

Las políticas exteriores de Estados Unidos y México: una perspectiva comparada

*Rafael Velázquez Flores**

INTRODUCCIÓN

En ningún lugar del mundo existe una relación tan especial y única como la de México y Estados Unidos. La interacción que mantienen ambos países es una de las más difíciles, intensas y complicadas a nivel internacional. Su peculiaridad invita a reflexionar sobre el proceso que involucra las decisiones respectivas de estos dos vecinos. Estudiar las características de sus políticas exteriores puede ayudar a entender mejor la realidad de esa relación. Buscar las similitudes y contrastar las diferencias de ambas políticas redundaría en un ejercicio académico que contribuiría a un mejor entendimiento entre los dos países.

Bajo estas consideraciones, el propósito de este artículo es examinar, a partir de una perspectiva comparada, algunas de las características más sobresalientes de las políticas exteriores de México y Estados Unidos. Aquí sólo se analiza el diseño de la política exterior actual de México hacia Estados Unidos y viceversa. El argumento central es que, en el proceso de toma de decisiones, son más las coincidencias de

* Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Profesor definitivo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Estado de México. Fue secretario académico de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y editor de la revista *Relaciones Internacionales*. Es autor del libro *Introducción al estudio de la política exterior de México*.

ambas políticas que las diferencias. A pesar de la existencia de algunas fuentes de conflicto, esta primacía de similitudes ha propiciado una relación bilateral relativamente mejor en los últimos años.

En la primera parte se formulan algunas consideraciones conceptuales que servirán de base teórico-metodológica para la mejor comprensión del proceso de toma de decisiones en política exterior. En la segunda se examinan los principales rasgos contemporáneos de las políticas exteriores de México y Estados Unidos, y por último se llega a unas breves conclusiones.

MARCO CONCEPTUAL

Una definición simple, pero aceptada, del término política exterior es conjunto de posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales. Sin embargo, esta definición resulta incompleta porque la política exterior no es una serie de hechos aislados o de decisiones tomadas al azar. Es decir, la política exterior representa un proceso bastante complejo que involucra una serie de actividades interconectadas entre sí que van más allá de simples actitudes o acciones.

Teóricamente, el eje articulador de la política exterior debería ser el interés nacional. Sin embargo, este concepto es muy controversial. Ciertos autores argumentan que no existe el interés nacional, ya que las sociedades son demasiado heterogéneas. Otros, argumentan que no existe un solo interés nacional, pero aceptan que hay varios intereses nacionales. Algunos más se cuestionan quién o quiénes están encargados de interpretar a aquél. Desde un punto de vista práctico, varios han contestado que el interés nacional se identifica con el grupo en el poder; sin embargo, asumir este supuesto crea complicaciones, ya que cuando un gobierno decide cuál es el interés nacional, entonces no se trata de un interés nacional, sino de uno grupal.

A pesar de ser un concepto polémico, el interés nacional representa una herramienta analítica importante para el estudio de la política exterior. De manera general, el interés nacional puede concebirse como las necesidades fundamentales que un Estado tiene para garantizar su propia existencia y funcionalidad.

Puesto que el diseño de la política exterior no representa una serie de decisiones o eventos aislados e inconexos, la actividad internacional de un país debe estar orientada por objetivos concretos, estrategias definidas y por instrumentos determinados; es decir, a la política exterior en muchos casos la delimita un proyecto específico. Identificados como medios para alcanzar distintos fines, los objetivos buscan cambiar o mantener una situación dada. Las estrategias son actividades específicas para alcanzar los objetivos generales. En el diseño de las estrategias, quienes toman decisiones de política exterior establecen qué, quién, cuándo y cómo se llevará a cabo tal acción. Sin embargo, por su carácter clandestino, muchas veces las estrategias son difíciles de identificar. Los más comunes son la negociación, la guerra, las sanciones económicas, la ayuda económica, las organizaciones internacionales, el derecho internacional, entre otros.

Los factores básicos que inciden en la formulación de la política exterior son los condicionantes internos y externos, en vista de que una política externa busca en el ambiente exógeno, las circunstancias necesarias para dar respuesta a las necesidades endógenas. En este sentido, la geografía, el sistema político, el desarrollo económico, las condiciones sociales, la ideología del Estado, la organización respecto a la toma de decisiones y otros elementos internos son fundamentales para el diseño de la política exterior. A su vez, el ambiente internacional, la presión ejercida por otros Estados, el prestigio internacional, el número de organizaciones internacionales, el estado del derecho internacional, la distribución de la riqueza y el poder, así como el grado de interdependencia entre las naciones son los factores externos que en un momento dado influyen en el proceso de toma de decisiones de política exterior.

