

Tendencias recientes de la política exterior de Estados Unidos hacia México*

Rafael Velázquez Flores**

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la actual política exterior de Estados Unidos hacia México. El trabajo se centra en el proceso de formulación y ejecución, y en los principales actores que participan en la toma de decisiones. Asimismo, el autor aborda los asuntos más trascendentales de la actual agenda bilateral, tales como el TLC, el paquete de ayuda financiera de Estados Unidos a México de 1995 y dos de los temas más conflictivos: la inmigración ilegal y el narcotráfico.

El artículo discute cinco características de la política exterior de la administración de Clinton hacia México. Primero, Estados Unidos le ha dado un trato especial debido al nuevo papel estratégico de México después del fin de la Guerra Fría, a la proximidad geográfica, a la creciente interdependencia, y a la complejidad de la relación. Segundo, en asuntos de suma importancia, el presidente de Estados Unidos es una figura clave en el proceso decisorio frente a los grupos de interés internos. Tercero, debido al múltiple número de actores que participan y a la cantidad de asuntos de la agenda, el proceso de formulación y ejecución resulta muy complicado. Cuarto, Washington ha sido tolerante y ha estado dispuesto a ayudar al gobierno mexicano para garantizar su estabilidad económica y política. Por último, la conducta de Estados Unidos hacia México responde a consideraciones tanto internas como externas.

Introducción

La relación entre Estados Unidos y México ha sido una de las interacciones bilaterales más difíciles y complejas a nivel mundial debido, principalmente, a cuatro factores. En primer lugar, Estados Unidos y Mé-

Abstract

The objective of this article is to analyze the contemporary foreign policy of the United States *vis à vis* Mexico. The essay focuses on the formulation and execution and the main players that participate in the decision-making process. Furthermore, the author deals with the most transcendental issues of the current bilateral agenda, such as NAFTA, the U.S. financial rescue package offered to Mexico in 1995, and two of the most controversial issues: illegal migration and drug trafficking.

The article discusses five characteristics of the Clinton administration's foreign policy towards Mexico. Firstly, the United States has given Mexico a special treatment status due to its new post-Cold War strategic role, its geographical proximity, a growing interdependence and a more complex relationship. Secondly, the president of the United States is a key figure in the decision-making process with regards to national interest groups on very important matters. Thirdly, due to the multiplicity of players involved and the number of issues on the agenda, the formulation and execution process becomes very complicated. Fourth, Washington has been tolerant and has taken the position to assist the Mexican government in guaranteeing its economic and political stability. Lastly, the foreign policy actions by the U.S. towards Mexico responds to both internal and external considerations.

xico han experimentado varios patrones históricos de conflicto y cooperación. En segundo, los asuntos y los actores involucrados en la relación bilateral son numerosos y variados. Tercero, ambos gobiernos tienen, a menudo, percepciones diferentes y puntos de vista

* Una primera versión de este documento fue presentada en la *International Studies Association-South Annual Conference*, North Miami Beach, Florida, el 18 de octubre de 1997.

** Candidato a doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Profesor e investigador adscrito a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la

UNAM. Ha publicado diversos artículos y presentado numerosas ponencias sobre la política exterior de México y sus relaciones con Estados Unidos. Ha sido editor del *Journal of Latin American Affairs* en su edición especial sobre México, donde también ha publicado diversos artículos, así como en la revista *Droit et Relations Internationales*, editada en París, Francia. Autor del libro *Introducción al estudio de la política exterior de México*.

opuestos en asuntos particulares que llevan al uso de enfoques distintos para tratar de resolver los problemas comunes. Finalmente, ambos países son notablemente desiguales en cuanto a poder, cultura y naturaleza económica. Su asimetría hace que frecuentemente ambos gobiernos tengan intereses diferentes y se fijen objetivos divergentes.

La relación entre México y Estados Unidos es particularmente especial porque ambos comparten una extensa frontera que delinea las diferencias entre una nación desarrollada y una subdesarrollada. A pesar de esta división social y económica, su frontera se diluye cada vez más debido a los innumerables cruces legales e ilegales de personas, bienes, servicios, capitales, drogas y contaminación. Por eso, actualmente la relación entre México y Estados Unidos ha llegado a ser mucho más interdependiente.

En las últimas dos décadas, las relaciones entre México y Estados Unidos han cambiado dramáticamente. Anteriormente, esta relación bilateral se caracterizó por ser tensa y conflictiva debido a la multitud de invasiones e intervenciones de Estados Unidos en los asuntos internos de México durante el siglo XIX y principios del XX. Más adelante, las tensiones diplomáticas aumentaron porque México postuló una relativa autonomía en política exterior, que no coincidió con la posición de Estados Unidos. Ahora, los rasgos más prominentes de la actual relación bilateral son cooperación y asociación, ilustrados por la firma reciente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por consiguiente, la posición de México *vis-à-vis* Estados Unidos ha cambiado de una política progresiva, idealista y relativamente independiente a una política más conservadora, realista y dependiente.

La recomposición de la política exterior de México hacia Estados Unidos se debió a una mezcla de factores internos y externos. 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, Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la elección de 1988. Por otro lado, los elementos exógenos fueron: la globalización de la economía mundial, el creciente aumento de bloques regionales de comercio, 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.

En vista de lo anterior, el principal objetivo de este artículo es analizar la política exterior actual de Estados Unidos hacia México, haciendo un énfasis especial en la administración de Clinton. El trabajo se enfoca en: uno, las bases de la política exterior estadounidense *vis-à-vis* México y los actores que influyen en el proceso decisorio; y dos, los principales temas contemporáneos de la agenda bilateral, tales como el TLCAN, el paquete de ayuda financiera de Estados Unidos hacia México en 1995, algunos asuntos políticos recientes y dos de los problemas más abiertamente debatidos: el flujo de inmigrantes ilegales y el narcotráfico.

Este documento argumenta cinco características principales de la política exterior reciente de Estados Unidos hacia México. Primero, la administración de Clinton ha delineado una posición particular respecto a México que difiere de la de otros países. En otras palabras, México recibe un trato especial por su proximidad geográfica, por la creciente interdependencia y por la complejidad de la relación. Segundo, en asuntos relevantes *vis-à-vis* México, el presidente de Estados Unidos ha conservado un papel muy influyente en el proceso de decisiones frente al Congreso. Sin embargo, un número creciente de grupos económicos de interés llega a ser especialmente influyente en tal proceso. Tercero, debido al variado número de actores que participan y a la cantidad de asuntos de la agenda, el proceso de formulación y ejecución es bastante difícil y complejo. Es decir, existen muchas instituciones que toman decisiones distintas y contradictorias respecto al mismo asunto. Cuarto, el gobierno de Washington ha sido tolerante y dispuesto a ayudar al mexicano para garantizar su estabilidad económica y política. En otras palabras, el gobierno estadounidense ha estado de acuerdo en discrepar en algunos asuntos políticos no relevantes, siempre y cuando su contraparte mexicana asegure continuidad en aspectos tales como comercio, inversión y deuda. Quinto, la conducta de Estados Unidos hacia México responde a consideraciones "intermísticas" (internacionales y domésticas). Es decir, las decisiones en materia de política exterior deben satisfacer el interés de varios actores domésticos, y al mismo tiempo deben ser lo suficientemente cautas para prevenir cualquier herida a los sentimientos nacionales de México y así asegurar su cooperación.

Un segundo argumento es que la principal meta de Estados Unidos hacia México es asegurar la continuidad de la alianza política y económica que ambos abrazaron desde hace pocos años. En el contexto de la po-

lítica global estadounidense, México ahora ha ganado un papel estratégico y demasiado significativo y Washington no puede darse el lujo de repetir experiencias pasadas de conflicto. En la era de la Guerra Fría, la amenaza principal para Estados Unidos fue la expansión del comunismo. Dada la falta de esta amenaza en una era postcomunista, los enemigos contemporáneos de Estados Unidos son el control de armas, el terrorismo, la inmigración ilegal, el narcotráfico, los asuntos ambientales, la violación de los derechos humanos, los regímenes antidemocráticos y los obstáculos al libre mercado. En la mayoría de estos asuntos nuestro país está a la cabeza de la agenda bilateral y ha hecho de México una prioridad para la seguridad nacional estadounidense.

Este artículo se divide en tres partes. La primera provee un breve recuento histórico para comprender las tendencias de la política exterior de Estados Unidos hacia México. La segunda presenta un análisis de los principales actores que influyen en el diseño de tal política, así como un estudio de sus intereses, objetivos e instrumentos. Finalmente, se exponen los principales asuntos de la actual agenda bilateral.

