

LOS REGÍMENES BILATERALES Y LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

JUAN DAVID LINDAU

UNO DE LOS HECHOS MÁS significativos en las relaciones México-Estados Unidos durante los últimos años ha sido el afianzamiento de regímenes bilaterales para tratar un número cada vez mayor de asuntos importantes. Los regímenes, dicen Robert Keohane y Joseph Nye,¹ surgen cuando los gobiernos “crean o aceptan procedimientos, reglas o instituciones para cierto tipo de actividades. . . con el fin de regular y controlar las relaciones transnacionales e interestatales”. La multiplicación de estos regímenes bilaterales concede mayor poder en el ámbito internacional a varias dependencias del gobierno mexicano. Con el paso del tiempo, es probable que estas secretarías amplíen sus relaciones con sus homólogas en Estados Unidos. Estos intercambios institucionales, y los regímenes respectivos, tendrán cada vez más influencia en los contactos de rutina entre México y Estados Unidos.

La expansión de los regímenes bilaterales y el número creciente de actores en política exterior no significan que las decisiones estén menos centralizadas o que el presidente tenga menos peso en esa política. De hecho, el fortalecimiento de esos regímenes es, en gran medida, consecuencia de políticas del gobierno de Salinas, aunque también lo es de fuerzas históricas y estructurales. Sin embargo, aunque esto no indica un cambio en el poder presidencial, sí tiene efecto profundo en la elección de opciones políticas y, con el tiempo, también ejercerá influencia en su aplicación. Por lo tanto, esta transformación tiene implicaciones fundamentales para la conducción de la política exterior de México, especialmente en lo que se refiere a su relación con Estados Unidos. En este artículo examinaré por qué se han multiplicado los regímenes bilaterales y cuáles son las consecuencias más importantes de este cambio.

¹ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977, p. 5.

A. RAZONES DEL CAMBIO

1. *Definiciones convergentes*

En buena medida, los regímenes bilaterales surgieron y se consolidaron porque el gobierno mexicano comparte, por primera vez, la misma opinión que Estados Unidos sobre varios asuntos y, en consecuencia, la misma disposición para resolverlos. Esta coincidencia de problemas y políticas es evidente en lo que se refiere al tráfico de drogas, ahora considerado en México un asunto de seguridad nacional, posición muy distinta de la del pasado. Durante el gobierno de De la Madrid, la política antinarcótics se concentró principalmente en la erradicación de cultivos con el fin de apaciguar a Estados Unidos; el tráfico de drogas no se consideraba una amenaza para el Estado mexicano. La presión de Estados Unidos, la información sobre el tamaño y riqueza de los cárteles de droga mexicanos después del asesinato del agente estadounidense Enrique Camarena Salazar en febrero de 1985, y el crecimiento continuo del terrorismo cada vez más brutal de los narcotraficantes en Colombia y Perú, llevaron al gobierno mexicano a reconocer la amenaza nacional que significan las organizaciones de traficantes. Por estas razones, México lleva a cabo esfuerzos cada vez mayores contra el tráfico de drogas. Los programas antidrogas de la Procuraduría General de la República crecieron de manera considerable; a pesar de la crisis que produjo el secuestro de Álvarez Machain —propuesto por la DEA en 1990—,² la cooperación con el gobierno de Estados Unidos también aumentó.

Al definir el tráfico de drogas como problema de seguridad nacional, el gobierno mexicano coincide con la posición estadounidense, y en vez de que México presione a Estados Unidos para que tome medidas a fin de disminuir la demanda, en términos prácticos coincide con él en que el problema es de oferta. Por eso se negociaron y firmaron nuevos tratados legales y se implantaron con más vigor acuerdos ya existentes, como el de extradición y el de asistencia legal mutua. Así pues, en los últimos años aumentaron y se consolidaron acuerdos entre los dos países.

Alentó estos convenios legales el deseo del gobierno salinista de definirse y legitimizarse —en términos nixonianos— como un gobierno

² Personal contratado por la DEA secuestró a Álvarez Machain en Guadalajara y lo llevó a Estados Unidos; el gobierno norteamericano lo acusa de haber participado en la tortura de Camarena Salazar. El gobierno mexicano protestó contra este rapto extrajudicial.

respetuoso de la ley y del orden. Muchas de las decisiones más llamativas del régimen de Salinas durante estos primeros años consistieron en encarcelar y enjuiciar a individuos renombrados. Así, por ejemplo, en enero de 1989 el gobierno mexicano arrestó a los líderes del Sindicato de Trabajadores Petroleros, Joaquín Hernández Galicia, "La Quina", y Salvador Barragán Camacho; en febrero del mismo año, a Eduardo Legorreta Chauvet, uno de los empresarios más importantes en México, acusado de evasión fiscal. Estas aprehensiones, junto con otras medidas, dieron un matiz legalista al régimen. Por eso, no es de sorprender que las dependencias encargadas de impartir justicia hayan adquirido mayor peso. Además, una definición compartida de los problemas y una creencia común en la eficacia de ciertas políticas han originado una relación de trabajo más estrecha entre la Procuraduría General de la República de México y el Departamento de Justicia de Estados Unidos.

