

LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS. UNA NUEVA FASE

I

De antemano debo hacer la advertencia que las opiniones contenidas en este documento son estrictamente personales del que escribe, y por ellas responde y no guardan relación y en nada comprometen al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, del que por ahora el ponente es el Director, ni menos a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Dentro del breve tiempo que tengo asignado, diré que las relaciones entre nuestra República y el país vecino se han conducido hasta ahora con exceso de rutina, basándose en ideas preconcebidas que merecen ser revisadas. Esas relaciones padecen por ambas partes de falta de sistematización, no se percibe un programa y tal vez pueda encontrarse que ha faltado un tanto de imaginación en ellas y además se ha improvisado demasiado. Aunque el resultado de esas relaciones no ha sido necesariamente malo, pues al fin y al cabo ha podido haber entendimiento en la mayoría de las diferencias que surgieron, y fue posible concluir arreglos como los recientes relativos a la frontera terrestre y marítima, de suyo difíciles, podrían haberse evitado fricciones innecesarias, como la ocurrida hace poco en relación con la venta de gas, y se hubieran logrado frutos mejores. En otras palabras, si no han sido del todo malas las relaciones tampoco son todo lo buenas que es menester entre dos vecinos, que tienen intereses ligados, y se han visto afligidas por otra parte por los vaivenes y las ocurrencias de la política doméstica norteamericana, que las gravan sin razón.

Es incuestionable que las relaciones entre los dos países, en el próximo futuro, tienen que ser diferentes de las que precedieron. Lo reclaman no sólo las condiciones de progreso de la comunidad general de Estados, sino también porque nuestro país ha alcanzado ya un nivel elevado como actor internacional, que exige una instrumentación inteligente de su política hacia los Estados Unidos, y porque éstos, de no variar sus actitudes, se enfrentan a quebrantos bien serios.

Aun cuando existe todavía dependencia, ya van siendo más y más las áreas donde pueda ejercerse autonomía.

Con ánimo de puntualizar la discusión señalemos algunos factores que a nuestro parecer influyen para que en adelante las relaciones entre los Estados Unidos y México se conduzcan sobre supuestos diferentes a los anteriores.

En primer término, puede apuntarse que el papel prepotente de los Estados Unidos en los asuntos mundiales y aun en la América Latina ha ido

disminuyendo y muchas de las actividades de ese gran país pueden ser cuestionadas con menor riesgo que antes. El gobierno de los Estados Unidos, y eso lo reconocen los politólogos estadounidenses, ha perdido autoridad frente a su pueblo, y eso lo hace más débil, pero también más peligroso, por lo inseguro de sus actitudes, y porque en ocasiones busca una reafirmación a costa de las relaciones externas.

En seguida, es factible notar que ha ido en incremento el significativo papel de México en la esfera mundial. Su influencia, además, es susceptible de identificarse, mediante un empleo racional y juicioso de su diplomacia multilateral, con métodos más eficientes que los actuales.

Esa diplomacia plurilateral puede verse reforzada con la existencia de recursos naturales vitales o importantes, no renovables, en nuestro territorio. La escasez de recursos en el mundo ha introducido un sentido de urgencia en las relaciones internacionales, que permite utilizarlos como elemento de una nueva diplomacia, si se saben manejar todos esos recursos en conjunto, en paquete, como se suele decir, y vinculando sus precios con los de los artículos manufacturados. Ya puede hablarse de una "diplomacia de los recursos básicos".

Otro elemento novedoso que puede afectar esas relaciones México-Estados Unidos en nuestro beneficio es la presencia de minerales metálicos valiosos en el suelo y el subsuelo de la zona marítima económica exclusiva. Por un afortunado azar, la República Mexicana es poseedora, en esa área, de ricos y estratégicos yacimientos de manganeso y otros metales apreciados que aguzan el interés de las grandes empresas, generalmente norteamericanas, que buscan explotar la minería en el lecho y el subsuelo de la zona económica exclusiva.

El crecimiento de la población en México, que es un fenómeno preocupante, y que afecta al desarrollo económico del país y le genera una serie de problemas, es, sin embargo, un factor importante en el potencial de nuestro país en la política internacional, y que no deja de pesar en el juego de elementos de las relaciones internacionales. Por ejemplo, la posibilidad de consumo de todo ese incremento poblacional tiene que afectar las condiciones del mercado norteamericano. Como factor de emigración o como capacidad de fuerza de trabajo es un agente eficiente a considerar. Aunque no se quiera, ello grava las relaciones entre los dos Estados vecinos.

Y todavía pueden encontrarse otros factores de peso que determinan que las condiciones sobre las que se basan los intercambios diplomáticos y políticos entre los dos países ya no sean las mismas, y deba pensarse en un nuevo tipo de relaciones, que reposen en otros métodos y en otros supuestos.

II

Si bien las situaciones fácticas están variando, y requieren de actitudes que cambien concomitantemente, el instrumental de esas relaciones debe remozarse al mismo tiempo para lograr los frutos más convenientes de esos cam-

bios, para no desaprovechar las oportunidades que se presentan a ambas naciones vecinas.

