

*¿Somos especiales?*

**LAS RELACIONES DE**  
**MÉXICO** *y*  
**GRAN BRETAÑA**  
**CON**  
**ESTADOS UNIDOS**

**Una visión comparada**

Rafael Fernández de Castro

Laurence Whitehead

Natalia Saltalamacchia

*Coordinadores*

*¿Somos especiales?*

**LAS RELACIONES DE**

**MÉXICO**  
**GRAN BRETAÑA**  
**CON**  
**ESTADOS UNIDOS**

**Una visión comparada**

*¿Somos especiales?*  
**LAS RELACIONES DE**  
**MÉXICO y**  
**GRAN BRETAÑA**  
**CON**  
**ESTADOS UNIDOS**  
**Una visión comparada**

Rafael Fernández de Castro  
Laurence Whitehead  
Natalia Saltalamacchia  
*Coordinadores*



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al incorporarla  
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA  
INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO  
CONSEJO MEXICANO DE ASUNTOS INTERNACIONALES  
CENTRO DE ESTUDIOS DE MÉXICO  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, enero del año 2006

© 2006

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

© 2006

Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 970-701-686-8

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del  
contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización  
por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de  
Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[WWW.MAPORRUA.COM.MX](http://WWW.MAPORRUA.COM.MX)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

# Prólogo

Andrés Rozental

ESTE LIBRO es producto del taller “Cercanía y asimetría: las «relaciones especiales» México-Estados Unidos y Gran Bretaña-Estados Unidos” que se llevó a cabo en Saint Antony's College, Oxford University, en febrero de 2004. El taller fue organizado por el ITAM, el Centro de Estudios de México (CMS) de la Universidad de Oxford y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi).

La idea de sostener este encuentro se fue gestando en el periodo inmediato posterior a la guerra de Iraq, en la que –como en otros momentos de la historia– Estados Unidos y la Gran Bretaña se aliaron en un esfuerzo bélico. Muy pronto se empezó a manejar en los círculos periodísticos y académicos la idea de que esta empresa conjunta –especialmente controvertida– ilustraba una vez más la existencia perenne de una “relación especial” entre los dos países. Sin embargo, en el ambiente caldeado de aquellos días la “relación especial” anglo-estadounidense no era objeto de glorificación casi unánime como en el pasado, sino que muchas voces británicas se alzaron para cuestionar su racionalidad, viabilidad y conveniencia.

Por otra parte, en México la guerra de Iraq suscitó una discusión igualmente intensa, dada la posición del país en ese entonces como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Desde sus inicios la administración Fox colocó la relación con Estados Unidos en el centro de sus prioridades en materia de política exterior. Se pretendía estrechar aún más los vínculos con el país vecino, negociando un acuerdo migratorio ventajoso para México e incluso dando pasos hacia una Comunidad Económica de América del Norte. Desde esta perspectiva y, aunque nunca haya sido expresado exactamente en estos términos, México también aspiraba a sostener una “relación especial” con Estados Unidos. Las reacciones en México ante los sucesos del 11 de septiembre y su decisión de no respaldar a Estados Unidos en el tema de la guerra en Iraq no sólo asestaron un duro golpe a este proyecto, sino que dieron pie a un debate respecto a la conveniencia misma de una “sociedad” con el vecino.

Así pues, mientras que en Gran Bretaña se cuestionaban las virtudes de mantener una relación asumida desde antaño como especial, en México

se replanteaba la conveniencia y la viabilidad de buscar activamente un trato similar. En ambos países la interrogante era la misma: ¿Qué hacer con Estados Unidos?, ¿cómo conducirse con un socio cercano que es a la vez la potencia hegemónica de un mundo unipolar?

Por supuesto, no perdemos de vista que para cada país estas preguntas se formulan desde posicionamientos muy distintos en el sistema internacional. No obstante, tomando en cuenta todas las salvedades del caso, pensamos que sería útil comparar la trayectoria y peculiaridades de ambas relaciones bilaterales. Desde el punto de vista mexicano en particular, nos interesaba vislumbrar las lecciones que se desprendían de la experiencia británica de estrecha asociación con nuestro vecino. ¿Qué gana y qué pierde el Reino Unido alimentando en la práctica y en el mito la idea de una relación especial con Estados Unidos?, ¿existe en las relaciones internacionales espacio para un trato diferenciado de este tipo y en su caso en qué se funda? Y finalmente, ¿es posible diseñar una política exterior equilibrada que conjugue exitosamente cercanía y asimetría?

Para responder a estas preguntas se privilegió un enfoque histórico que arroja el panorama completo y evolutivo de las relaciones bilaterales. Para cada periodo histórico invitamos a un experto en las relaciones México-estadounidenses y a su respectiva contraparte para las relaciones anglo-estadounidenses. Asimismo, incluimos por separado dos temas medulares en la discusión sobre "relaciones especiales": el área de la cooperación en materia de seguridad e inteligencia, y el sentir de la opinión pública de estos países respecto al pretendido socio especial.

El libro procura ser de interés tanto para el ámbito académico como para aquellos que participan en la toma de decisiones de política exterior. En ese sentido, los dos primeros ensayos hacen referencia a la interpretación de las "relaciones especiales" desde un punto de vista teórico y, por otra parte, en las conclusiones se sugieren algunas de las consecuencias que se desprenden para México y el Reino Unido en la conducción de su relación con Estados Unidos.

Queremos agradecer al Saint Antony's College y, en particular, a su *warden* sir Marrack Goulding por la hospitalidad brindada durante el desarrollo del taller. Asimismo, agradecemos el apoyo brindado por la H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura para la publicación del presente volumen. Natalia Saltalamacchia coordinó con gran eficacia el proyecto desde su inicio y Ana Covarrubias nos benefició enormemente con su siempre sonriente colaboración. Los organizadores y autores les manifestamos a todos nuestro reconocimiento especial por el trabajo realizado.

# Perspectivas teóricas

# Sobre la teoría de las “relaciones especiales”. Tres perspectivas rivales\*

Laurence Whitehead

## INTRODUCCIÓN

SIN DUDA *todas* las relaciones entre estados independientes son, en algún sentido, especiales dada la riqueza de sus especificidades históricas. Pero sólo un pequeño subconjunto de dichas relaciones merece ser destacado, por ser tan diferentes en grado a partir de criterios clave como su intensidad, durabilidad y cercanía excepcional, que puedan ser clasificadas como una clase distinta. La relación anglo-portuguesa (desde el 16 de junio de 1373) constituye probablemente el ejemplo más venerable al vincular a dos potencias marítimas atlánticas, con un interés común de resistir el dominio de una única potencia europea continental. En el siglo xx se afirmó lo mismo sobre la relación anglo-estadounidense, que unió a Gran Bretaña y Estados Unidos en oposición a la dominación nazi o soviética en Europa. Aunque más debatible, la relación entre Estados Unidos y México desde la Segunda Guerra Mundial podría ser incluida también en este subconjunto.

Este breve capítulo busca darle una perspectiva analítica a dichas afirmaciones, a partir de las construcciones más abstractas que se pueden encontrar en la teoría política (y especialmente en la teoría de relaciones internacionales). Se aparta de la especificidad geográfica e histórica de relaciones particulares y, en cambio, compara y contrasta tres perspectivas teóricas dominantes que puede ser utilizadas para evaluar el espacio existente para “relaciones especiales” en la arena internacional. Las tres perspectivas son el realismo, el liberalismo y el constructivismo. En la discusión introductoria se compara la perspectiva liberal con el realismo, y el constructivismo se introduce a través de un lente analítico previo –y hoy en día pasado de moda– al cual llamo radicalismo. La sección central del capítulo examina el punto de vista realista, liberal y constructivista respecto a la posibilidad de dar un contenido sustantivo al concepto de “relación especial”. En las

\* Traducido del inglés por Natalia Saltalamacchia Ziccardi.

conclusiones se reconoce la utilidad de las tres perspectivas, pero se pone especial atención en las ideas derivadas del constructivismo.

La teoría liberal estándar distingue claramente entre los acuerdos suscritos libremente por agentes autónomos que son responsables por sus decisiones ("contratos" en la teoría legal); y las relaciones basadas en el control (donde la parte más fuerte no sólo establece los términos del acuerdo conforme a sus preferencias unilaterales, sino que también vigila la implementación sin aceptar una vigilancia recíproca, lo cual anula la autonomía y por ende la responsabilidad de la parte más débil). Los contratos suscritos voluntariamente y sin engaños son vinculatorios y, por lo tanto, legítimos para los liberales, que enfatizan la calidad formal de las partes contratantes más que sus diferencias sustantivas. En contraste, los conservadores y realistas se enfocan sobre todo en las relaciones asimétricas entre desiguales, aun cuando también asumen que todos los actores poseen cierto margen de elección. Conciben que los resultados son estables en la medida en la cual reflejan la distribución de poder real entre los actores. Aquellos que no tienen poder son descalificados como actores y aquellos con un poder aparentemente igual pueden cooperar para imponer sus preferencias o enfrentarse hasta que uno prevalezca sobre el otro. Para los realistas conservadores, por lo tanto, "poder" es normalmente "derecho" (siempre que el fuerte actúe de acuerdo con sus intereses, incluyendo su interés en la estabilidad). Si un actor débil llega a ser lo suficientemente fuerte como para dar por terminada una relación insatisfactoria sería, desde este punto de vista, irrealista esperar que la relación sobreviviera, mientras que para los liberales un contrato negociado legítimamente podría seguir siendo vinculatorio. Además de los liberales y los realistas (presentados aquí de manera esquemática) se encuentran también los radicales para quienes la igualdad formal es un fraude y la distribución de poder real es una afrenta, por lo que las relaciones de poder deben ser impugnadas y no solamente ajustadas y después estabilizadas.

Es difícil conciliar la noción de "relación especial" con un marco realista estándar, porque el término sugiere que cada parte le da persistentemente a la otra más de lo que es requerido por la distribución de poder. Debe existir algún superávit de lealtad, solidaridad o compromiso de largo plazo que hace de la relación algo especial y no solamente una bien calculada demostración de interés propio. Igualmente, dentro del marco liberal estándar, aunque los agentes autónomos son libres de suscribir contratos desventajosos y pueden estar obligados por ellos, una "relación especial" seguramente requiere más que eso. Involucra el aportar regularmente más de lo que el

contrato requiere, no sólo cumplir sino cumplir con creces las obligaciones legítimas de cada uno. Sin la expectativa confiable de un exceso o superávit en el desempeño de las partes, la relación caería dentro de los límites de un contrato "normal". No sería especial. En contraste los radicales han ofrecido tradicionalmente una explicación teórica coherente sobre por qué algunos actores podrían contribuir persistentemente más a una empresa conjunta de lo que dicta la distribución de poder existente o por qué ciertos actores políticos podrían tenazmente cumplir con creces sus obligaciones legítimas. Su explicación invocaría el sacrificio extra que se requiere para superar un *statu quo* injusto. Por esta razón se aplicaría sólo a marginados enardecidos. Así que para los radicales la base teórica por la que una relación podría ser "especial" es la existencia de un compromiso compartido de oponerse a una distribución de poder injusta. Un acuerdo programático para reconstruir las bases del orden internacional podría, en principio, generar una solidaridad de este tipo entre marginados radicales de tal forma que su asociación podría ser "especial" (en contraste con las relaciones basadas en la explotación o la falsa conciencia dentro de un orden dominante). Pero las relaciones especiales construidas sobre esta base son también problemáticas, en parte porque las propuestas para desestabilizar a los poderosos son inherentemente limitadas en el tiempo y contingentes (la solidaridad ideológica varía a medida que el proyecto común avanza o encuentra obstáculos) y también porque los aliados radicales son siempre custodios de la pureza doctrinal y, por ende, rivales potenciales.

Así pues, los radicales pueden invocar valores compartidos o una causa superior como justificación para el esfuerzo extra y el posible sacrificio que implica la noción de "especial". Pero también –en ciertas circunstancias– pueden hacerlo los liberales e incluso los realistas. Si el liberalismo se trata de la protección de la libertad en un mundo de intereses encontrados y poder desigual, entonces los contratos son sólo un medio –así sea muy poderoso– para alcanzar dicho fin. Por lo que en una emergencia el contrato podría ser juzgado como insuficiente para la preservación de los principios liberales. *In extremis* los liberales podrían enfrentar una amenaza tan grande a sus valores que un esfuerzo extracontractual para derrotarla podría justificarse. Dicha justificación para la solidaridad liberal percibida subjetivamente (y, por lo tanto, construida socialmente) podría entonces producir la misma energía excedente que conciben los teóricos radicales, aunque sea por una causa distinta. Bajo circunstancias restringidas incluso los realistas conservadores –comprometidos con la preservación de las relaciones de poder desiguales– podrían seguir el mismo curso y persuadirse de que

están enfrentando una amenaza existencial (digamos un holocausto nuclear o terrorismo internacional ilimitado, etcétera) que requiere un esfuerzo más que proporcional como respuesta. Así pues, en teoría las "relaciones especiales" podrían ser justificadas tanto por potencias satisfechas con el *statu quo*, como por potencias reformistas y revisionistas. En cada caso la clave para este desempeño extra sería la percepción de que existe una amenaza externa mayúscula a valores fundamentales compartidos. Los defensores de un compromiso desproporcionado tendrían que creer que existe un imperativo aplastante y de largo plazo –ideológico, moral o de interés– según el caso. Para que se cree una relación especial dichas creencias tendrían que ser generadas, diseminadas y popularizadas hasta el punto en que podrían ser la base de apoyo para compromisos perdurables y sacrificios duraderos por parte de las dos sociedades involucradas. En otras palabras, cualquiera que sea la base objetiva de esta creencia, tendría que ser también socialmente construida y ampliamente propagada. Esta es la base de la perspectiva constructivista de las relaciones especiales. Y –como puede verse– no está confinada a los estados con una orientación contraria al *statu quo* (o, en otras palabras, tanto los liberales como los conservadores realistas pueden volverse radicales en su estilo de respuesta si se enfrentan a lo que ellos perciben como una situación de emergencia). Por lo tanto, la siguiente sección considerará tres perspectivas teóricas que se empalman, separando el liberalismo rutinario, el realismo convencional y tratando la tercera alternativa como constructivismo en general, en lugar de sólo la variante radical de dicha posición.

