

CAPÍTULO I

LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO ESTADOS UNIDOS: COOPERACIÓN, CONFLICTO Y ACCIONES UNILATERALES.

Introducción.

Si partimos del hecho que la relación bilateral entre México y Estados Unidos ha evolucionado, encontraremos que está repleta de acontecimientos históricos que han creado tendencias al conflicto o a la cooperación, a la controversia, a la concordancia y a la discordancia, además de generar muchos otros sentimientos y actitudes encontradas. Se trata de una relación difícil, de constante cambio y única en su especie.

La cercanía geográfica entre ambos ha determinado la necesidad de interactuar y desarrollar una relación, a pesar de las notables diferencias existentes. La misma historia nos demuestra que en la actualidad existe la posibilidad de cooperación para lograr la institucionalización de la relación.

El propósito del capítulo es analizar las fuerzas y tendencias tanto al conflicto y a la acción unilateral, así como hacia la cooperación e institucionalización en el ámbito de la relación bilateral México Estados Unidos, a través de diversas dimensiones como históricas, estructurales y con base en los costos y beneficios. Es decir, en esas dimensiones ¿qué fuerzas favorecen la acción unilateral y el conflicto y cuáles a la cooperación y la institucionalización?

Se dispondrá de herramientas históricas y teóricas como marco de referencia para la explicación de la evolución de la relación. La narración de hechos que han forjado la

relación servirá como base para comprobar si ambos Estados se dirigen hacia una nueva relación.

1.1 Evolución de la relación bilateral.

“No hay una explicación única para los numerosos cambios en las relaciones México-Estados Unidos. El cambio de un amplio y persistente patrón –de conflicto o negligencia- que predominó durante la mayor parte de la existencia independiente de ambas naciones, a uno de asociación en sus relaciones bilaterales, pueden entenderse como un proceso de aprendizaje precipitado por las crisis recurrentes¹”. La evolución de la relación se ha caracterizado por presentar cambios en cuanto a la percepción de ésta, así como en la forma de actuar de los países, a pesar de dirigirse hacia esquemas de cooperación, no ha desaparecido la tendencia al conflicto.

En los siglos XIX y XX México y Estados Unidos sostuvieron en varias ocasiones enfrentamientos militares. En 1848 Estados Unidos se apodera de gran parte del territorio mexicano a consecuencia de la pérdida de la guerra por parte de México. La última intervención estadounidense en territorio mexicano ocurre durante la revolución mexicana, estos son antecedentes históricos que fungirán como elementos determinantes en el futuro de la relación. En años posteriores esos enfrentamientos no se olvidarían tan fácilmente, por consecuencia la relación bilateral estaría caracterizada por el conflicto, o al menos por la desconfianza y fricción. “Los gobiernos posteriores a la revolución enaltecieron el sentido del patriotismo de los mexicanos y afirmaron la soberanía de varias maneras, entre ellas la expropiación de propiedades de ciudadanos y empresas estadounidenses²”.

¹ Fernández de Castro, Domínguez *Op. Cit.* pp 25.

² *Ibidem* pp 26.

Después de un siglo de conflicto y hostilidad, finalmente en la década de los cuarenta, a consecuencia de la participación de ambos países en la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y México se vuelven aliados, logrando la construcción de medios efectivos de cooperación. Cabe mencionar que a consecuencias de las dos Guerras Mundiales se establecieron programas para los trabajadores migrantes mexicanos, lo que manifiesta que el comportamiento de los Estados se determina en función de intereses y necesidades, como se explicará en apartados posteriores. Siguiendo este patrón, desde la década de los cuarenta, hasta la de los ochenta, ni Estados Unidos ni México hacen grandes esfuerzos por relacionarse entre sí de manera institucionalizada.

En la década de los ochenta México se enfrenta a una de las peores crisis económicas de su historia, Estados Unidos colabora en el rescate de la economía mexicana. Su intervención en la crisis financiera les da pauta para el cuestionamiento de políticas mexicanas en el área comercial, financiera y de inversiones, así como en temas relacionados con el crimen organizado y la migración.

En la segunda mitad de los ochenta, ambos gobiernos proponen acuerdos para la creación de instituciones con el objetivo de lidiar con las disputas en el área económica. El establecimiento de la relación institucionalizada, culmina con la controvertida firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre ambos países, además de Canadá.

El TLCAN establece reglas y procedimientos dentro de un programa que se habrá cumplido en 2010 para liberalizar el comercio en América del Norte; facilita el movimiento de los flujos de capital, especialmente de la inversión directa, y crea foros e

instituciones para resolver conflictos normales que se supuso surgirían a causa de una relación económica tan intensa³.

A pesar que muchas de las áreas de conflicto seguían latentes, hacia finales del siglo XX México se convertiría en el segundo socio comercial de Estados Unidos, solamente detrás de Canadá. La mezcla de asociación y cooperación en los noventa significó dejar atrás una historia de experiencias negativas. Los primeros acuerdos comerciales crearon las condiciones para que hubiera mayor confianza y un compromiso compartido que permitiera el diseño y la aplicación de acuerdos posteriores.

La disposición a cooperar así como los medios institucionalizados para ello se extienden hacia otras áreas. Áreas que nunca antes habían figurado dentro de la Agenda bilateral, por ejemplo, el caso de la migración, medio ambiente, lucha contra tráfico de drogas, etcétera, lo que puede interpretarse como una nueva perspectiva de la relación bilateral.

Lo anterior, es una breve reseña de los cambios que ha tenido la relación entre ambos países basándose en la cooperación y el conflicto. Se pretende establecer que la tendencia de la misma relación, generalmente ha llevado a ambos países a comportarse bajo esquemas de cooperación, sin embargo no han desaparecido las fricciones y discrepancias, que la mayoría de las veces llevan al conflicto.

