladora de exportación ¿una nueva fase?, en Cuadernos Semestrales: Estados Unidos: perspectiva latinoamericana CIDE, núm 20, 2o. semestre 1986.

del CASTILLO V. Gustavo, México, el GATT y la Cuenca del Pacífico: escenario del futuro, en El Cotidiano año, UAM-azcapotzalco, número especial 1, 1987, año 4.

CORONA R., Alfonso, Integración industrial en las regiones fronterizas del norte de México a la economía nacional, en Estudios Fronterizos, IIS-UABC, , año 1, núm 2, septiembre-diciembre, 1983.

FERNANDEZ S., José Luis, Un análisis de la política de industrialización fronteriza en el periodo 1965-1970, en ANUIES, Estudios Fronterizos, Primera Reunión de Universidades entre México y los Estados Unidos, México, 1981, 1a. ed.

-----, Algunas consideraciones sobre los programas de industrialización y comercialización fronteriza, sus efectos y perspectivas, en Roque González S., (comp), La frontera del norte: integración y desarrollo, El Colegio de México, México, 1981, 1a. ed.

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, México, 1985, 1a. ed.

GONZALEZ-ARECHIGA, Bernardo, Modernización industrial y crecimiento maquilador: resistencia a la recesión, en El Cotidiano, op. cit.

MENDEZ V., Sofía, Reflexiones sobre el desarrollo económico de la frontera norte, en Momento Económico, IIEc, UNAM, febrero, 1985, núm 14.

MENDOZA B., Eliseo, Historia de los programas federales para el desarrollo económico de la frontera norte, en Mario Ojeda G., (comp), Administración del desarrollo de la frontera norte, El Colegio de México, México, 1982, 1a. ed.

MUNGARAY L., Alejandro y MOCTEZUMA M., Patricia, La disputa del mercado fronterizo 1969-1983, en Estudios Fronterizos, op. cit., enero-abril, 1984.

TAMAYO S., Jesús, Frontera, política regional y políticas nacioanles en México, CIDE, Documentos de Trabajo, Serie de Programa de Estudios Regionales, marzo, 1986.

TEUTLI O., Guillermo, "La política federal de desarrollo fronterizo", ponencia del Coloquio: Agricultura, Economía y Sociedad en la Frontera México - Estados Unidos, IIS-UABC, Mexicali, B.C., diciembre, 1985.

URQUIDI L., Víctor y CARRILLO M., Mario, Desarrollo económico e interacción en la frontera norte de México, en Comercio Exterior, noviembre, 1985.

URQUIDI L., Víctor y MENDEZ V., Sofía, La importancia económica de la zona fronteriza del norte de México, en Foro Internacional, El Colegio de México, octubre-diciembre, 1975, núm 2.

EL IMPACTO POLITICO DE LOS FENOMENOS FRONTERIZOS Y DE LOS TEMAS DE LA RELACION POLITICA ENTRE MEXICO Y LOS UNIDOS

Este capítulo se compone de dos subcapítulos. En el primero que se intitula: Características del impacto político regional y nacional de los fenómenos fronterizos, se señalan algunas antecedentes teóricos acerca de estos fenómenos; además, se indica la importancia que han tenido los asuntos fronterizos para el gobierno federal; por último, se mencionan las características del impacto político que provocan tales temas. En el segundo subcapítulo denominado: Características del impacto político regional de los temas políticos, se elabora una breve introducción acerca de los impactos políticos que originan los temas políticos; posteriormente, se caracterizan esos impactos en la frontera mexicano-norteamericana.

- 5.1 Características del impacto político regional y nacional de los fenómenos fronterizos
- 5.1.1 Antecedentes

La hipótesis que orienta esta parte del trabajo plantea que la incidencia de los fenómenos fronterizos y de los temas políticos de la relación bilateral, se manifiestan diferente en los niveles nacional y regional respectivamente. Esto implica que el impacto político de un fenómeno fronterizo, no tiene la misma importancia a nivel nacional, que en la frontera norte. En cambio, un tema de la problemática política, sea la política interna, la migración, la política exterior o el narcotráfico, no repercute con la misma intensidad en la relación a nivel global que en la frontera.

Por otra parte, se entenderá por impacto político el efecto que ocasiona un fenómeno fronterizo o un tema político en el nivel de sus sociedades o a nivel gubernamental. Este efecto puede originar el conflicto o la cooperación entre ambos gobiernos o entre algunos grupos sociales. Asimismo, para determinar este impacto político se han encontrado con algunas limitaciones. Entre éstas resaltan la escasez de trabajos que consideren de manera explícita tal aspecto, o que analicen a algunos de los fenómenos fronterizos desde el enfoque de la relación bilateral a nivel de los gobiernos federales. Por esta razón, los planteamientos acerca de los impactos políticos tienen un carácter introductorio, pero, que proporcionan una base teórica -conceptual para un estudio más amplio.

Por otra parte, existen algunos antecedentes históricos que han puesto de manifiesto la importancia política y jurídica de algunos asuntos fronterizos, tanto a nivel regional como en el ámbito federal. Por ejemplo, el gobierno federal otorgó especial atención a los problemas del control del flujo del Río Bravo (1884-1933), la cuestión de El Chamizal (1864-1964), el conflicto por el reparto de las aguas internacionales (1895-1944) y la salinidad del Río Colorado (1961-1974). La divergencia en estos asuntos implicaron recursos compartidos entre México y los Estados Unidos, relacionados con la ecología, límites territoriales y recursos naturales. Asimismo, la importancia bilateral de estos asuntos, influyó para que el gobierno federal se haya responsabilizado de su manejo jurídico y político. De esto se puede inferir que, según la importancia que se atribuya a un tema fronterizo y el ámbito jurídico donde se ubique, corresponderá una mayor atención del gobierno federal.

5.1.2 La cultura

En el subcapítulo de la cultura de la frontera norte se señalaron las circunstancias por las que puede hablarse de una penetración y de un proceso de transculturación. Ahora en este inciso, se indicarán los tipos de impactos que originan ambos fenómenos y donde se incluye la influencia que ocasiona la participación de los grupos religiosos no católicos. Cabe señalar que se otorgará mayor atención a los impactos derivados del proceso de transculturación, por considerar que a través de este proceso, se puede comprender mejor la dinámica sociocultural fronteriza.

El impacto de la penetración cultural norteamericana no necesariamente debe limitarse al contexto de la frontera norte. Sin embargo, generalmente se ha dicho que en la frontera se manifiesta con mayor intensidad esa penetración cultural, dada la cercanía geográfica con los Estados Unidos. Este tipo de planteamientos tendrían algunas limitaciones, cuando existe una tendencia en México y en el resto del mundo, a identificar al proceso de modernización social con la sociedad norteamericana. De aquí que pueda decirse que, no únicamente en la frontera norte existe la influencia o penetración social de los Estados Unidos.

Entre los objetivos que buscaría alcanzar la penetración cultural norteamericana se encuentran los siguientes:

a) Estimular e inducir la formación de un conducta consumista en las masas, manipulando las preferencias y señalando un determinado perfil de consumo; b) Manipular la conciencia del país en lo ideológico y político de tal forma que el sistema capitalista en general, y los intereses políticos, ideológico y económicos de los Estados Unidos se vean reforzados y protegidos; c) Desnacionalizar la cultura nacional, destruir la cultura popular; d) Estimular la formación y consolidación de una ideología y un modo de vida en las clases dominantes internas y otros sectores de la pequeña burguesía, en el sentido de configurar mentalidades que consideren que sólo es posible el desarrollo y estabilidad del sistema a través de la alianza con el imperialismo (Castellanos y López y Rivas, 1979).

No se pone en tela de duda que tales objetivos orienten la penetración cultural, sin embargo, valdría la pena reflexionar en los siguientes aspectos:

¿ El Estado tiene la obligación de disminuir las tendencias consumistas de la sociedad?

¿ En qué medida ha regulado tales tendencias?

¿ El Estado manipula la conciencia ideológica y política nacional cuando desea fomentar un sentimiento de unidad nacional?

¿ Por qué se ha permitido que la mayor parte de los medios de comunicación masiva no difundan algunos rasgos de la cultura nacional?

¿ Por qué se ha fomentado la idea de que para salir de la crisis económica es necesario implantar medidas de las economías capitalistas desarrolladas?

¿ Bajo qué circunstancias existen similares intereses entre el Estado y el capitalismo norteamericano?

¿ En que medida el Estado ha limitado la capacidad de respuesta de la población ante las tendencias negativas que resultan de la penetración cultural?

Estos aspectos pueden indicar una atención particular al Estado. Sin embargo, se ha señalado que "no le toca al Estado crear cultura, pero que es indispensable que la promueva y la difunda porque no es monopolio de unos cuantos" (Salinas de Gortari, 1988). Resta señalar que la relación entre Estado y cultura ha sido poco estudiada en los trabajos de la cultura fronteriza.

Nuestra particular perspectiva vincula el asunto de la cultura de la frontera norte con la interrelación que suscita un proceso de transculturación. En ese proceso existen influencias socioculturales recíprocas, tanto positivas como negativas en la interacción social regional.

En la investigación de la cultura fronteriza se ha otorgado mayor atención a los impactos socioculturales provenientes de los Estados Unidos. Sin embargo, poca atención se ha concedido a los impactos que ha provocado la cultura mexicana en los Estados Unidos o a la existencia de impactos comunes en ambas sociedades. Entre algunos de los impactos binacionales, se encuentran el bilinguismo en el idioma, los lazos familiares que influyen para visitas recíprocas; la circulación y/o manejo de la moneda de ambos países; los programas de radio y televisión; eventos artísticos; la comida de ambos países; la adquisición de bienes de consumo y la asistencia a cursos académicos. Este tipo de interacción es imposible erradicarla, dado el tipo de vínculos establecidos por México y los Estados Unidos. Además, porque existe el argumento de que la "cultura nacional no puede ni debe prescindir de la cultura de las comunidades o de la universal, porque México es un resultado del diálogo permanente entre las culturas locales y las manifestaciones de otras latitudes".⁴¹ Esto permite plantear la necesidad del estudio y comprensión de las culturas regionales y nacionales de ambos países. Para ello, deben estudiarse los tipos de interacción sociocultural, con la idea de conocer la intensidad de la relación. Algunos de los problemas que se deberían considerar en el estudio de la interacción cultural fronteriza serían los siguientes:

¿ Cuáles son los aspectos positivos y negativos que ocasiona un proceso de transculturación?

¿ En qué clases sociales se manifiesta la transculturación?

¿ Han existido iniciativas de los grupos sociales mexicanos de ambos países para definir una interacción sociocultural formal?

¿ Cómo se podrían fomentar los aspectos positivos y disminuir los aspectos negativos de la transculturación?

En el supuesto de definir un proceso de transculturación formal, ¿cómo se identificaría a la población de la frontera norte y a los grupos de origen mexicano en los Estados Unidos?

¿ Qué implica la existencia de medios de comunicación masivos de México en algunos estados del sur de los Estados Unidos?

41. En el marco de la reunión sobre cultura e identidad nacional organizada por el IEPES del PRI, el entonces candidato presidencial, Carlos Salinas de Gortari declaró que: "El diálogo con otras culturas fortalece nuestra conciencia crítica y enriquece los modos de producción cultural; (...) cerrarse al mundo es tan absurdo como imposible. Los valores de México no se debilitarán por el contacto (...) por el contrario, hay mucho que ganar en los actuales procesos de comunicación " (Uno Más Uno, 2 febrero, 1988).

¿ De qué manera las radiofusoras culturales del lado mexicano han fomentado la transculturación?

¿ Cómo la prensa mexicana de la frontera norte ha estimulado la transculturación?

¿ Qué alcances tiene el hecho de que el gobierno mexicano organice algunos eventos para la población de origen mexicano en el centro del país y no en la frontera norte?

¿ Significan los Festivales del Día de la Raza una alternativa paara generar una transculturación positiva?

Impactos socioculturales de la participación de los grupos religiosos no católicos

Respecto a los impactos socioculturales que ocasiona la participación de los grupos religiosos no católicos en la frontera se pueden señalar los siguientes: En primer lugar, se encuentra la pérdida de rasgos de la identidad nacional, ya que algunos de esos grupos fomentan valores ajenos a la cultura nacional. Los trabajos de Víctor Clark (1987) han llamado la atención sobre tales efectos:

" (...) debe ser preocupante (...) la orientación de los grupos religiosos particulares, que en su ideología contengan conductas antinacionalistas; que vengan a sumarse la derecha, con actitudes de una derecha religiosa de la que aún poco conocemos (...) pero que realiza un trabajo callado, y efectivo a largo plazo con las clases populares principalmente, a través de una multiplicidad de prácticas sociales...

Otro impacto de estos grupos es el fomentar una actitud de despolitización en la población, por lo cual originan que sea pasiva, dependiente y resignada. Además, al proporcionar apoyos sociales a los grupos marginados, refuerzan las actitudes caciquiles de los líderes populares del PRI, ya que a éstos grupos les entregan los servicios para que organicen sus distribución (Ibid.).