### TRES PERSPECTIVAS

#### *Realismo*

La teoría realista convencional no tiene paciencia con las supuestas "percepciones" de peligro que dan pie a respuestas desproporcionadas por parte de los detentores del poder. ¿Por qué, se podría preguntar, dichos actores con recursos limitados y usos alternativos para un excedente no comprometido escogerían regularmente cumplir en demasía sus compromisos con ciertos socios cuidadosamente escogidos?, ¿con qué criterios se elegirían a dichos socios y que recompensa externa o legitimación interna opera para asentar patrones de compromiso excesivo en el largo plazo? Sobre esta base el realista estándar está inclinado a dudar que cualquier pretendida "relación especial"

tenga sentido. Aunque la retórica de la "relación especial" puede hacer más digerible ciertas verdades incómodas, en una relación desigual el socio más fuerte no tendrá necesidad de sacrificar ninguno de sus intereses para asegurar beneficios de la contraparte más débil. Si se tiene que movilizar apoyo interno para una relación especial, es la parte más débil la que cortejará a la más poderosa, la única capaz de proveer protección en caso necesario. Por lo que el realista diría que detrás de la retórica existe un *quid pro quo* implícito –una "relación especial" se vuelve una manera de asegurar favores extraordinarios por parte del más poderoso y, sobre todo, de aliados.<sup>1</sup> Una segunda respuesta realista podría ser el cuestionar la noción de desempeño desmedido. ¿Será cierto, en realidad, que el aliado especial otorga consistentemente y sin reservas beneficios que no estarían disponibles en una relación normal? Quizá otro factor está presente. Un socio que puede a veces requerir una indulgencia mayor y que está, por lo tanto, usualmente inclinado a errar del lado de la generosidad, puede escoger publicitar o exagerar un comportamiento que de todos modos se esperaba. En este caso la retórica de la "relación especial" sería una pantalla de humo que esconde una rutina más realista de buena vecindad.<sup>2</sup> La tercera respuesta realista sería concebir el compromiso excesivo como una "inversión" destinada a incrementar el peso propio en transacciones futuras. Por ejemplo, si México modificara su postura de apoyo renuente y poco entusiasta al TLCAN y pasara a ser un socio tan vehemente y constructivo que tendría derecho a pedir "más" TLCAN (en el mercado laboral así como en el de capital y mercancías; en cooperación sobre seguridad así como en el manejo de las disputas comerciales), ¿sería esto un ejemplo de generosidad sin reservas o de reposicionamiento estratégico? Aquí también la duda realista merece consideración, aunque abre la puerta a temas constructivistas, tales como disputas sobre el discurso y el papel de futuros imaginarios en la estructuración de decisiones presentes. El problema para los realistas es que una vez que se conceden dichas posibilidades explicativas, los resultados se convier-

<sup>1</sup>Esta respuesta realista merece ser considerada y, sin embargo, no cubre todos los casos. Por ejemplo, Estados Unidos ha buscado una "relación especial" con Israel, como su socio preferido en Medio Oriente, aunque Israel es mucho más débil que Estados Unidos y en lugar de proporcionarle protección empantana a este último en conflictos potencialmente peligrosos y quizá innecesarios en esa región.

<sup>2</sup>Nuevamente, este puede ser un correctivo saludable, pero puede que no cubra todos los casos. Después del 11 de septiembre Tony Blair difícilmente pudo hacer más para colocar a Gran Bretaña como objetivo del terrorismo islámico. ¿Es creíble desestimar esto como mera rutina de la política de alianzas, sin ningún cumplimiento excesivo voluntarioso de las normas realistas?

ten en un producto de la persuasión o aún más de la invención, más que sólo el reflejo de la distribución de poder y de preferencias preexistente.

### *Liberalismo*

Así que si los realistas no pueden hacer justicia completamente a la existencia observable de "relaciones especiales" entre poderes defensores del *statu quo* interesados en estabilizar el orden internacional, ¿qué tan bien equipados se encuentran los teóricos liberales para llenar dichos vacíos? Dentro del marco liberal los agentes necesitan sólo la autonomía para identificar y promover sus propias relaciones. La teoría no requiere que éstos siempre promuevan resultados que sirvan a sus intereses previamente definidos (aunque, para tomar un caso límite, un contrato voluntario para esclavizarse a sí mismo no sería visto hoy en día como un contrato liberal). La teoría liberal no excluye el uso de la retórica –o incluso esquemas visionarios de transformación– que permite a la parte objetivamente más débil jugar el papel principal en la formulación de un acuerdo. La teoría liberal legitima los resultados (es decir, predice que serán o deberían ser estables) más sobre la base de los *procedimientos* involucrados en la generación del acuerdo que en la *correlación de fuerzas* que éste expresa. Por todas estas razones uno puede esperar que la teoría liberal acepte mejor la existencia de "relaciones especiales" que la teoría realista.

Sin embargo, la teoría liberal estándar se funda en una dicotomía asumida entre agentes autónomos y no libres. Todos los agentes libres poseen por definición suficiente autonomía para actuar y, por lo tanto, para entrar en relaciones voluntarias, sin importar el hecho de que algunos pueden ser muy débiles y estar muy constreñidos, mientras que otros pueden poseer un rango mucho más grande de decisión discrecional. El elemento utópico en el liberalismo (que lo distingue del realismo) es la fe en que cualquier actor individual libre puede hacer una diferencia aun cuando opera dentro de los márgenes más estrechos de libertad. En virtud de dicha libertad tiene una voz y en la teoría liberal esta capacidad es investida con propiedades casi místicas. El agente más débil puede por ende obligarse a sí mismo (y potencialmente obligar a su socio más fuerte) en virtud de la legitimidad del acuerdo que él asume voluntariamente.<sup>3</sup> Las "relaciones especiales" se

<sup>3</sup>El uso del pronombre masculino es especialmente relevante aquí, dado que el liberalismo también defiende una esfera privada que hizo posible para los liberales tradicionales, como para algunos musulmanes contemporáneos, asignar la capacidad de acción de la mujer a sus padres o esposos.

construyen con una lógica de contraste. Como lo asumen tanto los liberales como los realistas sólo aquéllos con capacidad de actuar y con autonomía pueden participar, por supuesto. Pero aquellos que establecen relaciones especiales no se conforman con operar dentro de los márgenes de libertad que les confiere su autonomía y sus recursos históricos. Al contrario, buscan mejorar sus capacidades violando la lógica liberal de los contratos universales. Violan esta lógica de manera inusual, por supuesto. Mientras que las instituciones liberales están diseñadas para sancionar a los violadores que incumplen o se retiran de sus compromisos adquiridos voluntariamente, no poseen provisiones paralelas para los violadores que cumplen más allá de lo necesario. Sin duda, el cumplimiento excesivo del compromiso adquirido a través del contrato saca al agente del terreno de las negociaciones públicas liberales y lo lleva a la esfera de la generosidad o la benevolencia privada.

#### *Constructivismo*

Sin embargo, los agentes que entran en relaciones especiales no renuncian a la esfera pública y no sucumben a la acción arbitraria o no estructurada. Están jugando el juego liberal, aunque quizá con los dados cargados. Al aportar más de lo que están obligados por contrato esperan ejercer más influencia que el resto de los agentes rivales. Eso es lo que se necesitaría para hacer su relación "especial". Más precisamente, una "relación especial" debe establecer la confianza de que las dos partes aportarán más de lo estrictamente necesario en el largo plazo. Por lo que debe ser capaz de absorber golpes temporales y recuperar la tendencia al mutuo cumplimiento con creces después de cualquier obstáculo. Requiere, por ende, forjar lazos lo suficientemente fuertes para soportar choques de interés periódicos y violaciones episódicas del contrato. Dichos lazos de largo plazo no pueden basarse solamente en una estrecha racionalidad instrumental. Deben ser reforzados por un discurso colectivo que invoque solidaridad, empatía, una visión compartida del mundo e, incluso, un cierto grado de convergencia identitaria.

Si los promotores de tal tipo de relación están dispuestos a aportar *más* sobre una *base confiable*, debe ser también porque desde el inicio cuentan con un margen de maniobra más amplio, con un mayor grado de libertad, que otros actores restringidos (por ejemplo, México puede aspirar a una relación especial, mientras que Haití no). Así que mientras la teoría liberal propugna la afirmación visionaria de que aun los agentes más constreñidos tienen una voz y pueden por lo tanto aspirar a reconstituir el mundo de acuerdo con sus ideas, la lógica de la relación especial es que sólo unos po-

cos elegidos tienen voz efectiva y que aquellos que quieren ser escuchados deben estar dispuestos a y ser capaces de invertir en un altavoz. Sólo unas pocas relaciones pueden ser "especiales". Y cada vez que surgen lo hacen a expensas del universalismo liberal. A través de su éxito subrayan las ilusiones formalistas en las cuales descansa la teoría liberal. Las relaciones especiales pro-*statu quo* reforzarían, por lo tanto, los argumentos de los críticos radicales del liberalismo, que caracterizan la hipótesis de la igualdad formal entre desiguales como propaganda utilizada por los poderosos para controlar el comportamiento de sus subalternos.

Tales dudas realistas y tales lagunas en la teoría liberal indican por qué la doctrina de la "relación especial", aunque quizá atractiva para algunas potencias de segundo rango (como Gran Bretaña y tal vez México), difícilmente llama la atención de la comunidad internacional en general o de la única superpotencia. Ya se han señalado las razones por las cuales los estados no especiales son seguramente ambivalentes, si no es que hostiles, a esta idea. Los entusiastas de la "relación especial" como los británicos están presionados para construir una justificación teórica en términos del bienestar colectivo del sistema como un todo. Ésta no es una máxima generalizable. Lo que tienen en mente son las peculiares ventajas contextuales de una relación entre un estado en particular (generalmente el suyo) y la potencia hegemónica. Pero esta perspectiva teórica también indica por qué el atractivo de una relación especial seguramente no será tan irresistible para la potencia hegemónica como para sus socios de segundo rango. Primero, la potencia dominante enfrenta un *embaras de choix* —¿es la relación de Washington con Londres realmente más especial que aquella con Ottawa, ciudad de México o Berlín?, ¿por qué no cultivar y equilibrar todas estas relaciones? Segundo, y más importante, la potencia hegemónica tiene un interés en mantener la ilusión liberal de que todos los agentes tienen una voz. O, si desdeña tal idealismo liberal, tiene el poder de escoger de acuerdo con los dictados del realismo. En lugar de buscar relaciones especiales permanentes y pantanosas, la potencia hegemónica con mayor probabilidad favorecerá "coaliciones de voluntarios". En los dos casos, los defensores de la relación especial pueden terminar como Argentina, con su asociación estratégica "extra-OTAN" con Estados Unidos y ninguna voz.

Sin embargo, todos estos argumentos liberales y realistas asumen que una teoría convincente debe ser universalmente aplicada. Un elemento clave que diferencia el constructivismo de sus rivales es la importancia que adjudica a los factores contextuales. Tanto el liberalismo como el realismo aspiran a construir explicaciones de interacción abstractas que pueden —al

menos supuestamente— ser descontextualizadas y, por lo tanto, identificadas en cualquier escenario. El constructivismo, en contraste, ubica las cuestiones de identidad, significado, valores, propósitos y, por ende, el contexto en el centro del análisis. Por supuesto, también aspira a un ascendente teórico y por ello afirma que estos asuntos son de relevancia universal para el estudio de las relaciones internacionales. Pero si el contexto (variable en el tiempo y en el espacio) importa lo suficiente, entonces la teoría en cuestión no puede ser muy predictiva o generadora de leyes. En cambio, los mejores marcos interpretativos deben dejar espacio para la experimentación, variabilidad, contingencia e innovación. Tiene que haber cierto espacio para imaginar (y después construir) nuevas instituciones y maneras de interacción que no pueden simplemente derivarse de doctrinas preexistentes. Para los constructivistas serían no sólo los impugnadores radicales del *statu quo* los que podrían generar lazos fuertes de solidaridad como resultado de un programa o visión ideológica común. Aquéllos con un interés creado en el orden internacional prevaleciente podrían estar motivados de la misma manera para ir más allá de sus obligaciones contractuales o los dictados de la conveniencia dentro de una alianza de desiguales. Podrían existir "verdaderos creyentes" dispuestos a sacrificar sus propios intereses por el bien de una ortodoxia dominante. Una vez que se entiende que la teoría permite tales posibilidades, el espacio para elaborar y justificar la enunciación de "relaciones especiales" se vuelve mucho más grande.

#### CONCLUSIONES

Los capítulos en este libro contienen un trabajo detallado sobre la historia y la infraestructura de la "relación especial" entre Estados Unidos-Gran Bretaña, comparándola con una contraparte mexicana más ambivalente y más desigual. Contienen una cantidad de información considerable que se podría utilizar en apoyo de una perspectiva "constructivista" que ubica la idea sobre posibles "relaciones especiales" en una luz positiva. La posición general del constructivismo es que todas las relaciones sociales se entienden mejor no como meros juegos de poder, ni como contratos formales, sino como flujos de interdependencia y significado común (y cambiante) constantemente renegociados y mediados a través del lenguaje simbólico complejo. En este sentido todas las relaciones son hasta cierto punto "especiales" y hasta cierto punto "construidas". Pero aunque la evidencia empírica en este libro aporta muchos elementos que se pueden citar en apoyo de la posición

teórica constructivista, las perspectivas liberal y realista también encuentran parcialmente sostén. Dada la evidencia de este libro, las tres perspectivas teóricas aquí revisadas tienen algo que contribuir a la comprensión del potencial existente para "relaciones especiales" en la arena internacional.

Como se dijo al principio, el realismo captura algunos componentes y el liberalismo llama la atención sobre otros elementos genuinamente significativos. El problema surge cuando los teóricos buscan reducir toda la dinámica a una u otra métrica. En beneficio de la claridad de exposición las tres perspectivas teóricas incluidas en este capítulo se presentaron en sus variantes más nítidas, subrayando así los contrastes entre ellas. En la práctica, aunque una parte de la literatura intenta imponer las reivindicaciones de una perspectiva excluyendo a todas las demás, otra gran parte, intenta a la vez preservar los principios del realismo o el liberalismo y expandir su alcance para incluir el tipo de argumentos que los constructivistas usan para subrayar la importancia explicativa independiente de categorías tales como las relaciones especiales incluidas en este volumen. Mi posición general es que dicha expansión casi invariablemente requiere maniobras que destruyen la parsimonia de las posiciones teóricas originales. Para funcionar bien dichas expansiones requieren incorporar elementos de diálogo y persuasión que conciernen a identidades e intereses que serían mejor explicados si fueran reconocidos abiertamente (como lo hace el constructivismo). La tercera perspectiva teórica puede, por lo tanto, liberar nuestro análisis sobre las instancias históricas específicas de las "relaciones especiales" de la artificialidad y rigidez de las interpretaciones estructuradas para preservar la integridad de doctrinas estrechas (liberalismo y realismo, respectivamente), en lugar de explorar toda la riqueza de la experiencia histórica comparada.

Se puede demostrar el conocimiento que se gana a través de un enfoque constructivista a través de comparar lo que estas tres posturas teóricas sostienen sobre los intereses y los actores involucrados en una relación especial. Tanto el liberalismo como el realismo postulan actores unitarios con claras identidades preestablecidas y, de manera correspondiente, intereses e intenciones "duros" (duraderos y bien definidos). Existen ciertos periodos clave en la historia británica y mexicana donde se pueden hacer tales premisas simplificadoras, pero no siempre es el caso y éstas pueden ser particularmente engañosas en un periodo de globalización o, por ejemplo, de paranoia alrededor del terrorismo islámico. Las teorías constructivistas dirigen su atención a posibilidades que tienden a ser desestimadas por estas dos alternativas –sucesos impactantes pueden reafirmar identidades latentes y así restringir o redirigir la cooperación; el discurso puede ser abruptamente

renegociado para subrayar temas conflictivos que se ponen por encima de las definiciones de interés más blandas; las comunidades políticas pueden dividirse sobre la naturaleza de sus intereses, el contenido de sus identidades y la confiabilidad de sus aliados. Es difícil explicar el impacto del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y en sus socios más cercanos solamente en términos del interés estatal estable y calculado. Es imposible ignorar las dimensiones simbólicas y discursivas de las distintas respuestas. El constructivismo puede reconocer las intenciones múltiples y cambiantes de los participantes, que negocian tanto sobre cómo interpretar la nueva situación como cuáles son sus intereses. Mientras que el realismo reifica a los actores estatales y el liberalismo esencializa las reglas de cooperación, el constructivismo relativiza e historiza lo que los dos primeros toman como dado.