Para poder entender el vaivén de cooperación y conflicto, además de los cambios ocurridos como consecuencia en la relación, es necesario tener en cuenta las características que definen la complejidad de la relación.

³ Bedesky León, Micheli Jordy y Chávez Fernando. México-Estados Unidos vecinos y socios. Un análisis por sectores y regiones económicas. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C. México, 1997, pp 10.

1.2 Características de la relación México Estados Unidos.

Definir una relación tan compleja como la de México y Estados Unidos es sumamente difícil. Cada país desarrolla y pone en práctica su política interna y exterior, cuando se trata de relacionarse con otros se hace en función de intereses y necesidades propias, es decir cada país maneja sus estrategias de comportamiento con el resto del mundo.

Existe una serie de pautas de comportamiento con el exterior que los estados utilizan. De acuerdo con Stephen Krasner, estas pautas o estrategias son:

- 1) acción unilateral. No se toma en cuenta las decisiones o posiciones de otros actores;
- 2) conducta estratégica tácita. Intentan evaluar las opciones de política abiertas a otros actores, seleccionando la opción que tenga las mayores probabilidades de maximizar sus propios objetivos;
- 3) cooperación explícita. Comprometerse por medio de negociaciones bilaterales formales y explícitas; y
- 4) creación de nuevas estructuras institucionales. En caso extremo podrían socavar la soberanía misma a través del establecimiento de nuevas formas supranacionales de autoridad⁴.

Relacionando estas opciones o pautas con la cooperación y el conflicto resulta evidente que cuando un Estado decide efectuar acciones unilaterales no habrá cooperación. El obstáculo básico para obtener niveles más altos de cooperación es la

⁴ Krasner, Stephen. "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos". En Torres Blanca (coord) Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos? El Colegio de México, México D.F., 1990 pp 45.

asimetría de poder entre los Estados. Si un Estado puede obtener beneficios sin sujetarse a restricciones, optará por actuar unilateralmente. La falta de cooperación puede detonar en conflicto, sin embargo no es un hecho irrevocable, simplemente si se lleva a cabo una acción de esta naturaleza puede significar que no se pretende cambiar el *status quo* existente. Cabe resaltar entonces que no es lo mismo una acción unilateral que conflicto.

La conducta estratégica tácita implica cierta cooperación, ya que se busca desarrollar una política que genere máximos beneficios para las partes involucradas. Como su mismo nombre lo indica la cooperación es tácita, a pesar que no hay formalidad para manifestarla se infiere que está presente. Lo mismo puede ocurrir con el conflicto, aunque no se manifieste explícitamente, pueden surgir fricciones que dificultarán la relación. La cooperación y/o el conflicto, en este caso, dependerá de los intereses que estén en juego.

Por otro lado, el establecimiento de negociaciones explícitas y formales se determina por intereses mutuos y cooperación, cabe señalar que en este caso se trata de un acto preferencial. Si la obtención de beneficios está en juego para ambas partes, la cooperación tiene que ser eminente y no hay lugar para conflicto. Al estar en juego intereses mutuos, la relación adquiere un carácter preferencial, es decir, no se trata de basarla en vulnerabilidad o sensibilidad, sino que por fuerza o mejor expresado, conveniencia, tiene que ser preferente.

Así, teniendo como base la cooperación se puede desarrollar una relación lo suficientemente madura como para crear estructuras institucionales que permitirán mejorías y mayores beneficios para ambas partes, erradicando completamente el conflicto.

Con el planteamiento anterior surgen preguntas como ¿qué pautas de comportamiento se utilizan y han sido utilizadas?, ¿por qué ha sido así?, ¿qué relevancia tiene esto para la investigación? Bien, siguiendo la evolución de la relación bilateral podremos darnos cuenta a lo largo de este y el tercer capítulo que ésta se ha desarrollado dentro de cada una de las cuatro vertientes o pautas antes señaladas. No obstante, históricamente pareciera ser que la relación se ha caracterizado más por el conflicto que por la cooperación.

Al igual que la cooperación, el conflicto es uno de los aspectos más importantes de la relación. Algunas veces pareciera que no hay cooperación, sin embargo la mayoría de las veces se debe a que sólo se contemplan y da importancia a los roces que se presentan. ¿A qué se debe entonces que el conflicto resulte tan importante, incluso que determine la relación entre los países? Las causas de este supuesto son determinadas por diversas fuentes, las cuales pueden darse a través de la historia, percepciones mutuas, intereses contrapuestos y aspectos organizacionales.

Considerando otros aspectos fundamentales de la relación bilateral de México y Estados Unidos, *grosso modo* los factores básicos y fundamentales que caracterizan la relación son la asimetría, influencia que Estados Unidos ha tenido en asuntos mexicanos, diferentes grados de interés y niveles de intensidad en la relación. Todo lo anterior pareciera girar en torno o provocar el conflicto y limitar la cooperación.

Ambos países comparten una larga historia en cuanto a su relación, resultando evidente que Estados Unidos ha ejercido gran influencia en asuntos de México. A consecuencia de las constantes intervenciones, los acontecimientos del pasado han creado en los mexicanos un sentimiento antiestadounidense de desconfianza, la cual ha

dificultado el desarrollo de la relación. Ambos países se basan en percepciones mutuas, sin importar que estén distorsionadas de la realidad. Las percepciones construidas a través de información obtenida y/o experiencias han llevado a la manipulación del conflicto, al grado de hacerlo parecer la característica principal de la relación.

La asimetría de ambos Estados parece ser determinante para la ausencia de la cooperación. Si se considerara desde una perspectiva realista efectivamente lo sería, mientras que desde un enfoque de interdependencia, la cooperación sería factible. De este tema se hablará ampliamente en apartados posteriores, sin embargo, si se quiere tener referencia de las asimetrías en general de ambos países, consúltese el anexo A.