La política exterior de Estados Unidos hacia México: tendencias históricas

El principio doloroso de la relación

Para México, desde sus inicios como Estado soberano en 1821, la relación con Estados Unidos ha sido una experiencia difícil y a veces dolorosa. A pesar del reconocimiento casi inmediato y del envío de un agente diplomático, la relación no principió amistosamente. La intención de Estados Unidos de extenderse hacia el sur creó intriga y tensión. México inmediatamente se quejó del entrometimiento angloamericano en sus asuntos internos cuando Washington trataba de alcanzar sus metas expansionistas. La primera base de la política exterior estadounidense hacia México fue, entonces, la Doctrina Monroe. Al inicio, México había estado de acuerdo con el principio "América para los americanos", pero más tarde se dio cuenta de que la doctrina significaba la expansión estadounidense a expensas del territorio nacional. Esta ambición expansionista se concretó en los principios del Destino Manifiesto.

Más adelante, el gobierno de Estados Unidos violó la Doctrina Monroe al no asistir a México durante la invasión francesa de 1838. Después, Washington apoyó una

rebelión en la que Texas buscó su independencia y más tarde la anexó a la Unión americana. El peor episodio fue la Guerra mexicano-americana de 1846-1848, por la cual México perdió casi la mitad de su territorio nacional. La guerra resultó en un sentimiento antiestadunidense y moldeó los principios de la política exterior mexicana, los cuales representaban una alusión clara a la intervención por parte del país del norte.

No satisfecho con las ganancias territoriales de la guerra, en 1853 Estados Unidos compró el territorio al norte de México conocido como La Mesilla. Después, buscando construir un canal intercontinental en el Istmo de Tehuantepec, Estados Unidos instó a México a firmar el Tratado McLane-Ocampo, el cual permitía el libre tránsito de tropas estadounidenses en territorio mexicano y la construcción del canal. El tratado, sin embargo, nunca se puso en marcha, pues el Congreso de Estados Unidos no lo ratificó debido a que la Guerra Civil estaba a punto de estallar. A causa de la guerra, Estados Unidos no pudo evitar una segunda intervención francesa en México. Pero una vez que la Guerra Civil terminó, Washington pudo ayudar a la facción liberal mexicana para echar fuera al imperio que fue apoyado por Francia.

Cooperación vs conflicto

Durante el Porfiriato, las relaciones entre México y Estados Unidos se normalizaron cuando el presidente Porfirio Díaz alcanzó cierta estabilidad política y económica para México. No obstante, la Revolución Mexicana de 1910 interrumpió dicha normalidad. Al estar preocupado por proteger sus intereses económicos en México, el gobierno de Estados Unidos se sintió obligado a intervenir constantemente en los asuntos mexicanos. Por ejemplo, en 1914 el presidente Woodrow Wilson envió marinos a Veracruz e intentó influir en el camino de la política mexicana. Una vez más, la relación alcanzó uno de sus niveles más bajos.

Más tarde, en 1917, el gobierno posrevolucionario mexicano decretó una Constitución nueva que sustancialmente afectaba los intereses económicos estadounidenses. Carranza, Obregón y Calles trataron, cada quien en su momento, de cumplir con la Constitución de 1917, sobre todo el artículo 27. Sin embargo, las tres administraciones encontraron la férrea oposición de Estados Unidos. El ambiente tenso de la relación bilateral cambió hasta que el presidente Roosevelt proclamó la "Política del Buen Vecino" después de la crisis glo-

bal de 1929 y de la amenaza nazi-fascista. Aprovechando el nuevo contexto internacional, el presidente Lázaro Cárdenas nacionalizó las empresas petroleras en 1938. Las compañías estadounidenses estaban furiosas, pero su gobierno no invadió a México a causa de su nueva política exterior y a la proximidad de la Segunda Guerra Mundial. En el caso de que Estados Unidos se involucrara en la guerra, Washington necesitaba perfeccionar una alianza militar de defensa en América Latina y, lo más importante, requería encontrar en su vecino del sur un aliado incondicional. Por consiguiente, México fue considerado como una zona estratégica para los propósitos de la política de seguridad nacional de Estados Unidos.

Después de que ambos países resolvieron algunos asuntos pendientes (tales como la compra estadounidense del petróleo y la plata mexicanos, y las reclamaciones de parte de las empresas petroleras sobre su compensación), México y Estados Unidos colaboraron estrechamente durante la guerra para derrotar al enemigo común. Era la primera vez en la historia de los dos países que eran aliados militares. En ese momento, sus intereses nacionales coincidieron y había canales de cooperación para alcanzar acuerdos. Como consecuencia, después de la Segunda Guerra Mundial, la relación bilateral llegó a una etapa de relativa calma. Sin embargo, las posiciones mexicanas y estadounidenses en asuntos exteriores no siempre coincidieron y hubo ejemplos de puntos de vista encontrados. El caso de la Revolución Cubana fue la muestra más significativa de posiciones divergentes. México fue el único país latinoamericano que nunca rompió relaciones diplomáticas con Cuba cuando Estados Unidos propuso el aislamiento político y económico de la isla. No obstante, Estados Unidos apoyó al gobierno mexicano puesto que garantizó estabilidad política y económica. Las autoridades del Departamento de Estado sabían que una relativa autonomía mexicana en política exterior era necesaria para apaciguar a los grupos nacionalistas en México. Siempre y cuando no amenazara su seguridad nacional, el gobierno de Estados Unidos estuvo "de acuerdo en discrepar" con su contraparte mexicana en algunos asuntos.¹

Después de 1970, cuando la política exterior mexicana llegó a ser más activa y relativamente independiente de la de Estados Unidos, la relación se tensó una vez más. Entonces, asuntos tales como inmigración, narcotráfico,

comercio, Centroamérica, petróleo, inversiones y contaminación fronteriza, se convirtieron en fuentes de conflicto constantes. No obstante, no fue hasta que México sufrió una de sus crisis económicas más severas en 1982 que la situación cambió. Durante las administraciones de De la Madrid y Salinas se fortalecieron los lazos diplomáticos entre los dos países. A mediados de los años ochenta, la presencia de México en Centroamérica disminuyó gradualmente y el gobierno comenzó a abrir la economía hacia un mercado más libre. Finalmente, la administración salinista decidió hacer converger sus intereses y objetivos de política exterior con los de Estados Unidos. Más tarde, una nueva era especial de asociación y cooperación fue inaugurada por las dos naciones.

La política exterior de Estados Unidos hacia México: actores clave y principales bases

Aunque el proceso de toma de decisiones de la política exterior de Estados Unidos es significativamente complejo, el ejecutivo es todavía un actor muy influyente para decidir qué curso se debe seguir en la arena internacional. Según la Constitución estadounidense, el presidente tiene pocos poderes específicos. El artículo II establece que el jefe del ejecutivo "tendrá el poder, con el consejo y consentimiento del Senado, para firmar tratados y nombrar embajadores y otros ministros públicos y consulares". Otra sección del mismo artículo autoriza al presidente para recibir embajadores y otros ministros.² La Constitución también hace al presidente el comandante en jefe de las fuerzas armadas. A pesar de estas pocas prerrogativas de política exterior, sus interpretaciones han producido, como es evidente en la práctica, una supremacía de la figura presidencial en la formulación y ejecución de la política exterior de Estados Unidos. En el caso de su política exterior hacia México, esta tendencia ha sido constante a lo largo de la historia de la relación bilateral.

Debido a que el Congreso estadounidense tiene importantes poderes constitucionales en política exterior, también juega un papel significativo en el proceso de toma de decisiones. Según la Constitución, el poder legislativo tiene la autoridad de declarar la guerra, asignar fondos, regular el comercio internacional, ratificar trata-

¹ Véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la Política Exterior de México*. México, El Colegio de México, 1976.

² Charles W. Kegley y Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, New York, St. Martin's Press, 1982, p. 319.

dos y confirmar los nombramientos importantes del gobierno.³ Por los diferentes puntos de vista que ambos poderes tienen sobre algunos asuntos, las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo a veces se tornan tensas, sobre todo en el caso de México en las últimas dos décadas. El Congreso es la institución que equilibra y supervisa el poder del presidente y, por lo tanto, el Ejecutivo ha encontrado oposición a algunas de sus iniciativas. Como consecuencia, ha habido siempre una lucha constante entre el Congreso y el Ejecutivo sobre las decisiones de política exterior. Algunos académicos han explicado que el presidente tiene una visión más global que puede ser mejor para los intereses nacionales de Estados Unidos, mientras que el Congreso representa una multitud de intereses más regionales. Por lo tanto, el presidente tendría mejores bases para formular decisiones de política exterior pues es él quien puede obtener información más relevante, tiene más asesores especializados y porque el número de participantes en la toma de decisiones es mucho más reducido que en el Congreso.

La burocracia de la política exterior también juega un papel importante en la formulación y ejecución de las decisiones. El Departamento de Estado tiene la mayor parte de las responsabilidades en materia de política exterior, responsabilidad que se comparte con algunos otros departamentos y agencias, según la naturaleza del asunto y de la región de que se trate. De todas maneras, el presidente se rodea de expertos en asuntos internacionales, quienes encabezan agencias tales como el Consejo de Seguridad Nacional, la Oficina para el Manejo del Presupuesto, el Consejo Nacional Económico y la Agencia para la Inteligencia Central, entre otras. Todas estas agencias lo aconsejan en asuntos específicos y sugieren cursos de acción durante crisis internacionales. No obstante, como la historia lo ha mostrado, el estilo personal de cada presidente ha tenido un impacto significativo en la trayectoria de las relaciones internacionales de Estados Unidos.

