

México, el Congreso estadounidense y las nuevas tendencias en la política exterior de Estados Unidos

JEREMY D. ROSNER

La publicación de este segundo trabajo forma parte de los documentos que conforman la serie completa de las reuniones de expertos en los asuntos México-Estados Unidos, promocionadas y financiadas por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown y el Programa sobre México de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad John Hopkins.

Después del crecimiento y el optimismo evidentes al inicio de los años noventa, México ahora enfrenta los más difíciles problemas económicos y políticos de su historia moderna. La caída del peso; las medidas severas de austeridad adoptadas en respuesta a la crisis; la recesión y el desempleo resultantes; la persistente pobreza y desigualdad social; los disturbios en Chiapas; la transición a un sistema político más competitivo, una transición marcada por crisis de corrupción y asesinatos, estos problemas presentan hoy —y seguramente por varios años— un gran desafío al pueblo mexicano y al sistema político. Además de estas dificultades México ahora enfrenta el reto adicional de evidentes trastornos en la política de su inmenso vecino del norte. Las elecciones de 1994 en Estados Unidos llevó a los republicanos a la mayoría en el Congreso por primera vez en 40 años, mientras que la elección de 1992 llevó a los demócratas al mando de la Casa Blanca por sólo la segunda vez en un cuarto de siglo. A una realineación firme del sur estadounidense hacia el partido republicano se le ha unido una desalineación nacional, ya que muchos votantes expresan su desilusión con ambos de los partidos políticos principales; esta situación aumenta las posibilidades de contar con candidatos presidenciales independientes, como lo fue Ross Perot. El cierre parcial del gobierno, ocurrido en noviembre de 1995, en sí un síntoma de la confusión en la política estadounidense, sólo se presta para profundizar el desencanto del electorado.

El ánimo político nacional ha creado corrientes poderosas que están empujando estos cambios, desde una ansiedad económica populista, hasta el disgusto por la grandeza de la burocracia gubernamental en Washington, hasta un resurgimiento de religiosidad que ha sido denominado "el cuarto gran despertar" de los Estados Unidos. Aún más importante para México es el aumento de tensiones raciales y étnicas en el país, como ha sido evidente con los motines violentos en Los Angeles, la reacción al juicio de O. J. Simpson, la "marcha de un millón de hombres" (*million man march*), arduos debates sobre las ventajas raciales proporcionadas por los programas de *affirmative action*, el tema de la educación bilingüe y la aprobación de la Propuesta 187 en California.

Aunque la mayoría de los cambios políticos en Estados Unidos se refieren a asuntos económicos y sociales domésticos, a su vez ayudaron a crear una nueva corriente en la política exterior, particularmente en el Congreso. El recorte de asistencia económica al extranjero; antipatía hacia las Naciones Unidas; resistencia a las intervenciones humanitarias —ésta y otras tendencias demuestran cambios en las actitudes del congreso hacia el mundo y sobre su papel en la política exterior. Aunque estos cambios pudieran

resultar en una mayor atención a México sobre otros países, también tenderían a aumentar las tensiones entre ambos países en cuestiones de comercio, inmigración, narcotráfico y otros asuntos bilaterales. A más largo plazo la visión de Estados Unidos hacia México dependerá del estado de la economía y del sistema político de ambos, y del progreso logrado en la agenda bilateral. Por lo tanto, si la crisis del peso mexicano ha creado un "efecto tequila" en las economías del sur, podría también suceder que los trastornos políticos de Estados Unidos desenlacen un "efecto whisky" en sus relaciones con México y otras naciones del hemisferio.

La opinión de Estados Unidos sobre México

En años anteriores, la política estadounidense hacia Latinoamérica a menudo se dirigía más allá de México y se enfocaba en otras regiones del hemisferio —Cuba, América Central, Chile— comportamiento que obedecía a la geoestrategia antisoviética. Después de la guerra fría, sin embargo, México de muchas maneras ha adquirido una posición más importante dentro de la política exterior de Estados Unidos. Este país podrá encontrar que el Pacto de Varsovia se ha disuelto, que el *apartheid* se ha desmantelado, que el movimiento de paz en el Medio Oriente camina hacia adelante y que al reloj que marca el tiempo del temido final nuclear se le han movido las manecillas hacia atrás; sin embargo, la frontera de más de 3,500 kilómetros con México permanece ahí, los méxico-americanos son el grupo minoritario de mayor crecimiento en el país y su nivel de comercio con el vecino sureño equivalente a los 100 mil millones de dólares adquirió un nuevo significado. Además, ya que muchos políticos e inversionistas ven que el "dinero caliente" reemplazó a la guerra fría como la principal causa de inestabilidad, se ha prestado mayor atención a México y las otras economías emergentes que fueron mayormente afectadas por estos flujos volátiles de capitales.