Por ejemplo, es evidente la falta de una política comprensiva y coherente de cada una de ellas respecto a la otra. Esa política ha sido por lo común, como me he permitido hacerlo notar en este mismo recinto hace unas semanas, una política ocasional y oportunista, fragmentaria, sin objetivos precisos, defensiva más bien por parte de México. Más lamentable es esa ausencia de política de parte del país mejor dotado, que presumiblemente posee experiencia universal. Un dato revelador de esto es la designación de un embajador especial, en adición al jefe de la misión norteamericana en México, el señor Kruger, que acaba de llegar a esta capital. Ello enseña cierta inseguridad, una falta de planeación, y no es sino el reconocimiento de que la anterior política no es satisfactoria, que no funciona, que la diplomacia tradicional es insuficiente y que debe recurrirse a otros métodos, originales y novedosos.

De manera que parece requerirse por ambos lados la estructuración de una política bien planeada, previsor, informada, que tome en cuenta no sólo las circunstancias del momento, sino que considere en conjunto todos los factores posibles de las relaciones entre ambos. Esto es, debiera existir una planeación global, proyectada en el tiempo, que ponga a esas relaciones al abrigo de las humoradas y las complicaciones de la política interna del vecino país, o de las presiones.

Y al mismo tiempo los métodos tradicionales de intercambio y de comunicación deben ser remozados también. La falta de dispositivos adecuados se ha hecho notar. Con muy pocas excepciones, como el caso de la Comisión Internacional de Límites y de Aguas, que ha sido buen auxilio para dirimir controversias, como la de la salinidad del Colorado, no existen organismos binacionales o mecanismos de ajuste de diferencias confiables y efectivos. Todo se deja a los procedimientos diplomáticos tradicionales, que son lentos, ponderosos, y no especializados. Se requieren ya otras instituciones, compactas y ágiles, y dotadas de cierta autoridad. Para regular, por ejemplo, las discrepancias en materia de comercio exterior, podría haber un organismo especial. Lo mismo es factible decir de lo relativo a la pesca en aguas mexicanas (v.gr., en lo del atún) y tal vez podría diseñarse algún cuerpo para el estudio de los problemas de los trabajadores indocumentados. Y pronto habría necesidad de uno más para la materia de los hidrocarburos.

Son bien conocidas las áreas principales en donde existe discrepancia con los Estados Unidos, y en las cuales podría intentarse la aplicación de nuevos métodos, o la institución de cuerpos o comisiones bilaterales *ad hoc* que facilitarían la solución del problema.

La primera de ellas es la cuestión de energéticos, principalmente petróleo y gas. El interés del vecino país sobre esos recursos de México es ostensible. La importancia estratégica de ellos en estos días es formidable. El programa de austeridad de los Estados Unidos sobre estos combustibles los colocan indefectiblemente en un primer plano. Y si no se formula una planeación cuidadosa, pueden convertirse en un foco de contención, que agrie las relaciones.

La anunciada propuesta que el presidente López Portillo someterá a las Naciones Unidas en unas semanas, para señalar la responsabilidad de los Estados frente a la comunidad internacional, por la producción y el consumo de energéticos, principalmente hidrocarburos —y de donde podría resultar la institución de un cuerpo multilateral con funciones variadas, como la de recomendación, por ejemplo —podría contribuir a facilitar entendimientos justos y productivos en esta materia entre nuestro país y los Estados Unidos. Aunque el concepto "recursos compartidos", que se contiene en la tesis del presidente admite todavía mucha elaboración, que no se puede hacer aquí, por lo menos es evidencia de que existen puntos de contacto susceptibles de llevar a una solución viable.

Otro de los problemas siempre emergentes es la dolorosa cuestión de los trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos, y que amenaza convertirse, a corto o a largo plazo, en una causa seria de controversia, que podría lastimar irremisiblemente las relaciones. Como se sabe, algunos han propuesto un tratado, pero como lo hemos expresado en otra ocasión (véase, por ejemplo, *Revista Proceso*, núm. 130, abril 30 de 1979), el pacto formal no resulta idóneo en las presentes circunstancias. Más bien sería aconsejable un organismo mixto, integrado por funcionarios de ambas partes, para consulta y recomendación, que trabajara sobre una declaración que estableciera condiciones de protección a los laborantes. Es verdad que el sistema político norteamericano concede a los gobernadores de los Estados y no al gobierno federal facultades relativas a los trabajadores migratorios, pero nada impediría que esos gobiernos locales formaran parte de ese cuerpo binacional a través de representantes. Es claro que se trataría de un punto de partida novedoso y sin precedente, pero debe intentarse algo nuevo, para salir del *impasse*.

El comercio entre ambas naciones es otra espina dolorosa en las relaciones bilaterales. La burocracia, el enorme número de trámites, las barreras arancelarias y no arancelarias, así como un espíritu de incompreensión y tanto vejatorio hacen un viacrucis de las exportaciones mexicanas, y vuelven al comercio un factor de irritación, que separa a ambos países. Esta situación es tanto más absurda y sensible cuando que la afectación económica que sufre el país aledaño es verdaderamente insignificante por cualquier ventaja de tarifas que conceda a los productos mexicanos.