Existen también otros departamentos ministeriales que participan en el diseño de la política exterior estadounidense. Los Departamentos de Defensa, del Tesoro, Comercio, Justicia, Agricultura, Trabajo y Energía, así como sus agencias respectivas, están también involucrados en tal actividad, cada una en su área particular. La mayoría de ellos toma parte en las decisiones de po-

lítica exterior hacia México. No es el mismo caso hacia otros países, donde sólo unos departamentos participan. Esta circunstancia hace que las relaciones entre México y Estados Unidos sean más complejas por la posibilidad de que haya decisiones opuestas o traslapadas. Además, la mayoría de los temas incluidos en la agenda bilateral son asuntos "intermésticos", lo que causa más problemas a la relación debido a la presión de la opinión pública estadounidense.

Los tres niveles gubernamentales también influyen en la formulación de la política exterior estadounidense hacia México. Los estados y los condados a lo largo de la frontera sur tienen un papel más activo porque tratan directamente con los problemas mexicanos. Sin embargo, a menudo el gobierno federal y los estatales no coinciden en cómo abordar esos asuntos.⁴ En algunas ocasiones, el gobierno federal ha tenido una posición particular en un asunto específico, mientras que una administración estatal o local tiene un enfoque diferente sobre el mismo. Casos como la Proposición 187 en California y la Operación Bloqueo en El Paso son ejemplos claros de esta situación. Por lo regular, la administración federal no ha estado de acuerdo sobre tales medidas de corte militar y fiscal para controlar la inmigración ilegal.

No solamente los actores gubernamentales toman parte en la formulación de la política exterior estadounidense, sino que también existen actores no gubernamentales que influyen en tal proceso. La opinión pública, los medios de comunicación, los grupos étnicos, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las multinacionales, los partidos políticos, las instituciones de docencia e investigación y una gran variedad de grupos de interés pueden inducir ciertas decisiones de política exterior o bien modificar la posición de Estados Unidos sobre ciertos temas o regiones. En el caso del TLC, los sindicatos, los empresarios organizados y las compañías multinacionales contribuyeron significativamente en el debate. Algunos grupos cabildaron para rechazar el acuerdo, argumentando que aumentaría el desempleo. Otros expresaron las posibles bondades del tratado.

Estudios recientes indican que el público está menos interesado en asuntos internacionales. Según una encuesta, "las mayorías creen que eventos en Europa, Asia e inclusive en México y Canadá, tienen poco o ningún

³ Thomas L. Brewer, *American Foreign Policy: A contemporary introduction*, New Jersey, Prentice-Hall, 1986, p.105.

⁴ Véase Abraham Lowenthal and Katrina Burgess (eds.), *The California-Mexico Connection*, Stanford, Stanford University Press, 1993.

impacto en sus vidas".⁵ De cualquier forma, en el caso de su relación con México, los medios de comunicación, la opinión pública y los partidos políticos estadounidenses han sido muy influyentes cuando su gobierno tiene que adoptar medidas para controlar el flujo de inmigrantes ilegales y de drogas. Estos dos temas son asuntos "intermésticos" sujetos al escrutinio público.

Las condicionantes internas más importantes de la política exterior de Estados Unidos hacia México, aparte de los actores gubernamentales y no gubernamentales, son el interés nacional, los objetivos, los instrumentos y su capacidad de negociación internacional. Como el papel de México en el marco de los intereses nacionales estadounidenses ha cambiado en la era de la posguerra fría, los decisores gubernamentales deben diseñar una política exterior particular hacia el vecino del sur. México es ahora una zona prioritaria para las consideraciones de su política de seguridad nacional. Por esta razón, la cooperación y la diplomacia cordial con México son necesarias para alcanzar sus objetivos tanto internos como externos. Por esta razón, como un interés primordial, el gobierno de Estados Unidos siempre ha buscado la fórmula para asegurar a México como un aliado político y económico.

Hay una gran variedad de objetivos de política exterior que el gobierno de Estados Unidos se ha fijado hacia México. Entre otras metas, la diplomacia estadounidense aspira a asegurar que sus productos tengan libre acceso al mercado mexicano, a garantizar la protección de sus inversiones en México, a cerciorarse de que México cumpla con sus obligaciones internacionales financieras, a establecer mecanismos de cooperación bilateral para la lucha contra el tráfico ilegal de drogas, a crear esquemas para detener los flujos masivos de inmigrantes ilegales, a encontrar canales de entendimiento en asuntos ambientales, a intercambiar información económica y militar, a apoyar la democracia y la estabilidad política y a usar a México como un puente entre Estados Unidos y América Latina.

La maquinaria de política exterior estadounidense cuenta con diversos instrumentos para alcanzar sus objetivos hacia México. La negociación diplomática es la herramienta más efectiva que emplea Washington para resolver los diferentes problemas de la relación bilateral. México y Estados Unidos cuentan con múltiples foros para discutir sus asuntos comunes, entre otros, las

visitas presidenciales, la Comisión Binacional, las reuniones interparlamentarias, las reuniones de alcaldes y gobernadores fronterizos, y sus respectivas embajadas. Como instrumentos diplomáticos, el gobierno estadounidense también ha acudido a tratados, organizaciones internacionales, Derecho Internacional y a conferencias internacionales para negociar con México. No obstante, también ha utilizado algunos instrumentos diplomáticos coercitivos para influir en las decisiones del gobierno mexicano y proteger sus intereses. La política de la certificación de la lucha contra el narcotráfico es un claro ejemplo. El gobierno de Estados Unidos usa, además, a instituciones financieras internacionales para presionar sobre la política económica de México. La ayuda financiera y económica, y embargos sobre algunos productos mexicanos, han sido igualmente usados para promover los intereses y las metas estadounidenses.

En cuanto al poder de negociación, existe una diferencia aplastante entre ambos países. Las consideraciones geográficas, la disponibilidad de recursos naturales, el desarrollo tecnológico, los rasgos demográficos, el poder económico y militar, la coherencia y la estabilidad del sistema político, son factores básicos que determinan la capacidad de negociación en política exterior. Obviamente, el gobierno estadounidense tiene mayor poder y margen de acción para persuadir a México, alcanzar sus metas e impulsar sus intereses.

Hay también condicionantes externas que han amoldado la política exterior de Washington hacia México. El fin de la Guerra Fría es, entre otros, el rasgo más sobresaliente que ha determinado la conducta internacional contemporánea de Estados Unidos. Sin el enemigo comunista, sus nuevos enemigos son el terrorismo, el comercio ilegal de drogas, el tráfico ilícito de armas nucleares, el crimen internacional organizado, la migración descontrolada y el daño al medio ambiente.⁶ Por lo tanto, la cooperación de México es más importante para manejar esos asuntos. Otro factor externo es la pérdida relativa de la hegemonía económica de Estados Unidos frente a otros centros de poder, tales como Japón y Alemania. La aparición de nuevos actores económicos y la expansión de bloques comerciales, tal como la Unión Europea, instaron a Estados Unidos a buscar una integración económica con su vecinos.

Hoy día, los actores gubernamentales y no gubernamentales de México influyen cada vez más en la políti-

⁵ Steven Erlanger, "Foreign Affairs Still Unpopular on Main Street", *The New York Times*, October 10th, 1997.

⁶ Véase "A national security strategy for a new century", www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/, may 1997.

ca estadounidense hacia México. Como una nueva herramienta para la política exterior mexicana, el gobierno cabildea en el Congreso estadounidense para favorecer sus intereses. La administración de Salinas gastó millones de dólares en Estados Unidos para proyectar la imagen de un país moderno. Además, organizaciones de derechos humanos con sede en México y en Estados Unidos demandan la protección de los derechos de los inmigrantes. Incluso, el Congreso mexicano trata de influir en la política migratoria y de narcotráfico de Estados Unidos. Algunos jefes de partidos políticos mexicanos han recorrido varias ciudades estadounidenses para conquistar la atención de los mexico-americanos. Sindicatos y organizaciones ambientalistas están fortaleciendo sus vínculos con sus contrapartes en Estados Unidos para consolidar sus intereses. Así, las decisiones de política exterior de Estados Unidos tienen que tomar en consideración estos factores externos para prevenir el conflicto y fomentar esquemas de cooperación con México.

Es evidente que el proceso de toma de decisiones de la política exterior de Estados Unidos hacia México es sumamente complicado. Las condicionantes internas y externas influyen enormemente en su conformación. El múltiple número de asuntos y de actores que están involucrados dificultan el proceso y afectan la relación con el vecino del sur. Las funciones redundantes y a veces contradictorias de algunos departamentos y agencias, confunden las decisiones y los mensajes hacia México. Por ello, el desafío para la política exterior de Estados Unidos hacia México es llegar a ser más coherente y consistente con el fin de mejorar sus lazos con este país.