De hecho, casi todos los puntos cubiertos en la agenda bilateral han ganado importancia del lado norte de la frontera. Cuando en una encuesta el *Chicago Council on Foreign Relations* cuestionó a los estadounidenses sobre las metas que debería tener la política exterior de su país, el énfasis en los resultados tenía una inclinación claramente doméstica y seis de las siete metas se vinculaban directamente con México: el combate al narcotráfico, la protección de empleos, la contención de la inmigración ilegal, la garantía de suministros adecuados de energéticos, la reducción del déficit comercial y la protección del medio ambiente (la séptima meta era la no proliferación de armas nucleares).

Este cambio de enfoque, combinado con las reformas económicas y políticas llevadas a cabo en México a finales de los años ochenta y principios de los noventa, ayudó a crear apoyo bipartidista para el Tratado de Libre Comercio (TLC) y —al menos hasta antes de la caída del peso— levantó la imagen y la importancia de México ante la mayoría de los estadounidenses. De acuerdo a los sondeos del *Chicago Council*, a finales de 1994 más estadounidenses veían a

México como un "interés vital" para Estados Unidos (76%) comparado con cualquier otra época desde que el organismo empezó a conducir encuestas en 1978. Asimismo en el mismo sondeo México calificaba entre los cinco más altos en el "termómetro" de sentimientos estadounidenses hacia varios países (en una escala de 0 a 100, se igualaba con Alemania en 57, poco atrás de Italia en 58, Gran Bretaña 69 y Canadá 73).

La doble domesticación de la política exterior de Estados Unidos

Antes de la crisis económica actual de México, cambios más amplios en las actitudes estadounidenses hacia el mundo comenzaron a enfriar la relación. El problema no es, como lo afirman algunos, que Estados Unidos se haya convertido en partidario del aislamiento político. El aislacionismo ideológico sigue siendo un sentimiento marginal: la proporción de estadounidenses que dicen que su país debería de jugar un "papel activo" en el mundo llega al 65% —un porcentaje más alto que a finales de los años setenta y principios de los ochenta. Lo que ha cambiado es la importancia de las relaciones exteriores. Durante las primeras décadas de la guerra fría entre 30% y 60% de los cuestionados citaban algún asunto internacional cuando se les pedía nombrar el problema más grande que enfrentaba el país; ahora, la cifra bajó al 2% —el nivel más bajo desde la Segunda Guerra Mundial.

Este interés extraordinariamente bajo en asuntos internacionales, aunado a la pérdida de la meta principal de contención de la Unión Soviética en la política exterior, resulta en una doble "domesticación" de esa política.. El primer aspecto, mencionado anteriormente, es la mayor atención prestada a la política exterior de Estados Unidos que afectan directamente las vidas de sus nacionales, tales como el terrorismo, el narcotráfico, la inmigración y el comercio. Dentro del Congreso, esta domesticación se ha reflejado en el cambio de control de algunas políticas exteriores de las manos de los comités de jurisdicción tradicionales, como el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, hacia el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Diputados y el de Finanzas del Senado (en comercio); los comités de Asuntos Bancarios de ambas cámaras (en la negociación del paquete de ayuda a México), y a los comités Judiciales (en inmigración).

La otra domesticación incluye el uso, incrementado, de asuntos de relaciones exteriores por los funcionarios para reforzar sus argumentos políticos domésticos. Los republicanos, por ejemplo, citan esfuerzos por consolidar tres agencias dedicadas a asuntos de relaciones internacionales dentro del Departamento de Estado, como evidencia de su compromiso por reducir el tamaño del gobierno federal. De esta misma manera los recortes de ayuda financiera al exterior han sido impulsados en gran medida por las matemáticas y la política de promesas republicanas de balancear el presupuesto federal para el año 2002. De hecho, frecuentemente parece que la reducción del déficit ha reemplazado la política de contención como la doctrina dominante de la política exterior. Aunque este uso de la política exterior para fines de política doméstica no es nuevo, se ha pronunciado más en los últimos años.

Esta doble domesticación podría ser negativa para México, pues los estadounidenses podrían adoptar una posición más *defensiva* hacia México, mirándolo como fuente de inmigrantes, drogas, contaminación e importaciones que amenazan al mercado laboral. Al mismo tiempo, facilita la utilización de ataques a las relaciones bilaterales como argumento sobre temas domésticos; por ejemplo, muchos miembros del Congreso atacaron el paquete de ayuda adoptado por Clinton para estabilizar el peso, identificándolo como un obstáculo a la reducción del déficit y como blanco de ataque para el descontento populista y nacionalista.

