

LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y SU IMPACTO SOBRE MÉXICO

TOMÁS PEÑALOZA *

LA POLÍTICA EXTERIOR de un país debe reflejar su política interna y velar por aquellos intereses que lo beneficien, independientemente de los grandes principios que cada nación postule como pilares para un orden mundial justo que permita la coexistencia pacífica (v.g. autodeterminación de los pueblos, igualdad jurídica, etc.). En este sentido la política exterior es muy amplia e incluye asuntos tales como precios de materias primas, inversión extranjera, transferencia de tecnología, desarme nuclear, migración, derechos humanos, etc.

De lo anterior se desprende que la política exterior de un país está integrada por una serie de asuntos políticos, económicos, científicos, etc., que generalmente van más allá de las atribuciones del ministerio o secretaría encargada de los asuntos exteriores.

Cada país tiene su estructura particular para formular su política exterior, y en cada uno de éstos, la secretaría o ministerio responsable de ésta, juega un papel diferente. Los extremos serían el caso representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores que define todos los asuntos que forman la política exterior, y el caso en el que éste no participa en la definición de ninguna de las áreas y simplemente toma lo hecho para representarlo ante el extranjero. La mayoría de los países caen entre estos dos extremos. Lo anterior da lugar a que el Ministerio de Relaciones Exteriores defina su posición con respecto a una serie de asuntos y los negocie con otros ministerios a fin de lograr que su punto de vista se convierta en la política exterior. Es este juego político el que se identifica con la formulación de la política exterior.

Este ensayo sostiene que entre las múltiples agencias y secretarías que participan en la formulación de la política exterior de los Estados Unidos, la que puede tener una apreciación más global y ver con mejores ojos los puntos de vista de nuestro país es el Departamento de Estado. Existen para

* Subdirector de Finanzas Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

bación del Senado. Sin embargo, cuando el presidente desea marginar al Senado, recurre a los acuerdos ejecutivos que no requieren de la aprobación del Senado. En los últimos años los acuerdos ejecutivos se han empleado en una proporción de diez a uno sobre los tratados.²

- La Constitución otorga al presidente el grado de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, y esto le da un poder sobre el estamento militar, que emplea para hacer política exterior. A pesar de que la Constitución otorga facultades al Congreso para declarar la guerra y aprobar el presupuesto de las fuerzas armadas, en la práctica, una vez autorizado el presupuesto, el presidente emplea el ejército para sus fines políticos.³

El poder más importante del presidente, en el mundo tan dinámico en el que vivimos, es el de embarcar a la nación en un curso de acción específico que ni la Suprema Corte, ni el Congreso, ni ningún ministerio, pueden cambiar a corto plazo. Sin embargo, el presidente no formula la política exterior ni la administra en el vacío. Hay otras agencias que participan en este proceso y que pasaremos a examinar.

EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD

La experiencia de la segunda guerra mundial mostró la necesidad de resolver algunos problemas relacionados con la política militar, entre los cuales destacaban: la coordinación de las diferentes armas de las fuerzas armadas (la creación del Departamento de Defensa resolvió parcialmente este problema); la coordinación de la estructura militar de comando bajo las órdenes del presidente (este problema se resolvió con la creación del Estado Mayor Conjunto), y la conjugación de la política militar con la política exterior.

En 1945, Ferdinand Eberstad encabezó un grupo de estudio que recomendó reorganizar la política militar a fin de crear un Departamento de Defensa dirigido por civiles y un Estado Mayor Conjunto dirigido por militares; asimismo, recomendó institucionalizar la integración de las políticas militar y exterior. El Consejo Nacional de Seguridad fue el resultado de esta recomendación.⁴

El Consejo Nacional de Seguridad se ha ido convirtiendo con el tiempo

² William L. Langer, "The Mechanism of American Foreign Policy", *International Affairs*, July 1968, p. 322.

³ Charles Fairman, "The President as Commander-in-Chief", in *The Presidency in Transition*, University of Florida Press, 1959.

⁴ Demetrios Caraley, *The Politics of Military Unification*, New York, Columbia University Press, 1966, pp. 14 a 20.

en el foro más importante para asuntos de política exterior.⁵ El Dr. Zbigniew Brzezinski, asesor del presidente para asuntos de Seguridad Nacional, expresó que “el Consejo Nacional de Seguridad es el foro más alto dentro del Poder Ejecutivo donde los asuntos más importantes de nuestra política exterior se ventilan... la política de seguridad nacional ya no es una simple mezcla de asuntos diplomáticos y militares; bien entendida, la seguridad nacional incluye asimismo a la política económica”.⁶

El Consejo Nacional de Seguridad (CNS) fue creado en 1947 con la función de “asesorar al presidente con respecto a la seguridad nacional, integrando la política interna, externa y militar”.⁷ El CNS está integrado por el presidente, el vicepresidente, el secretario de Estado, el secretario de Defensa, el jefe del Estado Mayor Conjunto y el director de la CIA.

El cuadro I muestra la estructura funcional del Consejo Nacional de Seguridad al 30 de noviembre de 1975. Como se puede ver, el CNS está integrado por comités de Defensa, Inteligencia y Asuntos Económicos, con la participación en todos éstos de los departamentos de Estado, Defensa y Agencia Central de Inteligencia (CIA); el asesor económico del presidente participa en algunos de los comités. Tradicionalmente el CNS ha sido el lugar en el que libran sus batallas los diplomáticos y los militares; en esta forma se trata de conjugar los principios internacionales con los de poderío militar. Interviene ahora, sin embargo, la política económica como una variable más a conjugar.

El CNS está integrado por varios comités: el Grupo Ejecutivo de Revisión, el Panel de Verificación, el Comité de Inteligencia, el Comité de los “40”, el Grupo Especial de Acción Washington, el Comité de Revisión del Programa de Defensa, el Comité de Subsecretarios y el Grupo de Evaluación de la Política Energética.

El Grupo Ejecutivo de Revisión tiene como función examinar las opciones de política exterior elaboradas por los miembros del grupo intersecretarial y recomendar una o varias de éstas al presidente. El grupo lo preside el asesor del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional y está integrado por el subsecretario de Estado, el subsecretario de Defensa, el jefe del Estado Mayor Conjunto, el director de la CIA y el director de la Agencia para el Control de Armas.