De manera poco común se ha mencionado que el trabajo de estos grupos es "preparar el terreno (para) que los mexicanos que vivan en las zonas donde ejercen influencia, en un momento dado, demanden ser independientes y se nacionalicen estadounidenses" (La Jornada, 28 noviembre, 1987). Esta idea está relacionada con la perspectiva que plantea que los grupos religiosos aludidos son un instrumento de dominación de la penetración cultural norteamericana. Acerca de este tipo de impactos José Valderrey del Centro Coordinador de Estudios Ecuménicos, ha cuestionado que resulte singular que a estos grupos

religiosos se les acuse de fomentar actitudes negativas entre la población. Y sin embargo, en tantos años de trabajo ya podrían verse algunos resultados, por ejemplo, la división y enfrentamientos de comunidades, la destrucción de la cultura indígena y de la idiosincracia mexicana; aunque reconoce que tales efectos son difíciles de detectar. Por último, aclara que en otros países donde tienen alguna participación, el fenómeno de la negación de los símbolos patrios no se produce. Cabe destacar que si tales efectos no han ocurrido todavía, es porque dentro de la heterogeneidad de éstos grupos religiosos, existen grupos que cuestionan las prácticas de algunos líderes y por lo cual, éstos grupos representan un apoyo a las luchas campesinas o de los indígenas oprimidos.

Se ha creado un cierto consenso acerca de que algunos de los impactos que ocasiona la participación de estos grupos religiosos, se han incrementado por la atención que les ha otorgado la iglesia católica. Esta actitud denotaría la existencia de un conflicto entre esta iglesia y los grupos religiosos para ejercer o conservar una mayor representación religiosa. De esta manera, es necesario un mayor conocimiento de los tipos de impacto que provoca la participación de los grupos religiosos no católicos en la frontera. Algunos lineamientos de investigación serían los siguientes:

¿ Bajo que circunstancias puede señalarse que la acción de los grupos religiosos no católicos es una influencia o penetración cultural?

¿ Qué grupos fomentan actitudes negativas en contra de la identidad nacional?

¿ Qué diferencias existen entre los impactos que ocasiona la participación de los grupos religiosos en la frontera norte y en la frontera sur de México respectivamente?

¿ En qué clases sociales de la frontera norte se manifiestan los impactos de tales grupos?

¿ Existe alguna diferencia respecto al impacto que ejercen los grupos religiosos entre las distintas clases sociales?

¿ Qué actitudes ha mostrado la población de la frontera norte ante los impactos que determina los grupos religiosos en cuestión?

¿ Cuáles impactos resultan benéficos para el Estado?

¿ Existe una fuerte identidad nacional en la población de la frontera norte que disminuya los efectos negativos de la participación de los grupos religiosos?

¿ Se han efectuado acciones para tratar de restringir la transmisión de programas de radio y televisión en la frontera que difundan mensajes de estos grupos?

¿ En qué contexto se manifiesta una vinculación entre la Iglesia católica y el Estado para tratar de desprestigiar la influencia de los grupos religiosos?

¿ Todos los grupos religiosos no católicos que participan en la frontera provienen de los Estados Unidos?

¿ Bajo qué circunstancias sería un objetivo del gobierno norteamericano utilizar a estos grupos para lograr una mayor integración de México al país vecino?

¿ Qué sectores de los Estados Unidos tienen interés en fomentar impactos negativos utilizando a los grupos religiosos?

De lo antes expuesto, se puede señalar que la influencia de valores ajenos a la cultura nacional y que en algunos casos repercute en un proceso de desnacionalización, si se considera la participación de los grupos religiosos no católicos, son los dos impactos más importantes que se originan como producto del relación sociocultural entre México y los Estados Unidos.

Este tipo de impactos no ha provocado un conflicto a nivel gubernamental entre ambos países. Lo cual no descarta la existencia de divergencias latentes, ya que ante la imposibilidad de regular los mecanismos y los contenidos de comunicación binacional, se prefiere que continúe el libre flujo de intercambios socioculturales, con sus consiguientes efectos positivos y negativos.

Además, debe tomarse en cuenta que al ubicarse el proceso de transculturación en un orden social y no propiamente de índole política, origina mayores efectos a nivel de las sociedades civiles y no directamente en los gobiernos. Sin embargo, ante el constante deterioro de algunos valores de la cultura nacional debido a la intensidad del proceso de transculturación en su forma negativa, el Estado tendrá que ejercer una mayor participación en el asunto. Esto no necesariamente llevaría a un conflicto con los Estados Unidos. Ya que México cuenta en este aspecto, con una mayor independencia para ejercer una política cultural.

5.1.3 La política de desarrollo económico

En el subcapítulo de la política de desarrollo económico de la frontera norte se indicaron las características generales de tal política. Asimismo, se

prestó mayor atención a la política de fomento a la industria maquiladora, porque a través de esta industria, el gobierno mexicano ha centrado su política de desarrollo económico fronterizo. Por ende, al ser el propio gobierno quien directamente formule y desarrolle esa política, entonces su impacto político a nivel de los gobiernos nacionales no provoca efectos negativos, ya que existe una cierta conciliación binacional en torno a la importancia de la industria maquiladora.

Sin embargo, al no existir necesariamente tal consenso a nivel de las clases sociales de ambos países, por consecuencia, el impacto político de la industria maquiladora se manifiesta con mayor intensidad a nivel social. Por ello, en este ámbito, algunos sectores mexicanos se han pronunciado en contra de los efectos negativos que ha ocasionado la política de fomento a esta industria. A su vez, en los Estados Unidos algunos sectores han criticado que el traslado de alguna ramas industriales a México ha originado una pérdida de empleos. Esta justificación ha influido para que se trate de evitar las inversiones en esta actividad en México, por lo cual, se han propuesto iniciativas en el Congreso norteamericano en ese sentido. De esta manera, estas tendencias representan el impacto político-económico más importante que provoca la industria maquiladora en la relación bilateral.

Entre los antecedentes para tratar de formular en los Estados Unidos ciertas tendencias proteccionistas en la industria maquiladora, se encuentran las audiencias públicas convocadas por la Comisión de Aranceles en mayo del año de 1970. Estas audiencias se efectuaron a petición del presidente Richard Nixon, con el objeto de conocer los efectos que ocasionaban las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00 en el empleo y la balanza de pagos. En ese sentido, la posición del sector obrero norteamericano sobre la fracción 807.00 se resumía así:

Origina un pequeño resquicio en la estructura impositiva en beneficio de las empresas trasnacionales con sede en los Estados Unidos; Fomenta la exportación creciente de capital estadounidense, originando desequilibrios en la balanza de pagos; Constituye un estímulo financiero a la producción externa vendida propiamente en los Estados Unidos y por último, es uno de los factores explicativos del deterioro del monto y composición de la balanza comercial de los Estados Unidos (Fernández, 1981:240).

Asimismo, debe anotarse que en 1974 se presentaron dos proyectos de ley comercial (Mill y Burke-Harke), que también proponían eliminar el tratamiento especial de la industria maquiladora. Sin embargo, para evitar que se derogaran las

fracciones arancelarias se creó el Comité para la Producción Compartida en el año de 1976; organismo que está integrado por las empresas que tienen coinversiones en la industria maquiladora. Por ejemplo, durante la 10a. Reunión Anual de este Comité, se manifestó el gran interés que tienen las industrias norteamericanas por ampliar e iniciar inversiones en el rubro maquilador. Por su parte, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos se comprometió en el evento aludido, a continuar otorgando promoción a la industria. En concreto, esta instancia organizaría un evento denominado (Expo-Maquila) en diciembre de 1986 (Secretaría de Relaciones Exteriores, 1987). Sin embargo, este evento no lo pudo organizar el Departamento de Comercio debido a la presión que ejercieron algunos sectores productivos norteamericanos a través de sus representantes en el Congreso. Estos sectores que fomentan estas tendencias son los vinculados a las industrias básicas (calzado, acero, textiles, compañías independientes de petróleo, automotriz, comunicaciones, eléctrica y electrónica)

Asimismo, a petición de algunas de estas industrias se han efectuado dos audiencias públicas sobre la industria maquiladora. La primera audiencia fue convocada por el Subcomité de Estabilización y el Comité de Asuntos Bancarios, Financieros y Urbanos en noviembre de 1986; en cambio, la segunda audiencia fue propuesta por el Subcomité de Comercio, Transporte y Turismo en diciembre de 1986. En ambas audiencias el asunto principal que se cuestionó fue el hecho de que el Departamento de Comercio haya sido el promotor del evento "Expo-Maquila 1986". Otros aspectos tratados en las mencionadas audiencias fue la crítica que formularon los sectores afectados contra la administración del presidente Reagan. A quien se acusó de defender únicamente los intereses de las empresas transnacionales, los grandes bancos y a la industria maquiladora. En cambio, los representantes del Departamento de Comercio y del Comité para la Producción Compartida, insistieron en las ventajas de la segmentación y de la relocalización industrial como alternativas para incrementar la competitividad de la economía y coadyuvar a mantener el empleo (Ibid.).

Por su parte, la AFL-CIO a través del sindicato de trabajadores eléctricos ha sostenido que por la subcontratación se han perdido cerca de 300 mil empleos directos en los Estados Unidos y por cada puesto de trabajo creado en el exterior se pierden uno en este país (González y otros, 1987). Esta estimación debe verse en términos relativos, porque si en una región se pierden empleos, en otra pueden crearse otros trabajos.

En términos macroeconómicos, se concibe que el fomento a la industria maquiladora en el exterior contribuye al déficit comercial de los Estados Unidos, ya que se tienen que pagar salarios por uso de servicios productivos y de transporte, la compra de insumos y el pago de impuestos. Este argumento también debe observarse de manera relativa, porque ya se ha señalado en otra parte del trabajo, los impactos positivos del fomento a esta industria por industriales norteamericanos en México. Incluso el valor total de la subcontratación (suma de servicios de transformación mexicanos, partes externas y ganancia neta en el exterior) es superior a los 6 mil millones de dólares, de los cuales cerca de 4.5 millones se destina a las empresas extranjeras (González, 1987:48). De aquí se deduce que, es mínima la absorción de ingresos por parte de los sectores productivos nacionales, es decir, el grado de integración económico nacional. Ya que todavía es preponderante la participación que tienen las empresas norteamericanas en las actividades de servicios bancarios, seguros, comercialización, diseño, investigación y capital (Ibid).

A raíz del debate suscitado en los Estados Unidos sobre la industria maquiladora ubicada en México se han propuesto otros estudios acerca de su funcionamiento. Por ejemplo, el Comité de Operaciones del Gobierno de la Cámara de Representantes, solicitó a la Comisión de Comercio Internacional que realizará una investigación general sobre el impacto del programa de maquiladoras en el empleo en los Estados Unidos. Asimismo, a petición del Subcomité de Comercio Exterior del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, se inició un estudio sobre la utilización de las fracciones arancelarias y sus efectos económicos. Cabe señalar que este estudio lo está desarrollando la Comisión de Comercio Exterior de los Estados Unidos (Secretaría de Relaciones Exteriores, op.cit.). Algunos resultados preliminares de esta investigación indican que el bajo nivel de salarios en México, es el atractivo principal para la instalación de esta industria. Incluso se advierte que a pesar de eliminarse las fracciones arancelarias, las empresas estadounidenses mantendrían sus plantas debido a los bajos costos de producción que existen en México. También se indica que en el caso de Texas, se crearon más de 22 mil puestos de trabajo para recibir los embarques de partes y piezas procedentes de la industria maquiladora establecida en México (Uno Más Uno, 30 enero, 1988). Además, según este estudio, las importaciones provenientes de las zonas libres crecieron 2.5 veces más rápido que el resto de las importaciones que los Estados Unidos que tuvieron un auge entre 1980 y 1986. Por ejemplo, en 1986 cerca de la tercera

parte de las importaciones que los Estados Unidos recibieron fueron provenientes de la industria maquiladora (Excélsior, 6 febrero, 1988).

A partir de la discusión que se suscitó entre algunos sectores de los Estados Unidos y el Congreso norteamericano, se han planteado algunas propuestas para restringir el establecimiento de la industria maquiladora. La propuesta que más ha recibido atención consiste en la eliminación de las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00.⁴² Esto implicaría suprimir la excepción del pago de impuestos a las partes y componentes que salen temporalmente de los Estados Unidos para su transformación. Con la desaparición de las fracciones, se tendría que pagar un impuesto sobre el valor total de las partes, que sería menor al 6%, (el promedio ponderado de los aranceles que establecen los Estados Unidos).

El comportamiento que tendrían los salarios con una modificación de las fracciones arancelarias no provocaría un gran efecto negativo para México. Porque los salarios en los Estados Unidos son más altos que en México, lo cual aunado al promedio de aranceles que imponen los Estados Unidos, originaría que todavía fuera factible el establecimiento de ciertas ramas de la industria maquiladora en México.

La política impositiva beneficiaría en parte al Departamento del Tesoro, ya que éstos ingresos no representarían una aportación sustancial para la reducción del déficit fiscal. En cambio, quienes resultarían afectados serían los consumidores al tener que incrementarse el precio de los productos debido al arancel. Por su parte, los empresarios se perjudicarían si los precios de los artículos no son modificados para tratar de mantener una posición competitiva (Dehesa, 1987:159).

Otra limitación que tendría la derogación de las fracciones arancelarias, esta relacionada con el hecho de que no toda las empresas que tienen inversiones en la industria maquiladora utilizan tales fracciones. Esto significa que, existen maquiladoras que utilizan las ventajas que ofrece el régimen de importación temporal para la

42. Otras propuestas consisten en la imposición de un gravamen menor al correspondiente a la clasificación arancelaria del producto; la ampliación de las regulaciones de la cantidad del Sistema Generalizado Preferencias a las maquiladoras o aplicar barreras cuantitativas similares a las que existen en el Acuerdo Multifibras; finalmente, establecer aranceles compensatorios en casos de competencia salarial desleal. Las características particulares de estas propuestas pueden observarse en el Artículo de Bernardo González-Aréchiga y otros, Proteccionismo en Estados Unidos y maquiladoras en México: hacia un debate internacional, en Comercio Exterior, noviembre, 1987.

exportación, pero manejan artículos que no califican para las ventajas que ofrecen las fracciones. En otro extremo, existen empresas que sin tener el registro de maquila utilizan los beneficios de las fracciones arancelarias (González y otros, op.cit.).