¿Resulta difícil el comprender que Estados Unidos ha tenido y sigue teniendo diferentes prioridades a las de México? Es un hecho que existen diferentes grados de interés en la relación, lo que es importante para México no tiene porqué serlo para Estados Unidos y viceversa, el grado de interés no puede ser el mismo. No obstante esto no es motivo suficiente para que se viva en conflicto constante. Como se mencionó anteriormente, la cooperación existe dependiendo del grado de interés que tengan los países.

Los distintos tipos de intereses -coincidentes, indiferentes u opuestos- son factor determinante de la relación. Dependiendo de éstos es que los países le brindan la atención necesaria a la relación, es decir la prioridad radica en los intereses de cada uno de los países. Desde la perspectiva mexicana la relación con Estados Unidos es prioridad y como tal debe ser de alta atención, mientras que para Estados Unidos la relación con México sí es importante, pero es una de varias, son contadas las ocasiones en que requiere de alta atención.

Los intereses son determinados por las ventajas y desventajas que cada país obtiene de la relación. Haciendo un breve análisis costo-beneficio de la relación, para México las ventajas obtenidas de la relación en el ámbito económico son el acceso al mercado más grande del mundo, lo que provocaría facilidad para el intercambio económico entre los países, así como la atracción de la Inversión Extranjera Directa, más turismo y el posible ingreso al mercado laboral. En el aspecto político y social, es un hecho que Estados Unidos contribuye a la estabilidad interna de México, permitiendo el desarrollo de la cohesión social, ya que el nacionalismo mexicano continúa siendo antiestadounidense, además de generar un gasto militar bajo, debido a que México forma parte del esquema de seguridad nacional de Estados Unidos.

Por otro lado, las desventajas observadas en el ámbito económico tienen que ver con el subdesarrollo del país, ya que se cae en cierta dependencia de la economía estadounidense e influencia estadounidense a nuestra economía, debido al escaso ofrecimiento de México, básicamente la aportación consiste en la explotación de recursos naturales y mano de obra. En el ámbito político y social, la injerencia política y de penetración ideológica sería inevitable, incluso se podría llegar a la pérdida de autonomía. Además tendríamos mucho que perder en asuntos de carácter judicial, debido a que las leyes y su aplicación en ambos países son muy diferentes.

En el caso de Estados Unidos, a grandes rasgos las ventajas que obtiene de la relación son un mayor desarrollo gracias a la influencia sobre el mercado mexicano, el cual se considera que posee gran potencial; el aprovechamiento de recursos naturales y mano de obra barata; la instalación de maquiladoras y sobre todo el hecho de que México no funje como amenaza competitiva a causa de su debilidad económica.

No obstante las desventajas que se observan en este mismo ámbito se presentan cuando aparecen las crisis de la economía mexicana, lo que involucra constantes rescates financieros, además que se trata de un mercado relativamente pequeño y sobre todo se teme que la misma integración desarrolle cierta dependencia en sectores o aspectos específicos.

En el aspecto político y social, las ventajas observadas para Estados Unidos radican en la influencia que se obtendría en ambos ámbitos, convertir a México en cordón de su seguridad nacional y sobre todo adoptar una imagen de salvadores gracias a las constantes intervenciones en los rescates financieros de México. Mientras que las desventajas se deben a el mismo nacionalismo antiestadounidense mexicano y sobre todo la problemática mexicana a la que se enfrentaría, es decir la corrupción, violencia, ineficiencia gubernamental, insuficiencia estructural, etcétera.

A grandes rasgos está es la percepción común que se tiene de la relación entre ambos países. Lo antes presentado es simplemente es un pequeño esquema que permite situar la realidad de cada país dentro de la relación.

A pesar que en el caso de México pareciera ser mayor el número de desventajas que ventajas, se considera que la relación sí es ventajosa para ambos. La misma integración aunada al desarrollo de una relación más madura podrían reducir gran parte de las desventajas. La integración de ambos países es producto y aliciente de la complementariedad económica, industrial, comercial, laboral, política y cultural.

Ante esto, el objetivo de ambos países debería ser maximizar los beneficios y disminuir las desventajas e ineficiencias. Para esto es necesario que la relación se base en

la cooperación de ambos, ya que el conflicto provoca la maximización de las desventajas, mientras que la cooperación puede disminuirlas y maximizar los beneficios.

Recapitulando, la relación entre México y Estados Unidos básicamente gira en torno a la asimetría, intereses y prioridades. Son los elementos antes mencionados los que han determinado el curso de la relación bilateral. Las diferencias y desigualdades en el sistema político, económico, social y cultural generan asimetría entre ellos. Lo que la mayoría de las veces provoca roces y discordancia, llegando hasta el conflicto que pareciera ser la base de esta relación, pero que no lo es.

Efectivamente pareciera que la mayoría de las características antes mencionadas conducen al conflicto, no obstante la cooperación se ha manifestado. El mismo paso del tiempo, la convivencia y sobre todo la cercanía geográfica han provocado que la cooperación sea necesaria en y para la relación. Se han tenido avances importantes en materia económica comercial y últimamente de seguridad fronteriza y medio ambiente, se han estrechado vínculos significativos que solidifican la relación. No es objetivo de este apartado manifestar cómo y en qué ámbitos se ha dado la cooperación, simplemente lo que se pretende es establecer que a pesar que la tendencia pareciera ser hacia una relación de cooperación, no es así en todos los aspectos de la relación.

1.3 Enfoques teóricos para el entendimiento de la relación bilateral.

Es importante contar con una base teórica que ayude a explicar y poder entender la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Las teorías de las relaciones internacionales nos permitirán contemplar o imaginar ciertas tendencias de

comportamiento de los Estados, así poder tener un esquema de cuáles serían las estrategias de comportamiento a seguir. Desafortunadamente debido quizá a la complejidad de la relación, no existe una en específico que se adapte a las diferentes facetas y ámbitos en que se ha y continúa desarrollando la relación. Como argumenta Jorge Chabat "los paradigmas teóricos vigentes no logran englobar la complejidad actual de la política internacional"⁵.