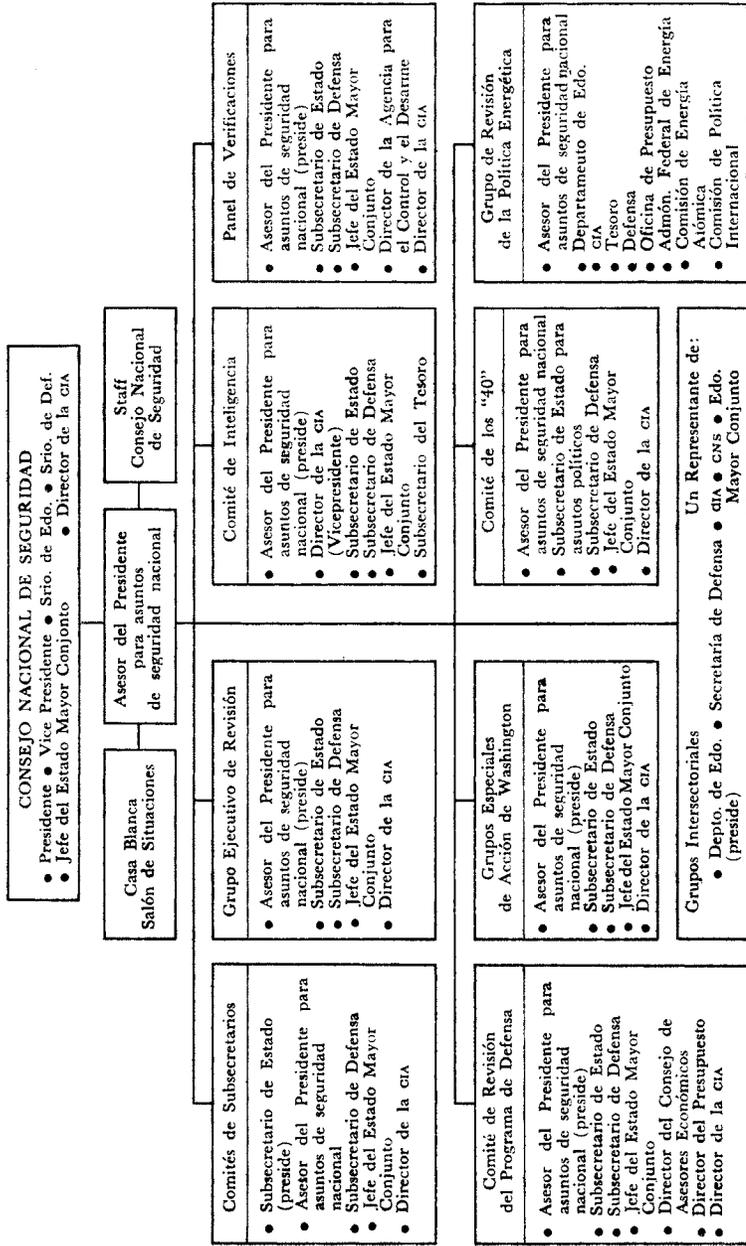
El Panel de Verificación tiene como función analizar el programa de control de armas (Strategic Arms Limitation Talks, SALT). El Comité de

⁵ Ver el estudio de Stanley L. Falk, “The NSC Under Truman, Eisenhower, and Kennedy”, *Political Science Quarterly*, vol. 79, No. 3, September, 1964.

⁶ Testimony before the Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, Washington, D. C.

⁷ National Security Act. of 1947 (61 Stat. 496; 50 v.s.c. 402).

Cuadro I



FUENTE: Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, June 25, 1975, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., p. 93.

Inteligencia tiene como función examinar los datos que generan las agencias de inteligencia y determinar el tipo de información que éstas deben obtener, con el fin de adecuarla a las necesidades de política exterior.

Cabe resaltar que la comunidad nacional de inteligencia está integrada por la CIA, la Agencia Nacional de Seguridad (encargada de monitorar las comunicaciones en el extranjero y hacer la criptología del Departamento de Defensa); la Agencia de Inteligencia de la Secretaría de Defensa (hace informes sobre la capacidad militar, los movimientos militares, y el desarrollo de nuevas armas); la Agencia de Inteligencia del Departamento de Estado (elabora informes políticos sobre países); el Buró de Inteligencia del Departamento del Tesoro (tiene a su cargo el tráfico de armas y de narcóticos, asimismo elabora informes especiales); la FBI; la Oficina de Reconocimiento Aéreo del Departamento de Defensa, y el Buró de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado (que no recopila información pero la evalúa). La Comunidad de Servicios de Inteligencia no depende de ninguna secretaría o dependencia, sino más bien se intenta coordinar al nivel del CNS, lo que no siempre sucede y por lo tanto da lugar a conflictos entre las diferentes agencias de inteligencia (ver cuadro II).

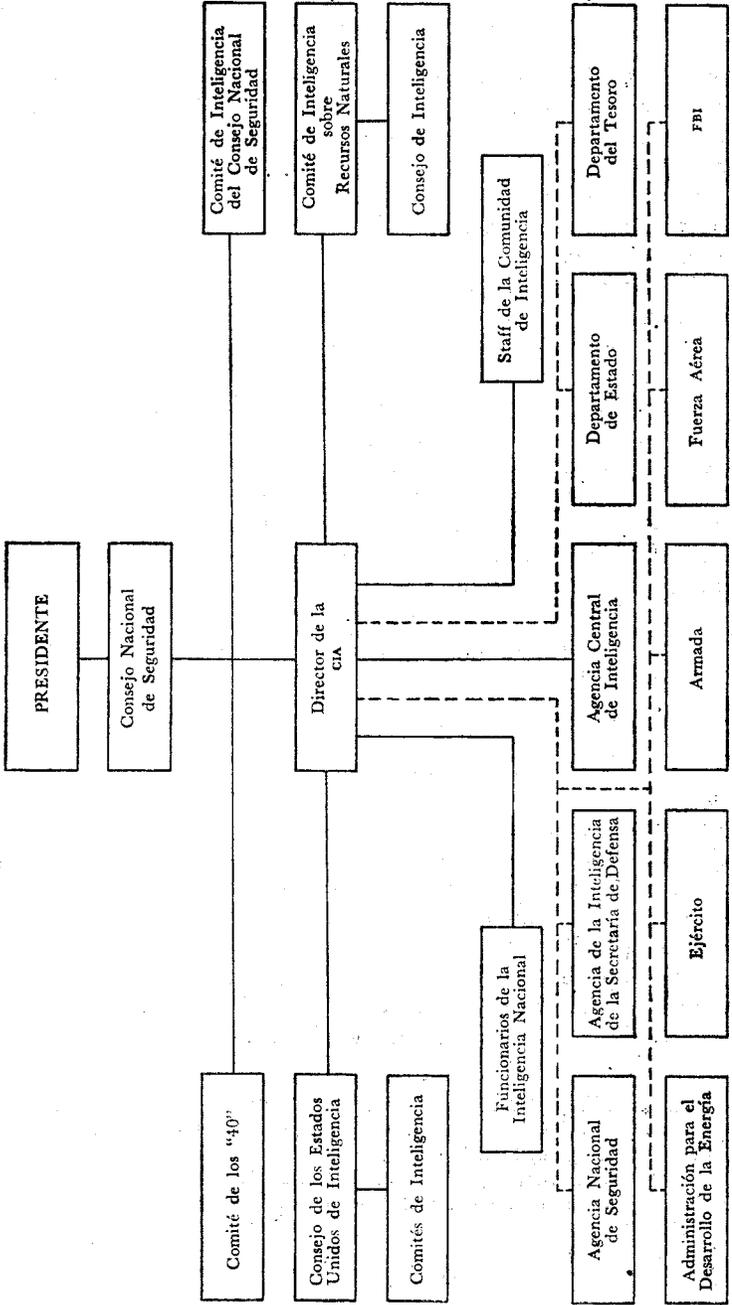
El Comité de los "40" es el que aprueba o rechaza las operaciones secretas de inteligencia ("covert activities"), generalmente conocidas como operaciones desestabilizadoras, y aquellas operaciones que involucran un alto grado de riesgo. Integran el comité el asesor del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, el subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, el subsecretario de Defensa, el jefe del Estado Mayor Conjunto y el director de la CIA.