La derogación de las fracciones no necesariamente reduciría por completo la competencia que ofrece la ventaja de los salarios en México. Por lo cual, no resultarían beneficiados los sindicatos que favorecen las restricciones a la subcontratación. En cambio, quienes se favorecerían serían los grupos de presión representantes de las empresas que compiten directa o indirectamente con los productos maquilados en el extranjero. De esto puede deducirse que, una restricción o derogación de las fracciones no reduciría completamente la subcontratación en la industria maquiladora. Además, los posibles efectos de una derogación o modificación de las fracciones arancelarias no perjudicaría a todas las ramas de la industria maquiladora. En consecuencia, sus efectos deben ubicarse por rama industrial y tipo de producto.

Cabe agregar que la modificación arancelaria, podría provocar un incremento de las exportaciones de la industria maquiladora desde México hacia otros países. Es decir, ya no se destinarían los productos de esta industria a los Estados Unidos, sino que ahora se exportarían directamente desde México. Esto implicaría terminar el proceso productivo de algunas ramas industriales en México, lo cual podría incrementar las operaciones de la industria maquiladora en territorio nacional. Esta situación podría ser complementada por una política de fomento a esta industria. Lo cual, paralelo a las ventajas que ofrece la subcontratación, podría originar un nuevo crecimiento de la industria maquiladora, a pesar de las tendencias proteccionistas que desean imponer algunos sectores norteamericanos.

Otro contexto que podría repercutir para que en los Estados Unidos se impusieran ciertas tendencias proteccionistas, está relacionado con la participación del Japón en la industria maquiladora de la frontera norte. Es probable que bajo esta circunstancia, la administración del presidente Bush si apoye las acciones proteccionistas. O en su defecto, se trate de presionar indirectamente a México, para que limite la participación japonesa o de otros países de la Cuenca del Pacífico.⁴³

43. El ex-embajador de los Estados Unidos en México, Charles J. Pilliod, señaló que la participación japonesa en la industria maquiladora podría originar consecuencias políticas en la relación México-Estados Unidos (Uno Mas Uno, 16 octubre, 1987). A su vez, el director general del Servicio de Comercio Exterior, declaró que la participación del Japon

La preocupación que se percibe en ciertos sectores norteamericanos de la participación japonesa, se puede observar en el hecho de que el Congreso norteamericano ya efectuado algunas investigaciones de la influencia del Japón en la industria maquiladora mexicana. Por ejemplo, en un estudio elaborado por un Subcomité de la Cámara de Representantes se señalaba entre otros aspectos que:

Desde hace dos años Japón ha puesto la mira en México. Entre las compañías se encuentran Sanyo, Matsushita y Hitachi que están en expansión y construyen nuevas fábricas en Ciudad Juárez, Tijuana y Mexicali. En los próximos años realizarán grandes inversiones. Actualmente sólo están instaladas 15 empresas japonesas, la mayoría de las cuales tiene operaciones con subsidiarias de Estados Unidos (La Jornada, 27 mayo, 1987).

En cambio, se afirma que para febrero de 1988 existían 26 empresas maquiladoras en la frontera norte, cuya inversión se estimaba en 795 millones de dólares, de una inversión total de Japón en México de cerca de 19 mil millones de dólares (Excélsior, 10 febrero, 1988).

Uno de los propósitos de la política de fomento a la industria maquiladora del gobierno mexicano es tratar de reducir la dependencia económica con los Estados Unidos. Por ello, se ha estimulado una diversificación de las inversiones o coinversiones en esta industria, bajo este contexto se ubicaría el apoyo que se ha otorgado a Japón. Sin embargo, esta política de diversificación podría contar con algunas limitaciones en el corto y mediano plazo, esto es, tendencias proteccionistas por parte de los Estados Unidos. En este contexto, una alternativa para disminuir o eliminar las posibles restricciones, consistiría en una negociación política-económica entre México y los Estados Unidos y/o una negociación directa entre los Estados Unidos y Japón.

Por lo antes expuesto, el impacto político de la industria maquiladora en la relación México-Estados Unidos tiene mayores consecuencias negativas para México. Esto ocurre debido a la preocupación de algunos sectores norteamericanos por los aparentes efectos negativos que provoca el traslado de algunas ramas industriales hacia México. Cabe señalar que esta preocupación aún no se manifiesta a nivel del Ejecutivo norteamericano, ya que en

representa un asunto político serio (Excélsior, 12 diciembre, 1987).

este nivel se tiene conocimiento de las ventajas que origina la subcontratación en México. Lo cual no debería influir para seguir basando el desarrollo económico fronterizo en esta industria, porque desde el punto de vista económico y político, es una actividad vulnerable y que no garantiza un desarrollo regional.

Para concluir, se puede anotar que el fenómeno de la industria maquiladora tiene un mayor impacto político a nivel regional que a nivel de los gobiernos nacionales. Sucede esto, a pesar de que es en el nivel gubernamental donde se formula la política de la industria maquiladora. En el ámbito regional, se manifiesta un mayor impacto político porque en este nivel, la industria aludida ejerce sus impactos económicos (crecimiento del empleo, pagos por sueldos y salarios, etc.). En cambio, a nivel de los gobiernos nacionales no se manifiestan directamente esos impactos.

Sin embargo, en caso de que se llegaran a establecer restricciones a la exportación de productos maquilados, no parece que esta situación provoque un conflicto político a nivel gubernamental. Se plantea esto, en función de los estrechos intereses económicos que vinculan a los empresarios de la industria maquiladora con los gobiernos de ambos países. En cambio, la participación económica del Japón en la industria maquiladora, podría originar que los Estados Unidos ejercieran algún tipo de presión hacia México. Esta acción buscaría el propósito de restringir la influencia japonesa a áreas no prioritarias para los Estados Unidos. O en su defecto, implicaría algún otro tipo de presión, que probablemente provoque cierto deterioro en la relación.

5.2 Características del impacto político regional de los temas políticos
5.2.1 Aspectos preliminares

En el capítulo del estado de la relación política entre México y los Estados Unidos se reseñó el carácter político de la relación. Ahí nuestro objetivo era identificar los diferentes temas políticos que caracterizaron la relación a nivel de los gobiernos federales. Tales temas fueron el sistema político y económico mexicano, la política exterior mexicana hacia Centroamérica, la migración y el narcotráfico respectivamente. Cada uno de estos temas tuvo su propia problemática y por lo cual, se dió pie a señalar tanto en México como los Estados Unidos, que el estado de la relación política aparecía como conflictivo. A pesar de que por ejemplo, el Presidente norteamericano haya mostrado una actitud de apoyo a las posiciones que asumía el gobierno mexicano o que no haya avalado las críticas que formulaban algunos sectores de su país.

Tomando en cuenta estos elementos, en este capítulo se caracteriza el impacto político que ocasionaron los temas de la relación en la frontera norte de México. Es decir, se desea conocer qué tipo de repercusiones políticas originó en la frontera, la divergencia o la cooperación de la relación a nivel de los gobiernos federales.

Se parte del supuesto de que la problemática política no repercute con la misma intensidad en la frontera norte. Esto puede suceder porque a nivel regional, los temas políticos no adquieren una gran importancia o porque participan otros sectores o grupos a nivel nacional. De aquí que se infiera que, si a nivel nacional existe tensiones o conflictos en algún tema bilateral, ésta divergencia no necesariamente se manifestará con las mismas características en la frontera mexicano-norteamericana. Por lo tanto, cuando se menciona que la coyuntura de la relación bilateral atraviesa por un mal momento, esto debe contemplarse en función del tipo de tema, del nivel de la interacción y el grupo o sector donde se manifiesta el problema.

Estos aspectos nos parecen de suma importancia, ya que usualmente se ha tendido a generalizar el conflicto o la cooperación, a todos los niveles o sectores donde puede manifestarse la relación bilateral. No obstante que, el impacto de la divergencia política a nivel de los gobiernos federales no tiene las mismas repercusiones en el ámbito regional. Lo cual ocurre principalmente, porque en este nivel existe otro tipo de interacción social y cuyo actores tienen diferentes prioridades de política o de acción.

Además, porque en este ámbito no parece existir un adecuado conocimiento de los Estados Unidos desde el enfoque ideológico de la política exterior mexicana.⁴⁴ Lo cual podría repercutir en una escasa o nula conciencia de lo que implica política y socialmente, la vecindad norteamericana y por ende, la relación bilateral.

5.2.2 El sistema político y económico mexicano

La inestabilidad de la economía mexicana provocó de alguna manera una crisis de legitimidad del sistema político mexicano y con ella, un cuestionamiento de las prácticas políticas del Estado mexicano. Los antecedentes de la crisis se remontan a los periodos de 1976 a 1977 y de 1981 a 1983 y de 1985 hasta 1987 respectivamente. Los impactos económicos de los dos últimos periodos de la crisis en la frontera norte, se relacionan principalmente con la devaluación y sus efectos colaterales. Es decir, un incremento del proceso migratorio hacia la frontera norte y una fuga de capitales; ingresos que en parte se han destinado a la adquisición de bienes raíces o a depósitos bancarios en algunos estados del sur de los Estados Unidos. Asimismo, la crisis económica ha provocado ciertos efectos políticos. Entre los cuales cabe destacar, la crítica de algunos grupos económicos o sociales hacia el centralismo del gobierno federal.

Otro impacto político derivado de la crisis se vincula a un cambio en las preferencias partidistas de algunos sectores sociales de la frontera, favoreciendo al Partido Acción Nacional (PAN). Cabe señalar que esta repercusión no debe contemplarse como causa-efecto, sino que además del aspecto económico, existen factores políticos, sociales e ideológicos que influyeron en el cambio de orientación política. Además, este fenómeno partidista no representa una tendencia general en el conjunto de la frontera norte, sino que ubica en ciertos estados y municipios. Asimismo, la percepción regional de la crisis económica nacional, no se manifiesta de manera homogénea en el conjunto de las clases sociales de la frontera norte. Esta situación se presenta porque cada clase social cuenta con una cierta percepción de

44. Se define el enfoque ideológico de la política exterior mexicana a partir de lo que representan los principios de la no intervención, la soberanía de los pueblos, el derecho a la autodeterminación de los pueblos entre otros, que históricamente han dado sustento a la relación de México con los Estados Unidos. Asimismo, tal parece que estos principios no forman parte de una conciencia social fronteriza y con ello, de su relación con los Estados Unidos. A pesar de que la frontera norte tuvo una participación histórica decisiva en ciertos momentos de la vida nacional.

la crisis, lo que no impide que éstas clases en su conjunto, cuenten con una visión más o menos coherente de la causas y efectos de la inestabilidad económica.

Por otra parte, el impacto político regional que originó la discusión de la política interna de México en la relación, tuvo que ver con la supuesta participación de los Estados Unidos en los procesos electorales de algunos estados de la frontera. Esto representaba una forma de influir en la correlación de fuerzas internas, para lo cual se favorecía al PAN. Con ello, se trataba de apoyar un bipartismo ante la falta de legitimidad del PRI.

Los factores que dieron pie a señalar la participación de los Estados Unidos se vincularon a la difusión que otorgaron algunos medios de difusión masiva de ese país del proceso electoral. Además, a las iniciativas que formularon algunos senadores norteamericanos en el sentido de ejercer algún tipo de influencia en el propio proceso electoral; por último, la actitud crítica que asumió el ex-embajador John Gavin acerca de las elecciones.

Sobre estos factores es pertinente señalar algunos aspectos. En primer lugar, históricamente los Estados Unidos han otorgado atención a México y que a su vez, tal actitud se incrementó debido a la crisis de la economía mexicana. En este contexto de inestabilidad, algunos sectores norteamericanos se manifestó una preocupación acerca de la estabilidad social y política de México. Situación que nos parece normal, dado el tipo y la intensidad de los intercambios entre ambos países. Bajo este contexto, debe ubicarse la atención que otorgaron algunos medios de difusión masivo. Por lo cual, no parece válido afirmar que la cobertura que concedieron dichos sectores, tenía el propósito de alterar la estabilidad política interna. De ahí que, nos parezca erróneo plantear una vinculación estrecha entre los intereses de los medios de comunicación y del gobierno norteamericano; porque en el caso de los medios, cuentan con una cierta independencia en sus tareas y en los fines que persiguen.

Respecto al interés o intento de algunos senadores norteamericanos de presionar a México, cabe anotar que, no se duda que esas presiones existieron; ésto hecho nos parece válido dada la multiplicidad de intereses que representan los legisladores. Asimismo, en la actitud de los legisladores influyó su tradicional antagonismo con el Poder Ejecutivo para tener mayor influencia en la formulación y ejecución de la política exterior. Por último, debe comprenderse que en la toma de decisiones del sistema político y de la política exterior norteamericana, existe una heterogeneidad de

actores que representan distintos y hasta opuestos intereses. Con estos factores que se han enunciado, no se pretenden descartar las acciones emprendidas por ciertos sectores de los Estados Unidos, sino que se desea dejar claro que, tales acciones deben ubicarse dentro de un marco general.