Otra de las bases fundamentales de la política exterior es la capacidad de negociación internacional, ya que ésta determina en gran medida el logro de los objetivos planteados. Por lo tanto, el éxito de la política exterior descansa en circunstancias coyunturales, tanto internas como externas, que configuran dicha capacidad. Los elementos internos que delinear la capacidad de negociación internacional son el poder militar, el económico, el tecnológico, la cohesión interna, los recursos naturales, la población y otros. Entre los

factores externos que determinan la capacidad negociadora destacan la situación internacional, el grado de polarización mundial, los intereses y las presiones de los distintos actores internacionales, el prestigio, la opinión pública mundial, las organizaciones internacionales, el desarrollo del derecho internacional y demás.

Los actores de la política exterior responsables del proceso de formulación y ejecución de decisiones son diversos. El gobierno, a través de sus poderes fundamentales, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se encarga de ejecutar la política exterior. Al diseñarla debe estar abierto a las demandas de la sociedad civil, tomando en cuenta los diferentes grupos sociales y organizaciones no gubernamentales que conforman el Estado. Por lo regular, el Ejecutivo toma las decisiones de política exterior y el Legislativo tiene que sancionarlas. Empero, en el proceso de formulación los actores no gubernamentales pueden ejercer cierta influencia. Dichos agentes no estatales son la opinión pública, los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los sindicatos, la iglesia, los grupos étnicos, los centros educativos, entre otros. Una política exterior que omite las necesidades de la población y no escucha a la sociedad civil es una política con tintes antidemocráticos. Hay que reconocer, sin embargo, que actores externos, básicamente empresas transnacionales, llegan a influir de manera determinante en la política exterior de un país.

LA POLÍTICA EXTERIOR COMPARADA

La comparación de las distintas políticas exteriores ha sido una importante tradición académica entre los especialistas. Sin duda, ese tipo de estudio representa una importante rama del conocimiento. Aun así, entre los estudiosos hay un debate acerca de la disciplina a la que pertenece la política exterior comparada (PEC). Varios argumentan que es una subdisciplina de las relaciones internacionales; mientras que otros sugieren que pertenece a la ciencia política. En sus argumentaciones, ambos tipos de estudiosos aportan elementos convincentes. Por lo tanto, la PEC es una subdisciplina que combina la ciencia política y las relaciones internacionales, y también se clasifica como una rama de la subdisciplina llamada análisis de la polí-

tica exterior (APE); incluso algunos autores ubican a la PEC como una primera generación de esta última.¹

James N. Rosenau, un destacado autor en la materia, en su artículo “Theories and Pre-theories of Foreign Policy” plantea una propuesta para el estudio comparativo de las políticas exteriores. Rosenau clasifica a los Estados por tamaño (grande o pequeño), sistema político (abierto o cerrado) y desarrollo económico (desarrollado o subdesarrollado).² Asimismo, propone cinco variables para el análisis de la política exterior: la variable del rol, la variable social, la gubernamental, la individual y la sistémica. Aunque el intento de Rosenau por producir una teoría general para el análisis de la PEC queda truncado, su esfuerzo sienta un precedente e invita a que futuros investigadores desarrollen estos avances.

Gabriel Almond, otro destacado especialista en política comparada, también contribuyó al desarrollo de la PEC. En su momento, Almond propuso que para comparar las políticas exteriores debían analizarse tres aspectos fundamentales:

- 1) Los antecedentes históricos, que incluían un examen de factores internos, como el desarrollo económico, el desarrollo social y cultural, el desarrollo político e ideológico y los intereses y tendencias persistentes de la política exterior.
- 2) Las características del proceso de toma de decisiones de política exterior, que incluían actores gubernamentales y no gubernamentales.
- 3) La esencia de la política exterior, que incluía intereses, objetivos y medios.³

Otro importante esfuerzo por desarrollar una teoría para la PEC fue el trabajo de Maurice East, Stephen Salmore y Charles Hermann. En el marco de un proyecto de investigación conocido como Comparative Research on the Events of Nations (CREON), estos autores plan-

¹ Laura Neack *et al.*, *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995).

² James Rosenau, “Theories and Pre-theories of Foreign Policy”, en *The Scientific Study of Foreign Policy* (Londres: Frances Pinter, 1980), 95-149.

³ Gabriel A. Almond, “Introductory: Comparative Study of Foreign Policy”, en Roy C. Marquardt, ed., *Foreign Policy in World Politics* (Nueva Jersey: Prentice-Hall, 1958), 1-8.

tearon siete perspectivas teóricas para la comparación de las políticas exteriores:

- 1) Características personales de los líderes políticos.
- 2) Estructuras y procesos de decisión.
- 3) Rasgos políticos de los regímenes.
- 4) Atributos nacionales de las sociedades.
- 5) Propiedades del sistema internacional.
- 6) Conductas previas.
- 7) Cambios de situación que afectan la política exterior.⁴

Comparativamente, las perspectivas propuestas por CREON resultaban más completas. Sus estudios, entonces, representaron una importante base para la PEC, pues aumentaban la visión y el alcance de las investigaciones.