Respecto al poder hegemónico en el sistema internacional, el realismo provee una interpretación del potencial para la estabilidad hegemónica; y el liberalismo subraya la base contractual que puede vincular a fuertes y débiles en un marco común de reglas internacionales. El constructivismo, por otra parte, llama la atención sobre la subjetividad y variabilidad de todas estas configuraciones de poder. Lejos de existir como "datos" deducibles de la distribución de poder bruto o de la naturalidad de los derechos formales, de acuerdo con la perspectiva constructivista éstos son constantemente reafirmados o renegociados a través de infinitas interacciones políticas y discursivas. La preeminencia de Estados Unidos, el sistema de Naciones Unidas, etcétera, no están simplemente ahí –pueden tener inercia pero sólo persisten en la medida en la que son reafirmados positivamente cada vez que surge una incertidumbre.

Si se acepta esta propuesta constructivista, la idea de una "relación especial" adquiere nueva precisión. Una potencia secundaria que se involucra activamente con la potencia hegemónica en un proceso de reaserción del orden internacional prevaleciente puede intentar reposicionar su identidad y reconceptualizar sus intereses. En lugar de aceptar el papel pasivo o reactivo que corresponde a su debilidad objetiva, puede aspirar a una influencia desproporcionada, a la copropiedad de un sistema más grande y a una autoestima más elevada. Sin embargo, estos atractivos potenciales de una relación especial no están de ninguna manera garantizados. Desde una perspectiva constructivista constituyen maniobras discursivas sólo débilmente relacionadas con resultados predecibles. La audiencia de tal discurso puede ser fragmentaria y volátil (y mucho más fácil de impresionar en Gran Bretaña o México que en Estados Unidos). Esta perspectiva puede ser, por lo tanto, reveladora y relevante sin generar

conclusiones predictivas fuertes. Puede ser particularmente iluminadora cuando las premisas estándar sobre el orden internacional prevaeciente se ponen en cuestión.

Finalmente, es esencial estudiar las relaciones especiales (de hecho todas las relaciones) desde el punto de vista de las dos partes involucradas. Las interacciones/convergencias/malentendidos en los *dos lados* de la relación requieren de una atención especial. Un buen análisis debe dilucidar las posiciones divergentes y aportar una explicación sobre cómo la relación integra estas diferencias. Nunca es suficiente con adoptar la perspectiva de un lado de la relación y después asumir que ésta es meramente absorbida (reflejada) por la otra parte. Tanto el realismo como el liberalismo tienden a incentivar tales premisas, dado su reduccionismo. El constructivismo, en cambio, no se presta tan fácilmente a esta distorsión.

## ¿Relaciones especiales? Una comparación de las relaciones Gran Bretaña-Estados Unidos y México-Estados Unidos\*

Alan Knight

MI PROPÓSITO en este ensayo es examinar las relaciones mexicano-estadounidenses durante la primera mitad del siglo XX –un periodo dominado por la Revolución mexicana–<sup>1</sup> y vincular este análisis con el concepto de “relación especial”. Así pues, me pregunto si es que existió una relación especial y qué carácter asumió. O bien, dado que las cosas dentro de las ciencias sociales son rara vez tan sencillas y discretas como ésta, si en el caso de la relación mexicano-estadounidense se pueden discernir algunos rasgos característicos de una “relación especial” genérica.<sup>2</sup>

Sería fácil aunque tedioso y repetitivo presentar una sinopsis narrativa y simple de la relación en este periodo.<sup>3</sup> De hecho, una sinopsis tal no sería útil, ya que una narrativa no nos diría nada explícito sobre la putativa “relación especial” y contribuiría muy poco con el ejercicio comparativo en el que estamos sumergidos. (No es que espero que los analistas de la relación anglo-estadounidense pongan su atención en México: eso sería mucho que

\*Traducido del inglés por Natalia Saltalamacchia Ziccardi.

<sup>1</sup>La Revolución mexicana comenzó en 1910. Entre 1910 y 1915 se dieron tres periodos de guerra civil severa. Un régimen débil se estableció durante los siguientes cinco años; en 1920 se registró el último levantamiento militar exitoso. La década de 1920 se caracterizó por una exitosa construcción estatal y reconstrucción económica, que proveyó la plataforma para reformas laborales, agrarias y educativas más radicales en la década de 1930. Desde 1938 el régimen se hizo más “moderado” y, después del parteaguas de la Segunda Guerra Mundial, México entró en un largo periodo (c. 1945-1980) de estabilidad política, crecimiento económico y el gobierno *de facto* de un solo partido.

<sup>2</sup>Sólo he encontrado un intento de proveer, en forma sistemática, una lista de diagnóstico de lo que una “relación especial” debe o debería incluir: Alex Danchev, *On Specialness: Essays in Anglo-American Relations*, Nueva York, Basingstoke, 1998, p. 7. Aquí Danchev resume de manera útil (10) características que la mayoría de los autores asumen, sugieren o enfatizan cuando discuten estas relaciones. No he tratado de aplicar esta lista de manera sistemática a México, en parte porque algunas de las características (por ejemplo, “potencialidad”) no son claras –para mí– y algunas (por ejemplo, “transparencia” y “clandestinidad”) parecen contradictorias. Sin embargo, muchos de los atributos (sobre todo: reciprocidad, durabilidad y la capacidad de mitificación) son discutidos en las siguientes páginas.

<sup>3</sup>Sería en parte resumir lo que previamente escribí: Alan Knight, *US-Mexican Relations, 1910-1940: An Overview*, La Jolla, 1987.

esperar).<sup>4</sup> Por ello, propongo comenzar con algunas observaciones del concepto de "relación especial" –qué significa y cómo puede ser utilizado. Posteriormente abordaré la relación México-Estados Unidos a la luz de la discusión conceptual precedente, tomando la relación anglo-estadounidense como criterio de comparación. Debido a que soy historiador y no un especialista en relaciones internacionales, podría estar inventando una rueda (es decir, exponiendo lo obvio, en términos de relaciones internacionales); o peor, podría estar inventando una rueda cuadrada, una monstruosidad rechinante que no nos lleva a nada. Pero este es el precio que se paga por invitar a historiadores a participar en discusiones de relaciones internacionales.

## I

A pesar de que existe una razonablemente amplia literatura sobre la relación especial –enfocada en la relación entre Gran Bretaña y Estados Unidos– el concepto de "relaciones especiales" no ocupa una parte importante dentro de las teorías de relaciones internacionales y por obvias razones. Los realistas y neorrealistas difícilmente suscribirán una noción que humaniza las relaciones bilaterales, cargándolas de lastres culturales, lingüísticos y normativos. Estas relaciones –los (neo) realistas dirían– están gobernadas por intereses y los intereses no admiten normas morales o culturales duraderas. Los políticos "prácticos" concuerdan: Gran Bretaña, declaró Palmerston, no tiene "amigos eternos o enemigos perpetuos", sólo "intereses eternos".<sup>5</sup> Sin embargo, los paradigmas realistas y neorrealistas no agotan las opciones. Los "intereses" –la búsqueda de poder y ventajas económicas– no son toda la historia. Quizá la "empatía" también cuenta.<sup>6</sup> Algunos análisis (¿institucionales?) contemplan la existencia de afinidades duraderas entre estados, basadas en normas compartidas o "preferencias ideológicas" (por ejemplo, normas "anglosajonas" del [supuesto] estado de derecho), que a su

<sup>4</sup>En una ocasión hice una exposición sobre México en una conferencia internacional (Asociación Americana de Historia, San Francisco, 1989), como parte de un panel sobre revoluciones comparadas. Cuando los dos oradores europeos concluyeron y le tocaba a México, alrededor de una tercera parte del auditorio (quizá 40 de 120) se levantó y se fue. Esto me enseñó a nunca subestimar la mentalidad angosta de los especialistas "establecidos". Sin embargo, confío en que los especialistas de relaciones internacionales son menos provincianos que los historiadores.

<sup>5</sup>Geir Lundestad, *The American "Empire"*, Oslo, 1990, p. 119, dice que Palmerston habló –de manera más sensata– de amigos e intereses "permanentes"; pero mi diccionario de citas dice "eternas", lo que suena más a Palmerston.

<sup>6</sup>Robert O. Keohane, *After Hegemony*, Princeton, 1984, pp. 123 y 125.

vez están basadas en "sentimientos, actitudes y lazos culturales".<sup>7</sup> De nueva cuenta, los políticos "prácticos" pueden ser llamados en apoyo de esta visión.<sup>8</sup> Si estos sentimientos existen y determinan la política, es una cuestión empírica que este libro pretende explorar. Mi opinión es que, en general, no lo hacen. O, cuando menos, su existencia es tenue y pueden –ocasionalmente– influir la política, pero tienden a hacerlo marginalmente; es más, tienden a ser unilaterales o desequilibrados (la empatía está de un solo lado, el amor no es requerido). Así que aún la existencia de estos sentimientos no es prueba de una "relación especial" duradera, la cual presumiblemente requiere de reciprocidad.

Se podría esperar también que, a medida que el nuevo análisis cultural avanza desde su base lingüística, invadiendo viejas regiones bien establecidas como la historia, o plantando nuevas y proliferantes colonias como los estudios culturales, de la misma manera en la que está penetrando la historia diplomática y las relaciones internacionales, lleve consigo el nuevo evangelio del determinismo cultural, predicando la eficacia de las explicaciones culturales.<sup>9</sup> La "cultura importa", como aseguran Huntington y Harrison;<sup>10</sup> y, efectivamente, el esquema de Huntington organiza al mundo en bloques culturales discretos, cuyas relaciones con otros están culturalmente determinadas.<sup>11</sup> Dentro de este esquema (que no acepto) la relación especial anglo-estadounidense se subsume dentro de un conjunto más amplio de ideas y

<sup>7</sup>Martin Hollis y Steven Smith, *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford, 1991, p. 25; John Dumbrell, *A Special Relationship Anglo-American Relations in the Cold War and After*, Basingstoke, 2001, p. 10.

<sup>8</sup>Así pues, "los lazos de sangre, lenguaje, y cultura" (Margaret Thatcher); "herencia común" y "valores compartidos" (Bill Clinton): Dumbrell, *A Special Relationship*, pp. 224-225. Christopher Hitchens, *Blood, Class, and Nostalgia*, Londres, 1990, ofrece más ejemplos.

<sup>9</sup>Durante los últimos cinco años o más, las páginas de *Diplomatic History* han incluido algunos debates vigorosos respecto al "giro cultural", que a estas alturas representa menos una insurgencia intelectual audaz que una rama cómodamente establecida de las relaciones internacionales, por lo menos en Estados Unidos (en Historia, ciertamente en la historia latinoamericana, es casi la nueva ortodoxia). Para una crítica véase Robert Buzzanco, "What Happened to the New Left? Toward a Radical Reading of American Foreign Relations", *Diplomatic History* 24.4 (1999): 575-607. Como Dumbrell, *A Special Relationship*, p. 11, señala, esta estridentemente nueva escuela presenta una familiaridad extraña con las viejas interpretaciones "culturalistas" de la política estadounidense, que fueron presentadas en términos de "misión nacional" (por ejemplo, el trabajo de Samuel –saluda-a-la-bandera-Bemis). La política ha sufrido una especie de inversión maniquea, pero las premisas culturales están presentes en ambas escuelas.

<sup>10</sup>Laurence E. Harrison y Samuel P. Huntington, *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*, Nueva York, 2000.

<sup>11</sup>Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, 1996.

prácticas "occidentales"; mientras que Latinoamérica, incluyendo a México, aparece como un apéndice cultural de "occidente". Otras relaciones bilaterales también pueden ser concebidas en términos culturales: de acuerdo con Andrew Rotter, la predilección histórica de Estados Unidos por Pakistán sobre India se deriva de sus preferencias por el monoteísmo viril sobre el politeísmo afeminado; mientras que Cynthia Weber sugiere que "una lectura denotativa del nombre de Castro produce una dicotomía castrante/castrado que podría estructurar las relaciones cubano-estadounidenses".<sup>12</sup>

Finalmente, existen muchos historiadores que creen en las relaciones especiales y en el determinismo cultural que las sustenta.<sup>13</sup> En algunas, quizá muchas, instancias esto es el resultado de una desafortunada pero entendible conversión de lo coyuntural a lo estructural o de lo contingente a lo duradero (quizá es también el resultado de la tendencia del historiador a sobrevalorar su materia). Así pues, no hay duda de que la colaboración anglo-estadounidense de los años cuarenta en tiempos de guerra fue inusualmente cercana e involucró relaciones personales que –a pesar de la famosa ocurrencia de Shaw sobre "dos países divididos por una lengua común"– fueron, en general, facilitadas por la ausencia de barreras lingüísticas y por la presencia de algunas normas culturales/históricas compartidas.<sup>14</sup> Hasta cierto punto –que puede ser debatido– esta colaboración continuó durante la Guerra Fría y aún más allá.

Sin embargo, no debemos convertir las eventualidades de tiempos de guerra –incluso el periodo inicial de la Guerra Fría– en una relación estructural duradera cuya premisa sea la afinidad cultural. Si se hace una conversión de este tipo, debe ser demostrada empíricamente (y debe superar ciertos obstáculos como, por ejemplo, el préstamo estadounidense en

<sup>12</sup>Andrew J. Rotter, *Comrades at Odds: The United States and India, 1947-1964*, Ithaca, 2000, reseñado por Leonard A. Gordon, *Diplomatic History*, 27.4 (septiembre de 2003), pp. 611-616; Cynthia Weber, *Faking It: US Hegemony in a "Post-Phallic" Era*, Mineapolis, 1999, citado en Max Paul Friedman, "Retiring the Puppets, Bringing Latin America Back In: Recent Scholarship on United States-Latin American Relations", *Diplomatic History*, 27.5 (noviembre de 2003): 635-636.

<sup>13</sup>Entre los historiadores que dan crédito a la importancia de la "relación especial" están C.J. Bartlett, *The Special Relationship: A Political History of Anglo-American Relations since 1945*, Harlow, 1992, p. 179, que distingue entre "intimidad, vitalidad e inclusión más allá de la norma"; Peter L. Hahn, "Discord or Accommodation? Britain and the United States in World Affairs, 1945-1992", en Fred M. Leventhal y Roland Quinault (eds.), *Anglo-American Attitudes. From Revolution to Partnership*, Alershot, 2000, p. 288; y Akira Iriye, "Introduction", en H.G. Nicholas, *The United States and Britain*, Chicago, 1975, pp. 3-4.

