

ENSAYOS

La política exterior de México y Estados Unidos: tendencias recientes en la relación a nivel presidencial

José María Ramos

Introducción

En este trabajo analizaremos algunos de los últimos cambios que ha tenido la relación de México y Estados Unidos a nivel de presidentes. Dicho análisis abarca desde el ascenso del presidente Carlos Salinas de Gortari hasta su primera reunión oficial con su homólogo estadounidense George Bush. En esta evaluación de coyuntura se plantean algunos elementos para explicar los aparentes cambios en la relación gubernamental.

Los problemas a desarrollar son los siguientes: primero, más que una "nueva era" en la relación bilateral, concebimos que existe un cambio en la percepción gubernamental que responde a la coyuntura del ascenso de dos nuevas administraciones, y no necesariamente a un conocimiento objetivo de la naturaleza de la relación. Segundo, el incremento de la interrelación económica con Estados Unidos es un proceso inevitable, que ya se manifiesta desde hace varios años a nivel no gubernamental; en consecuencia, al reconocer el gobierno este proceso se deberían obtener las mayores ventajas y tratar de reducir los efectos negativos de la integración sectorial. Tercero, los nuevos retos que implicará la relación de México con Estados Unidos harán necesario que nuestro nacionalismo se adapte a esos desafíos. Cuarto, la política exterior hacia Estados Unidos debe atender la descentralización estructural del proceso de toma de decisiones de la política estadounidense; es decir, que de seguir centralizando la relación gubernamental con el país vecino, nos veremos imposibilitados para aprovechar la heterogeneidad de actores e intereses que existen en esa nación.

Cambios en la percepción gubernamental

Aprovechando el cambio de presidentes tanto en México como en Estados Unidos, se mencionó que debería existir una modificación en las relaciones bilaterales, en especial respecto a las políticas o acciones de cada país.¹ Con este cambio se pretendía reducir las desavenencias y fomentar una comprensión mutua. Este objetivo era viable en la medida en que ambos gobiernos habían reconocido que las divergencias innecesarias eran un obstáculo para la cooperación o para reducir los conflictos.

Bajo este marco, en noviembre de 1988 los presidentes electos Carlos Salinas de Gortari y George Bush se reunieron por primera vez en una visita no oficial. En este encuentro se esperaba que los presidentes definieran las características básicas de los temas de la deuda externa, comercio, narcotráfico y migración. En efecto, a partir del diálogo sobre estos problemas el recién electo presidente Bush propuso la necesidad de "lograr un entendimiento franco" que diera pie a establecer una relación cordial. Para ello, se comprometió a que su gobierno brindaría el apoyo político a las acciones que condujeran a ese fin.² En términos diplomáticos, esa actitud

1. Con esa finalidad se orientó la actividad de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos. Un resumen de los resultados alcanzados se plantean en el libro: *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, FCE, 1988.

2. Desde la campaña electoral, el presidente Bush destacó en varias ocasiones la importancia de apoyar a México. De esta manera se reconocía la relevancia económica y política del país. No obstante, consideramos que los antecedentes del cambio de actitud del gobierno estadounidense hacia México, y en especial del Poder Ejecutivo, derivan de la política que asumió el ex-presidente Ronald Reagan desde el año de 1985. Este aspecto se sustenta ampliamente en el trabajo del autor: *La política del Ejecutivo norteamericano hacia México: 1981-1988*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1989.

gubernamental representaba el preámbulo para tratar de cambiar el carácter de la relación de Estados Unidos hacia México. Por lo tanto, en nuestro país se percibió que esa actitud era importante porque provenía del nuevo presidente estadounidense, con lo cual existían las condiciones para un cambio de la política norteamericana hacia México.³ Posteriormente, esta actitud se corroboró en la primera reunión oficial entre ambos presidentes, celebrada en la ciudad de Washington, D.C., a principios de octubre de 1989.⁴ Lo singular de la reunión fue el reconocimiento a nivel gubernamental del inicio de una "nueva relación" entre México y Estados Unidos. El sustento de este nuevo periodo de la relación está en función de los principios de democracia, justicia y libertad que comparten ambos países. Por ello, se tratará de fomentar la cooperación y la amistad, para lo cual se evitarán los mitos y las desconfianzas.⁵

Esta aparente modificación de la política exterior de Estados Unidos debe analizarse y evaluarse en función de los siguientes elementos: primero, por la relevancia que tiene México para el país vecino; segundo, por lo que implica la descentralización de la toma de decisiones del sistema político estadounidense y, por último, por la coyuntura donde se desarrollan los en-

cuentros. En efecto, desde la perspectiva bilateral, México tiene una importancia política y económica para Estados Unidos. En cambio, en términos de política internacional, la prioridad de México es relativa y está en función, entre otros factores, de la coyuntura de la economía mundial. Así, en la medida en que Estados Unidos trate de recuperar su hegemonía económica, países como México tendrán una singular importancia. En este sentido debe comprenderse la jerarquía que están adquiriendo la integración de bloques económicos.