El Grupo Especial de Acción de Washington (creado por el presidente Kennedy durante la crisis de los cohetes en Cuba) tiene como función evaluar las crisis internacionales, determinar las acciones a tomar y coordinar las medidas que se juzguen necesarias. Este grupo funciona solamente, como ya se ha dicho, cuando se presenta una situación de crisis. El Comité de Revisión para el Programa de Defensa, como su nombre lo indica, evalúa el presupuesto de Defensa. El Comité de Subsecretarios elabora los documentos que se le encomiendan, sobre los temas más álgidos de la política exterior y los pone a consideración del grupo ejecutivo de revisión. El Grupo de Evaluación de Política Energética examina las necesidades energéticas del país y desarrolla opciones de política. Finalmente cabe señalar que el CNS puede integrar grupos intersectoriales para el análisis de problemas que requieran un foro especializado.

Desde 1947, año en que se creó el CNS, la estructura del Consejo se ha mantenido básicamente intacta por lo que toca a la forma operativa para resolver los principales asuntos de política exterior. Cabe señalar que inde-

Cuadro II

ESTRUCTURA DE LA COMUNIDAD NACIONAL DE INTELIGENCIA



FUENTE: *Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy*, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1975, p. 97.

pendientemente del uso variado que le han dado los presidentes, el CNS siempre ha sido el foro en el que se ventilan las principales preocupaciones de la diplomacia americana (en el que se busca un equilibrio entre la preocupación que existe por mantener un poderío militar y los principios básicos de la política exterior).

La importancia que han adquirido los temas económicos en este foro se refleja en lo siguiente: la inclusión del presidente del Consejo de Asesores Económicos en algunos comités del CNS; la creación del Comité de Energéticos en el seno del CNS, y en un estudio gubernamental sobre la estructura del CNS que recomendó al presidente la inclusión del Secretario del Tesoro en la directiva del CNS.⁸

Resumiendo, el CNS trata aquellos asuntos, países y áreas geográficas que se consideran de importancia crítica. En éste se elaboran documentos de política que analizan un problema dado; se sugieren alternativas, y finalmente, una vez que los miembros llegan a un acuerdo sobre la política a adoptar, ésta se convierte en una recomendación para el presidente. En caso de no haber un acuerdo sobre la política a adoptar, cada miembro disidente presenta su alternativa al presidente, y éste decide qué acción se va a adoptar. Una vez que el presidente llega a una decisión, ésta se convierte en política exterior y el Departamento de Estado se encarga de ponerla en práctica.⁹

EL DEPARTAMENTO DE ESTADO

En un principio los asuntos exteriores de los Estados Unidos de América se condujeron a través del Congreso Continental. En 1775, éste llevó a cabo los primeros esfuerzos por establecer un servicio exterior y un canal por medio del cual se llevaran a cabo las en ese entonces limitadas relaciones exteriores del país. Meses después se estableció un Comité de Correspondencia Secreta presidido por Benjamín Franklin, para “establecer un canal epistolar con la Gran Bretaña e Irlanda”.¹⁰ En 1777 se creó el Comité para Asuntos Exteriores, y en 1781 se fundó el Departamento de Asuntos Exte-

⁸ Graham T. Allison, “The Adequacy of Current Organization; National Security”, Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, 1975, Washington, D. C.

⁹ “The National Security Council: New Role and Structure”, Senate Subcommittee on National Security and International Operations, 91st., 1st. Sess., Committee print, 7 February, 1969.

¹⁰ 1976/1977 United States Government Manual, Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, p. 378, U. S. Government Printing Office, May 1, 1976.

riores. A pesar de que este Departamento no tenía poder real, estaba autorizado para ser el único canal de comunicación con los agentes del gobierno norteamericano en el exterior, que en aquel entonces eran 25.¹¹ En 1789, siendo presidente George Washington, el Departamento se reorganizó y se ampliaron sus funciones, cambiándosele el nombre a Departamento de Estado y quedando bajo la hábil conducción de Thomas Jefferson, primer Secretario de Estado.

Es interesante señalar que al modificarse las funciones del Departamento de Estado, éste perdió sus primeras facultades, que consistían en levantar el censo de población, otorgar patentes y manejar los asuntos territoriales.¹²

El cuadro III muestra el organigrama del Departamento de Estado al 31 de diciembre de 1975; en éste resalta la multiplicidad de áreas que maneja: Asuntos Culturales, Asuntos Económicos, Asuntos Científicos, Asuntos de Inteligencia, Asuntos Político-Militares y Planeación de la Política Exterior.

Lo anterior demuestra la universalidad del Departamento de Estado. Sin embargo, para entender el papel que juega en la formación de la política exterior es indispensable examinar las responsabilidades de sus principales funcionarios.