<sup>14</sup>El lenguaje común, sin embargo, no excluía algunas fallas semánticas: Danchev, *On Specialness*, p. 67.

1945, la convertibilidad de la libra esterlina, Palestina, Suez y Skybolt).<sup>15</sup> Asimismo, debe ofrecer explicaciones causales de esta durabilidad. Para funcionar las relaciones especiales necesitan combustible, no viajan como cometas en el vacío. Por supuesto, la denominada relación especial puede ocultar intereses, en cuyo caso los intereses proporcionan el combustible y los sentimientos son una fachada. Sin duda, en el corazón de este debate sobre "relaciones especiales" está la pregunta de si las declaraciones de sentimiento y empatía que trascienden el interés propio (económico o político y de poder) son válidas. Por lo tanto, cuando nos enfrentamos con una supuesta "relación especial" nuestra primera pregunta debería ser una antigua y obvia: *¿cui bono?*, ¿quién se beneficia? Sólo si existe un "valor agregado" en términos de capacidad explicativa podemos afirmar con fiabilidad que existe una causalidad cultural.<sup>16</sup> Sin embargo, debemos notar la posibilidad de ejemplos en contrario: de presuntos "intereses" que sirven para legitimar sentimientos, incluso los sentimientos de una supuesta "relación especial". Tony Blair fue a la guerra contra Iraq sobre la base de la seguridad nacional; pero muchos argumentan que estaba, de hecho, obedeciendo no al interés nacional (con respecto a la seguridad británica), como él afirmaba, sino a su propia y extraña noción de la "relación especial". En la discusión que sigue me refiero a tales ejemplos con la frase de "relaciones especiales fenomenológicas" (que pueden denominarse de manera más sucinta "autoengaños").

Es más fácil, claro está, formular la pregunta en estos términos –normas y sentimientos contra intereses– que responderla en contextos específicos. Los sentimientos e intereses pueden alinearse (un cínico diría que es notable qué tan seguido lo hacen): "sí, sí, sí: que fortuna que nuestros ideales coincidan con nuestros intereses" declara el revolucionario mexicano estereotípico, Artemio Cruz, en su lecho de muerte (cuando estamos viejos, la verdad "reposa en los labios del moribundo").<sup>17</sup> Las consideraciones de las

<sup>15</sup>Véase Richard E. Neustadt, *Alliance Politics*, Nueva York, 1970.

<sup>16</sup>David Watt captura lo que yo quiero decir con "valor agregado explicativo" cuando pregunta, respecto de los lazos anglo-estadounidenses, "¿qué tanto ocasionaron que el gobierno estadounidense decidiera actuar en una forma en la cual la lógica (sc., el sistema/escenario internacional)... no lo hubiera dictado de todas maneras?": "Introduction", en Wm. Roger Louis y Hedley Bull, *The "Special Relationship". Anglo-American Relations Since 1945*, Oxford, 1986, p. 5.

<sup>17</sup>De Carlos Fuentes, *The Death of Artemio Cruz*, citado por Jorge I. Domínguez, "Mexico's New Foreign Policy: States, Societies and Institutions", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco (eds.), *Bridging the Border. Transforming US-Mexican Relations*, Lanham, Md., 1997, p. 181.

ventajas de largo y corto plazo pueden complicar el cálculo del "interés": el apoyo "idealista" –y, ante los ojos europeos, a medias– de Woodrow Wilson a la Revolución mexicana fue, en muchos aspectos, "realista", especialmente en el mediano plazo.<sup>18</sup> Debemos señalar también que el "interés nacional", piedra angular del realismo, es en sí mismo una construcción cultural/normativa, basada en la noción del Estado-nación y del *sacro egoísmo*. (También presupone un Estado/sociedad unitario con un interés unitario.)<sup>19</sup> Así pues, al contrastar la explicación "realista" con explicaciones alternativas –específicamente "culturales"– de las relaciones internacionales no quiero decir que el realismo carece de normas y es "científicamente" objetivo. Sin embargo, las normas subyacentes al realismo (que descalifican a las "relaciones especiales")<sup>20</sup> son diferentes de aquellas subyacentes a los paradigmas culturales (que pueden admitir fácilmente estas relaciones). Las relaciones especiales tienen una fuerte cualidad antropomorfa: transfieren normas interpersonales de amistad y/o nociones kantianas de moralidad de los individuos, no sólo a colectividades, sino a colectividades supranacionales. Presuponen, por tanto, un orden internacional en el que se aplica el imperativo categórico kantiano –o las nociones de amistad aristotélicas–, en lugar de la sombría visión de Hobbes de una "guerra de todos contra todos".<sup>21</sup>

De esta manera, para que una relación especial sea demostrable, debe existir una causalidad cultural/normativa y debe ser duradera.<sup>22</sup> No debemos confundir alineamientos contingentes con relaciones especiales, ni

<sup>18</sup>Knight, *US-Mexican Relations*, capítulo 7.

<sup>19</sup>Si las construcciones realistas del "interés nacional" asumen un Estado unitario –y, como dicen las críticas familiares pero válidas, no abren la caja negra– lo mismo es correcto del antropomorfismo de la "relación especial", que, aunque no ve al Estado (en su papel internacional) como una bola de billar, lo concibe como un individuo casi humano con amistades duraderas, enemigos, recuerdos y sentimientos. En este caso, es el "cráneo" colectivo lo que se debería abrir.

<sup>20</sup>El realismo puede obviamente aceptar las "relaciones especiales" si éstas involucran simplemente alianzas egoístas, mutuamente benéficas, basadas en intereses (que pueden ser geopolíticos o económicos). Sin embargo, estas alianzas no son "especiales" en el sentido generalmente utilizado (en este contexto); su durabilidad depende de circunstancias particulares (por ejemplo, la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría: a lo que Dean Acheson, en su estilo lapidario, se refirió como "un destino común": Danchev, *On Specialness*, p. 2, más que a lazos compartidos culturales, lingüísticos y sentimentales; y, dada la naturaleza cambiante de la política mundial, su durabilidad es dudosa. Regresamos al punto antes descrito (n. 16): una verdadera "relación especial" requiere que la "cultura" figure como una variable explicativa independiente.

<sup>21</sup>Sobre las perspectivas kantianas y hobessianas, véase Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Nueva York, 1977, pp. 24-26. Las nociones aristotélicas de amistad son introducidas por Danchev, *On Specialness*, pp. 153-154.

<sup>22</sup>La durabilidad (que es la octava variable de Danchev, *On Specialness*, p. 7, parece crucial, ya que ayuda a distinguir entre alineamientos (coyunturales, instrumentales) de corto

debemos aceptar declaraciones de "especialidad" sin cuestionar su racionalidad. Podemos encontrar que las "relaciones especiales" son simplemente atractivas fachadas que esconden el interés propio (en cuyo caso debemos considerar por qué se construyen estas fachadas, los estilos preferidos y el impacto en los observadores). Podemos incluso conceder que algunos arquitectos creen genuinamente en estas cosas (por lo tanto la creencia se convierte en un dato fenomenológico) y que, cuando se actúa en consecuencia con esta creencia, se puede invertir la relación: el interés nacional se sacrifica a manos del autoengaño.

Finalmente, si pensamos que encontramos una relación especial genuina, debemos preguntar qué la mantiene, ya que las afinidades culturales no lo son por tiempo indefinido. Algo –ya sea parentesco, educación, formación profesional, religión, "aculturación"– debe estar funcionando para que tal afinidad se transmita de generación en generación. También debemos preguntar si las afinidades tienen una base amplia, son populares y mayoritarias o, si más bien, se preservan sólo entre una élite minoritaria (aquí, la diferenciación de Michael Howard entre alta política, círculos oficiales y opinión pública puede ayudar).<sup>23</sup> Si es una amplia opinión pública lo que sustenta a una relación especial, ésta puede ser vista como genuinamente nacional y comprensiblemente duradera (por lo tanto, cumple con mayor facilidad los criterios de una relación especial "real"). Si, por otro lado, es la marca de una "mentalidad oficial" particular o, más pretenciosamente, de una "comunidad epistémica" particular o, más siniestramente, de una "sociedad extraña y secreta" o, más demóticamente, de una visión de "lealtad grupal en un club de «chicos»" –entonces sus reivindicaciones son más débiles, su atractivo más pequeño y su durabilidad está en entredicho.<sup>24</sup>

---

plazo y "relaciones especiales" de largo plazo (culturales, afectivas). Un amigo no es un conocido de paso. La distinción se basa más allá en la noción de que la cultura –especialmente la cultura de grupos grandes– no cambia ni fácil ni rápidamente. Debemos señalar que la elisión de "cultura" e "identidad" (algunas veces, de "raza", "cultura" e "identidad") que ahora es tan aparente en varios campos de las ciencias sociales y humanidades, tiende a relajar este requisito: algunas veces encontramos grupos que seleccionan y cambian "identidades", como Imelda Marcos probándose zapatos. Por esta razón, prefiero evitar la "identidad" como una categoría de análisis; y, en el presente contexto, me resisto a diluir la "cultura" (duradera) en la "identidad" (mercurial).

<sup>23</sup>Michael Howard, "Afterword: the Special Relationship", en Louis y Bull, *The "Special Relationship"*, pp. 388-390.

\*Nota del traductor: en el original se lee: "Boys' club vision of gang loyalty".

<sup>24</sup>Términos tomados de: Ronald Robinson y John Gallagher, con Alice Denny, *Africa and the Victorians. The Official Mind of Imperialism*, Londres, 1961; Danchev, *On Specialness*, p. 89 ("secretivo"); Dumbrell, *A "Special Relationship"*, p. 223 (Boys' Club, citando a Jeanne Kirkpatrick).

Conforme seguimos esta escéptica investigación, debemos estar alertas al problema fenomenológico, al cual ya me referí en el contexto de Blair e Iraq que es sólo un caso entre muchos de una tendencia histórica familiar. Tomemos el ejemplo de la raza. Hoy en día los científicos, tanto en las ciencias naturales como en las ciencias sociales, están generalmente de acuerdo con que la "raza" como una categoría explicativa, es inservible.<sup>25</sup> De ahí que cualquier explicación del comportamiento basado en la raza carezca de sentido.<sup>26</sup> Esto no impidió que mucha gente influyente creyera que "la raza importa" y que actuara con base en esa creencia, lo cual a menudo trajo consecuencias desastrosas. Lo mismo sucede –por tomar algunos ejemplos al azar– con la brujería, las posesiones diabólicas, el sacrificio humano, la astrología, la frenología y un sinnúmero de teorías conspirativas ridículas. El hecho de que una creencia sea ridícula no es garantía de que no adquirirá una influencia genuina entre los "firmes creyentes" y, en consecuencia, entre los oportunistas que pueden explotar la creencia de otros (si, en el contexto de Iraq, el señor Blair es un firme creyente o un oportunista es un enigma psicológico que no trataré de resolver: como Paddy Ashdown señaló, decepcionado por la promesa incumplida de Blair respecto a la representación proporcional: "siempre lo dije en serio cuando lo dije").<sup>27</sup> Así, la noción de "relación especial", incluso si carece de bases "objetivas", puede ser fenomenológicamente importante si suficiente gente cree en ella o se comporta como si creyera. Las críticas escépticas se hacen a un lado. Como dijo la señora Thatcher, con toda su sutileza dialéctica: "Es especial. Sencillamente lo es. Y eso es todo."<sup>28</sup> El creyente fiel actúa de acuerdo con las normas y

<sup>25</sup>Ashley Montagu, *The Concept of Race in the Human Species in the Light of Genetics*, Londres, 1964 fue una refutación temprana del racismo científico; para una refutación más reciente y, por tanto científicamente más sólida, véase Paul Ehrlich, *Human Nature*, Nueva York, 2002, pp. 290-299.

<sup>26</sup>Una calificación: "raza" es una forma amateur/popular de referirse al fenotipo (por ejemplo, color de piel, rasgos faciales, pelo). Pueden existir propensiones genéticas –por ejemplo, para correr o saltar– que hasta cierto punto están correlacionadas con el fenotipo. Si el "comportamiento" incluye correr o saltar, una calificación puede ser conveniente. No es necesario decir que este "comportamiento" no tiene nada que ver con la habilidad cognitiva y es esta habilidad cognitiva lo que cuenta en el mundo social. Lo que está claro es que las grandes y grotescas construcciones racistas fueron levantadas sobre bases científicamente dudosas. Marek Kohn, *The Race Gallery*, Londres, 1996, sostiene que todavía existen algunas o incluso están siendo reconstruidas.

<sup>27</sup>Peter Riddell, *Hug Them Close. Blair, Clinton, Bush and the "Special Relationship"*, Londres, 2003, p. 12. Rodric Braithwaite, "End of the affair", *Prospect*. 86 (mayo de 2003): 22, al parecer no tiene duda de que por lo que se refiere a Iraq "Tony Blair es indiscutiblemente sincero".

<sup>28</sup>Danchev, *On Specialness*, p. 1.

dictados de la "relación especial"; el actor racional las toma en cuenta, sin importar cuánto de verdad encierren, explotándolas para sus propios fines. Dicho de otra manera: la relación especial se convierte en un "ente cultural" que tiene una especie de vida propia darwiniana, de tal forma que incluso aquellos que no son "vehículos" deben tomarla en cuenta en su lucha por la supervivencia y la reproducción.<sup>29</sup> Pero, en ese caso, debemos todavía explorar el origen y el fundamento del ente cultural: ¿de dónde viene, quién lo trae, y por qué se reprodujo exitosamente?

Un rápido vistazo a la literatura nos sugiere que la proclama de disfrutar de una relación especial –generalmente con Estados Unidos– es común: mi rápida búsqueda arrojó 84 títulos de libros presumiendo una "relación especial"; descartando las novelas de Mills y Boon y otras no relevantes (aunque algunas irrelevancias intrigantes como: *La "relación especial": Georgia y los restos del general Oglethorpe*), me quedé con 35 títulos pertinentes (es decir, títulos que denotan una "relación especial" bilateral). De éstos, tres cuartas partes (28) involucraban a Estados Unidos, mientras que sólo siete consistían en parejas variadas excluyendo a Estados Unidos.<sup>30</sup> De los 28 que involucran a Estados Unidos, 23 (82 por ciento) se referían a Estados Unidos con Gran Bretaña. Debemos señalar también que, mientras América Latina figura una vez (y de forma hipotética), México no figura en ninguno.<sup>31</sup> Otros académicos parecen haber alcanzado conclusiones comparables (aunque sin mi precisión matemática).<sup>32</sup>

Esta plétora de relaciones especiales inmediatamente transmite la noción de una divisa devaluada. En un mundo donde existen tantas "relaciones especiales", realmente pocas si no es que ninguna califica como realmente "especial". Casi podríamos parafrasear a Orwell: "todas las relaciones son especiales, pero algunas son más especiales que otras".<sup>33</sup> Existe todavía un ma-

<sup>29</sup>Susan Blackmore, *The Meme Machine*, Oxford, 1999, pp. 63 y 65.

<sup>30</sup>La búsqueda se realizó en OLIS, el Servicio de Información de la Biblioteca de Oxford (por sus siglas en inglés), utilizando las palabras "relación especial" en la búsqueda.