Otros dos autores eminentes que contribuyeron muchísimo al análisis de la política exterior en general fueron Kenneth Waltz y Graham Allison. Sus obras también apuntalaron indirectamente el desarrollo de la PEC. Para entender y explicar la política exterior, Waltz sugirió tres niveles de análisis: el individual, el estatal y el internacional; es decir, las causas de las decisiones de política exterior podían explicarse a partir de la personalidad de los líderes políticos, de los procesos burocráticos dentro del Estado, o en función del sistema internacional.⁵

Por su parte, Allison se propuso dilucidar la crisis de los misiles de 1962 a partir de tres modelos: el burocrático, el organizacional y el del actor racional. El primero implicaba que, en el proceso de toma de decisiones, los diferentes agentes burocráticos negociaban su posición respecto a un problema o un asunto, y al final se comprometían a asumir la decisión última; el segundo sugería que los gobiernos actuaban en el ámbito internacional a partir de respuestas estandarizadas o con base en procesos operativos previamente establecidos; y el tercero argumentaba que los gobiernos establecían objetivos concretos, estudiaban racionalmente las diferentes alternativas e instrumentos, y

⁴ Maurice East *et al.*, *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (Londres: Sage, 1978).

⁵ Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis* (Nueva York: Columbia University Press, 1959).

finalmente se decidían por la opción que representara más ventajas y menos riesgos.⁶ Ambos trabajos contribuyeron al desarrollo de la PEC, pues establecieron niveles de análisis y modelos concretos para estudiar, a partir de una perspectiva comparada, las políticas exteriores de los diferentes Estados.

Retomando algunos de los elementos previamente expuestos y citados, ahora examinaremos las características de las políticas exteriores de México y Estados Unidos a partir de la función de los actores gubernamentales, la influencia de los agentes subnacionales y supranacionales no gubernamentales, el peso de los condicionantes internos y externos, los objetivos y estrategias, el uso de enfoques teóricos y la capacidad de negociación internacional.

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: ACTORES GUBERNAMENTALES

En cuanto al proceso de formulación y ejecución de la política exterior, México y Estados Unidos son muy parecidos. En los dos casos, el Ejecutivo ocupa un lugar preponderante frente a los otros actores gubernamentales. En efecto, tocante al diseño de la política exterior mexicana hacia Estados Unidos y a la inversa, ambos presidentes tienen supremacía frente al Congreso, sobre todo en temas vitales para ambos países. Por el marcado presidencialismo de su sistema político, el caso de México no requiere una explicación amplia para entender la supeditación del Congreso al Ejecutivo. En cambio, por su acentuado federalismo y separación de poderes, el caso de Estados Unidos sí requiere una fundamentación más extensa.

Debido a que México ha incrementado su valor geoestratégico después del fin del sistema internacional bipolar, a la complejidad de la relación bilateral y a la creciente interdependencia económica, el gobierno de Estados Unidos tiene que desplegar un trato especial a su vecino del sur. Por ello no conviene que el Congreso estadounidense imponga su postura en las decisiones más relevantes. Es más probable que la actitud del Legislativo frente a temas como el libre comercio, el narcotráfico y la migración responda a intereses locales

⁶ Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Nueva York: Harper Collins, 1971).

y políticos de coyuntura, no a los intereses generales de Estados Unidos. Una política exterior hacia México basada en esos criterios podría ir en contra de los intereses nacionales de Estados Unidos y afectar negativamente la relación bilateral. En cambio, el presidente tiene una visión más amplia de lo que puede ser el interés nacional, recibe mayor información estratégica, el número de participantes es más reducido y cuenta con un cuerpo especializado en asuntos de política exterior. Estas características le permiten tomar mejores decisiones y tener cierta supremacía sobre el Congreso.

Existen tres casos que ilustran el predominio del Ejecutivo sobre el Congreso estadounidense: el TLCAN, la decisión de ofrecer a México un paquete de ayuda financiera frente a la crisis mexicana de 1994-1995 y el proceso de certificación. En los tres casos, el Congreso no apoyaba contundentemente las propuestas del Ejecutivo. Finalmente, la decisión del presidente se impuso, ya que los tres temas son parte de los asuntos vitales estadounidenses frente a México.

Otras razones que explican la hegemonía del Ejecutivo sobre el Congreso en ambos casos son:

- 1) El presidente de México tradicionalmente selecciona a los diputados y senadores, por lo que no gozan de independencia política y votan siempre a favor de las iniciativas emitidas por el Ejecutivo. En el caso de Estados Unidos, esto no funciona así. En su sistema político existe una separación de poderes y un sistema de pesos y contrapesos. Esto le permite al Congreso funcionar como agente supervisor de las decisiones del presidente. Sin embargo, para el caso de México y en asuntos vitales, el Poder Legislativo estadounidense acepta con un grado alto de reticencia la decisión del Ejecutivo.
- 2) Constitucionalmente, el Ejecutivo tiene mayores poderes frente al Legislativo. En materia de política exterior, la ley otorga a los presidentes de México y Estados Unidos el poder de firmar tratados, nombrar embajadores, recibir al cuerpo diplomático acreditado y ser el comandante supremo de las fuerzas armadas.⁷ Por su lado, ambos congresos pueden ratificar los tratados

⁷ Véanse artículo 89 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y Charles

firmados por el Ejecutivo, aprobar los nombramientos diplomáticos y administrar los recursos financieros de la nación.⁸ La interpretación de estas regulaciones ha sido un tema muy debatido en Estados Unidos, y en la práctica ha representado una prerrogativa del Ejecutivo sobre el Congreso.

La preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo representa algunas desventajas para México en comparación con Estados Unidos. Por ejemplo, si existiera una verdadera separación de poderes, a la hora de negociar con otros países el presidente mexicano podría argumentar que no puede aceptar ciertas condiciones porque su Congreso no se lo permitiría. De ser posible, la capacidad de negociación internacional de México aumentaría automáticamente. Una ventaja frente a Estados Unidos es que en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México sólo una pequeña elite política y económica participa. Entre menos actores participen en el proceso, las decisiones, la política exterior no es tan democrática y responde menos a los intereses nacionales y más a los intereses de grupo.

La burocracia de la política exterior también desempeña un papel importante en la formulación y ejecución de las decisiones. El Departamento de Estado de Estados Unidos y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México tienen la mayor parte de las responsabilidades en materia de política exterior, responsabilidad que se comparte con otros departamentos y agencias, según la naturaleza del asunto. Además, ambos presidentes se rodean de expertos en asuntos internacionales para consultar sus decisiones. En el caso de Estados Unidos muchas veces estos asesores encabezan agencias como el Consejo de Seguridad Nacional, la Oficina para el Manejo y el Presupuesto, el Consejo Nacional Económico, la Agencia Central de Inteligencia, entre otras. Todas estas instancias aconsejan al presidente en asuntos específicos y sugieren planes de acción en temas vitales. No obstante, como lo ha demostrado la historia, el estilo personal de cada presidente ha tenido un impacto significativo en la trayectoria de las relaciones internacionales de ambas naciones.

W. Kegley y Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process* (Nueva York: St. Martin's Press, 1982), 319.

⁸ Véanse los artículos 73 y 76 de la Constitución máxima, y Kegley y Wittkopf, *American Foreign Policy...*

Existen otros departamentos ministeriales que colaboran en el diseño de la política exterior de ambos países. En Estados Unidos, los departamentos de Defensa, del Tesoro, Comercio, Justicia, Agricultura, Trabajo y Energía, así como sus respectivas agencias están involucradas en tal actividad, cada una en su área particular. En México, las dependencias gubernamentales de mayor influencia son las secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de la Defensa, de la Marina, de Comunicaciones y Transportes, entre otras. Por lo regular, la mayoría toma parte en las decisiones de política exterior y trata de imponer sus puntos de vista. Esta circunstancia, en la que un gran número de actores participa en el proceso de toma de decisiones, hace que las relaciones entre México y Estados Unidos sean más complejas, debido a la posibilidad de que haya decisiones opuestas o traslapadas. Además, la mayoría de los asuntos de la agenda bilateral tienen un carácter *intermestic* (interno e internacional), lo que muchas veces causa tensión debido a la presión de la opinión pública.

En Estados Unidos, los tres niveles gubernamentales igualmente influyen en la formulación de la política exterior hacia México. Los estados y condados de toda la frontera sur tienen un papel más activo, ya que tratan directamente con los problemas mexicanos. Sin embargo, a menudo los gobiernos federal y estatales no coinciden en cómo enfrentar esos asuntos.⁹ En algunas ocasiones, el gobierno federal ha mantenido una posición particular en un asunto específico, mientras que una administración estatal o local adopta una actitud diferente sobre el mismo asunto. Medidas como la Propuesta 187 en California y la Operación Bloqueo en El Paso ilustran claramente esta situación. Por lo regular, la administración federal no concuerda con esas medidas de corte militar y fiscal para controlar la inmigración ilegal. En cambio, en el caso mexicano, debido a la centralización del poder en la figura del presidente, la política exterior rara vez presenta este tipo de problemas.

Por el gran número de actores que participan en las decisiones y los múltiples temas de la agenda bilateral, la reciprocidad de las políticas exteriores mexicana y estadounidense son complicadas. Sin embargo, México tiene la ventaja relativa de que, por las caracterís-

⁹ Véase Abraham Lowenthal y Katrina Burgess, eds., *The California-Mexico Connection* (Stanford: Stanford University Press, 1993).

ticas de su sistema político, el presidente finalmente decide el curso de acción ante un asunto o problema particular. La desventaja es que esa práctica diplomática es poco democrática.