El subsecretario para Asuntos Políticos es el encargado de coordinar las relaciones con otros departamentos y agencias para la formulación de la política exterior.¹³ El subsecretario para Asuntos Económicos es el encargado de coordinar las políticas de comercio exterior y asuntos de ciencia y tecnología.¹⁴ El subsecretario para Asuntos de Seguridad es el responsable de coordinar los programas de Seguridad y Asistencia para la Seguridad.¹⁵ Finalmente cabe señalar que el subsecretario de Estado funge como encargado del despacho y presidente del Comité de Subsecretarios del Consejo Nacional de Seguridad.

De lo anterior se deduce que el Departamento de Estado coordina e implementa la política exterior, y que la formula en la medida en que participa en los comités del Consejo Nacional de Seguridad; a través de su participación en los diferentes comités intersectoriales y en la influencia que pueda ejercer sobre la opinión del presidente.

En varias ocasiones se ha sugerido la creación de una supersecretaría de Relaciones Exteriores, responsable de los asuntos políticos, económicos, y de información tocantes a la política exterior.¹⁶

¹¹ *Ibidem*, p. 379.

¹² *Ibidem*, p. 380.

¹³ *Ibidem*, p. 381.

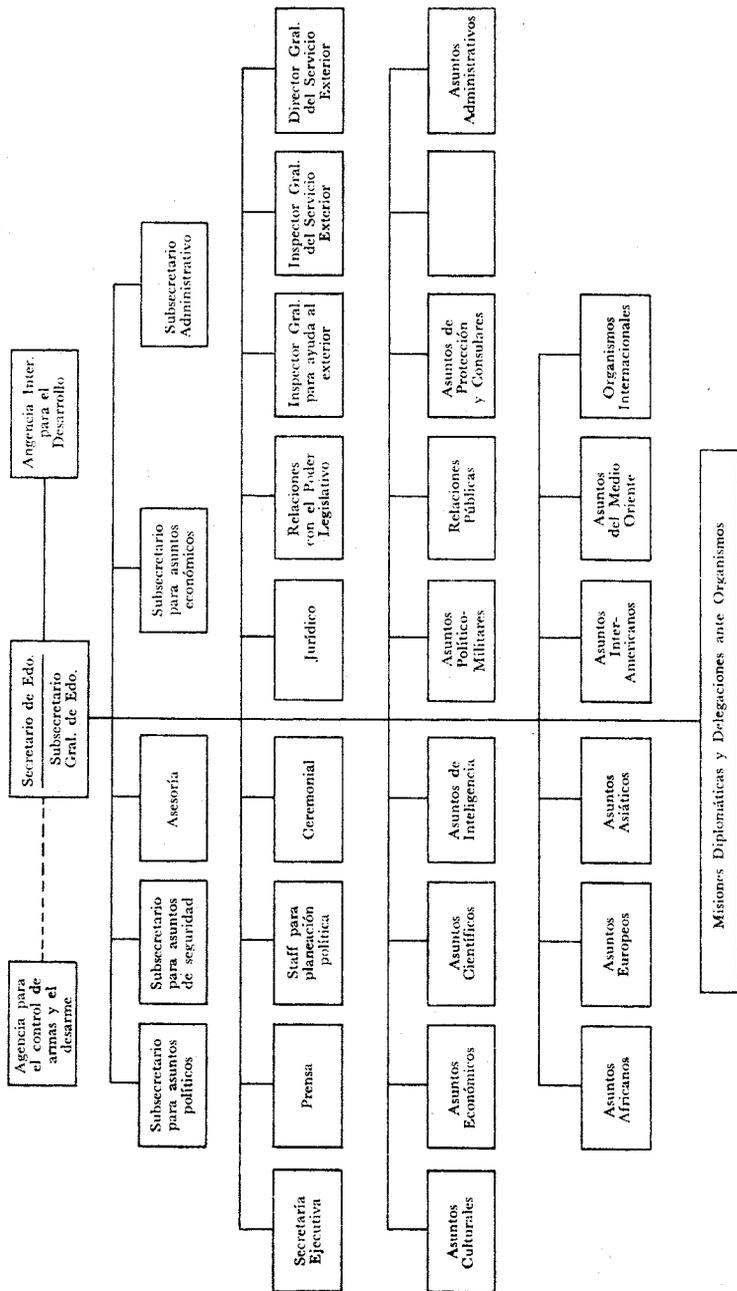
¹⁴ *Ibidem*, p. 381.

¹⁵ *Ibidem*, p. 382.

¹⁶ Ver entre otros, Senate Foreign Relations Committee, *The Formulation and*

Cuadro III

ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO



FUENTE: Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, June 25, 1975, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., p. 105.

Esta idea de crear una secretaría con mayores poderes que otras tiene como objetivo lograr una supremacía sobre aquellas secretarías que participan en la formulación de la política exterior. Sin embargo, el miedo de un ministerio más poderoso que los otros, y sus implicaciones políticas, han evitado la creación de dicha supersecretaría.

DEPARTAMENTO DE DEFENSA

El fin de la segunda guerra mundial dio al Departamento de Defensa la forma que tiene hoy día. Durante ésta y antes, los militares tenían contacto directamente con el presidente, a través del secretario de Guerra y del secretario de Marina, ambos militares. Sin embargo, en 1957 se aprueba el Acta de Seguridad Nacional que crea el Departamento de Defensa con tres secretarías: Secretaría del Ejército, Secretaría de la Marina y Secretaría de la Fuerza Aérea. A partir de esa fecha el titular del Departamento de Defensa ha sido un civil y los tres secretarios, militares. En esta forma quedan subordinados los militares a los civiles; los secretarios militares no acuden directamente al presidente, tienen que hacerlo a través del secretario de Defensa, un civil.

La función del secretario es la de asesorar al presidente sobre los siguientes asuntos: La fuerza de los servicios armados (tanto en personal como en equipo); el equipo militar que debe desarrollarse; las necesidades de alerta, y la movilización de tropas y equipo.¹⁷

Desde 1947 el secretario de Defensa se convierte en el vocero civil de los militares y su superior en la jerarquía dentro del Poder Ejecutivo. Esto hace que los militares cuando no están de acuerdo con el secretario, recurran a otros canales de comunicación, siendo los más frecuentes: el acuerdo directo con el presidente (si éste se los concede y bajo riesgo de provocar la furia del secretario); entrevistas con senadores y diputados claves en los comités que tratan asuntos militares, y suministro de información a la prensa que puede dañar la posición del secretario de Defensa.

El secretario interviene ante el presidente, el director del Presupuesto y el Congreso para exponer sus tesis sobre el potencial militar requerido en función de las estimaciones del potencial bélico de los adversarios.