Hay afinidad también en temas como el de la deuda externa. Mediante el Plan Brady, Estados Unidos aceptó reducir la deuda, aunque de manera muy limitada. México, por su parte, se ha acogido decididamente al Plan, lo que sólo refleja su aquiescencia ante las iniciativas estadounidenses, que siempre ha sido evidente en el papel que desempeña como deudor "modelo". De hecho, casi desde la "crisis de liquidez" en 1982, la administración de la deuda mexicana ha seguido las líneas propuestas por Estados Unidos.

Lo mismo ocurre en el comercio. Durante mucho tiempo Estados Unidos ha promovido un acuerdo de libre comercio entre los dos países, que México se había resistido a negociar por temor a las consecuencias para la industria mexicana. En 1990, cuando la reducción de las barreras comerciales iniciada por el gobierno de De la Madrid a mediados del decenio de los ochenta había terminado prácticamente, el régimen de Salinas anunció su deseo de firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

Aunque menos evidente, también ha habido cierta coincidencia en lo que se refiere a migración. El problema de México con los indocumentados que llegan de Centroamérica le ha dado al gobierno una perspectiva que empieza a parecerse a la de Estados Unidos. Esto, a su vez, dio lugar a acuerdos como el programa para investigar rutas de "coyotes", en el que México autorizaba al U.S. Immigration and Naturalization Service a llevar a cabo labores de inteligencia desde la embajada de Estados Unidos. Sólo cuando en marzo de 1989 el programa se hizo del conocimiento público —lo que provocó grandes protestas en México—, el gobierno mexicano se vio forzado a cancelarlo.

2. *Aumento del conservadurismo.*

Tienen relación con estos acontecimientos el conservadurismo creciente y la mayor coherencia ideológica del gobierno mexicano. Esta ideología, en gran medida thatcherista, fue evidente por primera vez de manera explícita durante el régimen de De la Madrid y se ha acentuado en el de Salinas. Las políticas del gobierno mexicano se acomodan cada vez más a esta visión general. Abandonando su política tradicional, el gobierno mexicano ha privatizado la economía, reducido las barreras arancelarias y alentado la inversión extranjera. Además, se ha convertido en defensor leal del libre comercio y ha reducido considerablemente los subsidios a bienes y servicios, lo cual significa volver a la ideología de libre mercado que dominó durante el porfiriato. Desde la perspectiva estadounidense, el régimen de Porfirio Díaz, que dio enormes facilidades a inversionistas extranjeros, fue la etapa de oro en las relaciones entre los dos países. No es de sorprender entonces que el gobierno salinista haya recibido una avalancha de aprobaciones en Estados Unidos. Pero desde el punto de vista mexicano tradicional, el porfiriato no fue una etapa de oro, sino de desnacionalización de la economía.

3. *Influencia estadounidense*

El gobierno de Salinas se ha mostrado receptivo a las opiniones de Estados Unidos respecto a políticas deseables. De hecho, Estados Unidos ha influido mucho en asuntos que atañen a los dos países. Un ejemplo es que no sólo los regímenes bilaterales que se han desarrollado se conforman a la opinión estadounidense, también las formas de regulación reflejan las preferencias norteamericanas. Esta influencia es notoria en comercio, deuda y tráfico de drogas. La coincidencia en estos asuntos no se debe tanto a que ambas partes tiendan a un punto intermedio, sino a que el gobierno mexicano acepta posiciones que Estados Unidos ha sostenido desde hace mucho tiempo. No es de sorprender que los procedimientos —producto de esas definiciones convergentes— tiendan a copiar estilos estadounidenses y esto, a su vez, influya sobre cuáles actores institucionales participan en la relación bilateral. Desde la Segunda Guerra Mundial, numerosos actores gubernamentales han desempeñado un papel directo en la formulación de la política exterior de Estados Unidos. Dado que las secretarías de Estado norteamericanas han definido cada vez más sus funciones en términos internacionales, han adquirido más peso en el extranjero, lo cual significa que tienen más lazos e influencia en las secretarías de México.