<sup>31</sup>Edmund Gaspar, *The United States-Latin America: A Special Relationship?*, Washington, 1978, que no es, en mi experiencia, un libro ampliamente citado. Sospecho que estudios que plantean una "relación especial" mexicano-estadounidense están en camino, quizá valga la pena hacer otra búsqueda en, digamos, 10 años.

<sup>32</sup>Peter L. Hahn, "Commentary: Special Relationships", *Diplomatic History*, 22.2 (primavera de 1998): 270, menciona (con referencias) a China, Canadá, Alemania Occidental, Filipinas y Brasil.

<sup>33</sup>Después de escribir esto me topé con la misma formulación en un excelente y corto trabajo de David Schoenbaum. "Commentary. More Special Than Others", *Diplomatic History*, 22.2 (primavera de 1998): 274. Schoenbaum, p. 273, agrega a la lista de putativas "relaciones especiales" (con EU) a Panamá, Francia, la Unión Soviética, Rusia, Corea del Sur, Vietnam del Sur, Cuba, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y las dos Chinas.

por nivel de especificación: muchos estados parecen proclamar –o han auto-proclamado– una relación especial con Estados Unidos. Sin embargo, Estados Unidos, difícilmente puede proclamar tener tantas “relaciones especiales”; después de un rato, las proclamas comienzan a sonar vacías. La relación con Estados Unidos puede ser especial para muchos estados –Gran Bretaña, México, Israel, Cuba– pero a los ojos de Estados Unidos las prioridades pueden ser muy diferentes. Aunque Henry Kissinger reconoció la “relación especial” con Gran Bretaña, su visión de la arquitectura mundial la omitió.<sup>34</sup>

En otras palabras, la asimetría existe en términos no sólo del tamaño o del poder, sino también de la percepción. Lo que es “especial” a los ojos del cliente o la potencia menor no es nada especial a los ojos de la potencia hegemónica. Sin duda esto es parte de ser una potencia hegemónica: muchos clientes quieren reclamar su atención especial; pocos o ninguno pueden hacerlo de manera exitosa y duradera. Algunos pueden hacer esta reivindicación exitosamente pero de manera breve: por ejemplo, Cuba lo hizo en las décadas de 1890 y 1960 o Nicaragua en la década de 1980. Pero el interés de la potencia hegemónica tiende a menguar –muy rápido en el caso reciente de Nicaragua. La mayor excepción a esta generalización –por lo tanto el mejor caso de una “relación especial” genuina y duradera, que demanda una atención desproporcionada, recursos y costos de oportunidad para Estados Unidos, y lo hace tanto por razones de cultura como de *Realpolitik* –es, desde mi punto de vista, Israel y no Gran Bretaña.<sup>35</sup>

## II

Sin embargo, la percepción de los países clientes sobre lo “especial” –por qué necesitan a Estados Unidos y qué esperan obtener de Estados Unidos– varía considerablemente, como la comparación entre Gran Bretaña

<sup>34</sup>Watt, “Introduction”, p. 10, citando a Kissinger respecto a la demostración de Edward Heath de un “no sentimentalismo que discrepaba bastante con la relación especial”, nótese también a Danchev, *On Specialness*, p. 9. Compárese el comentario de Kissinger al ministro de Relaciones Exteriores chileno en 1969, citado en Michael J. Francis, “United States Policy toward Latin America during the Kissinger Years”, en John D. Martz (ed.), *United States Policy in Latin America*, Lincoln, Neb., 1988, p. 30: “el eje de la historia comienza en Moscú, se dirige a Bonn, cruza hasta Washington y después va a Tokio”. No a Londres.

<sup>35</sup>Sobre la “relación especial” entre Israel y Estados Unidos ver Schoenbaum, “Commentary”, pp. 273-283; y, el tema de su comentario, Yaacov Bar-Siman-Tov, “The United States and Israel since 1948. A «Special Relationship»?”, *Diplomatic History*, 22.2 (primavera de 1998): 231-262.

y México revela. Aquí podemos reintroducir la distinción clave entre intereses, por una parte, y cultura o ideología, por la otra. Es decir, podemos intentar separar algunos de los elementos de las dos relaciones bilaterales, usando criterios bastante convencionales: 1. geopolítica, 2. economía, y 3. cultura.<sup>36</sup> En el periodo de estudio,<sup>37</sup> algunos rasgos de las dos relaciones bilaterales son datos históricos, geopolíticos y económicos irrefutables. México tenía una frontera con Estados Unidos; Gran Bretaña estaba alejada 3,000 millas a través del océano. Gran Bretaña era una gran potencia en decadencia pero también era una economía industrial desarrollada; México no era ninguna de las dos. Gran Bretaña, como la ex metrópoli colonial, era para Estados Unidos lo que España para México –o, mejor dicho, lo que Portugal era para Brasil.<sup>38</sup> La relación de México con Estados Unidos era análoga a la relación de Irlanda con Gran Bretaña: un vecino más pobre, menos desarrollado, rural y católico, víctima del acoso imperial, curando heridas ancestrales, buscando consuelo en el culto a la virgen María (de nuevo, una mejor comparación podría ser Polonia y Alemania –o Polonia y Rusia).<sup>39</sup> Gran Bretaña invadió en una ocasión Estados Unidos (1812-1813);

<sup>36</sup>Mi lectura –limitada y sin duda inexperta– de los trabajos recientes en relaciones internacionales e historia diplomática sugiere fuertemente que muchos escritores trabajan, implícita o explícitamente, con un sistema analítico tripartito: las relaciones internacionales tienen una dimensión geopolítica (en donde el poder es el concepto y la moneda de cambio central), una dimensión económica (recursos financieros/materiales) y una cultural (“cultura” como una categoría residual donde se incluye todo). Este uso, a pesar de ser de sentido común y funcional, no corresponde a nociones científicas de “cultura”, de acuerdo con las cuales “cultura” también incluiría a la política de poder y la economía (siendo estas prácticas culturales –aprendidas–, en lugar del producto de la herencia genética). En este debate, por lo tanto, estamos siguiendo un uso consuetudinario y de sentido común –mas no científico.

<sup>37</sup>Mi enfoque, como lo mencioné al principio, es entre 1910 (el inicio de la Revolución mexicana) hasta 1945 (el parteaguas mexicano de los años cuarenta) aproximadamente; esto, desde luego, corresponde a la “crisis de los treinta años” en Europa (1914-1945) de E.H. Carr. En la conclusión, sin embargo, aventuro algunas opiniones sobre la relación entre México y Estados Unidos en los años recientes, cuando las cosas han cambiado y, como sostengo, la relación bilateral ha tomado un nuevo rumbo, quizá hacia una supuesta “especialidad”.

<sup>38</sup>La relación anglo-estadounidense es extraña en tanto que es, creo yo, el único caso en la historia del mundo moderno donde una ex colonia ha eclipsado tan claramente a su antigua metrópoli. Desde luego esto refleja el hecho de que Gran Bretaña, como imperialista exitosa, aseguró algunos territorios buenos, listos para el desarrollo (en comparación con las agrestes posesiones coloniales francesas o las adquisiciones tardías de alemanes e italianos). Brasil ha eclipsado a Portugal en PIB y “poder”, pero no en términos del ingreso per cápita, ni en los niveles de vida. Argentina había eclipsado a España alrededor de 1914; pero en los últimos 50 años la vieja metrópolis ha sobrepasado a su ex colonia.

<sup>39</sup>Jeffrey L. Hughes, “The Politics of Dependence in Poland and Mexico”, en Jan Triska (ed.), *Dominant Powers and Subordinate States*, Durham, 1986 es un raro estudio de esta intrigante comparación.

pero, a pesar de algunas escaramuzas en la década de 1890, las relaciones anglo-estadounidenses en el siglo XX no contemplaron la posibilidad de un conflicto armado.<sup>40</sup> México –que, en la figura formidable de Pancho Villa, también invadió en una ocasión a Estados Unidos, en 1916– fue una víctima de intervenciones armadas recurrentes por parte de Estados Unidos: la más dramática en la década de 1840, pero de nueva cuenta en 1914, 1916-1917 y (menos seria) en 1919. La amenaza de la intervención estadounidense se mantuvo hasta finales de la década de 1920. Así pues, la relación mexicano-estadounidense estuvo plagada de conflictos; mientras que la relación anglo-estadounidense, a pesar de sinsabores y tribulaciones ocasionales, era esencialmente pacífica. De hecho, el evadir cualquier confrontación con Estados Unidos se convirtió en un principio cardinal de la política británica, frente a quien ésta se mantuvo consistentemente deferente, especialmente en el continente americano.<sup>41</sup>

Así, en su relación con Estados Unidos, Gran Bretaña y México persiguieron objetivos muy distintos. México buscó, ante todo, la integridad territorial y la salvaguarda de su soberanía nacional. Esta era una postura defensiva, enfocada en lo que anacrónicamente podemos llamar “seguridad interna”. Gran Bretaña no enfrentaba ninguna amenaza militar por parte de Estados Unidos, pero requería del apoyo y complacencia de éste para mantener sus extensos y cada vez más frágiles intereses imperiales (y, de manera más apremiante, para resistir a las potencias del Eje en 1939-1945). México necesitaba mantener a raya a Estados Unidos; Gran Bretaña necesitaba abrazar al poder estadounidense muy de cerca para defender su imperio, su papel global y (en ocasiones) las propias islas británicas.<sup>42</sup> La estrecha colaboración militar en dos guerras mundiales, seguida por el co-

<sup>40</sup>Lord Salisbury, a pesar de ser un partidario del “espléndido aislamiento”, retrocedió frente al prospecto de guerra con Estados Unidos que, dijo, hubiera tenido “algo del horror innatural de una guerra civil”: Lionel M. Gelber, *The Rise of Anglo-American Friendship. A Study in World Politics, 1898-1906*, Londres, 1938, p. 19.

<sup>41</sup>La deferencia británica frente a Estados Unidos en América se demostró desde antes: con su concesión a Estados Unidos en torno a la disputa sobre la frontera venezolana en la década de 1890; con el Tratado Hay-Pauncefote en 1901 que le concedió a Estados Unidos el control de un canal transistmico; y su abandono de Huerta en México en 1913-1914: Lars Schoultz, *Beneath the United States. A History of US Policy Towards Latin America*, Harvard, 1998, pp. 120 y 161; P.A.R. Calvert, *The Mexican Revolution, 1910-1914: The Diplomacy of Anglo-American Conflict*, Cambridge, 1968.

\*Nota del traductor: en el original “home-land security”.

<sup>42</sup>A Bevin... se le da acertadamente crédito por arrastrar a Estados Unidos de nueva cuenta a la arena europea en 1945 y 1946” siendo su objetivo el de “restaurar la posición *ante bellum* de Gran Bretaña”: Watt, “Introduction”, p. 9.

bijo temeroso durante la Guerra Fría, produjo una verdadera coordinación militar y de inteligencia que, para algunos, ha sido el verdadero beneficio (para Gran Bretaña) de la "relación especial".<sup>43</sup> México, a pesar de que fue un país cobeligerante con Estados Unidos en la década de 1940, no obtuvo tal beneficio; pero en ese momento realmente no deseaba ni necesitaba esa retribución. Carecía de las aspiraciones globales y casi imperiales de Gran Bretaña; fue un actor marginal en ambas guerras mundiales y, *a fortiori*, en la Guerra Fría;<sup>44</sup> la inteligencia que el Estado mexicano necesitaba concernía principalmente a amenazas internas; y el Estado era lo suficientemente capaz de adquirir esta inteligencia y contrarrestar las amenazas sin la ayuda de Estados Unidos (que de por sí era una realidad, dada a la pobreza de la inteligencia estadounidense sobre México, por lo menos en el periodo que estoy estudiando).<sup>45</sup> Sin duda, hasta finales de los años veinte Estados Unidos representaba la mayor amenaza externa y los principales esfuerzos de inteligencia por parte de México estaban dirigidos contra Estados Unidos –por lo menos en una ocasión con un notable éxito.<sup>46</sup>

<sup>43</sup>Bartlett, *The United States and Britain*, p. 127; Percy Cradock, *Know Your Enemy. How the Joint Intelligence Committee Saw the World*, Londres, 2002, pp. 301-302, Braithwaite, "End of the affair", p. 23, observa que la "relación especial" ha tenido un valor práctico sólo para los "submarinos (y) descifradores de códigos". Este es, por supuesto, un gran tema pero necesariamente turbio. De manera extraña, Louis y Bull, *The "Special Relationship"*, que es el mejor simposio en este tema, no abordan la esfera de inteligencia.

<sup>44</sup>Desde luego, los conflictos entre grandes potencias se jugaron en México durante ambas guerras mundiales (en un grado mucho menor durante la Guerra Fría). Sin embargo, existe el peligro de exagerar la importancia del chisme y la (supuesta) conspiración de tiempos de guerra. El telegrama Zimmerman jugó un papel importante en inclinar a Estados Unidos hacia la beligerancia; pero fue la competencia de la inteligencia británica y la incompetencia de la *Grosspolitik* alemana lo que hizo que contara; México fue un actor poco importante en el drama (aunque Carranza, reconociéndole crédito, actuó su papel hábilmente).

<sup>45</sup>He leído muchos reportes de inteligencia militar estadounidense respecto a México, principalmente durante la década de 1930 y la de 1940. Su calidad es pobre ya que depende demasiado de unas pocas y limitadas fuentes (militares). Los reportes consulares, a pesar de ser variables, eran generalmente más confiables; los mejores reportes provenían de los encargados de negocios, los agregados laborales y los primeros ministros en la embajada de la ciudad de México (no del embajador, mucho menos mientras Josephus Daniels ocupó el puesto).