La política exterior de Estados Unidos hacia México: temas de la agenda

Comercio y TLC

La naturaleza de la relación económica entre México y Estados Unidos ha cambiado desde 1982. En ese año, México experimentó un cambio económico importante en el que las autoridades modificaron las prioridades del país. De 1940 a 1982, la economía nacional se basó en el modelo sustitutivo de importaciones. La meta principal fue desarrollar una industria sólida al interior para hacerla competitiva ante las normas internacionales. Como dicho modelo falló, para 1982 el gobierno mexi-

cano cambió su estrategia económica. Entonces, el objetivo principal era integrar a México en la nueva dinámica internacional vía la reforma estructural del Estado, que significó liberalización del comercio, privatización y desregulación.⁷

Para 1988 la administración salinista había intensificado esas políticas de libre comercio. Según autoridades mexicanas, había razones internas y externas para justificar el libre comercio: 1) la incapacidad creciente del modelo sustitutivo de importaciones para generar un crecimiento económico estable; 2) la posibilidad de que el libre comercio podría crear más empleos; 3) los resultados positivos que se obtuvieron con el inicio de la política liberal; 4) la consistencia y reciprocidad entre cambio estructural económico y políticas de libre comercio; 5) la globalización mundial económica y la conformación de bloques comerciales y 6) una intensa competencia entre las naciones subdesarrolladas por buscar capitales frescos, que fue acentuada con la emergencia de nuevas economías de mercado.⁸

Por otro lado, con el fin de la Guerra Fría, el sistema internacional cambió notablemente. La confrontación bipolar desapareció, dejando atrás las consideraciones militares y estratégicas que caracterizaron a las relaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial. Ahora, nuevos centros económicos surgieron en la escena mundial; por la creciente declinación de su hegemonía económica frente a Alemania y Japón, Estados Unidos buscó nuevos aliados económicos. Gracias al nuevo contexto internacional, a la formación de bloques comerciales regionales, al miedo de Washington de que la Ronda Uruguay no consiguiera abrir los mercados internacionales, a la declinación de la economía estadounidense y a los cambios políticos y económicos en México, el gobierno decidió iniciar negociaciones diplomáticas para alcanzar un acuerdo de libre comercio con México y Canadá.

Las negociaciones formales para el TLC comenzaron el 12 de junio de 1991 en Toronto, Canadá, y después de largas y complicadas conversaciones, concluyeron en agosto de 1992. No obstante, el nuevo presidente estadounidense, Bill Clinton, condicionó su aprobación a la inclusión de asuntos laborales y ambientales en el tratado. Una vez más, el debate sobre el TLC fue abierto en

⁷ Véase Herminio Blanco, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 19-20.

⁸ Luis Rubio y Guillermo Trejo, "Reform, globalization, and structural interdependence: new economic ties between Mexico and California" en Abraham Lowenthal y Katrina Burgess (eds.), *op. cit.*, pp. 51-52.

la arena política estadounidense. En el proceso de negociación, hubo un sinnúmero de actores que influyeron en el debate. Los sindicatos no estuvieron de acuerdo con el TLC pues argumentaban que la economía de Estados Unidos perdería empleos, los cuales se transferirían a México. La administración Clinton también tenía que tomar decisiones para apaciguar a los grupos empresariales y financieros que demandaban satisfacción a sus intereses económicos. Además, muchos miembros del Congreso estaban renuentes acerca de los posibles beneficios del TLC. Los legisladores se enfrentaron a un nuevo cabildero externo que estaba muy interesado en el acuerdo: México. El gobierno mexicano gastó millones de dólares en Estados Unidos para tratar de vender la imagen de un país moderno. Finalmente, la administración Clinton convenció a todos los actores y se aprobó el TLC en 1993.

El acuerdo entró en vigor el 1° de enero de 1994. Los objetivos más importantes del TLC son: 1) erradicación gradual y completa de los aranceles al comercio; 2) eliminación o reducción de las barreras no comerciales, tales como cuotas y permisos a las importaciones; 3) establecimiento de mecanismos para garantizar una protección efectiva de las leyes a la propiedad intelectual; 4) un procedimiento justo y expedito para resolver controversias y 5) la creación de instrumentos para aumentar el flujo de bienes, servicios e inversión entre los tres países.

En el círculo oficial y académico se habló sobre un nuevo entendimiento entre México y Estados Unidos que tenía como rasgos más sobresalientes: 1) una nueva relación de amistad, en la que las reuniones personales entre ambos presidentes eran comunes; 2) un énfasis en asuntos financieros y comerciales en la relación bilateral; 3) una actitud conciliatoria por parte del gobierno mexicano para evitar cualquier conflicto y 4) el desarrollo de una política moderna de estrategias de negociación sofisticadas, que incluyeron una mejor utilización de los medios de comunicación y una mayor presencia de México en el cabildeo estadounidense.⁹

Después de la firma del TLC, el debate se centró en la discusión sobre si el acuerdo era favorable para Estados Unidos o no. Diversas instituciones de gobierno y no gubernamentales contribuyeron a evaluar el desarrollo de ambas economías bajo el TLC. Sin embargo, a finales

de 1994 un incidente en la economía mexicana golpeó a la de Estados Unidos. Las autoridades mexicanas decidieron devaluar el peso para aliviar algunas presiones financieras, causando una crisis financiera de inmensas proporciones. La crisis hizo difícil cualquier intento de evaluar el TLC. Como consecuencia, México redujo sus importaciones de Estados Unidos. Muchos pensaron que esto activaría el desempleo en Estados Unidos; sin embargo, la administración Clinton decidió ayudar a México para apoyar al peso mexicano. Finalmente, la ayuda financiera mejoró la economía mexicana.

Para 1995, el comercio mexicano registró un superávit de 7 mil millones de dólares como consecuencia de la devaluación. Las exportaciones totales en 1994 ascendieron a 60,8 mil millones de dólares, mientras que las importaciones sumaron 79,3 mil millones. Así, para 1994 la balanza comercial mexicana había registrado un déficit de 18,5 mil millones de dólares. En 1995 las exportaciones se elevaron a 79,5 mil millones de dólares y las importaciones se redujeron a 72,5 mil millones.¹⁰ En 1994, Estados Unidos suministró alrededor del 69 por ciento de las importaciones mexicanas y absorbió aproximadamente el 85 por ciento de sus exportaciones. La dependencia económica de Estados Unidos hacia México ha sido menos sustancial. No obstante, México es el segundo socio comercial de Estados Unidos, registrando el 10 por ciento de las exportaciones estadounidenses y aproximadamente el 8 por ciento de las importaciones en el mismo año.¹¹ Desde una perspectiva económica, es posible adjudicar el éxito al TLC, puesto que el comercio en ambas direcciones aumentó entre 1994 y 1996. Al final de ese periodo, las exportaciones estadounidenses a México aumentaron en un 22.57 por ciento y las importaciones un 20.10 por ciento.¹² Es verdad que el comercio entre ambos países creció después de la firma de TLC. Sin embargo, el TLC no puede tener todo el crédito puesto que México abrió su mercado de antemano. Además, las exportaciones mexicanas aumentaron gracias a la devaluación de 1994.

¹⁰ Informe del Banco de México 1995, en http://www.banxico.org.mx/public_html/inveco/resinf95.

¹¹ Véase "Mexico's Financial Crisis: Origins, Awareness, and Initial Efforts to Recover," General Accounting Office, 1996 en <http://www.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=gao-docid=f:gg96056.txt>.

¹² Ambler Moss, "Has NAFTA been a success and what is its future?", ponencia presentada en el *Law of International Trade Seminar*, Brasil, abril 1°, 1997, p. 2.

⁹ Jorge Chabat, "Mexico's foreign policy in the 1990's: electoral sovereignty and integration with the USA" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, núm. 4, Winter 1991.

Según el primer informe al Congreso de la administración Clinton sobre el tratado, el TLC "ha hecho una contribución modesta pero positiva a la economía estadounidense en cuanto a exportaciones netas, PIB, empleo e inversión".¹³ El documento también afirma que algunas industrias exportadoras de textiles, transportes y de la electrónica se habían beneficiado de la reducción de los aranceles mexicanos. Estimaciones oficiales calculan que la economía estadounidense ha ganado aproximadamente de 90 mil a 160 mil nuevos empleos gracias al TLC. Sin embargo, reconocen que alrededor de 32 mil trabajos se perdieron como consecuencia del pacto. Las evaluaciones extraoficiales juzgan que el TLC le ha costado a Estados Unidos entre 420 mil y 600 mil empleos desde que el acuerdo se promulgó.¹⁴ Por su parte, un estudio académico concluyó que "el impacto en el empleo a consecuencia del comercio durante los primeros tres años del TLC se estima, al menos, en un impacto neto cercano al cero y, más probable, un número moderadamente positivo".¹⁵

Como Ambler Moss señala, el TLC está todavía en el centro del debate político en Estados Unidos.¹⁶ La crisis mexicana de 1994 dilató la expansión de TLC y retardó la negociación para un Área de Libre Comercio para las Américas (FTAA), que el gobierno estadounidense propuso en la Cumbre de las Américas en Miami en diciembre de 1994. No obstante, la visita de Clinton a México en mayo de 1997 y a otras naciones latinoamericanas, representó un paso más hacia el FTAA para el 2005.