La influencia estadounidense en aumento también es resultado de la gran asimetría entre los dos países; la definición de asuntos, así como de políticas específicas, se hace en Estados Unidos, rara vez en México.

4. *Vulnerabilidad a causa de la crisis económica*

Se cree que en vista de la crisis económica, la única opción viable para México es acercarse más a Estados Unidos. Aunque la crisis ha acentuado los problemas del modelo económico tradicional, también el mercado libre plantea dificultades. Uno de sus elementos, el libre comercio, aumenta la vulnerabilidad a recesiones internacionales y fortalece a las empresas más competitivas, casi todas concentradas en países desarrollados. De hecho, los problemas económicos que agobiaron a América Latina antes de 1930 fueron producto del libre comercio. Este modelo no es una opción nueva; es sólo la vuelta a un modelo viejo y problemático. Además, el libre mercado tiende a exacerbar la mala distribución del ingreso. En su inmensa mayoría, los beneficiarios de un acuerdo de libre comercio serán los grupos que ya tienen recursos. No importa cuánto se diga al respecto, el libre mercado no es una panacea para los problemas económicos.

5. *La respuesta a bloques comerciales regionales*

El gobierno mexicano también ha multiplicado regímenes bilaterales con Estados Unidos como respuesta al desarrollo de bloques comerciales en el mundo. La formación de estos bloques ha sido un hecho decisivo en los últimos años. Esta tendencia se intensificará si la integración europea ocurre, como se espera, en 1992 y se extiende la zona comercial del este de Asia en torno a Japón. De igual manera, la firma del tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá ha creado una zona comercial norteamericana. Estas zonas disminuyen la importancia de organizaciones multilaterales como el GATT. Esto no deja de ser irónico, porque la decisión de México de asociarse al GATT hace algunos años no fue sencilla, y el gobierno confiaba que de esa manera solucionaría algunos de sus problemas económicos.

El régimen de Salinas ha decidido unirse a la zona comercial norteamericana firmando acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Aunque el gobierno mexicano ha insistido en que sólo desea alentar el libre comercio y no la integración, la lógica de relacionar cada vez más los sistemas económicos es propiciar la integración. De hecho, el libre movimiento de bienes y servicios requiere acuerdos y prácticas comunes en muchos otros ámbitos.

B. CONSECUENCIAS DE ESTE PROCESO

La expansión y consolidación de regímenes bilaterales tiene consecuencias importantes para México, entre otras un cambio en el ambiente institucional que establece la política exterior y una mayor integración con Estados Unidos. Cada una de esas consecuencias tiene, a su vez, muchas implicaciones. Por ejemplo, este ambiente institucional crea la posibilidad de que las decisiones se vuelvan más técnicas y los especialistas tengan más control sobre la relación con Estados Unidos. Además, es probable que acompañen a una mayor integración —cualesquiera que sean sus beneficios económicos— consecuencias indeseables.

1. *La diversificación del ambiente institucional y la pérdida de poder*

La asociación con Estados Unidos y la expansión de los regímenes bilaterales han llevado a menguar el papel que desempeña la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en la conducción de la política exterior, así como a una mayor participación de otras secretarías, puesto que esos regímenes tienden a fracturar la relación, al separar sus aspectos. Los procedimientos bilaterales que resultan de la especialización fomentan el trabajo entre secretarías homólogas en ambos lados de la frontera, reduciendo la influencia de la SRE.

Acrescenta este fenómeno la disminución en la importancia de muchos de los asuntos políticos que correspondían a la SRE. El conflicto en Centroamérica, por ejemplo, ya no es tan importante en la relación bilateral como lo fue desde finales de los años setenta hasta mediados del decenio pasado. Acontecimientos regionales (especialmente el Plan de Esquipulas) han convertido a México más en espectador que en participante, pero esto se debe también a la decisión del gobierno de De la Madrid de reducir el papel de México en la región. Aunque hechos esporádicos, como la invasión estadounidense a Panamá, cobren importancia en la agenda bilateral, su efecto es transitorio.

Quizá la consecuencia más importante de esta diversificación institucional sea la posible pérdida de capacidad de México para controlar este proceso, problema grave debido a la gran asimetría entre los dos países. En la mayoría de las áreas de intercambio México es mucho más débil que Estados Unidos; por tanto, el gobierno mexicano debería pensar seriamente en aumentar su capacidad negociadora.