<sup>46</sup>A finales de la década de 1920 la dominante Confederación de Trabajadores Mexicanos, la CROM, encabezada por el ministro del Trabajo, Luis Morones, tuvo a un empleado de medio rango de la embajada estadounidense (un ciudadano estadounidense) dentro de su nómina. (Parece que tenía dos hogares a la vez y un gusto por el licor fuerte; por lo tanto necesitaba dinero.) Grandes cantidades de documentos clasificados llegaron a manos de Morones y, de esa manera, al presidente Calles. La solución a la crisis de 1927 –cuando la administración Coolidge pareció amenazar con una intervención, sólo para dar marcha atrás y reemplazar al colérico embajador Sheffield con el suave embajador Morrow– pudo haber sido influida por la inteligencia mexicana (y por los temores estadounidenses de revelaciones escandalosas). Los

En términos geopolíticos generales, México estaba cómodamente situado: al norte enfrentaba a una superpotencia con la cual no podía competir militarmente; al sur, una república menor que no representaba ninguna amenaza. La Revolución de 1910 ayudó a vacunar a México contra las insurrecciones apoyadas por el extranjero. Las "doctrinas exóticas", como se les llamó, no tenían lugar en el México revolucionario: Calles no tuvo reparo en lanzar una "feroz represión" contra el Partido Comunista Mexicano y en romper relaciones diplomáticas con la Unión Soviética en 1929-1930.<sup>47</sup> Posteriormente, cuando México fue rebasado desde la izquierda por la Revolución cubana, el régimen ejecutó una política prudente frente a los cubanos.<sup>48</sup>

Mientras tanto, la consolidación del Estado mexicano después de la Revolución –un proceso único en América Latina– significó que, en comparación con el régimen quebrado y vulnerable de, digamos, Santa Anna, el del PNR/PRM/PRI era más estable, solvente, "masificado" y capaz, poseedor de mayor legitimidad, mayores recursos y mayor "capacidad cognitiva".<sup>49</sup> Como ya lo mencioné, no suponía una amenaza militar para Estados Unidos –eso hubiera sido un objetivo fútil, que ningún gobierno mexicano consideró seriamente (nótese, por ejemplo, la fría respuesta de Carranza al telegrama Zimmerman).<sup>50</sup> Pero, aunado a su enorme tamaño y terreno prohibitivo, el México posrevolucionario se presentaba cada vez más como un hueso duro de roer desde el punto de vista militar. La invasión de Veracruz en 1914 y la expedición punitiva de 1916-1917 en buena medida fracasaron; para los años veinte el intervencionismo militar estadounidense se aplacó, conforme el régimen revolucionario gradualmente se consolidó (y a medida que Estados Unidos aprendió la lección en Nicaragua). De hecho, Estados Unidos encontró que era más fácil –o ciertamente menos difícil– inducir la colaboración del consolidado régimen de los sonorenses después de 1920,

---

documentos pertinentes pueden ser consultados en el archivo de Calles, Fideicomiso Calles-Torreblanca, en la ciudad de México. Estoy en deuda con la licenciada Norma Ogario por llamar mi atención a esta colección.

<sup>47</sup>Daniela Spenser, *The Impossible Triangle. Mexico, Soviet Russia an the United States in the 1920s*, Durham, NC, 1999, p. 164.

<sup>48</sup>Ana Covarrubias Velasco, *Mexican-Cuban Relations, 1959-1988*, Universidad de Oxford, tesis doctoral, 1994.

<sup>49</sup>La "capacidad cognitiva" denota la habilidad del Estado para recopilar datos sobre el territorio y la gente que supuestamente controla, para cobrar impuestos, regular y monitorearlos mejor: Laurence Whitehead, "State organization in Latin America since 1930", en Leslie Bethell (ed.), *Cambridge History of Latin America*, 6.2 Cambridge, 1994, pp. 46-47.

<sup>50</sup>Friedrich Katz, *The Secret War in Mexico*, Chicago, 1981, pp. 350-378.

que lo que había sido ejercer una coerción efectiva en las arenas movedizas de la revolución social en la década de 1910. Los regímenes son más fáciles de controlar que las revoluciones.

Dejando a un lado la geopolítica, las relaciones económicas también eran diferentes. Hasta 1914 Gran Bretaña había exportado capital a Estados Unidos, mientras que éste lo exportaba a México. Después de 1914 (y especialmente después de 1939) Gran Bretaña necesitó el apoyo económico estadounidense para pelear dos guerras mundiales y sostener la libra. Mientras que el peso mexicano era más vulnerable a sanciones estadounidenses, no era una divisa de reserva y la relación económica mexicano-estadounidense no experimentó nada parecido al cambio secular que afectó a la relación anglo-estadounidense en la primera mitad del siglo xx. Gran Bretaña pasó de acreedor a deudor, de socio a cliente, de la simetría a la asimetría. Tuvo que administrar la decadencia, tuvo que aprender a vivir a la sombra de una ex colonia convertida en superpotencia. De ahí la disquisición de MacMillan sobre "griegos y romanos".<sup>51</sup>

La diferencia económica entre Estados Unidos y México comenzó en el siglo xix y, durante el siglo xx, se mantuvo constante.<sup>52</sup> Desde los años de Santa Anna y Juárez, México no conocía otra cosa que la asimetría y aprendió a vivir con ella. Parafraseando a Dean Acheson, nunca perdió un imperio y nunca tuvo que "encontrar un rol". Ni siquiera tuvo que "administrar su decadencia"; en algún momento, durante el auge petrolero de finales de los setenta, el presidente López Portillo habló de "administrar la abundancia". Aunque exagerado, esto reflejó la sensación de un progreso económico que muchas administraciones mexicanas compartieron, por lo menos hasta la década de los ochenta. Mientras tanto, la relación económica entre México y Estados Unidos se profundizó e intensificó; y en el periodo bajo estudio, la inversión estadounidense en México comenzó un giro desde la industria de extracción dirigida a la exportación (minerales, petróleo y materia prima agrícola) hacia la industria manufacturera enfocada al mercado interno.<sup>53</sup> Esta profundización y diversificación de la inversión estadounidense tuvo

<sup>51</sup>Danchev, *On Specialness*, pp. 3-4, 5-6, que correctamente señala que, aparte de ser bastante condescendiente, la analogía "de griegos y romanos" carece de sentido históricamente; Watt, "Introduction", p. 7, concuerda con que era "tanto improbable como interesada"; y Braithwaite, "End of the affair", p. 22, acertadamente nos recuerda que los consejeros griegos de los romanos eran esclavos o, en el mejor de los casos, hombres liberados.

<sup>52</sup>John Coatsworth, "Obstacles to Growth in Nineteenth-Century Mexico", *American Historical Review*, 83.1 (1978): 80-100.

<sup>53</sup>Para la década de 1990 –como señalo en la conclusión– una nueva fase había comenzado, en la cual México se convirtió en un gran exportador de bienes manufacturados.

consecuencias importantes: mientras que, según las quejas de algunos críticos, "americanizó" a México, fomentando la "dependencia" (o, como Vasconcelos lo denominó, el "pochismo"),<sup>54</sup> también le dio a México un seguro en contra de una caprichosa intervención estadounidense. Los inversionistas estadounidenses –e intereses comerciales a lo largo de la frontera– desarrollaron un gran interés en la estabilidad y prosperidad de México.<sup>55</sup> Cuando, durante la Revolución y después, algunas empresas petroleras estadounidenses abogaron por el uso del "garrote", los banqueros y tenedores de bonos prefirieron la palabra suave y la presión discreta. Estos últimos ganaron la discusión –gracias en parte a la sutil diplomacia de Dwight Morrow.<sup>56</sup> De la misma forma, frente a la expropiación petrolera de 1938, Estados Unidos adoptó una política cautelosa y conciliatoria (las consideraciones geopolíticas estadounidenses conspiraron con el interés económico);<sup>57</sup> y, durante la Segunda Guerra Mundial, la colaboración económica entre México y Estados Unidos alcanzó su clímax (un clímax basado, por supuesto, en cierta complementariedad: México poseía materia prima y mano de obra barata, y la industria estadounidense necesitaba ambas. En contraste, Gran Bretaña y Estados Unidos eran competidores industriales y Estados Unidos se aseguró de que ambas guerras redundaran en beneficio de las empresas estadounidenses a costa de las británicas).<sup>58</sup>

<sup>54</sup>De "pocho", que denota una persona (o cosa, por ejemplo, una frase) de extracción híbrida méxico-estadounidense. Compare con "spanglish".

<sup>55</sup>El tipo de interés creado adquirido por los inversionistas estadounidenses varió: algunos (como los del petróleo) pudieron aislarse de las agitaciones internas de una forma más exitosa que otros (los tenedores de bonos, de ferrocarriles y de infraestructura pública). Algunos (en la minería y, de nuevo, en el petróleo, por lo menos en la década de 1910) eran de orientación exportadora y dependían de la demanda mundial; algunos (manufactura y, para la década de 1930, el petróleo) servían al mercado interno y, en diferente grado, dependían de la demanda nacional. Algunos tenían altos costos sumergidos y eran inmóviles, por tanto, como las empresas petroleras, vulnerables a la búsqueda de rentas, la regulación e incluso la expropiación gubernamental; algunos (inversiones de portafolio) eran más móviles y, para usar el término de Hirschman, capaces de una "salida" rápida (compare la preferencia de las compañías petroleras por una "voz" estridente). Así pues, "las características económicas de los activos determinan las preferencias políticas de sus dueños" (Jeffrey A. Frieden, *Debt, Development and Democracy*, Princeton, 1991, p. 22); estas preferencias a su vez afectan las relaciones entre el sector privado y el gobierno (mexicano) y, más allá de eso, la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

<sup>56</sup>Knight, *US-Mexican Relations*, pp. 137-140.

<sup>57</sup>Stephen R. Niblo, *War, Diplomacy and Development. The US and Mexico, 1938-1954*, Willmington, 1995, pp. 45-49.

<sup>58</sup>Charles Jones, *El Reino Unido en América: inversiones e influencia económica*, Madrid, 1992, pp. 206-212, trata sobre la "guerra anglo-estadounidense" en América, 1941-1947. Sin duda estudios comparables pueden realizarse sobre otras regiones en el mundo. Los análisis

Para México la intimidad económica, aunque produjo "dependencia", también disuadió cualquier agresión estadounidense. Podemos establecer un paralelo con otras relaciones "imperialistas informales", como la anglo-argentina durante el largo siglo XIX e inicios del siglo XX: la diferencia de fuerza era evidente antes de que los vínculos económicos se establecieran; una vez establecidos, la fuerza servía para poco y, de hecho, probablemente hubiera resultado contraproducente; por tanto, en ausencia de preocupaciones geopolíticas primordiales, la fuerza fue descartada.<sup>59</sup> En años recientes la integración económica entre México y Estados Unidos ha continuado, al punto que el gobierno mexicano llegó a favorecer una integración oficial y controlada, en la forma del TLCAN; que, en el contexto de Latinoamérica, es vista como una forma de "relación especial". Igual que Bevin en la década de los cuarenta, Salinas en la década de los noventa trató de amarrar a Estados Unidos, asegurando su apoyo a la vez que evitaba sus caprichos. Sin embargo, mientras los objetivos de Bevin fueron globales y geopolíticos, los de Salinas fueron nacionales y económicos. El TLCAN ayudó a asegurar que el presidente Clinton actuara generosa y rápidamente para otorgar un paquete de rescate económico a México a principios de 1995. Alguna vez se dijo que, cuando a Estados Unidos le da gripa, al mundo le da neumonía (y la neumonía de México era especialmente grave). Por lo menos ahora, cuando a México le dio neumonía, a Estados Unidos le dio también un resfriado; por lo que Estados Unidos tenía un interés creado en proveer a México los profilácticos. Así, al final del "siglo estadounidense", México podía proclamar que tenía una "relación especial" modesta y limitada pero funcional con Estados Unidos, aun cuando esos cargados términos no eran utilizados con regularidad.<sup>60</sup>

Estas consideraciones geopolíticas y económicas –que podría decirse constituyen intereses nacionales esenciales– pueden ser resumidos de la siguiente manera: mientras ambas relaciones bilaterales experimentaron una

---

de las relaciones anglo-estadounidenses en el periodo, infatuados con la guerra, las grandes estrategias y las relaciones interpersonales de grandes hombres (especialmente Churchill y Roosevelt) parecen olvidarse de la historia cotidiana y mundana –pero raramente sin importancia– de la competencia económica global, la victoria y la derrota (quizá porque va a contracorriente de la gran narrativa de la política de alianzas).

<sup>59</sup>H.S. Ferns, "Argentina: Part of an Informal Empire?", en Alistair Hennessy y John King (eds.), *The Land That England Lost*, Londres, 1992, pp. 49-62.

<sup>60</sup>El primer jefe de Estado con quien el presidente George W. Bush se reunió, después de su toma de posesión, fue con el presidente mexicano Vicente Fox; en esta reunión se hizo alguna referencia a "relaciones especiales" o algo por el estilo. No he podido establecer y, por lo tanto, citar cualquier pieza retórica memorable que haya pronunciado Bush en esa ocasión.

especie de distensión secular (la anglo-estadounidense desde la década de 1890 y la mexicano-estadounidense desde la década de 1920), los puntos de partida y los resultados fueron radicalmente diferentes. Gran Bretaña decayó: de ser una potencia rival y un competidor económico se convirtió en un socio menor y suplicante del apoyo estadounidense, especialmente durante las dos guerras mundiales y nuevamente en la Guerra Fría (recordemos que el "imperio informal" de Estados Unidos en Europa occidental fue, en gran medida, un "imperio por invitación").<sup>61</sup> México se mantuvo marcadamente subordinando a Estados Unidos, pero no experimentó un declive relativo; de hecho, la consolidación del régimen revolucionario le dio un grado de estabilidad e integridad nacional desconocido en el siglo XIX, proveyendo así una plataforma más segura para la defensa de la soberanía nacional.<sup>62</sup> Mientras tanto, los objetivos mexicanos eran limitados, locales y realistas: por encima de todo, el mantener la integridad y la soberanía nacional; adicionalmente, la promoción del desarrollo económico. Estados Unidos debía ser convertido de depredador geopolítico a un benefactor económico.<sup>63</sup> Con el tiempo dicha conversión se efectuó, principalmente porque le convenía a Estados Unidos tanto como a México.

Gran Bretaña estaba económicamente desarrollada y militarmente segura (respecto a una intervención estadounidense), pero necesitaba del apoyo de Estados Unidos tanto para mantener su imperio territorial y financiero, cada vez más vulnerable, así como su papel histórico global, militar y económico. Para seguir siendo una gran potencia, debía ser deferente con una potencia mucho mayor (este era el argumento). Los objetivos británicos eran, por lo tanto, extensos, difusos y, en muchos aspectos, irrealistas, basados en la "vieja visión de Gran Bretaña como un gran actor independiente en el escenario mundial".<sup>64</sup> Los británicos nadaban contra la marea de la historia y no en poca medida porque a Estados Unidos no le importaba demasiado el imperio económico y territorial británico (aunque sí le importaba, por interés propio y otros motivos, que Gran Bretaña sobreviviera frente a la amenaza del Eje). De hecho, muchos estadounidenses buscaron liquidar el imperio por razones comerciales u otras –ya sea morales o geopolíticas.

<sup>61</sup>Lundestad, *The American "Empire"*, pp. 54-55.

<sup>62</sup>Soberanía tanto en el sentido "interno" como "externo": Bull, *The Anarchical Society*, p. 8.

<sup>63</sup>Por "benefactor" no me refiero a un desinteresado proveedor de caridad, sino simplemente a un agente económico con el cual se puede conducir relaciones mutuamente benéficas.

<sup>64</sup>Watt, "Introduction", p. 10.

La relación entre México y Estados Unidos, a pesar de no ser "especial", iba con la marea; los objetivos de ambos países eran más congruentes; y los objetivos mexicanos –esto es, los objetivos de los líderes mexicanos– se cumplieron en mayor medida: el Estado se consolidó, la amenaza de una intervención estadounidense desapareció y el comercio e inversión estadounidense impulsaron la economía mexicana.<sup>65</sup>

Si pasamos del enfoque en los intereses geopolíticos y económicos a la "cultura" –es decir, a las ideas, ideología y supuestas afinidades normativas– los contrastes de nueva cuenta son claros. Quizá la premisa central de la relación especial anglo-estadounidense es que está sustentada en una cultura común: un lenguaje compartido, la tradición del *common-law*, el respeto a los derechos civiles y al gobierno representativo y –si nos adentramos en el terreno de la fantasía– una herencia judeo-cristiana-protestante en común, un "sentido del juego limpio", incluso un mismo linaje racial anglosajón; a partir de lo cual surge una "tradición anglo-estadounidense en asuntos internacionales".<sup>66</sup> (Por supuesto, lo mismo se podría decir –como se ha hecho– de las relaciones británicas con los "dominios blancos", el segundo de los famosos "tres círculos" de Churchill.)