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: ACTORES NO GUBERNAMENTALES

Si se compara el diseño de las políticas exteriores de México y Estados Unidos en cuanto a la influencia de los actores no gubernamentales es posible encontrar diferencias significativas; no obstante, también se advierten similitudes importantes. En el caso de México, por tradicional, la sociedad civil no influye considerablemente en las decisiones de la política exterior, debido a que muchas de las organizaciones sociales (como los sindicatos, los medios de comunicación, la iglesia y el partido en el poder) no gozan de una amplia independencia frente al gobierno. Además, históricamente la sociedad civil ha sido débil frente al centralismo y autoritarismo del gobierno mexicano. Mientras que en Estados Unidos ocurre al contrario: la sociedad civil ha sido fuerte frente a un gobierno poco centralizado. Asimismo, la relativa independencia de las organizaciones no gubernamentales (medios de comunicación, sindicatos, *think tanks*, partidos políticos, etc.) les permite tener mayor influencia en la política exterior.

Aun así, existe una similitud significativa: ambas políticas exteriores responden más a intereses de grupos transnacionales, por ejemplo de empresas multinacionales, bancos internacionales, organismos financieros y otros, que a intereses nacionales. También las acciones exteriores de los dos países están limitadas por la opinión pública internacional y los medios informativos de influencia internacional; incluso, en ocasiones, grupos terroristas o de narcotraficantes determinan las decisiones en materia de política exterior.

Ahora bien, las relaciones actuales entre México y Estados Unidos ya no se basan exclusivamente en los contactos gubernamentales. Cada vez con mayor intensidad, actores no gubernamentales establecen interacciones con sus homólogos vecinos sin la supervisión de los respectivos gobiernos. Esta característica complica la relación bilateral a causa de la mezcla de un número indefinido de intereses, pero también la beneficia por el incremento de múltiples canales de información.

CONDICIONANTES INTERNAS Y EXTERNAS

Respecto a la influencia de los condicionantes internos y externos, las políticas exteriores aquí revisadas son parecidísimas. En el proceso decisorio de ambos, los factores endógenos y exógenos son determinantes. En su relación bilateral, México y Estados Unidos tratan de satisfacer los intereses de los grupos nacionales y a la vez asegurar la cooperación del exterior; es decir, en un ejemplo de la teoría de Robert Putnam “el juego de dos niveles”,¹⁰ México y Estados Unidos utilizan una política dual cuyo objeto es apaciguar a los grupos nacionalistas internos sin herir la susceptibilidad del otro. El problema estriba en que, al usar esta práctica diplomática, muchas veces sus políticas exteriores se contradicen, pues asumen una posición para un fin y otra distinta para otro. Tal dualismo haría pensar que existe una contradicción entre política interna y política externa. Empero, tal contradicción sólo es superficial, ya que en el fondo ambas políticas buscan un fin común: mantener y consolidar el poder del grupo dominante.

En México, el ejemplo más contundente fue durante la crisis financiera de 1994. Por un lado, para apaciguar a los grupos nacionalistas internos, el gobierno se comprometió a defender la soberanía del país, aunque, para asegurar el apoyo externo, los funcionarios mexicanos en el extranjero presentaron otro tipo de discurso. Por ejemplo, ante Estados Unidos y las diferentes instituciones financieras internacionales, las autoridades mexicanas prometieron una política económica conservadora y restrictiva. Lo más grave, y que puso en riesgo la soberanía nacional, fue que la administración zedillista aceptó depositar los ingresos por la venta de petróleo en una cuenta en Nueva York para asegurar el pago de los diferentes préstamos que recibió.¹¹

En la relación con Estados Unidos, la dualidad de la política externa de México también es evidente. Por un lado, nuestro gobierno

¹⁰ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics”, en Peter Evans *et al.*, *International Bargaining and Domestic Politics: Double-Edged Diplomacy* (Los Ángeles: University of California Press, 1993), 436.

¹¹ Véase Jorge I. Domínguez, “Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos”, en Mónica Vereza Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub, coords., *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos* (México: ITAM-CISAN, UNAM-FCE, 1998).

asume un actitud nacionalista y de defensa de la soberanía ante el vecino del norte, pero a la hora de tomar decisiones importantes las políticas por lo general se adhieren a los intereses estadounidenses. Los temas de migración y narcotráfico son ilustrativos. En el discurso interno, el gobierno muchas veces asume una actitud antiestadunidense para aplacar a los grupos nacionalistas internos, sin embargo, en ocasiones toma decisiones sin herir la susceptibilidad de Washington y asegurar su cooperación en otros asuntos.

En la política exterior de Estados Unidos hacia México, un ejemplo de ese dualismo se presentó en la visita a México del presidente Bill Clinton en mayo de 1997. Días antes había declarado ante el Congreso estadounidense que aplicaría estrictamente la nueva ley migratoria. No obstante, ya en suelo mexicano declaró que buscaría modificar esa ley y aplicarla de manera más humanitaria.¹² La contradicción era clara: por un lado, Clinton buscaba tranquilizar a los sectores más conservadores del Congreso; por el otro, trataba de no herir las susceptibilidades de México para asegurar su cooperación y no enrarecer la relación bilateral. Esta política dual y la aparente contradicción entre política externa y política interna complican el alcance de los objetivos de las políticas exteriores de México y Estados Unidos, pues es muy difícil satisfacer los diferentes intereses de los grupos internos y a la vez asegurar la cooperación bilateral sin perjudicar a su contraparte. En la práctica, muchas veces se complica lograr este objetivo.