Por otra parte, la relación gubernamental con Estados Unidos no se desarrolla únicamente a través del presidente. Esta instancia puede orientar algunas acciones o políticas del Poder Ejecutivo, pero no está en sus manos controlar los diversos y contradictorios intereses que existen en el Congreso estadounidense, que también tiene una participación destacada en la política exterior. Además, cabe señalar que los encuentros presidenciales se han efectuado en el marco del ascenso de ambos mandatarios. En estas circunstancias es normal que se exprese la voluntad de mejorar la relación. Asimismo, en este ámbito el principal obstáculo consistirá en la dificultad de traducir las propuestas en acciones concretas o en una evaluación seria y congruente. Finalmente, se podría afirmar que existe un nuevo periodo en la relación bilateral con la condición de que se manifieste un consenso en todos los actores y niveles que componen esta relación acerca de los objetivos, metas y estrategias de cooperación. Si no existe este consenso, entonces no se puede concebir que exista tal carácter de la relación. Sin embargo, si desde el punto de vista de los poderes ejecutivos de ambos países existe la disposición de cambiar o de adecuar el carácter de la relación, entonces sí podría hablarse de una "nueva era"; pero limitada a este ámbito gubernamental. Sin embargo, si ambas instancias tuvieran la capacidad de influir en los otros actores gubernamentales o no gubernamentales que componen la relación, se podría plantear la posibilidad de un cambio. No obstante, en el caso de Estados Unidos existen limitaciones políticas y jurídicas que impedirían alcanzar ese propósito. Por lo expuesto se puede concluir que todavía no existe un *cambio estructural* en la relación bilateral que corresponda o atienda a la propia naturaleza de la relación. Por lo tanto, cabe esperar que se

3. Esta actitud gubernamental se puso de manifiesto cuando el presidente norteamericano envió a cerca de 86 funcionarios del Poder Ejecutivo a la VII Reunión Binacional México-Estados Unidos, que se celebró en la ciudad de México a principios de agosto de 1989.

4. Llama la atención el número de entrevistas que sostuvo el presidente Carlos Salinas, en su visita a Estados Unidos, entre las cuales destacan sus dos reuniones con el presidente Bush; la recepción con periodistas, académicos y líderes de la comunidad hispana de Estados Unidos; el encuentro privado con el secretario de Estado, James Baker; su discurso en una sesión conjunta en el Congreso estadounidense; la conferencia de prensa en el Club Nacional de Prensa de Washington, D.C.; el desayuno con los líderes de la comunidad judía de Nueva York; las entrevistas con los editores de los diarios *Washington Post*, *New York Times* y *Wall Street Journal*; el discurso pronunciado en el Consejo de las Américas, y su entrevista con el secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar.

5. A raíz de la visita presidencial se concibió en algunos sectores estadounidenses que, en el marco de la "nueva era", se marginaría o se culparía a los antecedentes históricos de la relación bilateral de los problemas que la han caracterizado. Incluso, el secretario Baker se refirió a dichos antecedentes como "complejos históricos". Desde nuestro punto de vista, algunos antecedentes históricos de la relación han conformado una noción objetiva de nuestra identidad nacional, por lo cual es absurdo concebir que tales rasgos han sido un obstáculo para la cooperación bilateral. En consecuencia, un requisito esencial para estimular la cooperación consiste en respetar las diferencias que existen en los dos países.