Cuatro tendencias en el Congreso en asuntos de política exterior

Aún más importante para las relaciones México-Estados Unidos son los cambios en las actitudes del Congreso hacia la política exterior. Muchos observadores ven esos cambios como

resultado de la nueva mayoría republicana, incorporada por el regreso del colorido y fuerte ideólogo senador Jesse Helms a la cabeza del Comité de Relaciones Exteriores del Senado. En realidad, sin embargo, las nuevas corrientes en la política de asuntos internacionales del Congreso se derivan tanto o más del fin de la guerra fría; por lo tanto, precedieron al Centésimo Cuarto Congreso y continuarán por algún tiempo. Cuatro aspectos de esta nueva tendencia son:

1. Agresividad del Congreso. Se ha vuelto más agresivo en asuntos internacionales y probablemente permanecerá así. La agresividad es la norma después de grandes guerras, ya que el Congreso encuentra menos necesidad de delegar autoridad al Ejecutivo, con el fin de proteger la seguridad pública. Cuando Estados Unidos enfrenta paz relativa en el mundo, esto casi siempre significa relativamente menos paz entre los dos extremos de la Avenida Pennsylvania.

Uno de los ejemplos más ilustrativos de esta nueva agresividad fue la reacción al primer paquete de ayuda a México propuesto por el presidente Clinton en enero de 1995. Varios puntos sobre su propuesta inicial de 40 mil millones de dólares parecían hacer probable la autorización del plan por parte del Congreso. El presidente hizo muy claro que la iniciativa era una prioridad personal muy alta. Obtuvo promesas bipartidistas de cooperación (tanto del presidente de la Cámara de Diputados, Newt Gingrich así como del líder mayoritario del Senado Robert Dole), y comunicó al Congreso que había de por medio "intereses nacionales vitales", con lo cual elevó los costos políticos para el Congreso si rechazaba el paquete. Subrayó los beneficios domésticos que proporcionaría, no sólo para Wall Street, sino también para los exportadores norteamericanos y para los estados fronterizos preocupados por la inestabilidad y la inmigración ilegal. Además, la iniciativa no involucraba ninguna de las disputas constitucionales, como las referentes a poderes de guerra, que seguido ponían a ambas cámaras en desacuerdo sobre las propuestas de seguridad nacional.

A pesar de estos factores favorables, pronto fue claro que el presidente no contaba con los votos necesarios para pasar la propuesta, y que se vio forzado a abandonar su primer plan por uno que no requiriera de la aprobación del Capitolio. Esta contramarcha ilustra la nueva agresividad de los miembros del Congreso —aún en contra de sus propios líderes, y revela cómo el déficit y otros asuntos abrumaron las consideraciones de la política exterior: un diputado de Michigan argumentó que la administración debería intentar "buscar dinero para Detroit en ese fondo".

Algunos académicos argumentan que el Congreso casi siempre delega autoridad a la Casa Blanca en asuntos de seguridad nacional, y al respecto podrían señalar que finalmente éste eligió no bloquear la segunda iniciativa de Clinton de asistencia a México. Es cierto que el Congreso intentó beneficiarse de cualquier manera, presionando a la administración para que emitiera documentos relacionados a la crisis, mientras permitían al presidente proceder con el uso heterodoxo del Fondo de Estabilización Cambiaria. Pero esta perspectiva no toma en cuenta la distancia que los líderes del Partido Republicano tuvieron que cubrir para que los miembros ordinarios del partido no bloquearan la ini-

ciativa del presidente. En una reunión de la Conferencia Republicana de la Cámara de Diputados, el presidente de ésta, Gingrich, aún en el momento máximo de su influencia sobre los miembros que llevó al poder—literalmente tuvo que implorar que no detuvieran la iniciativa.

2. Nuevos miembros. El segundo factor en las nuevas tendencias del Capitolio en cuestiones de política exterior, es el número inusualmente alto de miembros nuevos. Debido a la oleada de recién llegados en 1992 y 1994, más de la mitad de los miembros actuales de la Cámara de Diputados fueron electos después de la caída del Muro de Berlín. Estos han llegado con un enfoque más orientado a lo doméstico que hacia asuntos externos, con menos servicio militar que sus colegas de mayor rango y, en general, con menos experiencia en asuntos internacionales (este año un miembro nuevo de la Cámara de Diputados aparentemente le preguntó a un informante cuál es la capital de Africa).