Nótese que argumentos algo similares se han sostenido en el caso de México: que forma parte de una cultura común latino-católica o, una variante relacionada, que es parte de "Indoamérica".<sup>67</sup> Sobre esta base (tambaleante) los culturalistas han tratado de explicar los fracasos políticos y el retraso económico de México –aunque no exitosamente.<sup>68</sup> No es necesario decir que estos estereotipos, incluso si son falsos, distancian a México de Estados Unidos (cuya cultura es supuestamente radicalmente diferente) y nutren actitudes norteamericanas de superioridad que tienen un linaje

<sup>65</sup>Knight, siguiendo a Cline, discute la congruencia mexicano-estadounidense: *US-Mexican Relations*, pp. 4-13.

<sup>66</sup>Stanley Hoffman, *Gulliver's Troubles or the Setting of American Foreign Policy*, Nueva York, 1968, p. 91.

<sup>67</sup>El término Indo-América fue acuñado por el político/intelectual peruano Haya de la Torre. Un egregio ejemplo reciente de explicaciones psicoculturales de Latinoamérica, incluyendo México, es Howard Wiarda, *The Soul of Latin America*, New Heaven, 2001.

<sup>68</sup>David Landes, *The Wealth and Poverty of Nations*, Londres, 1998, capítulo 20, reitera monótonamente viejas "explicaciones" del retraso económico latinoamericano –incluyendo el mexicano– (el capítulo casualmente se titula *The South American Way*, pero las palabras iniciales se refieren a Latinoamérica y México está incluido, pp. 312 y 315). Dichas "explicaciones" tienen dificultad para explicar el grupo de Monterrey, el "milagro económico" de la década de 1950 y 1960, el auge de la maquila en la década de 1990 y –dadas sus nociones de inercia político-cultural– la elección presidencial de 2000.

antiguo y quizá consecuencias prácticas.<sup>69</sup> Es importante subrayar que los dos conjuntos de atribuciones culturalistas –que conciben a México “latino, católico” por una parte y a Gran Bretaña-Estados Unidos “anglosajones, protestantes” por la otra– no son meramente descriptivos, sino que también pretenden ser explicativos. Proclaman no sólo *describir* aspectos clave de las respectivas culturas, sino también *explicar* patrones de comportamiento nacional e internacional (en este sentido, como sugerí previamente, son muy parecidos a los estereotipos sobre el “carácter nacional” o al concepto que está más de moda, pero no por eso es menos falaz, de “identidad nacional”).<sup>70</sup> Estas afirmaciones están en el corazón del discurso sobre “relaciones especiales” –aquellas que supuestamente trascienden el cálculo utilitario de la ventaja política y económica. Entonces, ¿qué validez tienen?

Cuando estos argumentos se utilizan en el nivel nacional y se los reviste de importancia causal, en mi opinión, son casi inútiles e incluso peligrosos. Es obvio que Estados Unidos y Gran Bretaña comparten una lengua común; pero aparte de facilitar la comunicación (*pace* Shaw), esto no implica –a menos que uno suscriba la “hipótesis Whorf-Sapir”<sup>71</sup> una mentalidad común o una clara propensión a estar de acuerdo. Después de todo, Estados Unidos y Gran Bretaña fueron antagonistas durante gran parte de los inicios del siglo XIX, a pesar de su idioma común. Robert Olney, el secretario de Estado estadounidense que eligió pelear con Gran Bretaña por Venezuela en 1895, tres años después escribió un panegírico acerca de la “estrecha comunidad” de Gran Bretaña y Estados Unidos, que atribuyó a “orígenes, discurso, pensamiento, literatura, instituciones (e) ideales” compartidos.<sup>72</sup> También podemos recordar que todos los países bajo estudio, Gran Bretaña, Estados Unidos y México, tuvieron guerras civiles sangrientas en los siglos XVII, XIX y XX respectivamente; de nuevo, el lenguaje común no fue un obstáculo para luchas fratricidas a gran escala. Y Francia y Haití no comparten exactamente una cultura común.

<sup>69</sup>Schultz, *Beneath the United States*, ofrece algunos ricos ejemplos tomados de un amplio periodo histórico.

<sup>70</sup>Los antiguos trabajos sobre el “carácter nacional” –Ernest Baker, *National Character*, Londres, 1927, o Salvador de Madariaga, *Englishmen, Frenchmen, Spaniards*, Oxford, 1928– me parece que dicen algunas de las mismas cosas que los estudios recientes sobre “identidad nacional”, excepto que lo dicen de manera más franca y clara y con más estilo.

<sup>71</sup>La “llamada hipótesis Whorf-Sapir... sugiere que cada idioma o grupo de idiomas impone su propia visión del mundo en aquellos que lo usan”: Ernest Gellner, *Reason and Culture*, Oxford, 1992, p. 135.

<sup>72</sup>Citado en Dumbrell, *A Special Relationship*, p. 4.

También la religión tiene escaso poder explicativo (*pace* Huntington). Primero, la religión puede sancionar flexiblemente un amplio rango de políticas y conductas: agresivas y pacíficas, intervencionistas y aislacionistas (compárese, dentro del canon cristiano, el "poderoso Señor en la batalla" del Viejo Testamento y el Sermón de la Montaña del Nuevo).<sup>73</sup> Segundo, la religión no es nacionalmente uniforme o constante. De esta manera, mientras el protestantismo estadounidense tiende más a lo evangélico, incluso al fundamentalismo, la Iglesia de Inglaterra –algunos han dicho– se tambalea en la pendiente resbaladiza que lleva al agnosticismo. Asimismo, en el último siglo, Gran Bretaña se ha convertido –como la mayoría de la Europa occidental– en una sociedad secular *de facto*, mientras que Estados Unidos se ha mantenido no sólo más decididamente cristiano, sino también crecientemente católico y, en algunas áreas, fundamentalista-protestante. El rechazo de Alistair Campbell a la religión –"no nos metemos con Dios aquí"– es generalmente cierto respecto a la política británica (aunque quizá no respecto al actual residente de Downing Street 11); pero difícilmente sería bien aceptado en Estados Unidos, a pesar de la separación formal entre Iglesia y Estado.<sup>74</sup>

La "cultura política" interna puede revelar patrones distintivos;<sup>75</sup> y algunos de ellos pueden ser extensivos a ambos lados del Atlántico (por ejemplo, un compromiso de largo aliento con la democracia representativa). Pero la congruencia política de este tipo proporciona sólo una base muy limitada para las "relaciones especiales" bilaterales (¿quizá provee una condición necesaria pero lejos de ser suficiente para estas relaciones?). Las formas y prácticas de la democracia representativa difieren y, no en poco, entre los sistemas presidencial y parlamentario, dando origen a malentendidos e interpretaciones erróneas que quizá son menos probables cuando se contrasta

<sup>73</sup>Salmos, 27: 7; Mateo, 5-7.

<sup>74</sup>Para aquellos que quizá no tienen claro los arreglos residenciales actuales en Downing Street, el primer ministro Blair ocupa el número 11 (que, al ser más grande, puede dar cabida a su familia) y el ministro de Hacienda Brown vive en el número 10. De ahí la referencia al número 11.

<sup>75</sup>En algunos casos, se puede discernir patrones de cultura política nacional; pero a) dichos patrones son descriptivos; b) describen cómo se conduce la política y no explican tal conducta; y c) pueden ser altamente variables en el tiempo y el espacio (especialmente en un país tan grande y heterogéneo como México). Se desprenden dos conclusiones: 1. debemos abstenernos de "explicar" la política en términos de "cultura política" (que sería arriesgarnos a la tautología: "los mexicanos se comportan de la forma en que lo hacen porque esa es la forma en que se comportan") y 2. debemos abstenernos también de asumir una cultura política nacional homogénea que determina la conducta nacional, ya sea interna o externamente.

a los sistemas políticos –democrático, autoritario, totalitario– entre sí y cuando las expectativas son, por lo tanto, más limitadas.<sup>76</sup> Asimismo, la importancia para la política exterior de una –ampliamente definida– “cultura” política interna democrática es debatible. (Aquí entramos a variaciones del viejo tema de que las democracias exhiben una política exterior distintiva, de que “el Estado constitucional o *Rechtsstaat*... es capaz de la virtud internacional en un modo en que el Estado absolutista no lo es”, que específicamente las democracias no van a la guerra entre sí.)<sup>77</sup> Pero, como previamente señalé, la traducción de principios internos a prácticas internacionales es un asunto engañoso. Los esfuerzos de Estados Unidos por “exportar la democracia”, no en menor grado en América Latina, han sido recurrentes pero inconsistentes, en tiempo y espacio.<sup>78</sup> Los internacionalistas liberales como Wilson y Carter contrastan no sólo con los profesionales de la *Realpolitik* como Taft y Nixon; contrastan también con Franklin D. Roosevelt quien, mientras defendía las libertades de la Carta del Atlántico, también adoptó la Política del Buen Vecino que prescribía tolerancia a Stroessner, Somoza, Trujillo y sus iguales. Mientras tanto, en el periodo de estudio, los británicos no tenían interés en exportar la democracia (incluso cuando lo hicieron, como en India, fue a regañadientes y bajo presión). El México revolucionario de nuevo proporciona un buen ejemplo: mientras que el presidente Wilson veía a la revolución como una forma de lucha popular legítima y democrática, digna de apoyo, los británicos la veían como bandidaje, caos y demagogia. Wilson socavó a Huerta, los británicos lo vieron como la última esperanza para México.

Como este ejemplo demuestra, es arriesgado inferir principios de política exterior a partir de la práctica política interna (incluso asumiendo que podemos definir adecuadamente esta última sin una reificación grotesca).

<sup>76</sup>Neustadt, *Alliance Politics*, p. 76, señala las percepciones erróneas que pueden surgir, especialmente cuando representantes de dos sociedades democráticas aliadas creen que saben más acerca del otro de lo que realmente saben. Sin embargo, no hay duda de que en el caso mexicano-estadounidense diferentes maneras de hacer las cosas –e.g., de relacionar a los medios de comunicación masiva con la política– pueden dar pie a percepciones erróneas y recriminaciones: véase Robert A. Pastor y Jorge Castañeda, *Limits To Friendship. The US and México*, Nueva York, 1988.

<sup>77</sup>Bull, *The Anarchical Society*, p. 110.

<sup>78</sup>Como una persona del Departamento de Estado concluyó: “los funcionarios estadounidenses habían estado hablando de promover la democracia en Latinoamérica tan insistentemente y por tanto tiempo que llegaron a creer que estaban totalmente comprometidos a hacerlo incluso cuando políticas particulares correspondieran muy poco a normas u objetivos democráticos”: Thomas Carothers, *In the Name of Democracy. US Policy Toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, 1991, p. x.

Gran Bretaña era democrática en 1914, pero apoyaba a un dictador autoritario, Huerta; Eisenhower era ciertamente un demócrata con "d" minúscula, pero eso no lo detuvo para derrocar a Arbenz en 1954. Los atenienses inventaron la democracia, pero su ultimátum a los melianos fue una muestra de *realpolitik* y de *force majeure* como se ha escrito.<sup>79</sup> Esta disyunción entre política interna y externa se deriva de dos factores (si no es que más). Primero, por lo menos hasta muy recientemente, no era ampliamente asumido que los mismos principios universales gobernarán a todos los pueblos; de esta manera, la democracia no era necesariamente exportable y los "bárbaros" extranjeros y "las razas inferiores sin ley" no podían esperar el mismo trato que los conciudadanos respetables. Estas actitudes –generalmente influidas por el racismo– eran rampantes en el periodo de estudio.<sup>80</sup> Hacia finales del siglo xx se han debilitado: presenciamos la descolonización, la "tercera ola" de la democratización y, más recientemente, la adhesión a un discurso de derechos humanos que no admite la existencia de barreras nacionales o pueblos escogidos. En la práctica, desde luego, la universalidad está lejos alcanzarse: Estados Unidos no trata a sus presos de la misma forma en que trata a los extranjeros en el Campo Delta; no ha marchado sobre Riyadh para implementar la democracia y la libertad como lo ha hecho (supuestamente) en Bagdad. Segundo, como lo mencioné anteriormente, el salto de la política interna, que por lo menos en Estados Unidos y Gran Bretaña, está gobernada por un Estado efectivo y el estado de derecho, al reino externo de las relaciones internacionales –"la anarquía internacional" de C. Lowes Dickinson<sup>81</sup>– no puede realizarse cargando todo el bagaje de la "cultura política" interna: no necesariamente porque los extranjeros sean inherentemente bárbaros, sino porque el sistema internacional no es el sistema político interno en grande. No existe un Estado global efectivo y el estado (internacional) de derecho es mucho más débil. Incluso si –y éste es un "si" enorme– los estadistas buscan honesta y consistentemente traducir

<sup>79</sup>La línea más impactante dice: "ustedes saben tan bien como nosotros que, cuando estos asuntos son discutidos por gente práctica, el estándar de justicia depende de la igualdad de poder para obligar y que de hecho el fuerte hace lo que tiene la capacidad de hacer y el débil acepta lo que tiene que aceptar": Tucídides, *History of The Peloponnesian War* (traducción, Rex Warner, Harmondsworth, 1972), p. 402.

<sup>80</sup>Buenos (es decir, malos) ejemplos son proporcionados por Christopher Thorne, *Allies of a Kind. The US, Britain and the War against Japan, 1941-1945*, Londres, 1978.

<sup>81</sup>C. Lowes Dickinson, *The International Anarchy*, Londres, 1926; cfr. Hollis y Smith, *Explaining and Understanding*, p. 102. Bull argumenta a favor de una "sociedad internacional" gobernada por reglas, pero reconoce que tales principios y prácticas grocianas son "precarios": *The Anarchical Society*, pp. 24-42.

sus principios democráticos internos en políticas exteriores democráticas, podrían frustrarse por el ambiente internacional hostil. Los pacificadores pueden fracasar en conseguir la paz, así como los problemáticos pueden fallar en crear problemas.<sup>82</sup> Los motivos individuales están enjaulados y son distorsionados por restricciones estructurales.