Asimismo la experiencia de la segunda guerra mundial dio origen al Estado Mayor Conjunto. Éste libró una lucha de 1945 a 1947 por permanecer

Administration of United States Foreign Policy, 86th. Congress, 2nd. Session, Washington, D. C., 1960.

¹⁷ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, Nueva York, Vintage Books, 1964, p. 140.

como un cuerpo asesor militar y político frente al presidente. Sin embargo, perdieron la batalla y quedaron como un comité bajo la autoridad del secretario de Defensa y, por lo tanto, sujetos al control de civiles.¹⁸

El Estado Mayor Conjunto tiene como principales funciones: preparar planes estratégico-militares; preparar las responsabilidades logísticas por armas; establecer comandos unificados en áreas estratégicas, y llevar a cabo cualquier otro deber que le asignen el presidente o el secretario de Defensa.¹⁹

El Consejo Nacional de Seguridad le quitó al Estado Mayor Conjunto la facultad de formular la política de seguridad nacional que éste había llevado a cabo de 1939 a 1947. Aunado a lo anterior le quitó la facultad de llevar a cabo las investigaciones y el desarrollo de las armas, la coordinación de los servicios de inteligencia, y el desarrollo de la energía atómica. Sin embargo, eso no ha bastado para evitar que el jefe del Estado Mayor Conjunto participe en la formulación de la política exterior, ya sea en el CNS, ante el presidente, o ante el Congreso, por ejemplo, desde 1960 los documentos de este cuerpo incluyen recomendaciones sobre asuntos que no son militares.²⁰

En gran medida la fuerza que tengan estos dos grupos (civiles y militares) depende del presidente: el Departamento de Defensa y su staff de civiles o el Estado Mayor Conjunto y los militares.

En resumen, la relación civil-militar que existe entre el Departamento de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las tres armas, es como un Consejo de Administración en el que el presidente es el presidente del Consejo; el secretario de Defensa y el jefe del Estado Mayor Conjunto son los vicepresidentes del Consejo y las tres armas son solamente directores.

En los asuntos de política exterior en los que de una forma u otra se piensa que se afecta la seguridad nacional, intervienen, entre otros, el secretario de Defensa y el jefe del Estado Mayor Conjunto; sin embargo, éstos no necesariamente coinciden siempre en sus recomendaciones. Esto da lugar a alianzas dentro y fuera del ejecutivo para hacer valer los diferentes puntos de vista en la formulación de la política exterior.

ASUNTOS ECONÓMICOS

La historia reciente de los países nos muestra que en la medida que crece la interdependencia económica de los países, aumenta la importancia de los

¹⁸ Demetrios Caraley, *The Politics of Military Unification*, Nueva York, Columbia University Press, 1966, pp. 14-20.

¹⁹ Congressional Record, junio 17, 1970, pp. 173 y 174.

²⁰ *Hearings*, Subcommittee on National Policy Machinery, Senate Committee on Government Operations, 87th., Cong., 1st. Sess., 1961, Vol. 1, p. 769.

asuntos económicos dentro de su política exterior. Existen incluso indicadores en el sentido de que a largo plazo las variables económicas determinarán en grado importante la seguridad nacional de los países. El subsecretario de Estado de los Estados Unidos, Richard Cooper, argumenta que los asuntos económicos se marginaron de la política exterior de los Estados Unidos y se relegaron a un segundo plano después de la segunda guerra mundial, al crearse organismos que reglamentaban las relaciones económicas y creaban un foro para discutirlos, tales como el Acuerdo de Bretton Woods y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.²¹

Estos acuerdos dieron origen al Fondo Monetario, al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y al GATT. En esta forma las relaciones económicas se regían por las reglas que se establecían en estos organismos y se discutían solamente en estos foros. Sin embargo, el Dr. Cooper sostiene que la erosión de estos acuerdos y la interdependencia económica que caracteriza a la segunda mitad de este siglo ha hecho que los asuntos económicos formen parte de la política exterior de los Estados Unidos. A continuación se enumeran los ministerios más importantes en este ámbito: El Departamento de Comercio; la Comisión de Comercio Internacional; el Departamento del Tesoro; el Departamento de Agricultura; el Departamento de Justicia; el Departamento de Transportes; el Banco de Exportaciones e Importaciones, y la Oficina de Política Científica y Tecnológica.

El Departamento de Comercio se estableció en 1913 y tiene como función principal servir al desarrollo económico del país, a través de la competencia, y el sistema de libre empresa.²² Para México es importante este Departamento ya que traza la política de comercio exterior, tiene a su cargo la promoción del turismo y la negociación de los acuerdos comerciales (el acuerdo de textiles es vital para las exportaciones mexicanas de este sector), es responsable de la política de patentes y marcas; marca la pauta del financiamiento al comercio exterior, y define la política de inversiones extranjeras.

La Comisión de Comercio Internacional es creada por la Ley de Comercio de 1974 (para sustituir a la Comisión de Tarifas), y la facultada para investigar y dictaminar si alguna empresa norteamericana se ve afectada por importaciones de productos competitivos. Para México esta Comisión es fundamental, ya que puede parar nuestras exportaciones a los Estados Unidos argumentando un daño a la industria norteamericana, o la posibilidad de daño (Artículo tercero, sección quinta). La Comisión está integrada por seis miembros; tres del Partido Demócrata y tres del Partido Republica-

²¹ Richard N. Cooper, "Trade Policy is Foreign Policy", *Foreign Policy*, número 9, invierno 1972-1973.

²² Department of Commerce Act, March 4, 1913, 37 Stat. 736; 15 v.s.c. 1501, U. S. Government Printing Office.

no. Las decisiones de la Comisión son por mayoría simple y se convierten en recomendación para el presidente, quien generalmente las adopta. Los miembros del comité (los comisionados), son propuestos por el presidente y requieren la confirmación del Congreso. En la práctica, los diputados y senadores más influyentes del Congreso, recomiendan al presidente los candidatos para comisionados (un estudio anterior de este autor muestra una correlación altísima entre los productos elaborados por los estados que representan los senadores y diputados que patrocinaron a los comisionados y la protección que éstos les dieron a estos productos en la Comisión).