La pregunta es si el gobierno de Salinas ha fomentado un proceso que podría debilitar la posición negociadora del país. Debido a la similitud de sus metas y funciones institucionales, las secretarías en ambos

canos, y en particular los campesinos pobres, se ven forzados a cargar con el peso de una "guerra contra las drogas" de la que son responsables en última instancia los consumidores estadounidenses.

En el aspecto positivo, desde el punto de vista de la relación bilateral, la búsqueda de traficantes de drogas en cierta forma reduce la amenaza de descertificación con la que el congreso norteamericano acosa constantemente a México. Pero este beneficio no es seguro, como se mostró durante el debate sobre la descertificación en el senado estadounidense en 1989. Es más, quienes critican el desempeño mexicano, como el senador Jesse Helms, seguirán utilizando este tipo de presión sin tomar en cuenta lo que haga México.

Ante esta situación, vale la pena preguntar si México, cumpliendo y cooperando más —como lo ha hecho al multiplicar los regímenes bilaterales— obtendrá, en la misma proporción, concesiones tangibles de Estados Unidos. No es seguro que la cooperación mexicana logre un *quid pro quo*; de hecho, es muy probable que no sea así. La pretensión de superioridad moral (*self-righteousness*) que con frecuencia muestra Estados Unidos implica que da por hecho que la cooperación es cosa común, que la posición "correcta" que defiende es lo único que se debe hacer. Debido a que, supuestamente, actúa con "rectitud", casi nunca necesita mostrar reciprocidad. Tal es el caso de la descertificación; aunque no cumplir provoque la amenaza de sanción (que raras veces se lleva a cabo), cumplir no produce beneficios necesariamente. Por último, el consentimiento no siempre le da a México un respiro, sino que da lugar a que Estados Unidos espere más concesiones y cooperación, lo que probablemente no sea en beneficio de México.

3. *Mayor integración*

La expansión de los regímenes bilaterales más allá del ámbito económico también facilita la integración con Estados Unidos, en tanto que favorece la uniformidad en procedimientos que, en su gran mayoría, siguen pautas estadounidenses. De hecho, estos regímenes aceleran lo que con frecuencia se describe como el proceso silencioso de integración entre los dos países.

A pesar de que México pueda tener pocas opciones, el problema de esta integración acelerada es que aumente su dependencia frente a Estados Unidos. En cualquier caso, vale la pena que se considere abiertamente si lo que se busca en realidad es una mayor integración con Estados Unidos y Canadá o si este proceso está pasando inadvertido. Si la decisión es en el sentido de una mayor integración, es posible que los efectos negativos de la misma empiecen a manifestarse antes

que cualquiera de sus beneficios, en especial si se agudizan los problemas económicos de Estados Unidos. Por otro lado, no está claro si los lazos más estrechos generados por un acuerdo de libre comercio producirán beneficios económicos generales o si acrecentarán diferencias regionales ya muy profundas. El norte, la zona más rica del país, probablemente recibirá el grueso de las inversiones privadas (tanto nacionales como extranjeras) como resultado de sus enormes ventajas comparativas, especialmente su cercanía a Estados Unidos, su infraestructura y su mano de obra calificada. Si un mayor acercamiento a Estados Unidos no va a remediar los males del país, sí puede atar su futuro más firmemente a un gigante en decadencia.

Una mayor integración tendría consecuencias muy serias, porque puede significar el abandono del nacionalismo y, por tanto, la pérdida de esta fuente tradicional de apoyo para el gobierno mexicano. Políticas que favorecen la integración con Estados Unidos, aunque se pongan en práctica por razones nacionalistas —es decir, con la esperanza de que fortalezcan la economía mexicana—, jamás se verán como tales en grandes sectores del país. El elemento esencial del nacionalismo mexicano ha sido la defensa de la independencia nacional frente a Estados Unidos. Las políticas que reduzcan esta independencia —al margen de otros posibles beneficios— tendrán siempre grandes costos políticos.

La defensa y promulgación de principios estratégicos amplios (tradicionalmente expresados por la SRE) durante mucho tiempo han dado a México su defensa más eficaz contra el poder abrumador de Estados Unidos. De igual manera, México tiene menos poder cuando enfrenta la presión de su vecino en asuntos concretos. Por todas estas razones, el desarrollo y multiplicación de regímenes bilaterales, en vez de fortalecer a México, quizá lo hagan aún más vulnerable y dependiente de Estados Unidos.

Traducción de FRANCISCO RESÉNDIZ