El futuro del TLC es todavía poco claro. El debate sobre este polémico pacto se centra sobre su conveniencia para la economía estadounidense. El crecimiento del comercio entre México y Estados Unidos y la ganancia o pérdida de empleos serán datos valiosos para evaluar el TLC en el futuro. Hasta ahora, el acuerdo le ha confirmado a Estados Unidos que México es un fiel aliado político. En cuanto a México, el TLC garantizó la ayuda financiera que necesitó en 1995. Por lo tanto, el TLC se ha convertido en el asunto más importante de la agenda bilateral actual, el cual depende en gran medida del tratamiento de otros asuntos.

La crisis mexicana de 1994

Veinte días después de que el presidente Zedillo tomara posesión, México sufrió una de las crisis económicas más severas que el país había experimentado en su historia. Según versiones oficiales, el trastorno se debió al crecimiento del déficit de la cuenta corriente y a una abrupta fuga de capitales que se originó por los problemas políticos de 1994. El 20 de diciembre, las autoridades mexicanas aumentaron la banda de flotación de la paridad del peso frente al dólar para aliviar las presiones financieras producidas por la sobrevaluación del peso mexicano y por la caída de las reservas federales.¹⁷ La nueva administración devaluó el peso alrededor de un 15 por ciento, pero no anunció nuevas medidas fiscales o monetarias para acompañar la devaluación. Más de 4 mil millones dólares se perdieron en reservas exteriores en un sólo día. Más tarde, la administración Zedillo fue forzada a dejar flotar libremente el peso.¹⁸

Inmediatamente después, los inversionistas extranjeros perdieron su confianza en el gobierno recientemente elegido. Así, las presiones sobre el peso mexicano continuaron. Para enero de 1995, la devaluación había alcanzado casi un 100 por ciento. La contingencia causó altas tasas de inflación, pérdidas en el bolsa mexicana de valores, intensificación de fugas de capital, disminución de las reservas federales y la quiebra de numerosas empresas mexicanas. Más tarde, el gobierno mexicano tuvo que diseñar un nuevo programa de emergencia económica que incluyó severas medidas financieras y demandó más sacrificios de parte de los trabajadores mexicanos.

Estados Unidos también se vio afectado, pues el desastre en México provocaría serios problemas a su economía. Como una consecuencia directa de la crisis mexicana, muchos inversionistas estadounidenses perdieron su capital. Washington no podía permitir que su nuevo socio cayera demasiado lejos. El prestigio del TLC estaba de por medio. La crisis no permitiría que los mexicanos importaran productos estadounidenses. Esto, a la larga, ocasionaría el cierre de empresas exportadoras y aumento del desempleo. Además, la crisis había afectado negativamente a otras economías. De este modo, el gobierno estadounidense tenía que hacer algo, apoyar a su vecino.

¹⁷ Donald Schulz, *Mexico in Crisis, U.S.*, Strategic Studies Institute, Army War College, 1995.

¹⁸ "Mexico's Financial Crisis: Origins, Awareness, and Initial Efforts to Recover", *op. cit.*

¹³ Richard W. Stevenson, "Report to Congress says NAFTA benefits are modest" en *New York Times*, July 11, 1997.

¹⁴ "NAFTA: Killing U.S. Jobs" en *The Washington Post*, July 12, 1997.

¹⁵ Richard Stevenson, "NAFTA's impact on jobs has been slight, study shows" en *New York Times*, July 11, 1997.

¹⁶ Ambler Moss, *op. cit.*

Entonces, el presidente Clinton ofreció un paquete de ayuda multilateral para fortalecer al peso mexicano y mitigar los efectos de la crisis. La asistencia era histórica porque Estados Unidos, junto con algunas organizaciones internacionales financieras y otros países, se comprometía a reunir 50 mil millones dólares de ayuda financiera. Nunca antes México había tenido la oportunidad de acceder a un préstamo de tales dimensiones. Sin embargo, el Congreso estadounidense condicionó la aprobación del paquete al cumplimiento de ciertos requisitos, tales como: 1) el depósito de los ingresos de las ventas petroleras a una cuenta en Nueva York para garantizar el pago; 2) la modificación de la política exterior mexicana hacia Cuba; 3) una política económica más restrictiva orientada a controlar los salarios, vender las empresas paraestatales y balancear el gasto público y 4) una mayor cooperación con respecto al flujo de los inmigrantes ilegales, entre otras demandas. Como el presidente Clinton consideró que el Congreso estadounidense no aprobaría la ayuda a México, su administración optó por pasar por alto al Congreso y proveer el préstamo a través de una orden ejecutiva. Clinton sabía que al asistir a México realmente estaba ayudando a la economía estadounidense y promoviendo sus intereses nacionales.

El grado de integración económica circunscrito por el TLC fue un factor decisivo en la decisión de Washington para socorrer a México. Es evidente que la economía estadounidense necesita un vecino económica y políticamente estable para poder competir con la Unión Europea y con los países de la Cuenca del Pacífico. Para los objetivos de la administración zedillista y su futura estabilidad, la ayuda de Estados Unidos resultó indispensable. Los serios problemas sociales, políticos y económicos de México habrían afectado a Estados Unidos en términos de más inmigración ilegal. Gracias a la ayuda estadounidense, la economía mexicana mostró mejoras graduales en el ámbito macroeconómico. Sin embargo, los beneficios de este crecimiento no se han filtrado todavía a los sectores más pobres de la población mexicana.

Dos años después, el presidente Clinton presumió sobre su "exitosa" decisión y en su Informe a la Unión de 1997 declaró:

debemos estar todos orgullosos de que Estados Unidos encabezó el esfuerzo para rescatar a nuestro vecino, México, de su crisis económica. Y debemos estar orgullosos de que el mes pasado Mé-

xico reembolsó a Estados Unidos —con tres años de adelanto— su deuda con una ganancia de 500 millones de dólares para nosotros.¹⁹

La crisis económica de 1994 probó que la estabilidad de México era esencial para Estados Unidos. Por esta razón, el gobierno estadounidense tiene que diseñar una política exterior especial hacia esta nación. Si la crisis hubiera estallado en otro país no primordial para la política exterior estadounidense, la Casa Blanca no habría reaccionado de la misma manera. Esta realidad demuestra que la interdependencia entre México y Estados Unidos ha aumentado en los últimos años.

Migración

La inmigración ilegal ha sido por mucho tiempo uno de los asuntos más problemáticos en las relaciones entre México y Estados Unidos. Este fenómeno es todavía una fuente de conflicto bilateral. La tensión causada por este tema se debe a las diferentes percepciones que los diversos sectores tienen sobre el mismo problema. Por ejemplo, los sectores más conservadores de Estados Unidos argumentan que la inmigración ilegal representa una amenaza a su seguridad nacional. Sin embargo, algunos académicos y organizaciones de derechos humanos han reconocido que este tipo de mano de obra produce más beneficios que daños a la economía estadounidense. Por otro lado, las autoridades mexicanas admiten que el fenómeno migratorio se debe a factores de atracción y expulsión que se generan en ambos lados de la frontera. Por ello, juzgan que es necesario encontrar soluciones bilaterales, y no unilaterales, para resolver el problema. No obstante, la inmigración trae consigo un elemento de interdependencia en el mercado laboral de México y Estados Unidos. Las empresas estadounidenses se benefician al pagar sueldos bajos y la economía mexicana se libra de presiones laborales, puesto que no puede proveer suficientes empleos para satisfacer la demanda de trabajo.

La migración es claramente un asunto "interméstico". Cada país tiene el derecho de controlar sus fronteras y de promulgar las leyes necesarias para regular sus problemas internos. Sin embargo, el asunto de la migración requiere, por su alto grado de globalización, enfoques bilaterales y multilaterales para encontrar una

¹⁹ Bill Clinton, "1997 State of the Union Address" en <http://www.whitehouse.gov/WH/SOU97>, february 4, 1997, p. 10.

solución. A pesar de esto, el gobierno estadounidense toma decisiones unilaterales para detener la corriente de migrantes ilegales. En septiembre de 1996 una nueva reforma a la ley estadounidense de inmigración fue aprobada por el Congreso y firmada por el presidente Clinton. La modificación, que entró en vigor el 1º de abril de 1997, incluye tres grandes medidas para reducir la inmigración ilegal y restringir el acceso de inmigrantes legales a los servicios sociales.