El Departamento del Tesoro fue creado en 1789 y tiene cuatro funciones principales: formular políticas financieras, impositivas y fiscales; el fungir como agente financiero del Gobierno Federal; hacer cumplir la ley (Servicio Secreto y Buró de Armas, Tabaco y Alcohol), y acuñar moneda. Para México esta Secretaría es principalmente importante por el Convenio de Estabilización que asciende a 300 millones de dólares que sirven para apoyar las reservas del país. Asimismo dependen del Tesoro la Oficina de Aduanas (que tiene un impacto importante sobre el turismo), que fija el valor de mercancías y el volumen de alcohol que los norteamericanos pueden traer libre de impuestos a México.

El Departamento de Agricultura se creó en 1862 y tiene como objetivo proteger e incrementar el ingreso del agricultor norteamericano.²³ Éste lleva a cabo su labor desarrollando mercados para la exportación de productos agrícolas americanos; desarrollando programas de fomento rural; programas de crédito rural; programas de conservación y extensionismo, y subsidios a los productos agrícolas. Para México es importante ya que el secretario de Agricultura tiene la facultad de crear programas y acuerdos de mercado que excluyen a los productos importados, y por lo tanto frenan nuestras exportaciones de productos agrícolas.

El Departamento de Justicia fue creado en 1870 y tiene como sus principales funciones las siguientes: actuar como abogado defensor del ciudadano; proteger al país contra la subversión; asegurar la libre competencia, evitando la creación de monopolios (Anti Trust); evitar el tráfico de drogas, y administrar el programa de inmigración y naturalización. Para México las funciones de este Departamento son muy importantes ya que el problema del tráfico de drogas y los trabajadores no documentados son responsabilidad del secretario de Justicia.

El Departamento de Transportes fue creado en 1966 para coordinar la administración de los programas de transportes del gobierno federal, y tiene los siguientes campos de acción: el transporte colectivo; los ferrocarriles; la aviación; los puertos, y los gaseoductos y oleoductos. Para México es im-

²³ *Ibidem*, p. 29

portante este departamento fundamentalmente por los convenios aéreos (que tienen un impacto sobre el turismo y el desarrollo de la aviación nacional), y los programas de transporte fronterizo (representan un impacto importante en el comercio de esa zona) que son facultad de este departamento.

Banco de Exportaciones e Importaciones (Eximbank), fundado en 1934 para promover las exportaciones norteamericanas, cuenta con los siguientes instrumentos: créditos directos a la exportación; el otorgamiento de garantías, y los seguros de exportación. La relación de México con este banco es antigua e importante; basta señalar que de los créditos oficiales bilaterales que México había recibido al 31 de diciembre de 1975, aproximadamente un 67% correspondía a créditos de los Estados Unidos, y que un 22% de éstos eran créditos del Eximbank.²⁴

La Oficina de Política Científica y Tecnológica, fundada en 1976, tiene como función asesorar al presidente sobre asuntos científicos y tecnológicos que tengan que ver con la seguridad nacional, la salud pública y la ecología y que tienen obvias implicaciones en la política exterior.²⁵ Para los programas de Ciencia y Tecnología que México ha formulado con el gobierno de los Estados Unidos, se le ha nombrado como contrapartida el National Science Foundation, pero bajo la supervisión de la Oficina de Política Científica y Tecnológica de la Casa Blanca.

Antes de concluir esta sección es importante subrayar que en este artículo se examinan solamente instituciones y no personalidades. Estas últimas juegan un papel destacado en la formulación de la política exterior de cualquier país (basta señalar para el caso de los Estados Unidos la preponderancia que tuvo la personalidad del Dr. Henry Kissinger, tanto como asesor del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional como en su papel de secretario de Estado), sin embargo, no se optó por el examen de la formulación de la política exterior en función de personalidades por lo complejo del asunto, tanto por la fuerza de algunos caracteres como por las debilidades de otros, y también por la convicción de que perduran más las instituciones, productos de hombres, que los hombres mismos.

Con el fin de resaltar la interacción de los diferentes grupos que tienen incidencia en la formulación de la política exterior, muchos de los cuales no han sido mencionados, a continuación se describirán en forma somera algunos casos en los que los intereses de México se encontraban en juego.

En 1976 los productores de calzado de los Estados Unidos solicitaron a la

²⁴ *Ibidem*, p. 31.

²⁵ National Science and Technology Policy, Organization and Priorities, Act of 1976, 90 Stat. 463; u.s.c. 661, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., May 11, 1976.

Comisión de Comercio Internacional que investigara las importaciones de calzado, argumentando que éstas se habían incrementado en forma anormal afectando la producción doméstica de calzado y creando desempleo. La Comisión de Comercio llevó a cabo audiencias en las que comparecieron los productores de calzado y los importadores.

Mientras tanto, los diputados y senadores de los estados productores de calzado se pusieron en contacto con los comisionados para pedirles que recomendaran la imposición de cuotas. Por otra parte, los principales productores y exportadores de calzado (Italia, Brasil, Taiwán y México) acudieron ante el Departamento de Estado para presentar sus casos en contra del sistema de cuotas.

La Comisión de Comercio Internacional emitió un fallo dividido: cuatro comisionados votaron en favor de la cuota y dos en contra. En esta forma recibió el presidente, señor Gerald Ford, la recomendación de la Comisión, por lo que decidió que su asesor para Negociaciones Comerciales, el embajador Frederik Dent, hiciera una evaluación más a fondo.

El embajador Dent recurrió a un comité intersecretarial en el que se ventiló el asunto: El Congreso, la Comisión de Comercio Internacional y el Departamento del Tesoro argumentaron a favor de la imposición de cuotas; el Departamento de Comercio opinó en contra argumentando que Estados Unidos con una acción de este tipo daba lugar a que los países afectados aplicaran medidas similares a las exportaciones americanas. El Departamento de Estado hizo valer el argumento del Departamento de Comercio y agregó que además se dañarían las relaciones con los países exportadores de calzado. Finalmente el staff del Consejo Nacional de Seguridad, asesorado por el Departamento de Estado, hizo notar que en Italia se avecinaban las elecciones, y que el Partido Comunista presentaba una gran fuerza por lo que la imposición de cuotas al calzado dañaría la economía italiana, ya de por sí en una recesión, y que esto fortalecería la posición del Partido Comunista. Ante este señalamiento, el Presidente Ford echó abajo la recomendación de la Comisión Internacional de Comercio y negó la imposición de cuotas.