Es un hecho que Estados Unidos y México poseen una larga historia respecto a su relación. Tomando en cuenta los altibajos y cambios que han ocurrido en la relación bilateral, específicamente aquellos ocurridos a partir de finales de la década de los 80⁶, las teorías que se han considerado para brindar un mayor soporte a esta investigación, son aquellas que mediante sus actores, perspectivas y conceptos mismos, ayudan a entender el complejo fenómeno de la migración.

Personalmente, se considera que la teoría realista fue la que mejor explicaba la relación entre ambos países. No obstante a partir de que Estados Unidos y México acordaron que incrementarían la cooperación entre ambos y así lo hicieron -la firma del Tratado de Libre Comercio, la ayuda económica recibida por la crisis económica de 1994, por citar algunos ejemplos-, esta teoría deja de funcionar. Debido a lo antes mencionado es que sólo se consideran aspectos generales de la teoría realista, sobre todo aquellos que explican los conceptos de cooperación y conflicto entre ambos países

⁵ Chabat Jorge. "La integración de México al mundo de la posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta" en González Guadalupe y. Stevenson Brian R (coords) Regionalismo y poder en América: los límites del neorealismo. CIDE, Porrúa. México DF 1996. pp 231.

⁶ Esta investigación se enfoca en los acontecimientos ocurridos a partir de 1988. Año en el cual, según el espíritu Houston la relación bilateral entre México y Estados Unidos darían un giro respecto a la cooperación.

Las teorías que se tomarán en cuenta son, la de dependencia, considerando el supuesto que la relación de México respecto a Estados Unidos es totalmente dependiente; interdependencia, la cual se considera explica mejor la relación actual entre ambos países; y el institucionalismo como posible solución o mejoramiento de la relación en cuanto al tema de migración.

1.3.1 Teoría realista: asimetrías de la relación, las diferencias que nos alejaron.

La teoría realista presenta tres argumentos fundamentales. El primero establece que los actores más importantes de la política internacional son entidades organizadas territorialmente a las que se conoce como Estados. Segundo, el comportamiento de éstos es sustancial e instrumentalmente racional. Tercero, los Estados buscan el poder y calculan sus intereses en términos de éste en cuanto a su posición dentro del sistema internacional que enfrentan, la cual se caracteriza por la ausencia de una autoridad internacional efectivamente centralizada, es decir una anarquía interestatal⁷.

En la relación bilateral, Stephen Kranser argumenta que "la cooperación explícita entre ambos países ocurrió durante aquellos periodos o en aquellas áreas en donde las capacidades de poder subyacente han sido relativamente iguales. No obstante cuando esas capacidades de poder fueron desiguales, Estados Unidos prefirió actuar unilateralmente, o bien México se mostró receloso de entrar en un acuerdo que no pudiera manejar

⁷ Grieco Joseph. "The Maastricht Treaty, Economy and Monetary Union and the Neorealist Research Programme", Review of International Studies 21, num. 1. 1995, enero, pg. 27 y Robert Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond" en Domínguez. Jorge I. "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos" en Vereza Mónica, Fernández de Castro Rafael y Weintraub Sidney (coords). Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económico, México DF, 1998 pp. 30

adecuadamente o que pudiera aumentar, a largo plazo, su vulnerabilidad⁸". La conducta de Estados Unidos, antes del Tratado de Libre Comercio, máximo vínculo de conciliación y cooperación, puede ser explicada a través del realismo, ya que "el poder de negociación de Estados Unidos es más fuerte que el de México, y aquéllos pueden a menudo obtener lo que quieren al actuar unilateralmente (...) en una situación que se caracteriza por asimetrías de poder no se fomenta la cooperación bilateral en forma de argumentos explícitos o en la creación de instituciones formales"⁹.

Básicamente el realismo establece que mientras existan asimetrías de poder entre los actores, la cooperación será muy difícil. "Los realistas creen difícil una cooperación internacional debido a los temores respecto a abusos, dependencia y ganancias relativas¹⁰". El Estado poderoso decide llevar a cabo estrategias unilaterales de acuerdo a sus intereses, la cooperación es una limitación. ¿Por qué cooperar cuando los incentivos que se presentan no generarán ganancias, al contrario, la mayoría de las veces restringen?

El realismo determina que la cooperación entre Estados Unidos y México es y seguirá siendo difícil y que ocurrirá tan sólo en aquellas áreas temáticas o en aquellos periodos en que las capacidades de poder sean más o menos iguales¹¹. Ante esto Lorenzo Meyer afirma que "1990 es considerado como fecha histórica en la evolución de las relaciones México Estados Unidos, debido a que la élite mexicana decidió realizar un giro histórico en la definición de sus intereses nacionales de cara al poderoso vecino del

⁸ Krasner Stephen. "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación México-Estados Unidos" en *Op. Cit.* pp 48.

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ Domínguez, "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos" en Vereza, Fernández de Castro y Weintraub (coords). *Op. Cit.* pp. 30.

¹¹ Krasner. "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación México-Estados Unidos" en *Op. Cit.*, pp 51

Norte"¹². A lo que se refiere es que fue hasta ese momento cuando México desarrolla las herramientas necesarias para dejar atrás la “política de no tener política” y sentarse en la mesa de negociación, dejando atrás la creencia que no habría cooperación debido a las actitudes unilaterales que Estados Unidos estaba acostumbrando a tomar. Es por eso que se considera que esta teoría describe las tendencias de comportamiento hasta la década de los ochenta.