A nivel regional fueron principalmente dos las acciones que influyeron para concebir en ciertos sectores mexicanos, que se pretendía alterar la política interna nacional y con ello, favorecer al PAN. En primer lugar, el senador por Arizona, Dennis DeConcini propuso en junio de 1986 dos proyectos de resolución sobre las elecciones de julio de ese año. Su primera propuesta, la fundamentaba con la descripción de relatos periodísticos sobre irregularidades en las votaciones de 1985 y donde expresaba el deseo del Senado para que esas acciones no se repitieran. Las implicaciones de esta propuesta consistían en el envío de dos peticiones, una al Presidente y otra al gobierno de México. En la primera petición, se solicitaría al Presidente que se respetara su palabra de velar por la limpieza del proceso electoral y de "abrir el sistema unipartidista de México a mayores libertades democráticas en las próximas elecciones municipales y estatales". En la segunda petición se instaba al gobierno a que nombrara un cuerpo independiente de ciudadanos (representantes de todos los partidos políticos) con el "propósito de evaluar" y monitoriar objetivamente esas elecciones. En cambio, en la segunda resolución que fue presentada después del reconocimiento del triunfo oficial del PRI en Chihuahua, se instaba al presidente Reagan a discutir con el presidente De la Madrid el tema del fraude de las elecciones (González, 1987:243). En opinión de Wayne A. Cornelius (1987), el Senado no actuó en la primera resolución porque se involucró en asuntos legislativos de mayor prioridad, por ejemplo, la propuesta de la ley de inmigración Simpson-Rodino.

La segunda acción se relacionó con la visita que un grupo de panistas hicieron al senador Jesse Helms, a quien le presentaron informes, dudas y expectativas del proceso electoral de Chihuahua (La Jornada, 21 de agosto, 1986). Cabe mencionar que la visita fue desaprobada por el entonces presidente del PAN a nivel nacional, Pablo E. Madero.

Desde nuestro punto de vista tratar de vincular el activismo político alcanzado por el PAN en algunos estados de la frontera norte con la influencia de ciertos sectores norteamericanos o propiamente, de la cultura política de los Estados Unidos, significa marginar las manifestaciones políticas regionales, que demandaban un cambio en las

prácticas electorales del gobierno. Una relación de esa índole, trae como consecuencia, una simplificación en el análisis y por lo cual, se concluye erróneamente, que en la sociedad fronteriza existe una tendencia hacia la "derechización" política.

A partir de la influencia de los Estados Unidos en la política interna de México, se ha planteado que esta actitud podría provocar que los cambios políticos que requiere el país, se vean retardados, porque el Estado no permitiría que desde el exterior, le sugieran o le impongan, determinadas políticas. Una interpretación de este tipo, sería una limitación para la modernización política que requiere el Estado en la coyuntura actual.

Los anteriores impactos políticos se ubican a nivel de las clases sociales y no a nivel de los gobiernos estatales. Sin embargo, tales impactos tuvieron una incidencia indirecta en el nivel gubernamental, -principalmente en el lado mexicano-. Ya si bien los planteamientos político-sociales se dirigían al gobierno federal, quienes tuvieron que hacer frente a tales pronunciamientos fueron los gobiernos estatales y locales.

Este impacto político regional y nacional podría disminuirse en la medida en que los sectores de los Estados Unidos dejarán de concederle importancia a la política interna mexicana y que en consecuencia, evitarán incluirlo como un tema de la relación bilateral. Sin embargo, no cabe esperar que se disminuya tal atención anteponiendo únicamente una postura ideológica, ya que como se ha señalado, los Estados Unidos dejarán de considerar el tema de la política interna, cuando concebían que ya no les puede afectar negativamente. Una alternativa para llegar a este punto, se presentaría cuando el gobierno respete la voluntad popular y acepte una mayor apertura política. De esta forma, podría crearse un cierto consenso social que tendría mayor sustento popular y que sería la base de una postura político-ideológica del gobierno ante los Estados Unidos. Esta posición al contar con tal legitimidad social, evitaría que se percibiera que el cambio de actitud del gobierno está en relación a la postura asumida por los sectores norteamericanos.

Sin embargo, el problema de fondo es conocer si el gobierno tiene la voluntad política de orientar un cambio de esa índole o si por el contrario, prefiere mantener una postura nacionalista que carece de legitimidad social.

Por otra parte, los gobiernos estatales o locales al estar sujetos políticamente a las decisiones del centro, carecen de una verdadera autonomía política. Por lo

cual, a pesar de que existan demandas para que exista un cambio en las formas de gobierno y de sus actores políticos, este cambio es difícil que se presente. Este contexto político regional permite que algunos medios de difusión o sectores norteamericanos concedan cierta atención y formulen algunas críticas, las cuales si en ocasiones no se manifiesta explícitamente, existen y potencialmente podrían dar a paso a las tensiones o conflictos. En función de esto, el gobierno debería comprender que la correlación de fuerzas políticas nacionales y regionales ya no favorece las formas de poder absoletas y que impiden el avance de la democracia. Por ello, estimular el desarrollo de la democracia electoral y social, representa una base objetiva para disminuir las actitudes o posiciones que asuman algunos sectores de los Estados Unidos.

5.2.3 La política exterior de México hacia Centroamérica

El tema de la política exterior de México hacia Centroamérica ha sido materia de discusión en la relación política. En especial, durante los años de 1979, de 1981 hasta 1984 y en 1987 respectivamente, tal tema ha sido tomado en cuenta por ambos gobiernos.

Los puntos de vista opuestos que tienen los gobiernos nacionales en torno a las causas y alternativas de solución al conflicto, no han provocado un conflicto a nivel de los gobiernos estatales. Esto ocurre porque en el caso mexicano, los gobiernos estatales no tienen competencia jurídica en la formulación y ejecución de la política exterior. En cambio, los gobiernos estatales de los Estados Unidos cuentan con algunas prerrogativas para ejercer cierta influencia en la toma de decisiones de política exterior. En el caso mexicano, la incapacidad de formular y desarrollar acciones o políticas vinculadas con el exterior, ha llevado a los gobiernos estatales fronterizos, a asumir posiciones meramente ideológicas en sus relaciones con los Estados Unidos.

Tal actitud parece positiva, pero el problema se presenta cuando los gobiernos estatales también difunden los principios de la política exterior con un sentido retórico, que resulta insuficiente para establecer una posición crítica o de negociación ante los Estados Unidos. De ahí que se perciba en ciertos sectores mexicanos conservadores que, el nacionalismo es una forma natural y espontánea de oposición a los Estados Unidos. Incluso se ha llegado al extremo de concebir -erróneamente-, que ser nacionalista implica ser antinorteamericano. El problema consiste en la percepción que se tiene de los Estados Unidos

y en el deseo de algunos grupos mexicanos de continuar manteniendo una postura nacionalista, "antiimperialista" contra los Estados Unidos, que puede ser propensa a caer en el populismo.

No obstante, las limitaciones que tienen los gobiernos estatales en política exterior, las características de los impactos políticos de la política mexicana hacia Centroamérica, representan el contexto para una mayor ingerencia de los gobiernos fronterizos en acciones externas. Esta propuesta no está en función de que los efectos del tema bilateral hayan deteriorado la relación política regional. Por el contrario, puede decirse que en términos generales, a nivel de los gobiernos estatales se han evitado los conflictos, prevaleciendo en cambio, acciones de cooperación en un clima político de cierta cordialidad. El problema se presenta cuando se formulan en el Congreso norteamericano o en Poder Ejecutivo norteamericano una serie de medidas o acciones que afectan directa o indirectamente a la frontera mexicana. Por ello, los gobiernos estatales fronterizos deberían de contar con un conocimiento preciso de la toma de decisiones de la política exterior y del sistema político norteamericano. Esto permitiría la posibilidad de ofrecer respuestas adecuadas a los efectos políticos o de otra índole, provocados por los Estados Unidos o por la propia relación bilateral.

Los impactos políticos que han tenido escasa relación con la posición asumida de México en Centroamérica, pero que en ciertos sectores mexicanos se consideró que si tenían tal vínculo son la "operación interceptación" y la formulación de leyes inmigratorias norteamericanas. En nuestra perspectiva estos dos impactos no se consideran como una consecuencia de la política exterior, ya que cada tema tiene su propia problemática y que responde a una serie de intereses que a veces son contradictorios entre sí.

Por último, cabe señalar que a nivel de las clases sociales, la justificación político-ideológico de la política de México hacia Centroamérica, no parece que haya fomentado una cierta concientización de los efectos de la política de los Estados Unidos hacia Centroamérica. Lo cual parecería indicar la escasa importancia que tiene el tema de Centroamérica entre la población fronteriza, a pesar de la vecindad geográfica con los Estados Unidos.⁴⁵ Este hecho

45. En la frontera sur de los Estados Unidos algunos grupos sociales y organizaciones civiles han criticado la política de los Estados Unidos hacia Centroamérica. Este activismo no ha ejercido una gran influencia entre la población fronteriza mexicana, de ahí que los niveles de concientización político-social de algunos grupos sociales de esta región se deban contemplar en términos relativos. Sin embargo, cabe hacer notar que en el

podría estar relacionado a que la población fronteriza desconoce los antecedentes que dan sustento a los principios de la política exterior mexicana.⁴⁶ Lo cual en parte nos parece contradictorio, dada la relevancia histórica que ha tenido la frontera norte en su relación con los Estados Unidos. Además, por lo que representa la frontera por sí misma, es decir, como un espacio donde se manifiestan con mayor intensidad la relación bilateral.

5.2.4 La migración de mexicanos-indocumentados hacia los Estados Unidos

El tema de la migración desde hace varios años ha provocado divergencias en la relación bilateral. La causa principal de las tensiones o conflictos, tienen que ver entre otros aspectos, con las políticas inmigratorias formuladas en los Estados Unidos. Por ello, los efectos económicos y políticos que pueden causar esas políticas para México, representan los impactos que se consideraran.

Estos impactos políticos consisten en los efectos que provocan las expulsiones de mexicanos indocumentados en la frontera y la violación de los derechos civiles de los mexicanos que pretenden internarse a los Estados Unidos por parte de la Patrulla Fronteriza.

En primer lugar, un número alto de expulsiones de indocumentados de los Estados Unidos hacia México, originaría una serie de efectos sociales y económicos, que hasta ahora, no parece que se hayan presentado en gran magnitud.⁴⁷

estado de Baja California se han efectuado algunos eventos de carácter político y artístico en donde se ha criticado la participación de los Estados Unidos en Centroamérica.

46. Llama la atención que hasta hace pocos años, las autoridades educativas mexicanas hayan establecido cursos de la historia de cada estado en las escuelas primarias. En el caso, de los estados fronterizos, esta tarea reviste singular importancia debido a la vecindad con los Estados Unidos. Por igual, en otros niveles educativos deberían impartirse cursos de la Historia de los Estados Unidos o de la relación entre ambos países. Esta tarea es sumamente importante para ir forjando en la juventud fronteriza una cierta orientación nacionalista libre de prejuicios, que sentaría las bases de un conocimiento objetivo de la relación bilateral.

47. Es usual que al formularse una propuesta de inmigración en los Estados Unidos, se perciba en México que ésta propuesta causará un número alto de expulsiones de mexicanos indocumentados, lo cual provocaría una serie de efectos socioeconómicos internos. Realmente, esto puede suceder, pero como lo plantea Manuel García y Griego (1985), las repercusiones deben considerarse a partir de la magnitud y rapidez de la reducción de la corriente migratoria.

Esta situación ocurre porque la mayor parte de los indocumentados expulsados de los Estados Unidos, no permanecen por largo tiempo en la frontera, ya que se regresan a sus lugares de origen o reinciden en su intento de emigrar al país vecino. En el supuesto de que permanecieran en la frontera norte, no se puede afirmar que se conviertan en delicuentes debido a su condición socioeconómica, por el contrario, es probable que ingresen a lo que se ha llamado "economía subterránea".

Por otro lado, el hecho de que un gran número de indocumentados solicitarán protección jurídica al amparo del Derecho Migratorio norteamericano, en especial, respecto al derecho de audiencia de deportación, podría disminuir el número de expulsiones; acción, que provocaría un potencial impacto político regional. Este impacto ocurriría en el supuesto de que los consulados de México en los estados fronterizos del sur de los Estados Unidos, tuvieran una mayor participación en la defensa jurídica y política de los mexicanos indocumentados.⁴⁸ Tal hecho no sería bien visto en algunos sectores de los Estados Unidos, a pesar de que existen las bases jurídicas para tal participación.⁴⁹

48. Un posible obstáculo a tal actividad consiste en que los miembros del servicio exterior mexicano, tienen prohibido "intervenir en asuntos internos y de carácter político del Estado donde se hallen conisionados o en los asuntos internacionales del mismo que sean ajenos a los intereses de México" (Diario Oficial, 6 enero, 1982, art. 42). Sin embargo, pueden realizar actividades de carácter político en la medida en que lo autorice la misión diplomática correspondiente o directamente la Secretaría de Relaciones Exteriores. Prueba de ello es que los últimos años, ésta Secretaría ha encomendado a los consules en los Estados Unidos una mayor participación en la defensa de los indocumentados

49. En territorio norteamericano el indocumentado tiene derecho al "debido proceso de la ley", a pesar de que haya ingresado de manera ilegal al país. Esto significa que tiene derecho a una audiencia antes de ser deportado. Bajo esta situación legal, el indocumentado cuenta con otros derechos al momento de estar en la audiencia de deportación. Por ejemplo, contar con un abogado en su representación, guardar silencio y esperar que el SIN aporte las pruebas que comprueben su condición de ilegal, el derecho de presentar sus argumentos y cuestionar a los testigos utilizados en sus contra. Además, en el supuesto de que el indocumentado solicite tal audiencia, regularmente se establece una fianza para que quede en libertad hasta el momento en que se celebra la audiencia. Asimismo, el presunto indocumentado cuenta con el derecho de solicitar al juez de inmigración que reviese la fianza determinada por el agente de inmigración. Finalmente, al celebrarse la audiencia de deportación, el indocumentado cuenta con el derecho de suspender tal proceso, si demuestra ante el juez que ha permanecido continuamente en los Estados Unidos por un tiempo mínimo de siete años; que su expulsión traería graves consecuencias para sí mismo o su familia y que su moral no es impugnabile.