presenten tensiones o conflictos en la interacción.⁶

Integración económica *de facto*

Uno de los rasgos más importantes de la relación bilateral es la integración económica *de facto*, característica que es producto de la intensidad y magnitud de la relación económica. Dicha integración se ha manifestado en algunas ramas de las economías de ambos países. Asimismo, las condiciones y las políticas económicas de cada país plantean que es viable que en el corto o mediano plazos se lleguen a formalizar acuerdos sectoriales.⁷ Esta integración *de facto* y la posibilidad de establecer los acuerdos sectoriales han dado pie a que en la opinión pública se expresen dos tendencias: en la primera, se afirma que en esos procesos se perderá la soberanía económica del país y, en consecuencia, la autonomía del proyecto de desarrollo nacional. En cambio, en la segunda se concibe que la integración debe contemplarse como una oportunidad para sustentar el crecimiento económico nacional. Desde nuestra perspectiva, estas tendencias tienen algunas limitaciones. Por ejemplo, en las discusiones sobre las consecuencias de la integración pocas veces se ha contemplado que este hecho forma parte de un proceso y que dado su carácter puede concebirse como inevitable. En este razonamiento se han basado gran parte de las transacciones económicas del sector empresarial y dada su magnitud el gobierno ha tenido o tendrá que legitimar este nivel de integración. Asimismo, es frecuente que en las discusiones sobre la integración se marginen alguno de los siguientes elementos: su significado, la modalidad que adquirirá (zona preferencial, zona de libre comercio o unión aduanera o económica); la determinación de sus limitaciones y alcances y, por último, los mecanismos de consulta que regularán la relación económica. Igualmente, debe destacarse que en general los procesos de negociación bilateral implican

6. Incluso en la reciente visita del presidente Salinas a Estados Unidos se hubieran presentado algunas divergencias si se hubieran analizado temas como los alcances y limitaciones de la democratización y la política exterior de México hacia Centroamérica. Es decir, la politización de la agenda bilateral da pie a que se presenten desavenencias en la relación.

7. Este fue uno de los aspectos principales que se plantearon en la última reunión entre los presidentes de México y Estados Unidos. Los sectores donde parece viable concertar los acuerdos sectoriales son el automotriz, siderúrgico, textil, farmacéutico y autopartes.

que cada país tiene que otorgar algunas concesiones, lo cual es independiente de su nivel de desarrollo.

No considerar estos elementos nos crea la idea de que la integración económica es un proceso independiente de los actores que participan y que en consecuencia no se puede ejercer un control o que es difícil obtener los mayores beneficios posibles. Además, debe reconocerse que con la integración no se excluyen totalmente los conflictos o tensiones entre los países, ya que si bien existen ciertos niveles de concertación bilateral, habrá áreas donde no se dé un pleno consenso. Desde esta concepción, la integración económica con Estados Unidos no necesariamente puede provocar efectos negativos para México. Esto sucederá en la medida en que se desconozca lo que significa la integración y lo que objetivamente representa Estados Unidos para el proyecto de desarrollo nacional. Lamentablemente, estos aspectos no han sido discutidos suficientemente por la opinión pública, lo cual ha provocado la difusión de estereotipos o simples puntos de vista que carecen de argumentos sólidos. Por ello, se considera necesario fomentar la discusión pública sobre Estados Unidos, en estos momentos en que la integración económica adquirirá nuevas modalidades y que los gobiernos nacionales pretenden legitimar dicho proceso. Como dos aspectos esenciales de nuestro proyecto de desarrollo, la integración económica y lo que representa Estados Unidos requieren un análisis y evaluación objetiva de parte de la sociedad mexicana.⁸

El nacionalismo y la relación bilateral

Si se parte del hecho de que la relación de México con Estados Unidos adquirirá nuevos desafíos a partir de una mayor interrelación, entonces parecería relevante plantear algunas

8. Un indicador de la importancia actual que tiene Estados Unidos para México se refleja en el hecho de que en cinco de los seis objetivos generales de la política exterior mexicana, existe una referencia implícita hacia aquel país. Tales objetivos son: la preservación y fortalecimiento de la soberanía; la promoción en el exterior del desarrollo del país; la protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior; hacer de la cultura nacional elemento de reafirmación y la promoción de la imagen de México en el mundo. Por ello, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se señala que: "... con los Estados Unidos de América, se da una relación de extraordinaria importancia, por los problemas pequeños y grandes que constantemente genera esta vecindad y, también, por las ricas oportunidades que brinda para, juntos, encontrar caminos que redunden en beneficio mutuo".

implicaciones sociales. En especial, se destacará el aspecto del nacionalismo mexicano, porque este rasgo de la identidad determina en gran medida nuestra posición hacia lo externo.