Primero, la nueva ley contempla el reforzamiento de la vigilancia en la frontera sur, al agregar cada año más miembros a la Patrulla Fronteriza, construir una cerca triple de 14 millas, y aumentar las penalidades para el contrabando de extranjeros en el territorio estadounidense. Segundo, introduce un programa piloto de verificación para habilitar a los empleadores a comprobar el *status* migratorio de los trabajadores recientemente contratados. Tercero, la nueva ley extiende y refuerza las restricciones en el acceso de los inmigrantes legales a los beneficios sociales.²⁰ Es evidente que estas medidas representan una ofensa a un socio amistoso y vecino, especialmente después de la cooperación mexico-estadunidense ejemplificada por el TLC. Además, el rechazo de servicios sociales a residentes legales resulta infame.

Antes de que estas nuevas restricciones tan agresivas a la inmigración entraran en vigor, un juez federal retardó por cinco días la aplicación de la ley porque el gobierno federal no les había dado adecuado aviso a los afectados por la reforma.²¹ No obstante, el retraso no previno que las nuevas regulaciones entraran en vigor como estaba establecido. Según los medios de comunicación estadounidenses, la reforma produjo una extensa confusión y ansiedad entre los inmigrantes, e inclusive los oficiales del Servicio de Naturalización e Inmigración (INS) reconocieron que compartían algo de la confusión, porque "las regulaciones adoptadas para acatar las provisiones de la ley fueron apresuradas para cumplir con la fecha".²²

La reacción de México fue inmediata. La administración Zedillo condenó la nueva ley porque violaba los derechos humanos de los inmigrantes mexicanos. El Congreso mexicano propuso una ley "antídoto" para contraatacar sus efectos. La opinión pública mexicana demandó que el gobierno apelara a organizaciones in-

ternacionales. Por su parte, el presidente Clinton declaró que los miedos respecto a las consecuencias acerca de la ley habían sido exagerados. De manera contraria, el embajador mexicano en Estados Unidos, Jesús Silva Herzog, declaró que las relaciones entre México y Estados Unidos enfrentaban un "deterioro importante" debido a los asuntos de inmigración y de narcotráfico.²³

Septiembre de 1997 resultó ser un mes bastante desfavorable para los inmigrantes mexicanos. El INS realizó más operaciones con la finalidad de detener el flujo de trabajadores ilegales en el territorio estadounidense. La Operación Río Grande fue puesta en funcionamiento para suministrar más fondos y agentes para resguardar la frontera del sur. Ahora, el INS usa aparatos más sofisticados para detectar el cruce de las personas por la frontera. Vientos de militarización soplaron a lo largo de la frontera. Por una votación de 261 en favor y 150 en contra, el Congreso estadounidense selló su decisión de desplegar diez mil soldados a lo largo de su frontera sur, con el fin de combatir a los distribuidores de droga y a los extranjeros ilegales.²⁴ Como se puede observar, el gobierno estadounidense atiende el problema a través de un enfoque realista (seguridad nacional y militarización), mientras que México utiliza una perspectiva idealista (medidas bilaterales y multilaterales, leyes y organizaciones internacionales, y respeto a los derechos humanos). Estos dos diferentes enfoques no alivian la tensión entre México y Estados Unidos.

Hay muchas razones que explican la actual política migratoria estadounidense: 1) el tema de la inmigración ilegal se ha convertido en un chivo expiatorio para propósitos electorales; 2) Estados Unidos quiere reducir la inmigración de carácter permanente al atacar la célula familiar; 3) el asunto migratorio ha sido relacionado con los problemas fiscales que el gobierno estadounidense enfrenta; 4) las autoridades estadounidenses tienen que mostrar que hacen algo para detener la inmigración ilegal; 5) el temor a que en un futuro cercano las minorías lleguen a ser mayorías; 6) la creencia de que los inmigrantes roban los empleos a los angloamericanos; 7) las recesiones económicas en los estados con alto índice de migración externa y 8) la naturaleza xenófoba y racista de la sociedad estadounidense.

El fenómeno migratorio causa ventajas y desventajas para ambos países. Los bajos sueldos que ganan los

²⁰ "Assessing 1996 immigration changes" en *Migration News*, http://migration.ucdavis.edu/By-Month/MN-Vol-3-96/MN_Nov_96.html.

²¹ *Los Angeles Times*, April 1, 1997.

²² *The New York Times*, April 2, 1997.

²³ *El Universal*, abril 16, 1997.

²⁴ José Manuel Nava, "Diputados de EU a favor de la militarización de la frontera sur" en *El Universal*, septiembre 6, 1997.

trabajadores ilegales, producen grandes beneficios a la economía estadounidense. Pero la desventaja es que el gobierno y los contribuyentes tienen que pagar la factura por proporcionar los servicios sociales a los inmigrantes. Por otro lado, la economía mexicana encuentra una válvula de escape a las presiones que produce el desempleo y recibe casi 2 mil millones de dólares cada año por las remesas enviadas por los mexicanos. Sin embargo, México pierde algunos de sus obreros más calificados puesto que el perfil de los migrantes ha cambiado en los últimos años. Ahora, personas más jóvenes, más educadas, más urbanizadas, son los que buscan mejores oportunidades que no pueden encontrar en su país.

Según algunas proyecciones demográficas, la población de Estados Unidos está envejeciendo más rápidamente. En el futuro cercano, habrá más personas mayores y menos personas con edad para trabajar.²⁵ Además, los empleos con bajos sueldos que requieren bajo nivel de calificación son los sectores que crecerán más rápidamente en la economía estadounidense. En México, la población aumenta rápidamente. La economía nacional necesita crecer más del 6 por ciento del PIB para satisfacer la demanda de empleo de más de un millón de jóvenes que ingresan al mercado laboral cada año. En 1994, miles de mexicanos perdieron su trabajo debido a la crisis económica. El TLC no ha creado todavía las nuevas fuentes de trabajo que prometió. Estas circunstancias son incentivos especiales para los mexicanos que los obligan a emigrar a Estados Unidos en busca de mejores oportunidades. Así, la cuestión de la inmigración seguirá en la agenda bilateral por mucho tiempo y representará un factor de interdependencia entre ambos países.

Narcotráfico

El narcotráfico es otro asunto de la agenda bilateral que ha causado tensiones entre los dos países. El 1° de marzo de 1997 la administración Clinton decidió certificar a México como un país que coopera en el esfuerzo internacional para combatir el narcotráfico. Sin embargo, el Congreso estadounidense no estaba satisfecho con esa decisión, pues algunos congresistas aseguraban que el gobierno mexicano estaba profundamente involucrado en el tráfico ilegal de narcóticos. Esta demanda vino

después de que la policía mexicana arrestara al encargado de la lucha contra las drogas en México, y varios congresistas se organizaron para descertificar a México como un aliado estadounidense. Primero, 39 senadores apoyaron una simbólica resolución para desechar la decisión de Clinton. Después, el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja votó abrumadoramente (27 a 5) por el rechazo de la decisión de Clinton de certificar a México como un aliado estadounidense en los esfuerzos antidrogas. Una semana más tarde, la Cámara de Representantes votó (251 a 175) por la aprobación de un conjunto de medidas que le dieron a México 90 días para mostrar sus progresos en la lucha antidrogas, o bien, correr el riesgo de enfrentar sanciones por su falta de cooperación. No obstante, influyentes negociadores del Senado alcanzaron un acuerdo con la administración Clinton por el cual se presionó a México para reducir el tráfico de narcóticos.²⁶ El convenio vino después de que los legisladores estuvieron dispuestos a encontrar un mecanismo para intensificar la presión hacia México sin rechazar la certificación de Clinton. La descertificación habría perjudicado los vínculos bilaterales y las perspectivas para una cooperación más amplia.

Estos eventos trajeron más tensión a las relaciones bilaterales. México fue expuesto y severamente criticado ante la opinión pública nacional e internacional. Algunos actores políticos estaban furiosos porque el gobierno mexicano otorgó algunas concesiones para buscar la certificación, aunque la administración zedillista lo negó todo. Entre otros compromisos, según un oficial de la Casa Blanca, el gobierno mexicano prometió empezar con la extradición de los mayores traficantes de la droga, incrementar las persecuciones por el lavado de dinero, construir estaciones de radar para rastrear los vuelos sospechosos de transportar droga, dejar que agentes estadounidenses lleven armas en operaciones transfronterizas, consultar con las autoridades estadounidenses en la selección de agentes mexicanos para las operaciones conjuntas de inteligencia, y firmar un acuerdo que permitiría a la armada estadounidense detener e inspeccionar a los barcos que se encuentren en aguas mexicanas.²⁷

Una vez más, el presidente Clinton encontró oposición en el Congreso para aceptar sus decisiones de respaldar a México. Su administración tuvo que negociar

²⁵ David Hayes-Bautista, "Mexicans in Southern California: societal enrichment or wasted opportunity" en Abraham Lowenthal and Katrina Burgess (eds.), *op. cit.*, p. 133.

²⁶ *The Washington Post*, March 1, 4, 7, 14, y 20, 1997.