Otro impacto político producido por la migración de mexicanos indocumentados, consiste en la violación de algunos de sus derechos civiles cuando pretenden internarse a los Estados Unidos. Esta situación se manifiesta principalmente en los actos de violencia (agresiones físicas, malos tratos y blear) de algunos agentes de la Patrulla Fronteriza. Tales acciones han sido difiles de erradicar o disminuir, ya que no existen los medios adecuados para disminuirlas o sancionarlas.⁵⁰ Sin embargo, da la impresión que no se ha actuado con mayor voluntad para denunciar jurídicamente tales violaciones, porque quizá se piense en las dificultades administrativas que implica una denuncia. Además, puede existir el temor del gobierno mexicano de participar en cuestiones internas de los Estados Unidos, porque daría pie a que este país también "interviniera" en México. No obstante que el fenómeno migratorio tiene un carácter bilateral.

Sin embargo, dada la frecuencia de las agresiones físicas a los indocumentados, particularmente en la zona fronteriza, el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores estableció un mecanismo de seguimiento con el Departamento de Estado norteamericano, para tratar las denuncias por agresiones. Para llevar a la práctica tal acuerdo, se nombraron respresentantes del Departamento de Estado y de la embajada de México en los Estados Unidos, quienes rendirán un informe cada dos meses.

Para concluir con este aspecto, se debe destacar que el impacto político de la migración en la relación gubernamental en la frontera, no provoca efectos negativos que pudieran disminuir la cooperación y la armonía que caracteriza la relación. Esta situación se presenta porque a los gobiernos estatales de México no les corresponde directamente atender el asunto de la migración. Sin embargo, esta limitación jurídica, no debería ser un obstáculo para que los gobiernos estatales desantendieran un tema como la migración, que es de gran importancia en la relación bilateral.

En suma, la relevancia que para México representa la migración de mexicanos indocumentados, debería repercutir en una mayor capacidad de negociación para disminuir y evitar los impactos políticos negativos. Donde la voluntad política y una coordinación adecuada entre los gobiernos estatales de la frontera norte con las instancias federales relacionadas

50. Esta fue la conclusión a la que llegó la United States Commission Civil Rights, en un informe intitulado: The Tarnished Golden Door: Civil Rights Issues in Immigration. Washington Government Printing Office, 1980.

con el asunto de la migración, en el nivel regional y nacional, y, con los Consulados de México en los Estados Unidos, representa una alternativa para disminuir el impacto político que ocasiona la migración en la frontera mexicano-norteamericana. Asimismo, otra condición para lograr reducir estos impactos, consiste en que tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales, entiendan el contexto político-jurídico que adquiere el asunto de la migración en los Estados Unidos y sus efectos para México. De lo contrario, no se obtendrán resultados satisfactorios para México.

5.2.4 El narcotráfico

El asunto del narcotráfico adquirió un fuerte impacto político en la relación bilateral a partir del año de 1985. Esta situación se presentó cuando los Estados Unidos llevaron a cabo la segunda "operación interceptación" en la frontera norte. Esta acción al igual que la primera operación efectuada en 1969, buscaba el propósito de que el gobierno mexicano tuviera una mayor participación en el combate al tráfico de drogas.

El impacto político que provocó esta medida en la relación a nivel de los gobiernos estatales, consistió en una cierta conciliación de intereses para criticar tal acción.⁵¹ Asimismo, los efectos económicos que podría originar la mencionada operación, fueron el principal argumento de los gobiernos estatales para oponerse a dicha medida. A diferencia de otro tipo de impactos, en el caso de la "operación interceptación", los gobiernos estatales criticaron esta medida. Esta actitud quizá se debió a las repercusiones inmediatas que la medida provocaba para su estado y en la relación con los Estados Unidos. Por ello, se podría anotar que, a medida que una acción o efecto de la relación bilateral repercute directamente en los estados fronterizos, los gobiernos estatales tendrán que ejercer una mayor participación para tratar de disminuir tales impactos.

51. Por ejemplo, los alcaldes de Ciudad Juárez, Chih. y de El Paso, Tex., enviaron una carta a las autoridades migratorias de los Estados Unidos para pedirles la suspensión del control (Uno Más Uno, 20 febrero, 1986). También la Coalición de Congresistas de la Frontera integrada por legisladores republicanos y demócratas mostró la disposición de enviar al presidente Reagan una carta donde planteaban su inconformidad por la medida (La Jornada, 22 febrero, 1985). Finalmente, se difundió que las Cámaras de Comercio de California y Arizona se reunirían para discutir la forma de poner fin a las rigurosas revisiones (Uno Más Uno, 24 febrero, 1985)

Otro tipo de repercusiones que provocó la medida fue un incipiente actitud "nacionalista", en el sentido de no acudir a los Estados Unidos; esta acción se denominó "operación dignidad" y se llevó a cabo particularmente en Ciudad Juárez Chih. Además, como producto de la medida, el turismo norteamericano disminuyó, ocasionando ciertas pérdidas económicas a este sector. A lo cual coadyuvó el hecho de que algunos sectores de los Estados Unidos, plantearan la posibilidad de advertir a los turistas de su país de los peligros de viajar a nuestro país. Esta acción no fue bien vista en el ámbito regional, por lo cual, la relación a nivel de las clases sociales se mostró tensa. Sin embargo, en el ámbito gubernamental esta tensión no se puso de manifiesto.

Entre los impactos políticos que provocó el narcotráfico se encuentran, las propuestas de perseguir la policía norteamericana aviones de presuntos narcotraficantes en territorio norteamericano y la propuesta de militarización de la frontera sur de los Estados Unidos. En el caso de la primera propuesta, tal acto implicaría una violación a la soberanía nacional, porque a pesar de contar con el permiso del gobierno mexicano, en ocasiones sería difícil distinguir entre los aviones que transportan droga y las avionetas de particulares. Esta situación daría pie a tensiones y conflictos entre ambos gobiernos y al interior de sus sociedades. Por estas razones, parece difícil que el gobierno mexicano acepte una propuesta de este tipo, dadas sus implicaciones políticas y jurídicas.

En cambio, la propuesta de militarización de la frontera sur norteamericana, se ha planteado por algunos sectores norteamericanos como una alternativa para disminuir o erradicar el contrabando de drogas y, para evitar la migración ilegal de México hacia los Estados Unidos respectivamente. Dicha medida implica una voluntad política del gobierno norteamericano para actuar de manera decisiva en contra del narcotráfico y de la migración. Esto a su vez, representa un cambio en los grados de correlación de las fuerzas internas de los Estados Unidos, lo que incrementaría la importancia que tienen ambos asuntos en ese país.

Uno de los primeros antecedentes de una propuesta de militarización de la frontera sur se remonta al año de 1953, cuando el procurador de Justicia de los Estados Unidos, Herbert Brownell sugirió que la Guardia Nacional participara en la frontera de California para detener la migración de indocumentados. La medida no se llevó a la práctica porque el entonces embajador de los Estados Unidos en México, Francis White expresó su preocupación sobre las implicaciones que originaría el uso de la Guardia (García y

Griego,1988). Posteriormente en el año de 1983,se dió a conocer que aviones de la Fuerza Aérea AWACS habían comenzado a sobrevolar la frontera sur de los Estados Unidos. En esta acción participaban la CIA, la Guardia Nacional y la DEA. Asimismo,se rumoró que el gobierno federal establecería un sofisticado radar para detectar a narcotraficantes que pretendieran cruzar la frontera (Jamail,1985:118). A su vez,el gobernador de Texas,Bill Clements,propuso de nuevo militarizar la frontera,ya que en su opinión,se solucionaría el tráfico de drogas hacia su país (Excélsior 17 mayo,1986). Tal propuesta se formuló en el marco de las audiencias convocadas por el senador republicano Jesse Helms.

La militarización de la frontera sur de los Estados Unidos tiene algunas limitaciones de orden jurídico y político. En el primer caso,el Acta de Posse Comitatus de 1878 aprobada a principios de la Reconstrucción,prohíbe al ejército hacer cumplir una ley civil,esto es,una ley que provenga del Congreso norteamericano. Por esta razón,los militares no pueden ser juzgados en cortes civiles. También debe considerarse que en el supuesto de que algún ciudadano norteamericano y en general,cualquier extranjero,se viera afectado por las labores que efectuara el personal militar podría entablar una demanda por violación algún derecho civil. Esta situación provocaría serios conflictos debido a la contraposición de intereses entre las leyes civiles y las militares.

Además,parece difícil que los Estados Unidos se decidan a militarizar su frontera con México debido a los efectos políticos que una medida de esa índole provocaría. Por ejemplo, a nivel interno,seguramente existiría una fuerte oposición de los sectores y grupos económicos trasnacionales fronterizos. Además,los gobernadores de la frontera sur de los Estados Unidos se opondrían a semejante medida,ya que afectaría negativamente sus relaciones con sus homólogos mexicanos.⁵² Por último,en algunas instancias del Ejecutivo

52. Es notorio que cuando se manifiestan divergencias en la frontera mexicano-norteamericana como producto de decisiones o conflictos de los gobiernos federales,los gobiernos fronterizos generalmente optan por mantener una actitud de conciliación en la solución de los conflictos. Por ejemplo,en una reunión de la Comisión Sonora-Arizona,el entonces gobernador de Arizona,Evan Mecham elogió los apoyos del gobierno de Sonora para erradicar el narcotráfico (Excélsior,6 diciembre,1987).A su vez,los procuradores generales de Justicia de los estados de California,Arizona y Nuevo México,John Van de Kamp,Bot Corbin y Hall Straton respectivamente,apoyaron los esfuerzos del gobierno mexicano para combatir el narcotráfico (Excélsior,26 mayo,1988).

norteamericano quizá se rechazaría la medida, pues repercutiría en el estado de la relación política con México.

No obstante la existencia de esta actitud conciliatoria, también es posible que se presenten tensiones o conflictos entre los gobiernos estatales. Esto ocurre debido a la importancia política y social que tiene el narcotráfico y por el papel que representa la frontera norte, como un de puente de la droga hacia los Estados Unidos.⁵³ Para finalizar, debe destacarse que los impactos políticos regionales del narcotráfico continuarán teniendo importancia, ya que es probable que los Estados Unidos formulen acciones más drásticas para disminuir el problema. Bajo este contexto, los gobiernos estatales fronterizos deberán contar con un mejor conocimiento del asunto.

53. En el sector gubernamental de los Estados Unidos, se ha reconocido explícitamente, la importancia que tiene la frontera en relación con el narcotráfico. Por ejemplo, el secretario de Tesoro adjunto para asuntos policiales, Francis Keating, declaró que según informaciones de inteligencia, el narcotráfico era uno de los principales problemas fronterizos; a su vez, el supervisor de Aduanas, John Little comparte tal opinión.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR Z., Adolfo, Relaciones México-Estados Unidos: lo que el huracán reveló, en Excélsior, 23 septiembre, 1988.

BUENO M., Gerardo, "La frontera y las relaciones entre Estados Unidos y México; una perspectiva mexicana", s/f

BUSTAMANTE, Jorge A., La conceptualización y programación del desarrollo de la zona fronteriza del norte de México, en ANUIES, Estudios Fronterizos, Primera Reunión de Universidades de México y los Estados Unidos, México, 1981.

-----, "Frontera norte, integración nacional y política exterior", ponencia para el Tercer Coloquio Nacional de Estudios Fronterizos, El Colegio de México, México, 3-4 diciembre, 1984.

-----, Frontera norte: autonomía municipal, en Excélsior, 28 abril, 1986.

-----, Frontera norte: decidir en lo que nos afecta, en Ibid., 25 julio, 1988.

-----, Frontera norte: gobernadores de aquí y de allá, en Ibid., 20 febrero, 1988.

-----, Frontera norte: política exterior de facto, en Ibid., 15 febrero, 1988.

-----, Frontera norte: realidad contra retórica, en Ibid., 2 febrero, 1987.

CASTAÑEDA, Jorge A., Más allá de los principios: México en el mundo, en Nexos, febrero, 1987, núm 110.

CHABAT, Jorge, El papel del legislativo en política exterior: las reuniones interparlamentarias, en Carta de Política Exterior Mexicana, año VI, núm 2, abril-junio, 1986.

CRAIG, Richard, Operación intercepción: una política de presión internacional, en Foro Internacional, El Colegio de México, México, 1981, núm 2 (86).

FAGEN R., Richard, La política de las relaciones México-norteamericanas, en Carlos Tello M. y Clark Reynolds, Las relaciones México-Estados Unidos, Edit. FCE-El Trimestre Económico, México, 1981, 1a. ed.