Uno de los problemas principales que caracterizan a esta posición radica en que desde hace varios años el conocimiento que existe en ambos países sobre su contraparte se sustenta en prejuicios o en la desinformación.⁹ Asimismo, implícitamente se manifiestan elementos ideológicos o políticos que también distorsionan tal conocimiento. En consecuencia, esto ha dado pie a que la mayor parte de las acciones o políticas de Estados Unidos hacia México se contemplen como una forma de presionar a nuestro país. Si bien esto puede ocurrir y de hecho la historia de la relación bilateral ha dado muestras de las acciones expansionistas del vecino del norte, lo que se desea asentar es que tales acciones se evitarán o disminuirán en la medida en que se conozca y entienda a este país. De lo contrario, la relación de México con Estados Unidos seguirá definiéndose con ciertas limitaciones que impedirán aprovechar como una oportunidad al país vecino.¹⁰ Esta posición no refleja simpatías hacia Estados Unidos, por el contrario, se pretende estimular el estudio objetivo de ese país con la idea de obtener mejores resultados en la relación bilateral. Al respecto, Daniel Cosío Villegas fue bastante claro cuando afirmó en 1968 que:

Proclamar la conveniencia y la necesidad de que el mexicano estudie la vida norteamericana, en manera alguna quiere decir que deba simpatizarle, amarle o tenerla como paradigma, sino que simplemente tiene que conocerla.

Esta propuesta adquiere actualidad, cuando la relación entre México y Estados Unidos adopta nuevas modalidades, que llevan a la necesidad de adecuar nuestra perspectiva de nación respecto al país vecino. En función de los rasgos

9. Sobre este aspecto consúltese: Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, op. cit., y el artículo del autor, "Información y educación de los Estados Unidos en México", Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1989.

10. En ese sentido fue bastante claro el presidente Carlos Salinas cuando en el marco de su encuentro con el presidente Bush, en Washington, afirmó que: "... no obstante las dificultades históricas de las relaciones y los problemas pendientes, estamos seguros que ha llegado la hora de aprovechar mutuamente las ventajas de una frontera que nos une, fortaleciendo así la identidad de cada nación..."

que identifican a la cultura nacional, se puede pensar que incrementar la interrelación bilateral conlleva una pérdida de tales rasgos. Por el contrario representa un reto a la reafirmación de la identidad nacional y a la propia política cultural.¹¹

Política exterior y descentralización estructural

Uno de los problemas fundamentales que ha caracterizado la política de México hacia Estados Unidos consiste en que no se ha aprovechado la diversidad de actores que existen en ese país. Tradicionalmente dicha política se ha desarrollado a través de la relación del presidente mexicano respecto a su homólogo estadounidense. Esta relación gubernamental es relevante, dado que ambas instancias definen y orientan los objetivos generales de la política exterior. Sin embargo, en el caso de Estados Unidos, el presidente no toma la última decisión en algunos asuntos externos, sino que también el Congreso tiene una participación decisiva en ciertos temas de política interna y exterior. Con ello, se quiere decir que, hasta ahora, la política exterior mexicana no ha aprovechado las ventajas que representa la heterogeneidad de actores del sistema político estadounidense. En un contexto de modificación de las percepciones gubernamentales sobre la relación, tal tarea tiene una gran relevancia.¹² Empero, para traducir dicha propuesta

11. De ahí que el presidente Salinas sostuviera en su discurso ante el Congreso de Estados Unidos en 1989: "La fortaleza de nuestra nación, el vigor de nuestra cultura y el deseo de participar con pleno derecho en la gran transformación en marcha, nos permite plantear esta nueva relación sin temores ni desconfianza..." En cambio, en el marco de la reunión sobre cultura e identidad nacional organizada por el IEPES (febrero, 1988), el entonces candidato a la presidencia de la República señaló 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".

12. Es necesario que las reuniones que sostuvo el presidente mexicano en Washington se efectúen con mayor frecuencia. De lo contrario, no se podrá ejercer una permanente influencia en el gobierno o la sociedad estadounidenses. Asimismo, es indispensable tomar en cuenta algunos actores gubernamentales o no gubernamentales, que tienen un papel relevante en la política norteamericana en los niveles regional o local. Esta actividad podría ser desarrollada por los propios consulados de México en Estados Unidos y/o incluso, con la participación de los gobiernos de los estados fronterizos mexicanos. Es decir que ante la descentralización del sistema y la política exterior estadounidenses, el gobierno mexicano

en acciones concretas, se requiere reconocer la importancia que tiene Estados Unidos para México y, a su vez, que esto influya en la voluntad política para llevarlas a cabo. Asimismo, se requiere evaluar objetivamente las circunstancias en las cuales el principio de soberanía interna de Estados Unidos no representa un obstáculo a la **participación institucional** de México en la toma de decisiones de la política norteamericana. Desde la perspectiva de Estados Unidos, dicha influencia la mayoría de las veces no va en contra de su soberanía, por el contrario, representa un indicador de su propia democracia.¹³