El otro caso se dio a partir de 1975, año en que se empezaron a sentir los efectos de la recesión en la economía norteamericana. Ante esta situación los sindicatos presionaron al Poder Ejecutivo para que adoptara medidas que reactivaran la economía y se crearan programas gubernamentales que absorbieran a los desempleados. Asimismo, recurrieron los principales sindicatos ante el Congreso para solicitar que legislaran medidas que frenaran la inmigración a los Estados Unidos y se expulsaran los ilegales. El Departamento de Estado y el Departamento de Justicia intentaron diluir las medidas tan agresivas que solicitaban los sindicatos. Por lo tanto el secre-

tario de Justicia comenzó a elaborar un proyecto de ley que si bien por una parte incluía, por razones de negociación, la llamada "Enmienda Rodino",²⁶ por otra parte contemplaba la amnistía para todos los ciudadanos extranjeros sin documentos que llevaran cuatro años o más residiendo en el país y alguna cuota anual de trabajadores en función de la oferta y la demanda de mano de obra. Este último punto lo respaldaba el Departamento de Agricultura, ya que los agricultores de California, Nuevo México, Arizona y Texas requieren anualmente miles de campesinos para levantar las cosechas, y no solamente no los encuentran, sino que les es más barato contratar a extranjeros. Por su parte el Departamento del Trabajo se oponía a cualquier amnistía y apoyaba las medidas recomendadas por los sindicatos.

Mientras se libraba esta batalla interna, se aproximaban las elecciones, y éstas influyeron de dos formas: se esperaba que de ganar las elecciones el Partido Demócrata, se adoptarían las recomendaciones de los sindicatos y, por otra parte, el presidente Ford (republicano) consideraba muy delicada la situación como para adoptar una actitud pensando que lo afectaría en las elecciones. Por tal motivo se aplazó la decisión y el problema lo heredó el presidente Carter. Por cierto, uno de los elementos en juego todavía en esta situación es la asignación de recursos para resolver el problema; hay aquellos (Departamento de Estado, Departamento de Agricultura y Departamento de Justicia) que piensan que debe canalizarse asistencia económica hacia México para que el país genere empleo, y aquellos otros (Secretaría de Trabajo, Cámara de Senadores y Diputados, y Departamento del Tesoro) que piensan que los recursos deben emplearse para mejorar la vigilancia fronteriza.

Se han presentado asimismo casos de restricción al tomate en el que el Departamento de Estado y el de Comercio recomendaban que no se limitaran las importaciones y en el que el Departamento de Agricultura logró que su punto de vista (limitar la importación) fuera el que triunfara.

Finalmente debe señalarse que uno de los casos más interesantes en cuanto a la formulación de la política exterior en los Estados Unidos, en los últimos años, lo representa la Ley de Comercio de 1974. Las divisiones dentro del ejecutivo y en el Congreso se agudizaron por el hecho de que a dicha ley se le agregó el Sistema Generalizado de Preferencias que quedó sujeto a una serie de condiciones. Entre las más importantes figuran la libre emigración y la abstención de asociaciones de productores. Es decir, para que un país pudiera gozar del sistema generalizado de preferencias tenía que permitir la libre emigración (dirigido a los países socialistas) y no pertenecer a car-

²⁶ Proyecto de Ley que el diputado del estado de Nueva Jersey, Sr. A. Rodino presentó a la Cámara de Diputados para que se penalizara al patrón que contratara a trabajadores no documentados.

teles (dirigido a los países miembros de la OPEP). En este caso el Congreso, el presidente (asesorado por el Consejo Nacional de Seguridad) y el Departamento de Estado llevaron el peso de las negociaciones en cuanto a la libre emigración, siendo este último el que trataba de no crear situaciones muy conflictivas frente a la Unión Soviética. Por otra parte, el Congreso, el Departamento de Comercio, la Comisión de Tarifas, el representante especial del presidente para Negociaciones Económicas Internacionales, el Departamento del Tesoro, y el Departamento del Trabajo, negociaron el Sistema Generalizado de Preferencias. En esto último el Departamento de Comercio y el Departamento de Estado, aunque con posiciones que no eran idénticas, propugnaban por un sistema más generoso. En lo que toca a la restricción de no pertenecer a carteles, el Departamento de Estado fue el único que en un principio se preocupó por el problema que se iba a crear de aplicación de medidas económicas recíprocas y por aquellos países que perteneciendo a la OPEP no habían participado en el boicot petrolero a los Estados Unidos (como era el caso de Venezuela). Al redactar la ley pudieron más los oponentes del Departamento de Estado. Un elemento importante en esto fue el furor público que habían creado los grupos judíos en contra de la política migratoria de los países socialistas y el boicot de los países árabes.²⁷

Resumiendo, podemos decir que la política exterior de los Estados Unidos es un asunto complejo en el que intervienen muchas agencias y secretarías, lo que lleva a la compartimentalización de la política exterior. Por otra parte, la creación de organismos especializados para asuntos económicos después de la segunda guerra mundial, hizo que éstos pasaran a un segundo plano en la formulación de la política exterior de los Estados Unidos. Sin embargo, la erosión de los mecanismos establecidos en Bretton Woods y la creciente interdependencia económica de los países han hecho que los asuntos económicos comiencen a integrarse, nuevamente, en la formulación de ésta.

Asimismo, se desprende que los asuntos más álgidos de la política exterior en los Estados Unidos se resuelven en comités intersectoriales en los que generalmente participan el presidente, el vicepresidente, el secretario de Estado, el secretario de Defensa, el jefe del Estado Mayor Conjunto y el Director de la CIA. Por lo tanto el Departamento de Estado participa en la formulación de la política exterior de su país solamente en la medida en que participa en los Comités Intersecretariales que formulan las opciones de política y en la influencia que pueda tener ante el presidente y el Con-

²⁷ Los diarios y las revistas manejadas por estos grupos se dedican a esta labor desde octubre de 1975 hasta septiembre de 1976, ver como ejemplo los editoriales de estas fechas del *New York Times*.

sejo Nacional de Seguridad; de otra forma se vuelve la agencia coordinadora y administradora de la política exterior.

De lo anterior desprendemos dos resultados importantes: la modalidad intersecretarial y la importancia de la seguridad nacional en la formulación de la política exterior de los Estados Unidos; y la integración de asuntos económicos al área de seguridad nacional.