GARCIA Y GRIEGO, Manuel, La necesidad de buscar una nueva forma de pensar sobre el problema de los indocumentados en los Estados Unidos, en Senado de la República-UNAM, Audiencia Pública: Trabajadores Migratorios (comp), mayo, 1985.

GARCIA Y GRIEGO, Manuel y GINER, Francisco, ¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas inmigratorias estadounidenses?, en Manuel García y Griego y Gustavo Vega C. (comps), Anuario México-Estados Unidos, 1984, El Colegio de México, México, 1985.

GARZA E., Humberto, Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México, en Foro Internacional, op. cit. abril-junio, 1984, núm 4.

GONZALEZ-ARECHIGA, Bernardo y otros, Proteccionismo en Estados Unidos y maquiladoras en México: hacia un debate internacional, en Comercio Exterior, noviembre, 1987.

GONZALEZ G., Guadalupe, El problema del narcotráfico en el contexto de la relación entre México y los Estados Unidos, en Carta de Política Exterior Mexicana, CIDE, año V, núms 2-3, abril-septiembre, 1985.

HANSEN, Niles, The nature and significance of transborder cooperation in the Mexico-U.S. borderlands: some empirical evidence, en Journal of Borderlands Studies, vol I, no 2, 1986.

HERZOG, Laurence A., Transboundary policy options for the San Diego-Tijuana region, Center for U.S. Mexican Studies, UCSD, La Jolla, Ca., Monograph Series no. 9, 1986.

JAMAIL, Milton H., De facto rules along the United States-Mexican border, en Mario Miranda y James W., Wilkie (ed), Reglas del juego y juego sin reglas en la vida fronteriza, ANUIES, México, 1985.

MARTINEZ, Oscar J., Mexico's northern frontier and the national political system: accommodation to changing realities, en The Mexican-Forum, El Foro-Mexicano, december, 1982.

RAMOS G., José María, "La migración y el narcotráfico en la frontera mexicano-norteamericana: algunas repercusiones jurídicas y políticas", Programa de Maestría en Estudios México-Estados Unidos, UNAM, Acatlán, 1988.

RICO F., Carlos F. "Vulnerabilidad y poder en las relaciones México-Estados Unidos: una introducción al estudio de la capacidad negociadora global del gobierno norteamericano", Tesis de licenciatura, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1980.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, "Relaciones económicas México-Estados Unidos", México, 1987.

STODDARD, Ellwyn R., Structural and functional approaches to border policymaking: viewing the United States-Mexico border as divisive barrier or integrative system, en Oscar J. Martínez y otros (eds), Una frontera, dos naciones: implicaciones de las políticas y solución de los problemas, ANUIES-PROFMEX, México, 1988. 1a. ed.

TAMAYO S., Jesús, Los indocumentados expulsados: un hipotético escenario regional derivado de la mayor actividad de la policía fronteriza estadounidense, en Carta de Política Exterior Mexicana, CIDE, año VI, núm 3, julio-septiembre, 1986.

CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se anotan algunos aspectos básicos acerca de los objetivos e hipótesis de investigación que orientaron este trabajo. Asimismo, se indican algunas perspectivas de los fenómenos fronterizos y de los temas de la relación política binacional.

Los objetivos de investigación eran cuatro fundamentalmente, primero, explicar los elementos que componen la relación entre México y los Estados Unidos; segundo, caracterizar el estado de la relación política entre ambos países en el periodo de 1981 a 1987; tercero, plantear un marco socioeconómico y político de los fenómenos de la cultura y la política de desarrollo económico de la frontera norte; por último, determinar los impactos políticos de los fenómenos fronterizos sujeto de estudio y de los temas políticos de la relación bilateral en la frontera mexicano-norteamericana y a nivel de los gobiernos federales.

A su vez, se plantearon dos supuestos que estaban vinculados con los anteriores objetivos, el primero de ellos indica que, las características que presenta el estado de la relación política a nivel de los gobiernos federales entre México y los Estados Unidos, no se mantiene uniforme en cada año del periodo, debido al contexto político-económico interno de cada país y por la naturaleza de la relación. En cambio, en el segundo supuesto se plantea que los impactos de los fenómenos fronterizos y de los temas políticos de la relación bilateral se manifiestan de una forma diferente en la frontera mexicano-norteamericana y a nivel nacional respectivamente.

La lógica de nuestra exposición para sustentar o refutar los dos supuestos se relacionaron con los siguientes elementos: en el caso de la primera hipótesis, era necesario describir el estado de la relación política para con ello confirmar o no, que las características de esa relación tenían un carácter uniforme. De aquí también se denotaría si en efecto, el contexto político-económico interno de cada país influía en la relación política binacional. Además, para explicar tal carácter político, era necesario conocer algunos elementos teóricos que condicionan y explican la relación bilateral.

Las consideraciones más importantes de la anterior hipótesis son las que a continuación se exponen: El estado de la relación política durante el periodo de 1981 a 1987 no se manifiesta uniforme; si entendemos a esta condición como una actitud política de cooperación o de divergencia política predominante en cada año del periodo de estudio.

Sin embargo, si se le otorga otro sentido al carácter uniforme, se puede observar que en efecto, la relación política muestra una uniformidad en las actitudes políticas que oscilan entre la divergencia y la cooperación. Tal situación puede contemplarse en un mismo tema de la relación, en un año determinado y por ende, en el transcurso del periodo de estudio.

Esta actitud política es evidente en algunas características que presentan los temas de la relación política. Por ejemplo, en el tema del sistema político y económico mexicano, fue notorio que a raíz de las crisis, en algunos sectores norteamericanos se haya observado cierta preocupación de las repercusiones que dicho contexto podría tener para los Estados Unidos. Bajo esta situación, algunos legisladores o instancias del Poder Ejecutivo norteamericano plantearon la necesidad de que los Estados Unidos tuvieran una mayor ingerencia en la vida económica y política de México. A partir de lo cual, podrían -en su opinión-, modificar la actitud del gobierno mexicano hacia una posición semejante o conservadora respecto a algunos asuntos de la agenda bilateral. Sin embargo, a pesar de estas propuestas, el Poder Ejecutivo norteamericano y especialmente, el presidente Reagan, no fueron partidarios de desarrollar una política de presiones hacia el gobierno mexicano. Por el contrario, los Estados Unidos favorecieron una actitud de apoyo, de cooperación, con la idea que la divergencia política bilateral no trascendiera a otros temas de la relación y además, porque se considera que una actitud política conciliatoria estimula paulatinamente, una mayor coincidencia de objetivos bilaterales.

Este planteamiento se puede constatar en la posición del Poder Ejecutivo respecto a la crisis económica mexicana. Bajo esta situación, los Estados Unidos otorgaron una serie de créditos financieros al gobierno mexicano o en su defecto, este país influyó para que los gobiernos financieros internacionales, concedieran otros créditos o aceptarían renegociar la deuda externa mexicana. Esta posición norteamericana es visible en los años que van de 1982 a 1983 y de 1985 a 1987 respectivamente. Empero, cabe destacar que los anteriores apoyos en ningún momento tuvieron como objetivo solucionar los factores estructurales que originan la inestabilidad económica. Por el contrario, se orientaron a disminuir los efectos económicos de corto plazo que la crisis estaba originando y que podrían llegar a afectar las relaciones económicas bilaterales. Sin embargo, desde otro punto de vista, estos apoyos determinaron una posición menos crítica del gobierno mexicano respecto al conflicto de Centroamérica; tema que es uno de los más relevantes para los Estados Unidos.

Por otra parte, también se observó esta actitud política oscilatoria en el tema de la política interna de México. Este asunto no forma parte propiamente de la agenda bilateral, pero fue incluido por algunos sectores norteamericanos, ya que se percibió que podría tener ciertos efectos para los Estados Unidos. En este tema también puede observarse el hecho de que algunos legisladores o instancias del Poder Ejecutivo y ciertos medios de difusión masiva de los Estados Unidos, hayan criticado la corrupción y la falta de democracia electoral del sistema político mexicano. Este tipo de planteamientos fueron señalados por el entonces embajador John Gavin y en los artículos del periodista Jack Anderson. Cabe señalar que estos puntos de vista se difundieron con mayor frecuencia durante los procesos electorales. Sin embargo, estas posiciones en ningún momento fueron avaladas por el presidente Reagan y como puede observarse durante el año de 1987, fue un tema donde el gobierno se mostró complacido del carácter de la política interna mexicana. Esto significa que, aún se percibe en el sistema político mexicano una cierta viabilidad política para garantizar la estabilidad sociopolítica interna. Empero, estas posiciones que muchas veces se caracterizan por una cierta retórica, dan pie a que en el gobierno norteamericano exista, implícitamente, una preocupación de las limitaciones y alcances del sistema político mexicano en un contexto de crisis económica.

Asimismo, en las posiciones de México y de los Estados Unidos sobre el conflicto de Centroamérica, se observa la actitud que va de la cooperación al conflicto. Por ejemplo, en un principio, algunas instancias del Poder Ejecutivo norteamericano expresaron puntos de vista opuestos a la política exterior mexicana hacia Centroamérica. Posteriormente, ante la dificultad de conciliar ambas posiciones y ante los efectos que estas actitudes estaban provocando en otros temas de la relación bilateral, se optó por un cierto respeto mutuo de sus distintas posiciones y en otros casos, se delegó el asunto en las reuniones entre ambos Presidentes. Finalmente, dada la inestabilidad económica mexicana y la dificultad para solucionar el conflicto, el gobierno mexicano optó por una política exterior menos crítica hacia Centroamérica; prefiriendo apoyar las iniciativas de otros grupos de negociación y manteniendo a su vez, su propia posición.

También en el asunto del narcotráfico se puede observar esta actitud uniforme que osciló entre el conflicto y la cooperación. Por ejemplo, a raíz del secuestro y asesinato de un agente de la DEA en México, se propusieron en el Congreso norteamericano algunas medidas como respuesta a este hecho. Además, se planteó el deseo de que el gobierno mexicano

ejerciera una mayor participación en el combate al narcotráfico. Estas acciones fueron apoyadas de alguna u otra forma por el Ejecutivo norteamericano. Posteriormente, en 1986 a raíz de las discusiones sobre el narcotráfico efectuadas en el marco de las audiencias convocadas por el senador Helms y del establecimiento de la ley antidrogas, la discusión del narcotráfico se tornó conflictiva. Sin embargo, para el año de 1987 ambos gobiernos llegaron a algunos acuerdos de cooperación para combatir el narcotráfico y además, ciertas instancias del Poder Ejecutivo respaldaron las acciones del gobierno mexicano contra el narcotráfico. Esto fue evidente en el caso de la certificación otorgada por el presidente Reagan a México, lo cual ocurrió a pesar de las críticas formuladas por el senador Helms. Aquí se observa de nuevo la disposición política del presidente Reagan para evitar un mayor deterioro en la relación, para favorecer en cambio, una actitud que fomenta la cooperación bilateral.

Por último, en el tema de la migración de mexicanos indocumentados las divergencias que han sido comunes a lo largo de la historia inmediata de la relación, continuaron creando ciertos conflictos y por lo cual, fueron escasos los acuerdos bilaterales. Los factores que provocan estas tensiones o conflictos se relacionan con las propuestas de política inmigratoria. Estas propuestas tienen la finalidad de regular el flujo migratorio de mexicanos indocumentados para adaptarlo a las necesidades de la economía regional norteamericana. Sin embargo, en México se ha percibido que tales propuestas de política inmigratoria buscan el propósito de presionar a México, pues se cree, que con esas políticas ocurrirá una expulsión masiva de indocumentados. Empero, como se anotó oportunamente, ese no es el objetivo del gobierno norteamericano, ya que hasta ahora carece de voluntad política, de los recursos humanos y materiales y de los elementos jurídicos que en su conjunto, puedan incidir en un alto número de expulsiones.

De lo anterior se desprende que, en los temas que componen la relación política existe una uniformidad que se caracteriza por espacios de cooperación y de divergencia. Situación que puede explicarse por dos factores: primero, el contexto político-económico interno y la propia naturaleza de la relación bilateral. Acerca del primer factor, se señaló la importancia del aspecto económico como condicionante de la relación política. Es decir, aquí se sostiene que la crisis económica mexicana ha implicado una mayor atención del gobierno norteamericano hacia México. Lo cual ha traído como consecuencia, que existan al interior de los Estados Unidos dos tipos de propuestas. En la primera, se estima

conveniente aprovechar la vulnerabilidad económica de México, para acercar a este país a una posición semejante a la de los Estados Unidos en ciertos temas bilaterales. En cambio, la segunda postura, no favorece tales presiones, porque podrían ocasionar efectos negativos para México y por ende, en la propia relación; en consecuencia, se propone apoyar al gobierno mexicano y que a partir de esta ayuda, paulatinamente se pueda contar con la cooperación de México.

A su vez, el carácter político de la relación también puede explicarse por la naturaleza de la relación bilateral. Esto significa que, la heterogeneidad de actores políticos que existen en el proceso de la toma de decisiones del sistema político o de la política exterior norteamericana, influyen para que se presenten divergencias o espacios de cooperación. Por igual este carácter de la relación determina que existan diferentes temas bilaterales, con contenidos propios y con sus actores correspondientes, que en su conjunto, impiden tener una relación que se caracterize predominantemente por el conflicto o el acuerdo bilateral. Por este contexto, estudiar únicamente la relación México-Estados Unidos a nivel de los gobiernos federales, representa uno de los parámetros más importantes de la relación política, ya que define la orientación general de la relación, más no el conjunto de las relaciones bilaterales.