El análisis revela que estos nuevos miembros votan de distinta manera dentro de sus propios partidos sobre cuestiones de seguridad nacional que los miembros con más antigüedad. Tanto los nuevos como otros miembros de la posguerra fría, por ejemplo, han brindado menos apoyo a cuestiones de ayuda externa e iniciativas multilaterales, y tienden a oponerse a los tratados de libre comercio. En 1993, de haber sido los miembros nuevos los únicos votantes, el TLC hubiera sido derrotado. De igual manera, en 1994 los nuevos miembros expresaron su oposición al primer paquete de ayuda a México. Cuando Pat Buchanan, un político conservador y aspirante a la presidencia, llamó a una conferencia de prensa en el Capitolio para atacar la propuesta, cuatro de los siete miembros republicanos que llegaron a simpatizar con su iniciativa eran nuevos. Aún después de que Clinton modificara el paquete de ayuda, el presidente de la nueva generación de republicanos reportó que los 73 nuevos miembros de su partido se oponían a la iniciativa. Estos tienden también a oponerse a la aprobación de la llamada autoridad *fast track* para negociar nuevos tratados, ya que quizá vean el procedimiento como una abdicación de su poder y una concesión a la mentalidad de negociar uno-a-uno, que generalmente se identifica con Washington.

3. Desalojamiento del centro. Una tercera tendencia es la desaparición de los miembros políticamente más moderados en ambos partidos. Los republicanos que se han retirando del servicio generalmente han sido reemplazados por miembros de su propio partido pero más conservadores, mientras que las enormes pérdidas demócratas en el sur casi siempre han sido a expensas de sus miembros más centristas. Por ejemplo, como consecuencia de las elecciones de 1994, el *Mainstream Forum* —un comité de demócratas conservadores de la Cámara de Diputados— perdió más de 30 de sus 71 miembros. Desde entonces, las jubilaciones anunciadas del senador Sam Nunn y algunos otros demócratas centristas sugiere que la tendencia continúa. Los demócratas que permanecen tienen puestos que probablemente sean reelectos por distritos liberales o de "mayoría-minoría".

La desaparición de los miembros moderados del Congreso podría erosionar el apoyo a las iniciativas económicas internacionales, las cuales estos miembros casi siempre respaldaban. Por ejemplo, mientras que el 60% de los demócratas en la Cámara de Diputados se oponían al TLC, más de la mitad de éstos que salieron en 1994 habían apoyado el tratado.

Mientras que el centro de gravedad en la Cámara de Diputados, se mueve hacia la izquierda entre los demócratas y hacia la derecha populista entre los republicanos, el liderazgo en ambos partidos podría ser desviado de la cooperación económica

internacional. La insistencia de los demócratas en la Cámara de Diputados, sobre la inclusión de asuntos "azules y verdes" 2 (regulaciones laborales y ambientales) en traslados comerciales futuros se ha combinado con y ha intensificado la resistencia de los nuevos republicanos en la Cámara de Diputados que intentan paralizar el progreso hacia una nueva autorización del *fast track*. De igual manera, el nombramiento del diputado liberal Barney Frank como principal negociador en representación de los diputados demócratas durante la negociación del primer paquete para estabilizar el peso, agudizó la oposición republicana a la iniciativa.

4. Mayor proselitismo y volatilidad. Los tres factores antes mencionados han estimulado al Congreso republicano a practicar políticas contrastantes frente a la administración demócrata. Al menos por una medida estándar, el apoyo bipartidista a las posiciones de seguridad nacional ha sido menor durante el Centésimo Cuarto Congreso que en ningún otro momento desde la Segunda Guerra Mundial.

Esta atmósfera proselitista frecuentemente lleva a la volatilidad en las posiciones. Un ejemplo reciente fue la sugerencia repentina de Gingrich de que Estados Unidos formalmente reconociera a Taiwan —y la retracción de su propuesta sólo días después. De manera similar, es sorprendente ver que un defensor por mucho tiempo del libre comercio como lo ha sido el senador Dole, se quejara en noviembre de que Estados Unidos se está "ahogando" con demasiados tratados de libre comercio y que por lo tanto ahora se opone a la extensión de la autoridad del *fast track* para la inclusión de Chile en el TLC.