²⁷ *The New York Times*, March 1, 1997.

nuevamente con los legisladores estadounidenses para alcanzar un acuerdo y, al mismo tiempo, poner algo de presión sobre las autoridades mexicanas. En las negociaciones, la administración Clinton se comprometió a entregar un informe al Congreso para evaluar a México en la lucha contra las drogas. En septiembre de 1997, Barry McCaffrey, el zar antidrogas, sometió el informe en el que Washington endosó los esfuerzos de México en la guerra contra las drogas. Reconoció que México había emprendido pasos importantes pero seguía todavía corroido por la corrupción en todos los niveles. McCaffrey agregó que "la corrupción, a pesar de los esfuerzos mexicanos por combatirla, continúa siendo un significativo impedimento para avanzar más contra las poderosas organizaciones de traficantes". Sin embargo, dijo que Estados Unidos seguirá una política de "cooperación, no confrontación" con su vecino del sur.²⁸ Según un análisis del *Miami Herald*, la evaluación "es la última evidencia de la determinación de la administración Clinton por mostrar a México como un socio confiable en la lucha contra las drogas por encima de las agudas objeciones de los legisladores".²⁹

El narcotráfico aún representa un complejo asunto bilateral para México y Estados Unidos. Para Washington, una cooperación más estrecha con México es parte de su interés nacional. La administración Clinton tiene interés en proporcionar cualquier apoyo político al gobierno mexicano para garantizar la estabilidad de este país, aun cuando esto significa pasar por alto algunas fallas, como lo sería la corrupción gubernamental en la lucha contra las drogas. De alguna forma, ambos gobiernos coinciden en su percepción del fenómeno, pues reconocen que el asunto representa una amenaza a la seguridad nacional de ambos. Por ello, ambas administraciones tienen la disposición de combatir el tráfico ilegal de estupefacientes y de detener a los distribuidores de la droga. A pesar de estos avances, el narcotráfico continuará siendo una fuente de conflicto bilateral. Las autoridades mexicanas alegan que mientras haya demanda en Estados Unidos, el problema continuará. Por su parte, los oficiales estadounidenses siguen entrometiéndose en los asuntos internos de México para combatir el problema. Ellos argumentan que el 75 por ciento de las drogas que se venden en el mercado estadounidense proviene de México y demandan que la corrupción gu-

bernamental involucrada sea reducida. Pero los mexicanos consideran esto como una violación a la soberanía. No obstante, ambos gobiernos han conjuntado esfuerzos para atacar al narcotráfico, pues reconocen su interdependencia para ganar la guerra contra las drogas. Ambos saben que una colaboración sana es el único mecanismo para resolver el problema.

Asuntos políticos

Después de la nueva reforma a la ley de inmigración y la certificación estadounidense en la lucha contra las drogas de 1997, las relaciones políticas entre México y Estados Unidos se tornaron muy tensas. En mayo de ese año, en un viaje ya programado para Latinoamérica, Clinton visitó al presidente Zedillo para aliviar la tensión. El encuentro fue cordial y ayudó a mejorar la relación. En la XIV Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, ambos gobiernos firmaron varios acuerdos. Hubo convenios sobre asuntos de la frontera, agrícolas, educación y cultura, energía, salud, medio ambiente, recursos naturales y lavado de dinero. No obstante, Clinton y Zedillo firmaron dos acuerdos *ad hoc*: una alianza para la lucha contra las drogas y una declaración conjunta sobre migración.³⁰

En el primer documento, ambos presidentes reconocieron que el narcotráfico representa una amenaza a la soberanía y seguridad nacional de ambos. Declararon que la colaboración mutua sería guiada por los siguientes principios: respeto absoluto a la soberanía nacional y a la jurisdicción territorial, responsabilidad compartida, un enfoque integral para luchar contra la oferta y la demanda de drogas, reciprocidad y la aplicación efectiva de las leyes. Los objetivos de la alianza fueron: la reducción de la oferta y la demanda de drogas, el fortalecimiento de la cooperación bilateral, la identificación de fuentes de tráfico, el mejoramiento de capacidades, la creación de programas de instrucción y de intercambio de información. En una conferencia de prensa después de la firma de la alianza, Clinton reconoció el esfuerzo de México por combatir el problema y admitió que el 50 por ciento de la producción mundial de narcóticos se consume en Estados Unidos.³¹

³⁰ Ver los documentos en estas páginas: http://www.state.gov/www/regions/ara/97bnc_fs.html; <http://www.state.gov/www/regions/ara/signings.html>; <http://www.presidencia.gob.mx/frame23.html>.

³¹ Elena Gallegos y David Aponte, "Clinton: 50 % de la droga del mundo se consume en EU" en *La Jornada*, mayo 7, 1997.

²⁸ *The Washington Post* y *The New York Times*, September 17, 1997.

²⁹ Christopher Marquis, "U.S.: Corruption blocks anti-drug effort" en *The Miami Herald*, September 17, 1997.

En la declaración conjunta sobre migración, ambas administraciones se comprometieron a proteger los derechos humanos de los trabajadores mexicanos y a aplicar la reforma de 1996 de una manera humanitaria. Los objetivos fueron: explorar una manera para fortalecer la cooperación mutua, proteger los derechos humanos de los inmigrantes, regular la repatriación de los mexicanos, efectuar estudios sobre el tema y combatir el tráfico ilegal de personas y la falsificación de documentos. El presidente Clinton prometió revisar la nueva legislación y corregirla si fuera necesario, y garantizó que no habría deportaciones masivas. Inclusive afirmó que estaba convencido sobre la necesidad de ayudar a México a aprovechar su potencial económico y social.³²

Puesto que las elecciones federales se llevarían a cabo pronto, el presidente Clinton estaba muy interesado en la atmósfera política mexicana. Para tener una mejor idea, Clinton se entrevistó con los líderes de los tres partidos políticos más importantes: el gobernante PRI, el derechista PAN y el centro-izquierdista PRD. Esto fue considerado como un gesto amable por parte del presidente estadounidense porque significaba que Clinton reconocería al ganador, aun cuando éste fuera de un partido opositor. El presidente Clinton escuchó cortesmente a sus interlocutores. El PAN le pidió no intervenir en el proceso democrático mexicano, mientras que el PRD le demandó que su país respetara los derechos humanos y laborales de los trabajadores mexicanos. En su oportunidad, el PRI discutió con Clinton los avances de las reformas políticas y económicas de México.³³

Era la primera vez que el presidente Clinton visitaba oficialmente la Ciudad de México y la reunión fue exitosa para la política exterior estadounidense porque tranquilizó la relación. Puesto que México fue la primera escala en un viaje prometedor a América Latina, la administración Clinton mostró que México estaba a la cabeza de la política exterior estadounidense hacia América Latina. Sin embargo, Clinton fue cauto para no herir las susceptibilidades mexicanas y al mismo tiempo satisfacer a los actores del sistema político estadounidense, tales como el Congreso, los partidos políticos, las instituciones financieras y otros grupos de interés. Por ejemplo, mencionó que revisaría la nueva ley de inmigración, pero también aseveró categóricamente que la ley se aplicaría.

³² Elena Gallegos y David Aponte, "Ofrece Clinton corregir y aplicar con humanidad la ley antiinmigrante" en *La Jornada*, mayo 7, 1997.

³³ Miguel Castillo, "No nos ayuden: PAN; Respeten a Inmigrantes: PRD; De la mano, economía y política: PRI" en *Excelsior*, mayo 7, 1997.

Elecciones mexicanas y las perspectivas de la relación bilateral

El 7 de julio de 1997, los mexicanos atestiguaron un importante proceso democrático. El resultado de esta elección federal marcó un parteaguas para el sistema político mexicano contemporáneo. Por primera vez en su historia posrevolucionaria, el partido político dominante perdió el control de la mayoría en la Cámara Baja del Congreso. Puesto que el Congreso mexicano siempre estuvo subordinado al Ejecutivo, el nuevo mapa político podía significar, a partir de ese momento, una separación real de poderes. Otro revés para el PRI fue la derrota en la alcaldía de la Ciudad de México, en la cual Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD, venció. El PRI también perdió dos gobiernos estatales importantes frente al PAN: el estado norteño de Nuevo León, que se considera uno de los estados más importantes en términos económicos, y el estado céntrico de Querétaro, que es la cuna de muchos eventos históricos. Estos acontecimientos cambiarán ciertamente al sistema político mexicano contemporáneo.

El gobierno estadounidense observó los eventos políticos en México inclusive antes de la elección. Washington tenía interés en analizar la situación política y los posibles resultados. Obviamente, la diplomacia estadounidense estuvo interesada en los aspectos futuros del nuevo mapa político mexicano y su posibles consecuencias para la relación bilateral. Puesto que Washington siempre ha alentado un sistema político más democrático para México, el impacto más probable de las elecciones en la relación bilateral sería positivo. El presidente Clinton inmediatamente felicitó al presidente Zedillo por los resultados electorales y dijo que apoyaría la expresión popular de los mexicanos. Sostuvo que cualquier cosa que fortaleciera la democracia mexicana ayudaría al futuro común de ambos países.³⁴ Hasta el Congreso estadounidense discutió los resultados de la elección mexicana y también congratuló a los mexicanos por las "elecciones históricas". El Senado aprobó una resolución que reconocía que las elecciones habían sido "libres, justas e imparciales".³⁵ Debido a que Washington temió un cambio posible en la política económica mexicana por los resultados electorales, el ofi-

³⁴ Braulio Peralta, "Clinton: apoyará EU la decisión del pueblo mexicano" en *La Jornada*, julio 8, 1997.