En cuanto a los conceptos de cooperación y conflicto esta teoría describe perfectamente las tendencias de comportamiento descritas por Krasner. La cooperación es nula, las acciones son unilaterales a menos que se trate de un tema ancla o donde la capacidad de negociación en más o menos similar. La naturaleza de la relación explicada a través de esta teoría establece la tendencia al conflicto debido a la nula cooperación, sin embargo vale la pena mencionar y tener en cuenta que simplemente puede tratarse de una medida de conservar el *status quo* existente.

1.3.2 Teoría de la dependencia: sujetos al desarrollo y expansión económica estadounidense.

Durante la década de los 60 la escuela de pensamiento estructural globalista tuvo como objetivo explicar la brecha entre las naciones ricas y pobres del mundo. Es así como surge la teoría de la dependencia.

Esta teoría establece la relación entre el centro septentrional y la periferia meridional. Explica que lejos de ser una relación de cooperación con intereses mutuos,

¹² Meyer, Lorenzo. "La crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos: raíces históricas del Tratado de Libre Comercio", en Vega Gustavo (ed.) México Estados-Unidos, 1990. El Colegio de México, México DF 1992 pp 73.

connota la subordinación y explotación del desarrollado al subdesarrollado o que se encuentra en vías de desarrollo¹³.

Existen diversas posiciones con respecto a las causas de la dependencia. Básicamente los argumentos utilizados para explicar esta teoría consisten en factores económicos y políticos. Por ejemplo Tony Smith afirma que “los procesos económicos son la fuerza estructural básica de la historia y que a lo largo de los últimos siglos el capitalismo ha sido la locomoción de la misma, así que los países que son dependientes no son autónomos frente a estas fuerzas económicas externas¹⁴.

La crítica que se le hace a la teoría de la dependencia en este caso es que “se encuentra exagerado el poder explicativo del imperialismo económico como concepto, dándole demasiado énfasis al poder dinámico y configurador del imperialismo capitalista y las fuerzas socioeconómicas y poca atención a motivos políticos que están detrás del imperialismo o al poder autónomo de las circunstancias políticas locales para influir en el curso de él¹⁵.

La vertiente más común entre los teóricos dependentistas es argumentar por un lado que el desarrollo obtenido no es realmente autónomo, sino que está dictado por las necesidades globales del sistema capitalista mundial, mientras otros prefieren subrayar la constante subordinación de la semiperiferia al centro.

La característica más importante de las relaciones mexicano-estadounidenses es la vulnerabilidad mexicana y su dependencia de Estados Unidos. México se ve mucho más afectado por lo que pasa en Estados Unidos que lo que éstos se ven afectados por lo que

¹³ Dougherty, James E. Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales. Grupo Editorial Latinoamericano . Argentina: 1993, pp. 261.

¹⁴ Smith, Tony The Logic of Dependency Theory. International Organization US. 1981. pp 756-767.

¹⁵ *Ibidem*.

pasa en México. Por parte de México, la tendencia de comportamiento será hacia la cooperación considerando su gran vulnerabilidad. El conflicto puede surgir con la tendencia de comportamiento estadounidense, la cual sin lugar a duda serían acciones unilaterales. Si a Estados Unidos no le interesa negociar o establecer vínculos, sus tendencias de comportamiento podrían desatar el conflicto en la relación y en este caso sí sería con tendencia a empeorar o/e incrementarlo dadas las circunstancias.

Este enfoque teórico es una buena medida para explicar y brindarle una adecuada explicación a la relación bilateral. En lo personal, la única medida en que esta teoría pudiera ser aplicable a la relación bilateral radica en el hecho que el desarrollo de México está sujeto al de Estados Unidos, sin embargo hemos entrado en un etapa de no total dependencia, más bien somos interdependientes.

1.3.3 Teoría de la interdependencia: enfoque de la actual relación bilateral.

A finales de la década de los 80, la interdependencia entre los Estados se vio claramente reflejada en los diferentes procesos de integración, debido a los efectos recíprocos entre ellos o entre actores de diferentes países.

“En el lenguaje común, dependencia significa que un Estado está determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. *Interdependencia* en su definición más simple, significa *dependencia mutua*¹⁶”. La relación binacional de México con Estados

¹⁶ Keohane Robert O. y Nye Joseph S., Poder e interdependencia. La política mundial en transición. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina, 1988, pp 22.

Unidos se explica mejor dentro de la teoría de interdependencia, sin embargo esta teoría se ha desarrollado mediante una gran variedad de conceptos y definiciones.

La clasificación más conocida es aquella que divide a la interdependencia en simple y compleja. La interdependencia simple se describe como "dependencia mutua". Los estudiosos y seguidores de esta teoría afirman que "entre más interacción exista entre los involucrados, las políticas bilaterales tenderán a buscar más la complementariedad económica, ya que la dependencia mutua se refuerza¹⁷". Es decir entre más interdependencia exista, habrá mayores incentivos para cooperar, no obstante la relación no siempre es equilibrada y tampoco los incentivos son necesariamente benignos.

Respecto a este planteamiento Keohane argumenta que:

En una relación bilateral, el menos dependiente de los actores será aquel que tenga mayor posibilidad de aprovechar la relación de interdependencia y convertir ésta en una fuente de poder durante las negociaciones con el actor débil. Las relaciones de interdependencia siempre tendrán un costo, puesto que limitan la autonomía. Es imposible conocer de antemano si los beneficios de un intercambio serán mayores a sus costos. Nada garantiza que una relación de interdependencia resulte un beneficio mutuo¹⁸.

La interdependencia simple sostiene que los estados no tienen la capacidad de alcanzar resultados óptimos a través de las acciones nacionales unilaterales. Las iniciativas unilaterales se verán frustradas por fuerzas externas sobre las cuales los estados no tienen control. Prácticamente el enfoque se centra en la forma en que los

¹⁷ Fernández de Castro Rafael "Perspectivas teóricas en el estudio de la relación México - Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental", en La Política Exterior de México. Enfoques para su análisis. IMRED, El Colegio de México, México DF 1997 pp 56.