El futuro de la política estadounidense con respecto a las relaciones bilaterales con México

Con los eventos recientes tanto en México como en Quebec y el creciente interés en la seguridad económica en todas las naciones, la era de Estados Unidos de ignorar a sus vecinos "silenciosos" parece haber terminado. Sin embargo no está del todo claro si este cambio será bueno para las relaciones Estados Unidos-México. El fervor que siguió después de la aprobación del TLC en el Congreso se ha convertido en abatimiento, al hacerse claro que los defensores sobrevalieron los beneficios económicos de éste, y que México demoró los ajustes económicos necesarios y con resultados desastrosos. Ahora gran parte de la agenda México-Estados Unidos en el Capitolio está sumergida en un juego de animosidad, mientras que los opositores del tratado aprovechan cada mala noticia del otro lado de la frontera para reprochar: "Se los dije".

También existen señales perturbadoras entre algunos líderes de opinión pertenecientes a la élite que ve a México —en el largo plazo como un problema más que como socio. La extrema izquierda argumenta que los tratados de libre comercio con México y otros países de salarios bajos están causando un estancamiento en los ingresos de los trabajadores estadounidenses. En tanto algunos de la derecha como Irving Kristol argumentan que Estados Unidos tiene más de qué preocuparse con México que con la ex Unión Soviética.

Mientras la política estadounidense se vuelva más estridente y de confrontación en lo referente a la relación bilateral, se agudiza la amenaza de despertar el lado más oscuro de la pro-funda y vieja ambivalencia de México hacia Estados Unidos. Ya existe un notable resentimiento en México por el uso de sus ingresos petroleros mexicanos como colateral para los préstamos de Estados Unidos para estabilizar el peso, y muchos mexicanos abrigan sospechas de que existen otras condiciones, secretas, relacionadas al paquete de ayuda.

Hasta ahora es posible imaginar que estas sospechas y resentimientos están alimentando un círculo vicioso de relaciones declinantes. Pero también es posible ver cómo las políticas y actitudes de Estados Unidos hacia México podrían regresar a la trayectoria positiva en la que se hallaban hasta finales de 1994. La diferencia entre estos dos futuros dependerá en gran parte de cuatro factores.

Primero, la política estadounidense dependerá de la recuperación económica y las reformas políticas de México. La comunidad empresarial de Estados Unidos (e internacional) esperará ver señales de que la economía mexicana se encuentra en vías de estabilidad y crecimiento, mientras que la comunidad de derechos humanos y política exterior esperará ver cómo México resuelve los agravios en Chiapas y otras demandas de progreso en cuanto a la desigualdad social y la corrupción.

Segundo, la política estadounidense referente a las relaciones bilaterales se levantará o caerá de acuerdo a su economía. Aún después de más de tres años de crecimiento económico moderado, la ansiedad de los trabajadores estadounidenses en cuanto a la pérdida de empleos y los salarios paralizados, ha causado presiones políticas en contra de inmigrantes, los servicios sociales, la liberalización comercial y la ayuda extranjera. Una recesión en Estados Unidos sólo agravaría estas presiones, y un periodo de crecimiento económico mejor distribuido podría aliviarlas.

Tercero, en la política estadounidense la relación bilateral dependerá del resultado de las batallas dentro de los partidos Republicano y Demócrata, entre populistas y modernistas, y entre proteccionistas y los defensores del libre comercio. Las primeras señales no son muy alentadoras. El Partido Demócrata parece cada vez más dominado por los populistas liberales y los proteccionistas en el Congreso, mientras que muchos líderes republicanos parecen acomodarse para abrir espacio a las voces más nacionalistas como Pat Buchanan. Ambos partidos también buscan ganarse el voto de los perotistas y otros independientes, quienes se identifican menos con las políticas de libre comercio y de un internacionalismo activo. El número creciente de votantes latinos en Estados Unidos podría templar estas tendencias, pero hasta ahora el poder de este grupo se ha visto limitado por un bajo nivel de participación política y una agenda relativamente difusa.

Finalmente, la política estadounidense referente a la relación bilateral dependerá del progreso que logren ambas naciones en cuanto a la agenda bilateral. Logros tangibles en áreas como el narcotráfico, la inmigración ilegal y asuntos ambientales fronterizos serán importantes para regresar a los sentimientos positivos hacia México que dominaban en Washington después de la aprobación del TLC.

México se ha lamentado muchas veces, como lo ilustra una frase conocida, que se encuentra "tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos". Con el fin de la guerra fría, Estados Unidos parece estar descubriendo que está tan lejos de Rusia y tan cerca de México. Esa proximidad y el amplio rango de intereses comunes entre los dos países, sugiere que las relaciones con su vecino ahora jugarán un papel más importante en la política exterior y económica de los estadounidenses. El que ese papel sea visto como positivo o negativo para su política queda aún por verse.

Investigador de Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.