³⁵ Jim Cason y David Brooks, "Felicitó el Senado de EU a los mexicanos por las elecciones" en *La Jornada*, julio 10, 1997.

cial de la administración Clinton, Nicholas Burns, declaró que el gobierno estadounidense estaba seguro de que México cumpliría con sus compromisos internacionales a pesar del avance del PRD y del hecho de que el PRI perdiera el control en el Congreso.

Con el resultado de esta elección, México entra a un periodo de transición democrática en la que el sistema político se consolida a través de nuevos caminos. Los resultados electorales causaron cierta estabilidad económica, la cual es benéfica para los intereses estadounidenses.³⁶ Si México consolida su recuperación económica, entonces menos trabajadores mexicanos irán a Estados Unidos en busca de mejores oportunidades. Una economía mexicana estable prevendría muchos dolores de cabeza para los políticos estadounidense y, por lo tanto, los legisladores no tendrían que debatir paquetes de ayuda para México.

Otra repercusión positiva tiene que ver con la guerra contra el narcotráfico y la corrupción mexicana. Ya que el PRI perdió el control de la Cámara Baja del Congreso, la oposición tendrá más poder para supervisar la lucha contra las drogas y evitar la corrupción gubernamental. Como un artículo del *New York Times* señala, los legisladores mexicanos incrementarán su posibilidad de examinar "más estrechamente que antes las fechorías de la élite gobernante".³⁷ Esto resulta conveniente para los intereses estadounidenses puesto que una de las principales quejas de sus diputados y de su opinión pública contra el gobierno mexicano es la abierta corrupción en el combate al narcotráfico.

Algunos especialistas temen que la política económica mexicana puede variar porque ahora la oposición controla la Cámara Baja del Congreso. Sin embargo, la Cámara de Diputados no tiene el poder de modificar totalmente la política económica. Ni Cárdenas la tiene. El nuevo gobernante de la Ciudad de México puede cambiar diversas políticas urbanas o leyes locales, pero no tiene la prerrogativa para decidir sobre la política económica general. Además, el PAN está de acuerdo con muchas de las políticas de libre mercado que la administración de Zedillo ha impuesto. El Senado mexicano

es todavía controlado por el PRI y servirá como un bastión contra las iniciativas de la Cámara Baja que intenten modificar la política económica. La oposición en el Congreso mexicano definitivamente propondrá iniciativas de ley para crear nuevas reglas políticas y mejorar las condiciones de vida de millones de mexicanos pobres. Sin embargo, asuntos más importantes, como el TLC, las inversiones extranjeras y la deuda externa, no se modificarán notablemente.

Como lo ha hecho antes, el Congreso mexicano continuará condenando las políticas estadounidenses de inmigración y narcotráfico. No obstante, el poder legislativo en México todavía es demasiado débil para cambiar el curso de la relación México-Estados Unidos. Aunque las cosas empiezan a cambiar lentamente, el presidente mexicano es todavía la figura principal del proceso decisorio. A estas alturas, las relaciones entre ambos presidentes parecen ser sumamente cordiales y no es probable que ocurra un cambio drástico en el futuro cercano.

Conclusiones

A estas alturas, podemos llegar a unas conclusiones sobre las tendencias recientes de la política exterior estadounidense hacia México. Una característica básica es que la diplomacia estadounidense diseña una posición particular *vis-à-vis* México que difiere de la de otros países debido a los siguientes elementos: el nuevo papel de México para la política exterior estadounidense después del fin de la Guerra Fría, la complejidad de la relación, el hecho de que México representa una relación especial y la creciente interdependencia entre ambas economías. Por ejemplo, a pesar del hecho de que los gobiernos de Colombia y México estaban involucrados en el tráfico de drogas, la Casa Blanca descertificó al primero, mientras que México fue completamente certificado. Además, la crisis económica de 1995 mostró la intrincada interdependencia entre Estados Unidos y su vecino del sur. Es difícil pensar que Washington hubiera socorrido a otro país en la misma magnitud como cuando lo hizo con México. Como otro ejemplo, la mayoría de las medidas orientadas a detener la inmigración ilegal pareció ser dirigida hacia los mexicanos.

Otro rasgo es que, en asuntos relevantes, el presidente estadounidense es un actor clave sobre el Congreso, porque tiene un panorama más amplio para identificar

³⁶ Después de las elecciones, la Bolsa Mexicana de Valores mantuvo un crecimiento sostenido, mientras que el peso mexicano recobró algunos puntos frente al dólar y las tasas de interés bajaron. El Banco de México reportó que las reservas federales se habían incrementado 440 millones de dólares, totalizando 22 mil millones para el 7 de julio, la cantidad más alta desde 1994. Véase *La Jornada*, julio 9, 1997.

³⁷ Tim Golden, "México and Drugs: was U.S. Napping" en *The New York Times*, July 11, 1997.

y entender mejor cuáles serían los intereses nacionales estadounidenses, considerando que el Congreso tiene una visión más regional y específica. Para ilustrar este punto, está el caso del TLC en 1993, el paquete de ayuda financiera de 1995 para superar la crisis económica mexicana y la certificación de 1997.

Una tercera característica del proceso decisorio de la política exterior estadounidense hacia México es su extrema complejidad a causa de la cantidad de asuntos involucrados en la agenda bilateral y del múltiple número de actores que participan en el proceso. En su relación con México, los asuntos incluyen: inmigración, narcotráfico, comercio, deuda, inversiones, medio ambiente, democracia, derechos humanos, energía, tecnología, turismo, relaciones interamericanas y temas fronterizos. Por ello, la mayoría de los departamentos y agencias estadounidenses de gobierno toman parte en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior hacia México, lo que a veces resulta en funciones redundantes o contradictorias.

El siguiente rasgo es que el gobierno estadounidense es, hasta cierto punto, tolerante con su contraparte mexicana en ciertos asuntos que no ponen en peligro la seguridad nacional. Es decir, Washington ha estado de acuerdo en discrepar en algunos temas políticos menos relevantes (como serían inmigración, la venta de empresas petroquímicas mexicanas, la pena de muerte para los prisioneros mexicanos y la Ley Helms-Burton, entre otros), siempre y cuando no haya una remota amenaza a los asuntos económicos más importantes (como comercio, deuda, inversión, y la estabilidad económica y política de México). Esta tendencia indica que la política exterior estadounidense hacia México ha llegado a ser más económica que política, puesto que hay más intereses económicos en riesgo. De esta manera, es mejor para Estados Unidos negociar cada asunto de un modo separado. Una negociación que cubra muchos asuntos contaminaría la mesa de concertaciones y reduciría las perspectivas de alcanzar los objetivos de la política exterior hacia México.

La última conclusión que se deriva de este artículo es que la política exterior estadounidense hacia México también responde a consideraciones "intermésticas". Es decir, la parafernalia diplomática tiene que ser demasiado cauta para satisfacer los intereses de los grupos internos, al tiempo que las decisiones deben evitar la confrontación y el resentimiento de México para asegurar su cooperación. Esta combinación requiere coherencia y consistencia, lo que representa en un futuro desafío para el aparato de la política exterior estadounidense. Sin embargo, esta característica puede traer como consecuencia un doble discurso. En otras palabras, el gobierno estadounidense puede decir una cosa para apaciguar a los grupos internos y otra cosa diferente para tranquilizar a México.

Con el TLC, Estados Unidos alcanzó su meta de asegurar a México como un aliado económico y político. Esta nueva asociación ha hecho que Estados Unidos apoye México cuando sea necesario. Cuando la crisis económica estalló en México, Washington tuvo que ofrecer una ayuda para aliviar las presiones del peso mexicano. Clinton también decidió certificar a México como un aliado contra las drogas por razones políticas, aunque había pruebas del involucramiento del gobierno mexicano en el narcotráfico.

Ahora que México representa una zona estratégica para las consideraciones de seguridad nacional estadounidense, el futuro desafío para la política exterior estadounidense hacia México es afianzar la estabilidad económica y política de su vecino para evitar desequilibrios. La brecha entre ricos y pobres aumenta cada vez más en México. Por ello, Washington tiene que observar estrechamente los eventos allende su frontera sur. Ambos gobiernos han reconocido la globalización económica internacional y han aceptado la creciente interdependencia mundial. Siempre y cuando ambos existan, México y Estados Unidos serán vecinos. Por lo tanto, su obligación es mejorar y fortalecer sus lazos a través de la cooperación, la cordialidad y el respeto. Estados Unidos requiere a un México fuerte.