Esta orientación política se caracteriza por la influencia que ejerce el Congreso en el sistema político y en la política exterior y a su vez, en la relación que sostiene con el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos. Son dos las características básicas que definen la relación del Congreso con el Ejecutivo. El primer rasgo consiste en su relativa independencia política del Congreso para oponerse a iniciativas o acciones del Ejecutivo; el segundo rasgo plantea que las acciones de los legisladores norteamericanos están basadas en la necesidad de atender las demandas de sus electores, que bien pueden estar basadas en necesidades reales o en prejuicios de clase.

En el caso del Poder Ejecutivo, éste cuenta con una serie de prerrogativas que favorecen la supremacía del Presidente respecto al Congreso, pero que dadas ciertas condiciones jurídicas y políticas, impiden un exceso del poder presidencial. Cabe destacar que el Poder Judicial de los Estados Unidos tiene un papel relevante en regular la relación entre el Congreso y el Ejecutivo y además, en vigilar el respeto a los derechos civiles de la sociedad. El conocimiento de esta individualidad e interacción de instancias es sumamente relevante para comprender la divergencia y la cooperación de la relación política. Ya que

generalmente desde la perspectiva mexicana, un conflicto bilateral está determinado por una acción o política específica de los Estados Unidos; en donde se contempla a los Estados Unidos como un todo y por ende, donde supuestamente existe un consenso sociopolítico. Esta percepción del gobierno mexicano que puede responder a la necesidad de crear una actitud nacionalista, continuará impidiendo que se alcancen mayores beneficios o que se reduzcan los efectos negativos de la relación con los Estados Unidos. Por igual, esta percepción representa otra limitación para formular y desarrollar una nueva posición o actitud política hacia los Estados Unidos, y, que responda a la naturaleza de la relación bilateral.

Esta naturaleza de la relación bilateral esta compuesta por otros factores que provocan tensiones y conflictos. Por ejemplo, debe destacarse que al contar ambos países con distintas etapas y contenidos de formación y desarrollo social, económico, político y cultural, repercute en sus acciones. Además, en cada tema de la relación existen diferentes asuntos que involucran a su vez, aspectos socioeconómicos y políticos y donde a su vez, tienen alguna participación actores gubernamentales y no gubernamentales, que pueden ubicarse en los niveles local, estatal y nacional. Esta situación repercute en la complejidad de la relación bilateral e influye para que las tensiones y conflictos sean inevitables. Por todo lo antes expuesto se concluye en que, el carácter de conflicto y cooperación donde osciló la relación política durante el periodo de estudio, responde al contexto político-económico interno de cada país, a las características del proceso de la toma de decisiones del sistema político y de la política exterior norteamericana y por último, al carácter de la relación bilateral.

El segundo supuesto de este trabajo plantea que, los impactos políticos de los fenómenos fronterizos sujetos de estudio y los temas de la relación política binacional, se manifiestan en la frontera mexicano-norteamericana y a nivel nacional de una forma diferente en cada uno de éstos ámbitos. Para sustentar este planteamiento, fue necesario conocer algunos antecedentes de la importancia que tiene la frontera en la relación bilateral. Además, se anotaron las características básicas de los fenómenos fronterizos de la cultura y la política de desarrollo económico, para con ello, conocer el tipo de impactos que éstos dos fenómenos provocan en la relación bilateral, sea a nivel de los gobiernos estatal y federal. Asimismo, partiendo de las características que presentaron los temas políticos de la relación (sistema político y económico mexicano, la política

exterior de México hacia Centroamérica, la migración y el narcotráfico) se indicaron sus impactos políticos que provocaron en la frontera mexicano-norteamericana.

Con esto, la importancia que se le adjudicó a la frontera norte en la relación bilateral, está en función de que en este espacio se manifiesta con mayor intensidad las relaciones bilaterales y a la vez, donde se orientan algunas tensiones y conflictos de la relación a nivel de los gobiernos federales. Por esta razón, se consideró importante conocer cuáles eran los impactos que podían originar los fenómenos fronterizos sujeto de estudio y los temas de la relación política. Según este objetivo, en este trabajo sólo se ofreció un marco socioeconómico y político de los temas de la cultura y la política de desarrollo económico fronterizos.

En el fenómeno de la cultura de la frontera norte se observaron que existen dos tendencias, en la primera se dice que existe una fuerte identidad cultural, lo cual se argumenta por los rasgos culturales que posee la población fronteriza y por la influencia sociocultural de la población migrante a la frontera. Por su parte, la segunda tendencia se contrapone a la anterior y plantea que, la población fronteriza está identificada a la cultura norteamericana, lo cual sucede por lo que representa la vecindad geográfica en términos de una penetración cultural. Para emitir algún juicio de estas dos tendencias se hizo una revisión teórica de los conceptos que más han utilizado los especialistas del tema; además, se consideraron algunos de los trabajos que se han efectuado de la cultura fronteriza y por último, se indicaron algunas características que presenta la política cultural del gobierno mexicano.

Con esto, las conclusiones más importantes fueron las siguientes: Tomando en cuenta los efectos socioculturales que produce la vecindad geográfica con los Estados Unidos y la capacidad cultural de la población fronteriza, se puede deducir que, en la frontera mexicano-norteamericana existe un proceso de interrelación sociocultural, mismo que provoca efectos negativos y positivos en ambas sociedades.

Para explicar este proceso, se empleó el concepto de transculturación, el cual nos proporciona una noción general del intercambio sociocultural que se suscita entre dos sociedades limítrofes. Por lo tanto, en función de este proceso resulta difícil afirmar que la población fronteriza cuenta con una determinada cultura. Por el contrario, creemos que esta población se encuentra en proceso de definir tal cultura, misma que estará en función de la singular interacción sociocultural transfronteriza; de las condiciones socioeconómicas en que la frontera norte se ha desarrollado;

de la heterogeneidad sociocultural fronteriza, respecto al resto del país, la región y al interior de ésta; por último, debido a la estratificación de las clases sociales.

Estos factores no han sido considerados por la política cultural del gobierno mexicano hacia la frontera norte, lo cual sin duda ha limitado los alcances de tal política. En efecto, esta política se ha caracterizado por difundir y acrecentar la identidad nacional y con ello, el nacionalismo de la población fronteriza, con el fin de que representen una barrera ideológica y cultural ante la influencia norteamericana. En sí mismo, estos objetivos son positivos, pero el problema se presenta cuando tales objetivos se difunden con un sentido meramente ideológico y por lo tanto, no responde a las necesidades político-ideológicas y sociocultural de la frontera norte.

Dentro del aspecto cultural, también se otorgó atención a la participación de los grupos religiosos no católicos, en razón de que su reciente influencia en algunos estados de la frontera norte, ha llamado la atención de la opinión pública y del gobierno mexicano. Los factores que han influido para esta cobertura tienen que ver con que al parecer, algunos de éstos grupos, modifican la identidad cultural de ciertos sectores de la población fronteriza; difundiendo en cambio, otras actitudes socioculturales ajenas a la cultura nacional.

Sin embargo, al ser escasa las investigaciones objetivas de estos grupos religiosos, se ha dado pie a que se expresen simples puntos de vista. Por ejemplo, regularmente se afirma que éstos grupos religiosos son un instrumento de penetración cultural del "imperialismo" norteamericano, identificando a éste como un objetivo de política de la administración Reagan. Por igual, tampoco se ha reconocido que algunos de estos grupos fomentan actitudes positivas entre sus simpatizantes, o en su defecto, que al incentivar actitudes políticas conservadoras representan un apoyo para el Estado. De esto, se deriva que, existe un cierto desconocimiento de la influencia que producen estos grupos. De ahí que sea necesario una mayor investigación al respecto, la que debe reunir o tratar de alcanzar una cierta objetividad científica, para evitar generalizaciones o estereotipos.

El segundo fenómeno fronterizo objeto de estudio fue la política de desarrollo económico. Aquí al igual que el anterior tema, nuestro objetivo esencial fue plantear un marco socioeconómico y político introductorio. Para alcanzar este objetivo, se indicaron tres aspectos, primero, se señaló un marco referencial; segundo, se indicaron las

características que presenta la política de desarrollo económico fronterizo; por último, se anotaron algunas limitaciones y alcances de esta política.

Las principales conclusiones a las que se llegaron fueron las siguientes: Las características estructurales de la frontera norte (heterogeneidad, desequilibrio, especialización e integración) que han definido históricamente la economía regional fronteriza inciden en su perfil económico, a partir de que condicionan toda política o acción que se pretenda desarrollar. Por esta razón entre otras, es que el gobierno federal ha otorgado mayor apoyo a la industria maquiladora respecto a otras actividades productivas que estimulen el desarrollo regional.

En este proceso se ha favorecido el crecimiento de la industria maquiladora, porque incrementa el número de empleos con bajos niveles de inversión y porque proporciona divisas por concepto de exportaciones y pagos de sueldos y salarios. Sin embargo, a través de esta industria no es posible alcanzar un desarrollo económico regional. Si se considera que la industria maquiladora ha sido incapaz de estimular una integración con los sectores productivos nacionales, con lo cual, el auge que ha tenido debe contemplarse en términos de un crecimiento económico sectorial. Empero, a pesar de estas limitaciones, tal parece que continuará fomentándose el crecimiento de esta actividad. Ya que ante la inestabilidad económica interna y la dificultad de estimular proyectos de inversión productivos, representa la alternativa más inmediata para allegarse divisas y generar empleos.

En cambio, la política de desarrollo económico hacia la frontera ha tropezado con una serie de limitaciones que ha impedido alcanzar el desarrollo regional. Entre estas limitaciones sobresalen las propias características estructurales de la frontera; la inexistencia de un consenso social acerca de que tipo de desarrollo es más conveniente y de las estrategias más adecuadas para alcanzarlo, asimismo, se ignora de qué manera será la distribución regional de los costos y beneficios de tal política y por último, está el hecho de que la toma de decisiones de la política económica regional se efectúa desde el centro del país; lo que ha ocasionado que no se consideren las características socioeconómicas y políticas de la frontera norte. Estos aspectos en su conjunto denotan la complejidad de llevar a cabo una política de desarrollo económico fronterizo. Sin embargo, dada la importancia que tiene para el país la frontera norte, es preciso desechar las políticas o acciones de coyuntura, que si bien pueden solucionar los problemas inmediatas, carecen de un impacto a largo plazo. Con esto se desea señalar que, tomando en cuenta las limitaciones de la

industria maquiladora como un instrumento de desarrollo económico, lo más adecuado sería apoyar un desarrollo productivo regional con una visión a largo plazo.

Por otra parte, como producto de la revisión de los trabajos más importantes que se han difundido de la cultura y la política de desarrollo económico fronterizo, se pudo observar que todavía persiste un cierto desconocimiento, insuficiencias y distorsiones del estudio de la frontera norte, como un espacio propiamente fronterizo y en su relación con los Estados Unidos. Quizá la ubicación geográfica de la frontera norte, puede ser la mayor limitación para comprender su problemática económica, social y política.

Después de conocer las características básicas de los fenómenos fronterizos, se cuentan con los elementos que nos permitieron confrontar el segundo supuesto teórico. El cual plantea que, los impactos de los fenómenos fronterizos y de los temas políticos se manifiestan de manera diferente en la frontera mexicano-norteamericana que a nivel nacional. Cabe anotar que en este trabajo se entendió al impacto político, como aquellos sucesos que tuvieron alguna connotación o efecto político que fue provocado por un fenómeno fronterizo o un tema bilateral, y, que a su vez, repercutió en el ámbito gubernamental o social.

Con esta consideración las conclusiones más relevantes de los impactos políticos de los fenómenos fronterizos tienen las siguientes características: En el caso de la cultura de la frontera, los impactos políticos se relacionaron con las implicaciones socioculturales de la penetración o influencia cultural norteamericana; cuyos efectos se traducen en una pérdida de la identidad nacional. En efecto, dada la vecindad geográfica de la frontera norte con los Estados Unidos, es susceptible que se manifieste un cambio en las actitudes socioculturales de algunos sectores de la población fronteriza; lo que ocurre debido a la influencia de los medios de comunicación masivo o por la propia interacción social.

Empero, no se cree que esta situación forme parte de un propósito previamente definido, sino que nos parece un fenómeno "normal", si se considera lo que representa la vecindad geográfica con los Estados Unidos. Y aunado, a que no ha existido una política cultural del gobierno mexicano que refuerze los valores genuinos de la cultura nacional en la frontera norte. No obstante esta situación, se ha podido observar que también existe alguna influencia sociocultural de la población fronteriza hacia los estados del sur de los Estados Unidos. Tal interacción puede comprenderse si se ubica el asunto de la cultura fronteriza en la perspectiva

de la transculturación. Sin embargo, puede decirse que, dada la mayor cantidad de recursos materiales y por lo que representa el modelo cultural norteamericano, ésta influencia sociocultural tiene mayores impactos negativos en el lado mexicano.

Los efectos socioculturales que ocasiona el proceso de transculturación regional no han provocado algún conflicto a nivel de los gobiernos federales de ambos países. Esto sucede porque el asunto de la cultura no es fundamentalmente un tema de negociación de política exterior. Además, sus efectos no tienen una incidencia directa a nivel de los gobiernos, sino a nivel de las clases sociales. Por el contrario, al reconocerse que la cultura corresponde a un tema que compete a todos los países, existen por lo tanto, convenios para establecer intercambios culturales entre los países. Por igual, a nivel de los gobiernos estatales también existe esta concepción de la cultura. Sin embargo, da la impresión que en este nivel, se carece de una conciencia de la importancia de difundir o promover proyectos o actividades culturales que reflejen los rasgos de la cultura nacional o del propio estado fronterizo.