¹⁸Keohane Robert O. "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas". en Interdependencia. ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos? El Colegio de México. México DF, 1990, pp 72.

actores se vinculan a redes globales, más que en la multiplicidad de variables que pueden afectar la política pública¹⁹. Tal y como lo expresa Krasner, se puede considerar dos vertientes dentro de la interdependencia simple. La positiva establece que niveles más altos de transacción llevan a mayor cooperación. Mientras que la negativa afirma que la creciente interacción no lleva necesariamente a mayor cooperación.

Por otro lado, el concepto de interdependencia compleja de Keohane, parte del hecho que la interdependencia no tiene que ser simétrica. Las mismas asimetrías son fuentes de poder entre los Estados involucrados. Básicamente la describe como una situación en la que los participantes se ven afectados de manera cada vez más costosa por las acciones de otros. Además que rechazan la idea que la interdependencia pudiera proporcionar beneficios mutuos.

La interdependencia compleja plantea conceptos de vital importancia al vincular la teoría con la relación entre México y Estados Unidos. Se trata de los conceptos de cooperación y conflicto. Si la interdependencia compleja, también conocida como asimétrica toma en cuenta actores como fuerzas no gubernamentales y el poder de los Estados, es obvio que deja abierta la posibilidad de que exista conflicto.

De acuerdo con Carlos Rico existen dos formas que generan efectos de conflicto. La primera se refiere a que entre más contacto exista entre los países, entre más vinculadas se encuentren sus economías y sociedades, puede llevar a un primer momento en que aumente el número de fricciones, aunque la tendencia al mismo conflicto puede disminuirlo. La segunda señala que las complementariedades económicas pueden convertirse en motivos de conflicto político. Sin embargo, a pesar de la existencia de

¹⁹ Krasner. "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación México-Estados Unidos" en *Op. Cit.*. pp . 46

interconexiones económicas y sociales, el poder de los Estados sigue siendo clave, es decir son los Estados los que mantienen el control de la situación.

Así como existen detonantes que generan conflicto, ocurre lo mismo con la cooperación. Debido a que no hay participación ni compromiso en la misma medida por parte de los Estados, cooperar debe significar que las medidas adoptadas de un Estado son congruentes con las que adoptada el otro. Sea mediante acuerdos voluntarios o políticas comunes, la cooperación debe ser constante y termina siendo inevitable debido a la conveniencia de ambas partes. No se trata de definir ni establecer el poder estatal o la existencia de diferentes intereses, sino las fuentes que generan esta situación. "Las fuentes de la interdependencia compleja están dadas no por las sensibilidades recíprocas, sino por las vulnerabilidades relativas de cada una de las partes ante el flujo no gubernamental de que se trate"²⁰.

El concepto de interdependencia asimétrica nos ayuda a entender las relaciones entre países grandes y pequeños en la política internacional contemporánea. La interdependencia ni siempre es equilibrada ni es necesariamente benigna, es más poderoso el país que en potencia es menos vulnerable²¹. La interdependencia según Keohane, implica costos y beneficios en las interacciones de los involucrados. Esto supone la interconexión de *sensibilidad* y *vulnerabilidad*. El problema radica en que los países de mayor desarrollo no suelen ser vulnerables ante los de menos o carente desarrollo.

Existe la creencia que a pesar que la interdependencia es asimétrica, ésta termina por convertirse en interdependencia perfecta. De acuerdo con Jorge Chabat, la

²⁰ Rico F Carlos. "Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate" en Torres (coord). *Op. Cit.* pp 261-268.

²¹ Keohane. "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas". *Op. Cit.* pp 75.

interdependencia perfecta posee un contenido de características específicas para que pueda existir o darse entre los Estados. Este concepto busca medir el poder de negociación en una relación dada de interdependencia, a diferencia de la imperfecta que busca el grado de integración de una unidad a las redes mundiales de interdependencia.

Definitivamente la relación entre México y Estados Unidos se ubica en la interdependencia imperfecta. Ya que la situación entre ambos países es muy diferente. Según Chabat, las similitudes no sólo tienen que presentarse en el ámbito económico, es decir no solamente tiene que estar abierto a la economía, sino que tiene que ser igual en su política, sociedad, aspectos culturales, en fin en toda la ideología e idiosincrasia. Debido a esto algunos autores, en un principio los mismos Keohane y Nye, afirman que la interdependencia se daba entre iguales, es decir interdependencia simétrica. Considerando que se debían tener las mismas características para que la sensibilidad y vulnerabilidad de ambas partes caracterizará la relación. No obstante la interdependencia imperfecta menciona que los países débiles no generan ni sensibilidad ni vulnerabilidad a menos que se trate de temas ancla.

Las interpretaciones interdependentistas centran su análisis en la incapacidad de los estados para conseguir sus objetivos a través de las acciones unilaterales, por ende sugieren que los niveles crecientes de interacción llevarán a mayor cooperación. El concepto de interdependencia se utiliza para integrar, no para dividir. La interdependencia no se limita a situaciones en donde los beneficios sean mutuos. “Las relaciones interdependientes siempre implicarán costos, dado que la interdependencia reduce la autonomía; pero es imposible determinar *a priori* si los beneficios de una

relación serán mayores que los costos”²². Se debe tener presente que la perspectiva de interdependencia no crea un mundo de cooperación que sustituye el mundo conflictivo. Por otra parte, la interdependencia no consiste en un mundo de suma cero. Es decir las ganancias que obtenga un país, no representan pérdidas para el otro, al contrario, la interdependencia implica competencia,

Para la realización de esta investigación, es de suma importancia explicar amplia y claramente la teoría de la interdependencia, ya que se considera que es esta la teoría que definiría la relación bilateral. La amplia gama de conceptos y definiciones involucradas brindan una mejor adaptación de la teoría al fenómeno de la migración.