Otra consideración importante que coincide en el diseño de las políticas exteriores de ambos países es la siguiente: para México, Estados Unidos es un factor decisivo y determinante en su política exterior; y para Estados Unidos México ocupa un lugar cada vez más estratégico en su política de seguridad nacional, luego del fin del enfrentamiento bipolar. Por ello, ambos países han establecido un mutuo trato especial que con frecuencia difiere del que le dan a otros países. Un ejemplo es la certificación del gobierno estadounidense a la lucha contra el narcotráfico. Washington difícilmente descertificaría a México, aunque sí lo hizo con Colombia. Las razones de la preeminencia de ambos en sus políticas exteriores contemporáneas son:

¹² Elena Gallegos y David Aponte, "Ofrece Clinton corregir y aplicar con humanidad la ley antiinmigrante", *La Jornada*, 7 de mayo de 1997.

- 1) El pasado accidentado de la relación bilateral, en la que Estados Unidos ha invadido, presionado e intervenido a México.
- 2) El binomio conflicto-cooperación que ha caracterizado a la relación bilateral.¹³
- 3) La creciente interdependencia entre ambas economías.
- 4) El fin de la guerra.
- 5) El compromiso de ambos asumido en el marco del TLCAN.
- 6) El número de temas y actores involucrados en la relación bilateral.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

En los últimos años, los objetivos y estrategias de la política exterior de ambos países han tendido hacia una convergencia. Aunque parezca demasiado obvio, cabe mencionar que actualmente la coincidencia de objetivos ha permitido una relación menos tensa. El objetivo de Estados Unidos hacia México es mantener política y económicamente estable a su vecino del sur, así como preservarlo como aliado. En contraparte, el interés vital de México frente a su vecino es asegurar su cooperación y mostrar cierta autonomía relativa.

Una vez desaparecida la amenaza comunista, los temas más prioritarios para Estados Unidos son el narcotráfico, el terrorismo, la venta de armas nucleares, la migración, los asuntos ambientales, los regímenes antidemocráticos, las economías cerradas, entre otros. En esos temas de la agenda política exterior estadounidense, México ocupa un lugar preeminente. Además, excepto por el asunto de la migración, el gobierno mexicano ha coincidido con Estados Unidos en el sentido de que esos asuntos representan una amenaza para su seguridad nacional, lo cual ha permitido que ambos gobiernos planteen objetivos de política exterior comunes y que establezcan instituciones cuyo fin es resolver controversias mutuas.

Hay una gran variedad de objetivos de política exterior hacia México en los que el gobierno de Estados Unidos se ha concentrado. Entre otras metas, la diplomacia estadounidense aspira a asegurar que

¹³ Véase Rafael Velázquez, "México y EU: el conflicto y la cooperación", *Excélsior*, suplemento "Tiempo y Mundo", 26 de septiembre de 1999, p. 29(A).

sus productos tengan libre acceso en el mercado mexicano; garantizar la protección de sus inversiones en México; cerciorarse de que México cumpla con sus obligaciones internacionales financieras; aprovechar la creciente interdependencia económica; establecer mecanismos de cooperación bilateral en la lucha antinarcoóticos; crear esquemas para detener los flujos masivos de inmigrantes ilegales; encontrar canales de entendimiento en asuntos ambientales; intercambiar información económica y militar; apoyar la democracia y la estabilidad política, y usar a México como un puente hacia América Latina.¹⁴

Por su parte, México también ha delimitado objetivos concretos frente a Estados Unidos, muchos de los cuales coinciden con los antes mencionados; sin embargo, existen algunos incompatibles. Los más relevantes son la protección de los derechos humanos de los conacionales que trabajan en Estados Unidos; la reducción de la dependencia económica hacia el mercado estadounidense a través de la diversificación y el respeto a su soberanía. Implícitamente, un objetivo de la administración zedillista era mantener una relación cordial con Estados Unidos, evitando la inclusión de temas delicados en la negociación de asuntos vitales. En palabras de la ex secretaria de Relaciones Exteriores de México, Rosario Green, la diplomacia mexicana tenía tres objetivos concretos hacia Estados Unidos:

- 1) Dar a la relación mayor certidumbre a través de reglas claras y transparentes.
- 2) Aprovechar las oportunidades y beneficios que otorga la vecindad.
- 3) Enfrentar los conflictos que inevitablemente surgen en una relación tan compleja e intensa, esquivando las diferencias, las asimetrías y los malos entendidos.¹⁵

Por otra parte, en los últimos años, las estrategias de política exterior de México hacia Estados Unidos se han acercado a las que éste

¹⁴ "A National Security Strategy for a New Century", en <www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/>, mayo de 1997.