En el caso de los grupos religiosos no católicos, si se reconoce que los efectos que provoca su participación perjudican la identidad nacional de algunos sectores de la sociedad fronteriza, entonces, es probable que tanto el gobierno estatal como el federal desarrollen acciones para limitar su influencia. De esto se puede derivar que, el impacto de la cultura norteamericana y la participación de los grupos religiosos tiene mayor relevancia en la frontera norte que a nivel de los gobiernos federales.

En el caso de la política de desarrollo económico, se vincularon los efectos políticos a la influencia que tiene la industria maquiladora en la relación bilateral. Por ello, se concedió mayor atención a la posibilidad de que el gobierno de los Estados Unidos derogue las fracciones arancelarias que permiten la exportación de los productos maquilados en México. Tal situación ocurriría si continúan oponiéndose algunos sectores norteamericanos al traslado de la inversión de la maquila hacia México. Sin embargo, si se cancelarían las fracciones arancelarias, no perjudicaría al conjunto de la industria maquiladora, sino los efectos deben de ubicarse según la rama industrial y el tipo de producto.

Asimismo, el tema de la industria maquiladora en la relación a nivel de los gobiernos federales no ha ocasionado alguna divergencia política, ya que ambos gobiernos han reconocido las ventajas que proporciona tal industria. Empero, en caso de que el gobierno norteamericano derogará las fracciones arancelarias de esta industria, es probable que el gobierno mexicano percibiera que esta acción es una

forma para presionarlo. Lo cual nos parece erróneo, ya que por una parte, el gobierno norteamericano públicamente ha declarado la importancia de aprovechar las ventajas comparativas que ofrece la frontera. Segundo, en relación con lo anterior, la derogación no sería una decisión directa del gobierno; sino de la presión que están ejerciendo los sectores económicos afectados.

En el caso de los gobiernos estatales, la desaparición de las fracciones arancelarias si repercutiría directamente en los estados fronterizos, dado el número de establecimientos que se encuentran en la región. Entre los efectos principales de esta medida se presentaría una reducción del número de empleos. Por lo tanto, es evidente que centrar la política de desarrollo económico únicamente en la industria maquiladora, no representa una alternativa a largo plazo, en razón de su vulnerabilidad económica y los escasos beneficios que proporciona para alcanzar un desarrollo regional.

De los impactos políticos que provocan los fenómenos de la cultura y la política de desarrollo económico se puede deducir que, si se toma en cuenta dichos impactos por su propia naturaleza; es decir, en el espacio geográfico donde se inscriben con mayor intensidad y magnitud, entonces, es en la frontera mexicano-norteamericana donde dichos fenómenos tienen mayor relevancia respecto a nivel nacional.

Sin embargo, si se contempla a esos impactos políticos en la percepción de los gobiernos estatales fronterizos, tal parece que no existe una conciencia de la importancia de reducir tales impactos. Esta actitud es evidente en el caso de la cultura, en donde existe una mayor preocupación en el gobierno federal de la influencia de la cultura norteamericana. En cambio, en el tema de la industria maquiladora, no se presenta la anterior situación, ya que tanto el gobierno estatal como el federal, han coincidido en la importancia de aprovechar las ventajas comparativas que tiene la frontera para esta industria.

La segunda parte del supuesto teórico plantea que los temas de la relación política se manifiestan de manera diferente a nivel de los gobierno federales que en la frontera mexicano-norteamericana. Con esto, los temas objeto de atención fueron el sistema político y económico de México, la política exterior mexicana hacia Centroamérica, la migración de mexicanos indocumentados y el narcotráfico respectivamente.

En el caso del tema del sistema político y económico mexicano, existen dos temas que fueron estudiados en el transcurso del trabajo, el primero, la crisis económica y segundo, la política interna. Respecto a la crisis

económica, sus efectos económicos fueron evidentes; en cambio, los impactos políticos influyeron de cierta manera en una modificación de las actitudes políticas de algunos sectores de la frontera norte. Este contexto pudo observarse en los procesos electorales de ciertos estados fronterizos en los años de 1983, 1985 y 1987. Asimismo, este cambio de preferencias partidistas apoyando al PAN, fue vista en el centro del país como una influencia directa de los Estados Unidos y, no como una manifestación social que demandaba una mayor democracia electoral. Como se anotó en el trabajo, esta vinculación: Estados Unidos = mayor activismo político regional, carece de los suficientes argumentos. Ya que si bien existió un interés de algunos sectores de los Estados Unidos y especialmente, de ciertos medios de comunicación masivo y por lo cual, se expresaron puntos de vista críticos del sistema político mexicano, tal actitud no fue compartida por el Ejecutivo norteamericano. En consecuencia, los temas de la crisis económica y la política interna tuvieron un mayor impacto político en la frontera mexicano-norteamericana. Por ejemplo, a nivel de los gobiernos estatales, la crisis económica afectó los programas de crecimiento regional y en cuanto a la política interna, el grado de activismo político regional repercutió en una cierta modificación en la correlación de fuerzas políticas que se estaba gestando, lo cual, sin embargo, no ha favorecido una mayor democracia electoral.

Respecto al tema de la política exterior de México hacia Centroamérica, si bien a nivel de los gobiernos federales se manifestó una divergencia política, que paulatinamente fue derivando en un "impasse", dada la dificultad de conciliar sus posiciones acerca de las causas y alternativas de solución al conflicto centroamericano; en cambio, a nivel regional, tal divergencia no se manifestó. Esto ocurrió porque en el caso de los gobiernos estatales mexicanos, tal tema no es de su competencia jurídica. Además, porque en este nivel, no parece existir un conocimiento de la importancia que tienen los principios de la política exterior nacional y de la posición del gobierno mexicano respecto al conflicto regional. Por el contrario, a nivel regional se repiten los principios de la política exterior, sin adaptarlos a lo que implican la relación bilateral en la frontera.

En el tema de la migración de mexicanos indocumentados hacia los Estados Unidos, los impactos políticos en la frontera mexicano-norteamericana son más evidentes que a nivel nacional. Esta situación ocurre porque la frontera es el punto de cruce de los mexicanos que van a los Estados Unidos o de quienes son expulsados de este país. Por ejemplo, las expulsiones de mexicanos, las agresiones físicas

a los presuntos indocumentados que van a los Estados Unidos, repercuten directamente en el ámbito regional. Sin embargo, a pesar de estos impactos, los gobiernos estatales fronterizos carecen de competencia jurídica para atender estos problemas.

En cuanto al tema del narcotráfico, también ocurre una situación similar; es decir, al ser la frontera un puente de cruce de las drogas hacia los Estados Unidos, se da pie a que aquí se produzcan las causas de las tensiones o conflictos. Por lo tanto, acciones como la "operación interceptación" o la propuesta para militarizar la frontera sur norteamericana, repercuten directamente en la frontera mexicano-norteamericana que a nivel nacional.

Tomando en cuenta los anteriores impactos políticos que ocasionan los fenómenos fronterizos y los temas de la relación política en la frontera mexicano-norteamericana, se puede concluir que en efecto, en este espacio los impactos tienen mayores repercusiones negativas que a nivel nacional. Empero, tal tendencia no puede hacerse explícita en el tema de la política exterior mexicana hacia Centroamérica; ya que si bien, pudieron existir algunas repercusiones políticas hacia México por su posición, no existen los suficientes elementos que nos permitan hacer una vinculación de esa índole. Entre las razones para que los fenómenos fronterizos y los temas de la relación política tengan mayores repercusiones en la frontera mexicano-norteamericana que a nivel nacional, está el hecho de que estos temas provocan impactos que tienen una vinculación directa con la interacción social fronteriza. Asimismo, la frontera por sí misma, representa una fuente de problemas y a donde se pueden canalizar algunas divergencias de la relación política, dada la intensidad regional de la propia relación bilateral.

A partir de los impactos políticos que provocan los fenómenos fronterizos y de los temas políticos se plantearán algunas perspectivas de estos temas. Respecto a los fenómenos fronterizos puede señalarse lo siguiente: Tanto la cultura como la política de desarrollo económico representan aspectos importantes del desarrollo fronterizo. Así, la intensidad de la interacción social fronteriza conducirá paulatinamente a un incremento de la transculturación regional. Esto inducirá la asimilación de ciertos rasgos culturales o actitudes sociopolíticas externas, que pueden perjudicar o apoyar las prácticas sociales de la población fronteriza. Asimismo, la identidad nacional debería apoyarse sobre bases objetivas, entendiendo a éstas, como la difusión y asimilación de los rasgos de la cultura nacional.

Por otra parte, dada la inestabilidad de la economía nacional y las características estructurales de la economía fronteriza, cabe esperar un incremento del proceso de integración de la economía en la frontera mexicano-norteamericana. Este proceso de integración estrechará los vínculos económicos transfronterizos entre la iniciativa privada y a su vez, representará un medio para reducir el impacto político que podrían originar estos asuntos fronterizos y los temas de la relación política. A partir de lo antes expuesto, no puede esperarse un mayor grado de integración de la economía fronteriza con el resto de la economía nacional. Por ello, la frontera norte puede continuar representando un ejemplo nacional de lo que implica un proceso de liberalización comercial.

En cambio, el impacto de los temas políticos en la frontera norte, es otro aspecto que debe resultar de interés para los gobiernos, federal, estatal y local. Ya que, el estado de la relación política en el periodo de 1981 hasta 1987 se caracterizó por acciones individuales o conjuntas de cooperación y de divergencia. Cabe señalar que cuando aparecen estas últimas acciones, tal parece que el gobierno carece de una estrategia política para manejar estas situaciones. Por lo tanto, si se estima que en los próximos años la relación política a nivel de los gobiernos federales continuará siendo conflictiva, será necesario que los gobiernos de los estados fronterizos cuenten con un mejor conocimiento de estos asuntos.

En su conjunto, la frontera norte de México seguirá teniendo relevancia en la relación política entre México y los Estados Unidos, dada la heterogeneidad e intensidad de los intercambios económicos y sociales transfronterizos y por la propia complejidad de la de la relación. Esto se traducirá en un serio cuestionamiento a la soberanía nacional y por lo cual, será necesario una mayor efectividad en la negociación gubernamental.

Tomando en cuenta este contexto, nos parece necesario proponer una cierta descentralización de la política exterior mexicana hacia los gobiernos de los estados fronterizos. O en su defecto, se requiere la asesoría permanente del gobierno federal en asuntos de política exterior o que exista una coordinación entre ésta instancia federal, los gobiernos estatales y los cónsules mexicanos en los Estados Unidos.

Se justifica esta propuesta en el hecho de que los gobiernos estatales por su ubicación geográfica, tienen mayores contactos con sus homólogos norteamericanos y con otros sectores sociales que tienen alguna influencia en la política exterior. Otra razón consiste en que en la frontera mexicano-norteamericana repercuten con mayor intensidad y magnitud los impactos políticos, económicos y sociales de la relación bilateral.

Las ventajas de una descentralización de algunas acciones de la política exterior hacia los estados fronterizos serían varias; entre éstas resaltan: la posibilidad de evitar conflictos innecesarios en la relación y en el supuesto de que se presentaran, los gobiernos estatales contarían con la capacidad de proponer alternativas de solución. De igual manera, se podrían establecer acuerdos de cooperación bilateral sobre la base de un conocimiento objetivo de tales asuntos y de la importancia que representan para la relación.

Sin embargo, se reconoce que existen algunas limitaciones de orden político y jurídico para llevar a cabo esta propuesta. Entre éstas limitaciones sobresalen el tradicional paternalismo de la Federación sobre las entidades federativas; la necesidad histórica de México por actuar frente a los Estados Unidos como un estado soberano unificado que como Federación de diversas entidades; por último, la complejidad de las relaciones fronterizas que para la toma de decisiones para el nivel gubernamental requieren de información técnica y peso político de los cuales carecen los estados y municipios (Licón, 1985:48). En cambio, la limitación jurídica más importante tiene que ver con el hecho de que la Constitución mexicana otorga al Presidente de la República la facultad exclusiva de conducir la política exterior.

En efecto, estas limitaciones representan un obstáculo para una descentralización de la política exterior hacia los estados fronterizos. Por esta razón, la propuesta aludida no favorece una total autonomía política de estos gobiernos en materia de política exterior. Sino que los gobiernos fronterizos deberían contar con un constante asesoramiento de las instancias federales. Por lo tanto, para tratar de desarrollar esta propuesta sería necesario que la Secretaría de Relaciones Exteriores estableciera delegaciones en las ciudades fronterizas más importantes; las cuales deberían contar con facultades para asesorar sobre política exterior a los gobiernos estatales o locales. Tal hecho no implicaría una modificación de la Constitución mexicana, sino sólo una reestructuración administrativa de la mencionada Secretaría.⁵⁴

Una política de esta índole se justificaría en la naturaleza de la dinámica política, económica y social que implican las relaciones fronterizas; además, por la importancia que representan los Estados Unidos para México y finalmente, porque la relación bilateral continuará caracterizándose por tensiones y conflictos. En suma, todos estos aspectos deberán estimular en el gobierno federal la voluntad política para tratar de diseñar y desarrollar la anterior propuesta. Esta acción entre otras, representaría un acto de modernización político-administrativo del gobierno en su relación con los Estados Unidos.

54. Cabe señalar que Jorge A. Bustamante es quien originalmente sugirió esta propuesta.