Esto tiene implicaciones importantes para México, que tradicionalmente ha actuado para no afectar la seguridad nacional de los Estados Unidos, y a cambio ha tenido un margen de acción bastante amplio.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Independientemente de que han existido y existen varios factores que han intervenido en la formulación de nuestra política exterior, nuestra vecindad con los Estados Unidos siempre ha sido un factor de primer orden. El profesor Mario Ojeda señala que:

La política exterior de México, como la de cualquier país débil que obtuvo su emancipación de una gran metrópoli, fue diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales internos. Se entiende que, en principio, la preservación y afirmación de la soberanía nacional, aunque históricamente, con los cambios operados a nivel interno e internacional, el concepto de soberanía nacional haya ido cobrando en la práctica distintas interpretaciones... al estudiar la política mexicana, se enfoca como una respuesta a la norteamericana más bien que como una acción que cobre vida por su propia iniciativa. Existe una razón lógica para ello: dentro del sistema interamericano es la potencia hegemónica la que como tal ha tomado la iniciativa; los otros estados miembros han respondido a ésta, con distintos grados y tipos de reacción, pero siempre como una respuesta y nunca tomando ellos mismos la iniciativa.²⁸

Es decir, independientemente del marco y la forma en que se formula la política exterior en los Estados Unidos, nuestra política no es de iniciativas, sino más bien de respuestas. Esto hace que la estrategia que adoptemos en la instrumentación de nuestra política exterior vaya viciada desde su origen.

Nuestra política debe partir del principio de que su objetivo es el de crear, en el exterior, las condiciones adecuadas para que el país pueda, en lo interno, alcanzar sus metas de desarrollo económico, político y social. Estas condiciones deben alcanzarse en forma decorosa, respetando los valores tradicionales del país, posibilitando el cambio, la iniciativa y la creatividad.

Debemos comenzar por edificar una política exterior que sea muy clara y congruente; que especifique sus objetivos, sus medios y los programas para

²⁸ *Ibidem*, pp. 3 y 8.

alcanzar los objetivos, teniendo en cuenta el tipo de país que somos y los escasos recursos con que contamos.²⁹

Una vez hecho esto debemos crear una estrategia frente a países y bloques. Por el hecho de que Estados Unidos es el país más poderoso del mundo y de que siendo vecinos tenemos una relación económica, política y cultural muy estrecha, debemos diseñar una estrategia de acercamiento, de convencimiento y de negociación. Ésta debe contemplar el marco en el que se formula la política exterior en los Estados Unidos para que nuestra estrategia sea efectiva.

Para lograr esto, será necesario que abandonemos, en nuestra actuación frente al gobierno norteamericano, la actitud que adoptamos con frecuencia y que parte del error de suponer que la política exterior en ese país se formula y se conduce de igual forma que en México, sin tomar en consideración la forma compartimentalizada de la política exterior norteamericana, las agencias que intervienen en ésta y sus diferentes pesos y contrapesos. Aunado a lo anterior habría que destacar que nuestros funcionarios cultivan poco la amistad de los individuos y grupos que participan en la formulación de la política exterior de los Estados Unidos. Asimismo, existen una serie de factores que intervienen en la formulación de la política exterior de Estados Unidos y que no hemos sabido manejar en forma positiva. Por ejemplo, los Estados Unidos están dispuestos a tolerar cualquier política disidente por parte de México si esto ayuda a fomentar la estabilidad política, ya que México, "por su vecindad directa, quedó ligado al sistema de seguridad de los Estados Unidos, al menos en la mente de los estrategas del Pentágono".³⁰

Conviene recordar asimismo que el gobierno norteamericano responde con una gran sensibilidad a la opinión de su ciudadanía, y ésta a su vez responde a campañas publicitarias bien llevadas a cabo. Sin embargo, no hemos sabido hacer uso de esto, ya que nuestras campañas han sido pocas y malas. Lo anterior se destaca ante el hecho de que un 6% de la población norteamericana es de origen mexicano o nacidos en México y que se reproducen a una tasa más elevada que el resto de la población norteamericana, lo que hará que aumente su participación relativa en el total de la población, y sin embargo no hemos desarrollado un programa para obtener su apoyo. Es importante señalar que al momento de escribir este artículo

²⁹ El Subsecretario de Relaciones Exteriores y ex embajador de México ante el gobierno de los Estados Unidos, Lic. José Juan de Ollóqui, ha declarado en forma reiterada que "México debe tener en su política exterior objetivos definidos en lo global y por regiones a efecto de no ir improvisando de conferencia en conferencia. Atendidos a nuestros grandes principios debemos encadenar los objetivos inmediatos con los mediatos, a fin de darle cohesión a nuestra política exterior y hacerla una política de resultados", *Excelsior*, primera plana, septiembre 29, 1974.

³⁰ *Ibidem*, p. 94.

había en Estados Unidos cinco diputados, dos senadores y un gobernador de origen mexicano.

Por otra parte, es importante crear canales de comunicación con el gobierno norteamericano. Por ejemplo, los países que más se benefician de la legislación norteamericana tienen "lobbistas" que conocen el medio y se apoyan en él para lograr lo que buscan. Nosotros ante esta actitud de otros gobiernos frente a Estados Unidos, y la misma actuación de los Estados Unidos frente al nuestro ("lo que sí está claro, al menos, es que la CIA y el FBI, cuerpos norteamericanos de inteligencia y contrainteligencia respectivamente, han mantenido sus agentes en México con el consentimiento expreso del gobierno mexicano"),³¹ hemos permanecido pasivos.

Otra situación que no hemos aprovechado es la de nuestro gasto en Estados Unidos: compramos anualmente a ese país siete mil millones de dólares en importaciones; nuestros turistas gastan 600 millones de dólares en Estados Unidos; pagamos más de mil millones de dólares en intereses; gastamos más de mil millones de dólares en nuestro comercio fronterizo con ese país; aportamos mano de obra barata, y remitimos anualmente 800 millones de dólares por concepto de regalías y asistencia técnica, y, sin embargo, no contamos con el apoyo de aquellos individuos que se benefician de nuestro gasto.³²

Resumiendo, una estrategia eficiente para la implementación de nuestra política exterior debe contemplar la forma compartimentalizada en la que se formula la política exterior de Estados Unidos (agencias y personas que participan en ésta) así como el enfoque que se le da a ésta y sus principales preocupaciones. Esto, aunado a una serie de medidas de promoción, de publicidad, de comunicación, de negociación comercial, de negociación política buscando entre otras cosas el apoyo de ciertos grupos de la ciudadanía norteamericana, y de una actitud realista, empleando la imaginación y la audacia, nos permitirán ir reduciendo los enormes desequilibrios que enfrentamos con ese país. Lo anterior implica pasar de una política pasiva a una agresiva, que haga de la política exterior de México un instrumento efectivo que coadyuve al logro de los objetivos nacionales.

³¹ *Ibidem*, p. 67.

³² Datos tomados del *Informe Anual*, 1976, Banco de México, S. A., p. 90.