Resta señalar que las limitaciones que existen en México sobre la naturaleza de Estados Unidos, de alguna manera han influido en la actitud de mantenerse a la expectativa de las acciones o políticas que formule el gobierno estadounidense. Es decir, tal parece que las circunstancias económicas internas han disminuido la capacidad de formular propuestas hacia Estados Unidos. Con esta actitud se trataría de evitar consciente o inconscientemente las divergencias con el país vecino. Sin embargo, una política de este tipo sería contraria a nuestro interés nacional y a la autonomía que requiere el proyecto de desarrollo.¹⁴

Consideración final

Para México, la relación con el gobierno de Estados Unidos representa un asunto de interés fundamental. En cambio, en el Poder Ejecutivo norteamericano existe una atención especial por mejorar su relación con México. Esta voluntad tiene como antecedente inmediato la actitud asumida por el entonces presidente Ronald Reagan desde el año de 1985. De esta manera,

debería diversificar sus relaciones con el país vecino. Esta acción representa una tarea primordial si realmente se desean obtener beneficios o reducir las desavenencias con ese país. El interés gubernamental por aprovechar tales espacios se refleja en el documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores, "Cabildo: propuesta de acción para apoyar la actividad diplomática de México en los Estados Unidos", s/f. En cambio, desde el punto de vista académico, sobresale el artículo de Jorge G. Castañeda, "Más allá de los principios: México en el mundo", en *Nexos*, febrero, 1987, núm. 110.

13. Desde el punto de vista jurídico, el artículo de Barbara K. Strickland, "El Estado mexicano frente a la justicia norteamericana", UNAM, plantea algunos alcances y limitaciones de la participación de los gobiernos extranjeros en Estados Unidos.

14. La naturaleza de la relación México-Estados Unidos y el contexto político y económico de cada país hace imposible erradicar las tensiones o conflictos, los cuales seguirán caracterizando la relación con Estados Unidos.

al gobierno mexicano se le presenta la opción de aprovechar la postura estadounidense para definir el interés nacional mexicano. La redefinición de la relación de México con Estados Unidos implica, entre otras condiciones, una evaluación crítica de este país, a partir de lo cual el gobierno y la sociedad mexicanos tendrían una noción objetiva de lo que significa el país vecino para el proyecto de desarrollo nacional. No efectuar esta tarea nos impediría aprovechar las ventajas y reducir los problemas que provoca la vecindad norteamericana. Igualmente, sería difícil evaluar los alcances de la "nueva era" en la relación México-Estados Unidos.

Por otra parte, el reconocimiento a nivel de los gobiernos federales de la integración **de facto** y la propuesta de incrementar dicho proceso, representan dos rasgos importantes de la relación bilateral. Sin embargo, el proceso de integración no necesariamente impedirá que se presenten tensiones en la relación económica o política binacional, ello debido a la contradicción de intereses económicos que pueden existir entre los actores gubernamentales. En cambio, en la relación política todavía es posible que se presenten divergencias, dado que ambos gobiernos tienen diferentes posiciones respecto a la política interna y la política exterior mexicana, el narcotráfico y la migración de mexicanos indocumentados. Esta situación dificultará los espacios de cooperación en el aspecto político y en la medida en que se incrementen las tensiones representará un obstáculo a la "nueva era" de la relación bilateral. Sin embargo, este carácter de la interacción no afectará el proceso de integración económica, debido a las diferencias de intereses que existen entre los actores gubernamentales y no gubernamentales de ambos países.

A partir de la evaluación de lo que significa Estados Unidos para el crecimiento económico de México, nuestra identidad nacional tendrá que adoptar una nueva actitud respecto al país vecino, que se sustente en un conocimiento serio. De lo contrario, persistirán los prejuicios o la desinformación que impedirán abrir espacios de cooperación con dicho país. Resta destacar que una nueva concepción de Estados Unidos no implica marginar las múltiples experiencias históricas que nos ha provocado la política estadounidense, ya que la propia historia define y orienta nuestra posición respecto de ese país.