La teoría de la interdependencia nos permite explicar la relación entre un país grande, poderoso, rico y desarrollado como lo es Estados Unidos y uno pequeño, de menor riqueza y en vías de desarrollo, como México. Es evidente que la relación entre ambos países es de tipo asimétrico. Existe una enorme diferencia entre las economías, sociedades, política y otros aspectos de ambos países, definitivamente no se puede categorizar la relación en una sola de las vertientes de la teoría.

1.3.4 Institucionalismo liberal: posible solución al fenómeno.

Parte de los objetivos de esta investigación es demostrar que la institucionalización de la migración es una solución eficaz al problema y a lo largo de la tesis se mostraran argumentos que respalden esta aseveración. Para entender qué es lo que se pretende con la institucionalización es necesario dar una definición basta de este régimen.

²² Keohane y Nye. *Op. Cit.*, p. 23.

En las teorías mencionadas anteriormente se intentó explicar la relación entre México y Estados Unidos. En el caso del institucionalismo no se tiene mucha experiencia debido a que apenas se está comenzando a desarrollar la relación con estas bases.

El institucionalismo como corriente del pensamiento es un sistema de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y un proceso de toma de decisiones aplicable a áreas específicas de las relaciones internacionales, por lo tanto funcionan en todas las áreas importantes de la edición de las políticas del mundo: seguridad, economía, medio ambiente, etc.

El institucionalismo antes de la Segunda Guerra Mundial se vinculaba con el estudio de estructuras políticas, administrativas y legales, brindando un enfoque descriptivo-normativo. Aunque carecía de enfoque analítico de las estructuras formales de un país. Debido a las críticas que obtuvo, perdió importancia y gran parte de sus seguidores.

El nuevo institucionalismo como corriente de pensamiento en Ciencias Sociales se ha desarrollado fundamentalmente a lo largo de las dos últimas décadas y viene a reivindicar el papel clave que tienen las instituciones en la regulación de la vida colectiva. No aporta preguntas nuevas, sino una visión más fresca de la vieja cuestión: ¿Cómo se forman y se toman las decisiones colectivas y cómo se vinculan a través de instituciones?²³

Se considera que las instituciones son relevantes para entender y explicar la interacción entre los individuos, puesto que están dotadas de una lógica propia que condiciona las preferencias individuales. Además, destaca las estructuras internas y las

²³ DiMaggio, P.J. y Powell, W.W. (Eds) The new institutionalism in organizational analysis. University of Chicago Press. Chicago. 1991 pp 23.

rutinas de funcionamiento de las instituciones. Reflejando las reglas, las estructuras culturales y sociales de los contextos en los que aparecen las organizaciones. Estas reglas y estructuras confieren legitimidad a las organizaciones y, por tanto, fundamentan su supervivencia²⁴. De acuerdo con Rafael Fernández, las instituciones internacionales son una "serie de reglas persistentes e interconectadas que constriñen la conducta y actividades moldeando las expectativas de los actores en el sistema internacional²⁵".

La institucionalización de la relación binacional entre México y Estados Unidos explica gran parte de la cooperación que han desarrollado ambos Estados. "Durante los primeros años de las presidencias de Carlos Salinas y George Bush las relaciones entre las distintas dependencias se estrecharon y formalizaron, asimismo en algunos temas de la agenda binacional como el comercio, el medio ambiente y los aspectos laborales, surgieron regímenes binacionales o trinacionales²⁶".

Anteriormente fue mencionado que en los años anteriores a 1988, la teoría que explicaba mejor la relación entre ambos países era el realismo. Después de ese año, la relación México Estados Unidos se modifica. Se redefine el concepto de soberanía, estableciendo procedimientos supranacionales para controlar el comercio entre ellos, creando nuevas instituciones internacionales en el marco del TLCAN.

Un régimen internacional sugiere la existencia de ciertos principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un contexto internacional. Las instituciones pueden aumentar la información, facilitar el control y reducir la ansiedad e incertidumbre sobre la

²⁴ Scott, W.R. y Meyer, J.W. (eds). Institutional environments and organizations. Sage. London. 1994 pp 35-68.

²⁵ Fernández De Castro Rafael. "La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación" en Vereza, Fernández de Castro y Weintraub (coords). *Op. Cit.* pp. 70.

²⁶ *Ibidem*.pp 83.

deserción y el engaño, aumentando las probabilidades de que los actores lleguen a establecer acuerdos o se adhieran a ellos²⁷.

México buscó una voz institucional en su relación con los Estados Unidos. Buscó el establecimiento de mecanismos institucionales de solución de controversias para contrarrestar su poder²⁸. Los regímenes internacionales ayudan a organizar relaciones de mutuo equilibrio, debido a que los involucrados actúan con base en medidas acordadas. Además del establecimientos de reglas generadoras o establecedoras de patrones de comportamiento.

Básicamente el institucionalismo es una serie de rutinas y reglas concebidas de una forma relativamente amplia, en donde se incluyen tanto procedimientos, convenciones, roles, estrategias, dinámicas organizativas o técnicas de gestión como creencias, códigos culturales, conocimientos etc.

Robert Keohane ha determinado diversas razones que los Estados eligen para construir regímenes e instituciones²⁹, se entiende que los regímenes facilitan la cooperación y no están solamente para la solución de controversias. Ayudan a organizar relaciones de mutuo beneficio, estableciendo expectativas mutuas, en torno a los patrones de comportamiento de los otros. Los actores actúan con base en reglas establecidas. Se reduce la incertidumbre y facilita la transferencia de información, además es más fácil para los gobiernos llegar a acuerdos, así el mismo crecimiento y divulgación de la información facilitan la posibilidad de llegar a ellos.