¹⁵ Rosario Green, "Comparecencia de la secretaria de Relaciones Exteriores ante el Pleno de la H. Cámara de Senadores", 8 de diciembre de 1998, en <http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursosdic98/comparecencia_de_la_secretaria_d.html>.

usa. Por ejemplo, México ha gastado cantidades impresionantes de dinero para cabildear ante las diferentes instancias burocráticas de Estados Unidos. También ha invertido en la promoción de su imagen internacional en medios de comunicación extranjeros, sobre todo en Estados Unidos. Una estrategia común muy reciente son las reuniones personales entre ambos presidentes para abrir canales de comunicación directos y atender algunos asuntos vitales para la relación. En este sentido, el caso del TLCAN fue muy ilustrativo.

Entre otros temas, los objetivos son comunes, pero los dos gobiernos no están de acuerdo en las estrategias. La lucha contra el narcotráfico es un ejemplo claro. Ambos gobiernos coinciden en que el problema representa una amenaza a la seguridad nacional. No obstante, México ha mostrado su inconformidad por los medios que Estados Unidos ha utilizado. Así, la administración de Zedillo manifestó su discrepancia ante el Operativo Casablanca y exteriorizó su desacuerdo en el proceso de certificación estadounidense. De todos modos, Washington está consciente de que, para atacar el problema del narcotráfico, necesita la ayuda y cooperación de México. El narcotráfico es un ejemplo del binomio conflicto-cooperación que ha caracterizado a la relación bilateral.

Las políticas exteriores de México y Estados Unidos cuentan con diversos instrumentos para alcanzar las metas bilaterales. En los últimos años, la negociación diplomática es la herramienta más efectiva que ambos países han empleado para resolver los diversos problemas de la relación bilateral. Actualmente, México y Estados Unidos cuentan con múltiples foros e instituciones para discutir sus asuntos comunes, por ejemplo, las visitas presidenciales, la Comisión Binacional, las reuniones interparlamentarias, las reuniones de alcaldes y gobernadores fronterizos, y sus respectivas embajadas. Como instrumentos diplomáticos, ambos gobiernos igualmente han recurrido a tratados, organizaciones mundiales, al derecho internacional y a conferencias internacionales. No obstante, Washington también ha utilizado ciertos mecanismos diplomáticos coercitivos para influir en las decisiones del gobierno mexicano y proteger sus intereses. La política de la certificación contra el narcotráfico es un ejemplo claro.

ENFOQUES TEÓRICOS

Los enfoques teóricos son el punto de coincidencia en lo que a diseño de las políticas exteriores mexicana y estadounidense se refiere. En efecto, uno de los rasgos principales de ambas políticas en la actualidad es un marcado pragmatismo. Este paradigma, que en ninguno de los dos casos es nuevo, ha permitido un mejor entendimiento bilateral.

El pragmatismo de ambas políticas exteriores se fundamenta en una combinación particular de principios idealistas y de supuestos realistas. Antes, cuando México asumía una posición marcadamente idealista,¹⁶ por lo general la relación se deterioraba. Cuando Estados Unidos tomaba una actitud intensamente realista,¹⁷ el resultado era el mismo. Pero cuando ambas políticas se alejaban de sus extremos enfoques tradicionales y buscaban converger en una perspectiva más pragmática, entonces había más posibilidades de que la relación fuese menos conflictiva.

A lo largo de la historia de la relación bilateral, hay casos en los que México y Estados Unidos adoptaron una política exterior más pragmática, lo que generó esquemas de cooperación importantes. Los ejemplos más notables son la firma del Tratado McLane-Ocampo en 1859; los acuerdos firmados durante la etapa del porfiriato, que permitían el paso de tropas militares para perseguir bandidos en ambos lados de la frontera; la cooperación militar durante la segunda guerra mundial y, el caso más destacado, el TLCAN.

El pragmatismo de México y Estados Unidos se caracteriza por los siguientes elementos: primero, hay una política exterior crecientemente economicista, es decir, los temas de comercio, inversiones, deuda y apoyos financieros dominan la agenda bilateral; segundo, se sacrifican objetivos a largo plazo por la obtención de beneficios

¹⁶ Los supuestos básicos del idealismo en relaciones internacionales son la primacía del derecho internacional para la solución de controversias; la creación de instituciones para atender los asuntos mundiales; el uso de medidas multilaterales para resolver problemas globales, entre otros.

¹⁷ El realismo supone que el Estado es el actor más importante de las relaciones internacionales; que los Estados son racionales y unitarios; que el sistema internacional es anárquico; que el tema fundamental de la agenda de política exterior es la seguridad nacional y que el interés nacional de los Estados se basa en la búsqueda del poder.

inmediatos; tercero, a pesar del riesgo de las contradicciones, se recurre constantemente a la política dual para satisfacer a los grupos internos y asegurar la cooperación internacional; cuarto, aunque Estados Unidos siga incurriendo en prácticas desleales (proceso de certificación y barreras no arancelarias a ciertos productos mexicanos), se acepta la creación de instrumentos, como el TLCAN, para resolver controversias, minimizar riesgos y maximizar beneficios.