Es verdad que el Tratado General de Tarifas y de Comercio GATT, por virtud de la operación de la cláusula de la nación más favorecida, dificulta aparentemente concesiones a los productos mexicanos, pero también es cierto que el presidente de los Estados Unidos, conforme a la Ley de Comercio Exterior de 1975, tiene facultades discrecionales para ampliar las preferencias sin mayor problema, lo cual ni siquiera se ha intentado en el caso de México.

Otra área que puede provocar divergencia es la cuestión de las aguas de la frontera, especialmente, las aguas subterráneas. La falta de líquido se está agudizando año por año, y la aridez causa una evaporación exagerada de las aguas del Colorado, lo que motiva una mayor cantidad de sales, que las vuel-

ven impropias para muchos cultivos. Tarde o temprano puede darse un nuevo conflicto, por la cláusula de sequía del Tratado de Aguas de 1944, que no es muy precisa y que permite a los Estados Unidos incumplir la cantidad de agua concertada. Las aguas subterráneas no dejan de constituir un problema pendiente entre los dos países, ya que el Acta 242 de la Comisión Internacional de Límites y de Aguas de 1972 —por lo cual se puso fin al conflicto de la salinidad del Colorado— establecía una congelación de los volúmenes de agua que se podrían extraer del subsuelo en el distrito de Yuma, San Luis Río Colorado, a reserva de suscribir un pacto sobre tales aguas, que se había previsto en tres años. Resulta que la materia técnica es muy complicada, y hay implícitos varios problemas, tal como el de si las aguas del subsuelo deben computarse como del río Colorado, que vuelven difícil el acuerdo y que hacen previsible una disputa de derechos. Debiéramos estar preparados con los medios adecuados para el manejo de esta delicada cuestión.

La contaminación de aguas marítimas y no marítimas es otra cuestión que se mueve en el campo de las relaciones futuras entre las dos naciones. El asunto del pozo Ixtoc ha traído dramáticamente a primer plano esta materia de la contaminación. Como se sabe, hasta ahora no existen normas claras y precisas para adscribir responsabilidad a un Estado por descargas contaminantes desde tierra —con excepción de uno que otro tratado— y menos aún por la explotación de minerales en la zona económica exclusiva. Un gran principio es el que rige estas cuestiones y es el que está fundado en la convivencia y en la buena vecindad o sea el de que debe usarse la cosa como para sí mismo, y sin causar daño a otro (*sic utere tuo et alienum non laedas*), que es un principio general del derecho privado clásico, pero que no acaba de incrustarse en el derecho de gentes, y que hasta ahora da base solamente a una obligación moral. Hay ya muchos casos de contaminación, pero sobre todo, la procedente de los Estados Unidos. Por ejemplo, es un hecho comprobado que la fauna marina del Golfo de California es víctima de contaminación de las aguas por desechos municipales e industriales de la costa norteamericana de California, que las corrientes hacen penetrar al Golfo de Cortés, y, sin embargo, ninguna providencia se ha tomado hasta ahora desde aquel país para prevenirlo.

Otro de los aspectos para el que es necesario formular provisiones es el relativo a la cooperación tecnológica y científica que debiera prestarnos el país vecino, porque es elemento consustancial de unas buenas relaciones. Para ello es menester construir organismos aptos, también binacionales, a fin de aprovechar todas las posibilidades, porque la transmisión de tecnología es una cuestión misteriosa, casi mágica. Todo esto entraría en el esquema general de una nueva diplomacia, constructiva, libre de prejuicios infundados, y cooperadora.

La política que por necesidad tiene que seguir México respecto de la América Central y también en lo que se refiere a la América del Sur no deja de chocar con las concepciones tradicionales y conservadoras de los Estados Unidos, y más ahora en que está en marcha un afán libertario en

varios países del hemisferio. Aquí también parece pertinente un entendimiento que permita una política constructiva.

III

Los signos están presentes, pues, para un cambio de giro en las relaciones entre México y los Estados Unidos. Son menester nuevas actitudes, nuevos dispositivos y nuevos métodos de parte de ambos países aledaños, presididos además por una no despreciable dosis de buena voluntad.

Si se prosiguen las relaciones con los métodos tradicionales, no podrá llegarse a ningún resultado satisfactorio, y deben esperarse fricciones y desavenencias improductivas. Si no se construyen a tiempo estructuras básicas de entendimiento entre los dos Estados, más tarde o más temprano tendremos que sufrir ambos las consecuencias de la incomprensión, del recelo, de la improvisación.

Estamos hoy a muy buen tiempo de emprender una revisión de las relaciones rutinarias entre ambas naciones, y de crear, tanto en México como en los Estados Unidos, los mecanismos más aptos para el entendimiento productivo. Si no lo hacemos será por imprevisión, por impericia o por un deseo franco de cultivar la incomprensión y la enemistad.

Las generaciones venideras nos exigen que hagamos un esfuerzo inteligente y bien intencionado para encontrar los caminos más adecuados para solventar con dignidad nuestras posibles diferencias, y para llegar a una cooperación creadora, mutuamente provechosa, como debe de ser.

César SEPÚLVEDA