²⁷ Krasner, "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación México-Estados Unidos" en *Op. Cit* pp 60.

²⁸ Domínguez. "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos" *Op. Cit.* pp 339-40.

²⁹ Keohane Robert. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton University Press. Princeton. US, 1984, pp 85-95

"Los regímenes y las instituciones internacionales no son un sustituto de la negociación o del regateo; al contrario, autorizan y crean las condiciones necesarias para lograr tratos más provechosos y productivos. Incrementan la posibilidad de acatamiento, debido a que permiten vínculos cruzados entre actores que deben interactuar, repetida y constantemente, para avanzar en sus intereses"³⁰.

Todas las características antes mencionadas explican el cambio en la relación entre México y Estados Unidos. La creación de instituciones colocó a México en la situación de tener que modificar sus principios constitucionales, así como su política exterior, sin embargo la institucionalización sólo se ha efectuado en el ámbito económico, comercial y de medio ambiente.

Esta es sólo la definición de la teoría, una base conceptual de la cual se desarrollaran argumentos en favor de su aplicación al fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos. No se puede hablar de su vinculación con la migración, porque no existe tal. La máxima muestra de institucionalismo en la cuestión migratoria, se remonta a los acuerdos de trabajadores migrantes de inicio del siglo veinte y que tuvieron vigencia hasta mediados de la década de los 60. Sin embargo, a partir de esa fecha, los logros que se han tenido carecen de trascendencia. Es por eso considera el institucionalismo como la mejor opción para la regularización del fenómeno de la migración.

Una vez que las bases de referencia respecto a la evolución de la relación han quedado establecidas, el siguiente paso es explicar cómo es que la migración ha pasado a ser considerada la principal cuestión en la política exterior mexicana.

³⁰ Domínguez , "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos" *Op Cit.* pp 42.

1.4 México y Estados Unidos: ¿una nueva perspectiva en la relación?

“El proceso de integración norteamericano inaugurado con la instrumentación del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) en enero de 1994 es hoy una tendencia inexorable e irreversible. La arquitectura institucional erigida por el TLCAN proporcionó una nueva lógica de vinculación entre los países de la región³¹”.

A unos cuantos años de la entrada en vigor del TLCAN México mostró interés en profundizar y ampliar el proceso de integración, sin embargo este sentimiento no era recíproco por parte de sus socios, a pesar que los vínculos de integración económica se fortalecieron, la tendencia de la relación seguía la misma línea.

Con la llegada a la presidencia de Vicente Fox, “se manifiesta la intensión de poner al día la política exterior en concordancia con los nuevos tiempos de la política mexicana y con los cambios ocurridos en el escenario internacional en el curso de los últimos años”³².

Su gobierno determinó orientarse hacia las acciones internacionales. (anexo B). Manifestando la intención de acrecentar la relación con América del Norte, en lo que se denomina un NAFTA plus, cuyo significado consiste, primero en lograr una mejor institucionalización del mismo, fortaleciendo la relación comercial que se ha establecido en materia de inversión; y segundo ir más allá de los términos actuales del TLCAN, es decir ampliar la agenda de cooperación trilateral para incluir temas de corte político y social.

³¹ Barbosa Ana Paola, Ibarra Mauricio, “México en América del Norte: hacia una nueva era”, en Fernández De Castro Rafael (coord) Cambio y continuidad en la Política Exterior de México. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, 2002, pp 95

³² Heller Claude. “Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional” en *Ibidem* pp. 77.

No se tiene una idea precisa de cómo lograr esa nueva integración, sobre todo porque el grado de interés de los socios difiere al respecto. Lo que México ha hecho es presentar una serie de propuestas que describen lo que podría constituir dicha comunidad. “México busca que América del Norte cuente con mecanismos que permitan mayor convergencia económica y que el país se inserte como socio pleno; que disponga de una serie de instrumentos que permita el libre movimiento de bienes, servicios, capitales, pero principalmente de personas”³³.

En la agenda comercial y de inversión de los países miembros existe una serie de tópicos que tienen lugar fuera de los rubros de cooperación del tratado. “La ampliación de la agenda norteamericana, o agenda TLCAN-Plus pareciera ser un avance lógico a la integración inaugurada por el TLCAN, ya que está emergiendo de manera natural sin ser parte o producto de un gran plan previamente diseñado y/o negociado por los tres países”³⁴. Algunos de los temas que no figuran en la agenda del TLCAN y se desea estén considerados dentro del TLCAN-Plus son: energía, seguridad, fronteras y migración, sin lugar a dudas temas que convierten la relación en innovadora.

Considerando la evolución y características estructurales de la relación, lo sugerido por los enfoques teóricos y algunos acontecimientos en la relación bilateral, la cuestión es comprobar si efectivamente se tienen una nueva perspectiva en la relación. Se ha comprobado que en efecto ha tenido una evolución, en la cual se ha presentado una tendencia a la cooperación y disminución o erradicación del conflicto, a través de diálogos, negociación y la creación de un marco institucional. Dentro de las opciones de ambos gobiernos se ha privilegiado y enfatizado la cooperación explícita y la creación de

³³ Barbosa e Ibarra, *Op.Cit.* pp 98

³⁴ *Ibidem* pp. 100

nuevas estructuras institucionales poniendo fin a las acciones unilaterales. No obstante actos ajenos a la relación han tornado complicado esta nueva visión. En el tercer capítulo se tratará esos elementos que han puesto en duda si efectivamente se confecciona una relación madura o simplemente es la misma, pero con parches, es decir remendada.

Recapitulando, aunque existen poderosas fuerzas, tendencias e inercias al conflicto y a la acción unilateral en las relaciones México Estados Unidos, la cooperación ha ganado fuerza como forma de enfrenar el conflicto bilateral e incluso se ha avanzado en la instiucionalización de la relación, aunque en temas en específico.