El enfoque común ha permitido que las percepciones mutuas de México y Estados Unidos sean más positivas. Percepciones similares incrementan la potencialidad de una buena relación bilateral. Sin embargo, aún existen algunos asuntos que son fuente de conflicto entre ambos países debido a las diferentes percepciones, como es la migración. En el caso de Estados Unidos constituye una amenaza para su seguridad nacional, acrecienta el crimen en sus ciudades y crea cargas fiscales a los gobiernos locales. En cambio, a México la migración le resulta una válvula de escape para las tasas altas de desempleo, brinda más beneficios a la economía de Estados Unidos y es continua debido a la demanda de mano de obra barata.

LA CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL

A simple vista pareciera que, respecto de la capacidad de negociación internacional, México y Estados Unidos son marcadamente diferentes. No obstante, existen algunos factores que impiden el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos o que aumentan la capacidad de negociación internacional de México.

En efecto, no hay duda de que Estados Unidos cuenta con una óptima posición geográfica, mayor disponibilidad de recursos naturales, mejor desarrollo tecnológico, más potencialidad demográfica, poderío económico y militar, y más coherencia y estabilidad en el sistema político. Obviamente, el gobierno estadounidense tiene más margen de acción y poderío para influir sobre México, alcanzar sus metas fácilmente e impulsar sus intereses sin grandes contratiempos. Como una potencia económico-militar mundial, puede imponer fácilmente sus puntos de vista y lograr sus propósitos nacionales. Sin embargo, cuatro factores le impiden usar su supremacía:

- 1) La creciente interdependencia económica le garantiza a México que Estados Unidos no usará la fuerza militar para lograr sus objetivos.
- 2) La posición estratégica de México ante un conflicto internacional obliga a Estados Unidos a mantener una buena relación con su vecino del sur.
- 3) El interés de Estados Unidos por mantener un México estable en términos políticos y económicos impulsa a Washington a apoyar en todo momento a su vecino.
- 4) El nuevo panorama internacional, sustentado en el fin del enfrentamiento bipolar, un proceso creciente de globalización y regionalización, una nueva ola democrática a partir de los años noventa y la relativa pérdida de hegemonía de Estados Unidos le permiten a México un margen más amplio de negociación frente a aquél.

El miedo de Estados Unidos de que México atravesase por otra crisis puede aumentar la capacidad de negociación internacional de la parte más débil. Washington no está dispuesto a enfrentar una ola creciente de inmigrantes debido a problemas económicos en México. Tampoco aceptaría que el TLCAN se pusiera en riesgo ante una crisis financiera que impidiera a México comprar los productos de Estados Unidos, ni estaría dispuesto a que una crisis política amenace la seguridad de sus inversiones e intereses en México. Por todo lo anterior, Estados Unidos auxiliaría a México si se requiriese.

CONCLUSIONES

El desarrollo de este artículo comprueba que, en el proceso de toma de decisiones, las características de las políticas exteriores de México y Estados Unidos presentan más similitudes que diferencias. Estas coincidencias han servido para apuntalar una relación más productiva entre ambos países, la cual se materializó con la firma del TLCAN y con el apoyo de Estados Unidos frente a la crisis mexicana de 1995. Sin embargo, no debe omitirse que aún existen fuentes de conflicto bilateral, como los asuntos de migración y narcotráfico. Este supuesto implica que hubo

un cambio en las políticas exteriores mexicana y estadounidense en los últimos años. En efecto, a finales de los ochenta, el diseño de la política exterior de ambos gobiernos cambió notablemente. Las causas que impulsaron esa transformación se deben a razones internas y externas.

En el caso de México, las condiciones endógenas fueron la crisis de la deuda externa de 1982; el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; los éxitos relativos producidos por la liberalización económica de la administración de De la Madrid y los desafíos políticos que enfrentó el partido gobernante en la elección de 1988. En cambio, en Estados Unidos los motivos internos fueron los problemas económicos a finales de los ochenta y principios de los noventa; el deterioro de la sociedad estadounidense, manifestado en un creciente uso de drogas; aumento de enfermedades y desintegración familiar y en un cambio del panorama político en 1994, cuando el Congreso logró una mayoría republicana frente a un presidente demócrata.

Por otro lado, los elementos exógenos fueron la globalización de la economía mundial; el creciente aumento de bloques regionales de comercio; el temor de Estados Unidos al fracaso de la Ronda de Uruguay; la internacionalización del capital; el fin de la guerra fría; la presión de instituciones internacionales financieras y la relativa declinación de la hegemonía económica de Estados Unidos frente a otros centros de poder (Japón y Alemania); la aparición de nuevos actores económicos y políticos, entre otros.

Si en el futuro las similitudes siguen presentes, entonces existen amplias posibilidades de que México y Estados Unidos encuentren canales abiertos para promover esquemas de cooperación. Empero, la parte conflictiva de la relación continuará y aparecerán otros temas que la compliquen aún más. El reto para Estados Unidos y México es aprender a vivir en conflicto y al mismo tiempo fomentar la cooperación bilateral.