Me parece que la única área y el único sentido en el que la "relación especial" verdaderamente "funciona" –es decir, tiene peso y poder de explicación– es en el sentido fenomenológico referido más arriba. Así como la brujería y la astrología importan y pueden explicar eventos, sencillamente porque la gente creía en ellas, así la creencia en las "relaciones especiales" también ha importado –en ocasiones– porque la gente (principalmente los políticos) creía en ellas, aun cuando dicha creencia fuera una falsa ilusión. Y ahí donde han ido los políticos, distribuyendo cartas y memorandos, pronto los han seguido los historiadores diplomáticos. Estos políticos, me da la impresión, han estado en su mayoría del lado británico.<sup>83</sup> Churchill (el primer gran arquitecto de la "relación especial"), Bevin, MacMillan, Thatcher y Blair,<sup>84</sup> entre otros, buscaron promover la "relación especial" como medio de compensar la decadencia del poder británico, de tener "un asiento en la mesa principal", de "golpear por encima de su peso", de "jugar a los griegos frente a los romanos estadounidenses", de combinar "dinero (estadounidense) y cerebro (británico)", de "abrazarlos estrechamente" (a medida que uno recita la lista de racionalizaciones, reificaciones, y romanticismos la dimensión de la falsa ilusión se hace sentir).<sup>85</sup> Como Canning, allá en los tiempos en los que Gran Bretaña era realmente una gran potencia, estos

<sup>82</sup>La observación de Waltz, citada por Hollis y Smith, *Explaining and Understanding*, p. 106.

<sup>83</sup>Watt, "Introduction", p. 7; Howard, "Afterword", p. 387 ("era una visión compartida por muchos ingleses... pero curiosamente por pocos estadounidenses"). Pero cfr. Peter Hennessy y Caroline Anstey, *Moneybags and Brains. The Anglo-American Special Relationship since 1945*, Glasgow, 1990, pp. 15-16.

<sup>84</sup>Pero no, por ejemplo, Neville Chamberlain o Edward Heath.

<sup>85</sup>Para estas recurrentes y tediosas figuras retóricas, véase Hennessy y Antsey, *Moneybags and Brains*, p. 2 (donde Hennessy aventura la notable declaración de que "la política exterior se trata de pegar por encima de tu peso en el mundo": algo que los alemanes y los japoneses no parecen haber notado); Richard C. Gardner, "Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective", en Louis y Bull, *The "Special Relationship"*, p. 185 (que da la versión completa del ripio "dinero y cerebros"); nota 51; Riddell, *Hugging Them Close*, Braithwaite. "End of the affair", p. 22, ofrece quizá la mejor descripción: "para los británicos (la relación especial) es un consuelo emocional para una potencia en decadencia". Desde luego debemos reconocer que los estadounidenses han producido sus propias y muy apreciadas figuras retóricas ("el occidente", el "mundo libre", quizá incluso "la coalición"). Pero la "relación especial" no ha sido una de ellas generalmente.

líderes contemporáneos buscaron "involucrar al Nuevo Mundo para restablecer el equilibrio del Viejo".<sup>86</sup> Así, el concepto de "relación especial" fue principalmente "una construcción británica", una parte de la "terminología de Whitehall", un mecanismo compensatorio para los "perdedores británicos".<sup>87</sup> Por su parte, los estadounidenses fueron sumamente pragmáticos al respecto; con algunas excepciones –principalmente de miembros de la generación de guerra– trataron la "relación especial" como una figura retórica útil cuando la ayuda británica era requerida o cuando era necesario calmar las susceptibilidades británicas; pero sería difícil encontrar casos donde la "relación especial" hubiera estado por encima de consideraciones básicas del interés nacional estadounidense.<sup>88</sup> Algunos estadounidenses retrocedían ante la sola mención del término; algunos ni siquiera se tomaban muy en serio las susceptibilidades británicas.<sup>89</sup> De tal forma que la noción de la relación especial sirvió principalmente para gratificar los egos británicos y para compensar –por lo menos de manera psicológica– su decadencia. Lo que es notable es que, a pesar de los pobres rendimientos y de los desaires recurrentes (la convertibilidad de la libra esterlina, Palestina, Suez, Skybolt, Vietnam, Granada...), los británicos han regresado –como un perro a su vómito– a su querida "relación especial" y han seguido basando, más recientemente en Iraq,<sup>90</sup> decisiones importantes en sus débiles cimientos.

<sup>86</sup>Wendy Hinde, *George Canning*, Londres, 1973, p. 368.

<sup>87</sup>Danchev, *On Specialness*, pp. ix, 3; Neustadt, *Alliance Politics*, p. 3; Dumbrell, *A Special Relationship*, p. 8.

<sup>88</sup>Peter Hennessy oportunamente sugiere: "al final, la única manera de poner a prueba la relación especial es preguntar si alguna vez permitió a los británicos convencer a los estadounidenses de hacer algo que éstos no querían hacer y no hubieran hecho sino fuera por la «relación especial»; a lo que Robert Cecil, antiguo primer secretario en la Embajada Británica en Washington, contesta: «no creo que haya habido tal ocasión»": Hennessy y Antsey, *Moneybags and Brains*, pp. 3-4. De la misma manera Braithwaite, "End of the affair", p. 20: "el tráfico es en un solo sentido. Los estadounidenses raramente se han adaptado para complacer a los británicos".

<sup>89</sup>En particular, Dean Acheson Danchev, *On Specialness*, pp. 2 y 90. Robert M. Hathaway, *Ambiguous Partnership. Britain and America, 1944-1947*, Nueva York, 1981, pp. 5-6, relata la "asombrosa... informalidad" y "el trato caballeroso" que caracterizó al comportamiento de Estados Unidos hacia los británicos en el periodo inmediato posterior a la guerra; Alistar Buchan, "Mothers and Daughters (or Greeks and Romans)", en William P. Bundy (ed.), *Two Hundred Years of American Foreign Policy*, Nueva York, 1977, p. 60, describe a LBJ apretando "brutalmente" las tuercas financieras a Harold Wilson en torno a Vietnam.

<sup>90</sup>Esto no es completamente sorprendente ya que, como Danchev señala, *On Specialness*, p. 160, "la relación especial tradicionalmente se ha robustecido en tiempos de guerra". También es interesante señalar que el 21 de septiembre de 2001 el presidente Bush, dirigiéndose al Congreso, dio la bienvenida al primer ministro Blair con las proféticas palabras, "Estados Unidos no tiene un amigo más verdadero que Gran Bretaña. De nueva cuenta estamos juntos en una gran causa."

Regularmente desestimada –como una falsa ilusión, un atavismo, un vestigio anacrónico de la década de 1940– la “relación especial” parece incapaz de hacer una salida final y decorosa. Ha tenido, señala Peter Hennessy, “más reapariciones que Frank Sinatra”.<sup>91</sup>

Me he concentrado, quizá excesivamente, en el caso anglo-estadounidense porque es ahí donde se puede ver la existencia de una relación especial, en toda su delicadeza. Si regresamos a México, no encontramos reivindicaciones de una relación especial. En cambio, vemos una relación antagónica y sospechosa, mutando gradualmente hacia un entendimiento cauteloso pero efectivo.<sup>92</sup> Así, las relaciones diplomáticas mexicano-estadounidenses son interesantes hasta 1938 –fecha de la expropiación petrolera– o, con apuros hasta 1945, cuando finalizó la colaboración de guerra. A pesar de que la relación bilateral siguió siendo extremadamente *importante* para México, la diplomacia bilateral se fue haciendo menos *interesante*,<sup>93</sup> por lo menos en el sentido del proverbio chino: “que puedas vivir en tiempos interesantes”.

La diplomacia se hizo más rutinaria, más preocupada por las cuestiones mundanas –pero importantes– de migración, control fronterizo e integración económica. Se podría decir que la diplomacia mexicano-estadounidense ha sido exitosa precisamente porque no ha sido interesante (en el sentido chino): ha evitado conflictos (salvo en algunos casos, por ejemplo, alrededor de la política exterior disidente de Echeverría) y ha mantenido la relación bilateral en un punto estable.

Claramente, este resultado no puede ser atribuido a una herencia cultural común que sustenta a una acogedora “relación especial”. La omniabaricante categoría “occidental” de Huntington difícilmente ayuda, dado que Estados Unidos ha mantenido un fuerte antagonismo con su segundo vecino latinoamericano más cercano, Cuba.<sup>94</sup> El cambio de confrontación a coope-

<sup>91</sup>Hennessy y Antsey, *Moneybags and Brains*, p. ii.

<sup>92</sup>Howard F. Cline, *The United States and México*, Nueva York, 1965, a pesar de no ser nuevo, sigue siendo un útil repaso general de esta transición.

<sup>93</sup>Watt, “Introduction”, p. 13, piensa lo mismo respecto a las relaciones británico-estadounidenses que, él dice, “desde la década de 1970... han dejado de ser... muy interesantes”. Watt estaba escribiendo a mediados de la década de 1980; quizá eventos recientes pueden servir para matizar su opinión.

<sup>94</sup>Louis A. Pérez Jr., *On Becoming Cuban: Identity, Nationality and Culture*, Chapel Hill, 1999 es un compendioso estudio cultural que plantea un antagonismo fundamental entre Estados Unidos y Cuba, que tiene su origen en las actitudes cubanas. Comparto la admiración de Jorge I. Domínguez por el libro, pero también su escepticismo respecto a la base “cultural” de la hostilidad cubano-estadounidense: véase “Culture: Is It the Key to the Troubles in US-Cuban Relations?”, *Diplomatic History*, 25.3 (2001): 511-516.

ración –un cambio que abarcó como mucho una generación, de la década de los veinte a la de los cuarenta– no obedeció a ninguna lógica cultural (después de todo, la “cultura” no se transforma rápidamente; y existe escasa evidencia de que durante este periodo México o Estados Unidos hayan cambiado –de acuerdo con criterios básicos de “cultura”– de manera tal que la relación bilateral se viera fundamentalmente afectada). A pesar del anticlericalismo oficial México se mantuvo predominantemente católico y –si se puede usar el término– “indoamericano”. El alfabetismo y la comunicación de masas avanzaron y el Estado revolucionario buscó –con algún éxito, aunque no tanto como frecuentemente se imagina<sup>95</sup> inculcar nociones de nacionalismo revolucionario, incluso de socialismo y de antiimperialismo. Algunos historiadores de México han hecho hincapié en la profunda importancia del nacionalismo revolucionario e incluso xenofobia que, apareciendo en escena durante la revolución armada, alcanzó un cierto grado de institucionalización en las décadas de 1920 y de 1930. Desde una perspectiva culturalista, estas tendencias hubieran generado un conflicto creciente entre Estados Unidos y México. De hecho, la xenofobia de la revolución (en tanto haya afectado a los estadounidenses) fue bastante limitada y ha sido muy exagerada; y, desde finales de los años veinte, México y Estados Unidos vivieron un proceso de distensión. De hecho, la fase más radical, nacionalista y “socialista” de la revolución institucional –la Presidencia de Cárdenas (1934-1940)– se caracterizó por una mejoría en la relación, que allanó el camino hacia una colaboración aún más cercana en tiempos de guerra en la década de 1940 (cuando Cárdenas ostentaba el cargo de ministro de Guerra).<sup>96</sup>

La mecánica de este proceso tenía poco que ver con la “cultura” y nada que ver con “relaciones especiales”. La política exterior mexicana era conducida por una pequeña élite que, mientras tenía un agudo interés en proteger la soberanía nacional e impulsar el desarrollo económico, no estaba buscando una lucha con Estados Unidos. Al contrario, buscaba desesperadamente evitar cualquier lucha; y, desde finales de los años veinte, el gobierno de Estados Unidos pensaba en general de la misma manera. La élite política mexicana era en general competente y, comparado con otros ministerios mexicanos, la Secretaría de Relaciones Exteriores era bastante profesio-

<sup>95</sup>Alan Knight, “The Rise and Fall of the Myth of the Mexican Revolution”, que aparecerá próximamente en un libro editado por William Beezley.

<sup>96</sup>Véase Stephen R. Niblo, *War, Diplomacy, and Development. The United States and Mexico, 1938-1954*, Wilmington, Del., 1995.

nal, incluso "tecnócrata".<sup>97</sup> Si bien debían ser cuidadosos de no ofender sensibilidades nacionalistas (por ejemplo, ninguna base militar estadounidense se permitió en suelo mexicano), no jugaban para la platea. Salvo en esas ocasiones relativamente raras en las que surgió alguna crisis –por ejemplo, con la nacionalización del petróleo en marzo de 1938–<sup>98</sup> la política exterior estaba efectivamente aislada de la opinión pública (en este sentido, quizá, los mexicanos se parecen más a los británicos que a los estadounidenses). El asunto de política exterior que, desde mi perspectiva, levantó mayor controversia pública durante el periodo de entre guerras no tenía nada que ver con Estados Unidos: era la guerra civil española. En cuanto a la opinión pública en general –"el amplio punto de contacto entre las dos sociedades" en palabras de Michael Howard–<sup>99</sup> no era virulentamente antiestadounidense. Los mexicanos estaban muy conscientes de las diferencias "culturales" que los separaban de los gringos; quizá aún más de las diferencias materiales. Se unían en torno a la bandera en tiempos de crisis nacionales, al igual que lo hacían sus vecinos estadounidenses. Ningún mexicano presumía de una "relación especial" con Estados Unidos: tal noción hubiera parecido sin sentido. El viejo dicho de Porfirio Díaz –"pobre México, tan lejos de Dios, tan cerca de Estados Unidos"– sonaba verdadero pero, como muchos dichos, expresaba más un hecho que un mal corregible. Sospecho que Díaz (y otros mexicanos) lo decían con una sonrisa irónica más que con el puño en alto. Asimismo, la proximidad a Estados Unidos trajo, primero, una oleada de inversión directa y, después de 1910, olas sucesivas de migración mexicana hacia "el norte". El creciente contacto con Estados Unidos ni antagonizó ni americanizó a los mexicanos como frecuentemente se cree.<sup>100</sup> La fami-

<sup>97</sup>Friedrich E. Schuler, *Mexico Between Hitler and Roosevelt. Mexican Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas*, Albuquerque, 1998, pp. 11, 14-15.

<sup>98</sup>Alan Knight, "The Politics of the Expropriation", en Jonathan C. Brown y Alan Knight (eds.), *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century*, Austin, 1992, pp. 90-128.

<sup>99</sup>Howard, "Afterword", p. 389.

<sup>100</sup>Desde luego, los migrantes mexicanos de segunda y tercera generación que residen en Estados Unidos sí sufren un proceso de aculturación y "americanización". Sin embargo, muchos migrantes también regresan a México o, mientras residen en Estados Unidos, mantienen un contacto íntimo e influyente con sus comunidades de origen (de ahí el crecimiento de redes "transnacionales", que ha sido facilitado por una comunicación más barata y fácil; y los esfuerzos del gobierno mexicano para llegar a los mexicanos en Estados Unidos, incluso con la promesa del derecho al voto). Las nociones de una asimilación bilateral unilinear (mexicanos convirtiéndose en estadounidenses) también son cuestionadas por el nuevo indigenismo –es decir, nuevas declaraciones de identidad india (e.g., mixteca)– por parte de los migrantes en Estados Unidos (e.g., Los Ángeles): un fenómeno que nos recuerda que, como en la Europa contemporánea, la migración masiva y la "globalización", a la vez que promueven el cosmopolitismo y borran algunas fronteras nacionales, pueden también reforzar las identidades subnacionales (regionales, étnicas).

liaridad alimentó no el desprecio, sino una capacidad de sentido común para extraer los beneficios que la relación asimétrica ofrece. El cambio –la distensión en particular– resultó no de transformaciones culturales, sino de tendencias políticas y económicas que fueron en parte planeadas y en parte fortuitas: la consolidación del Estado revolucionario (al cual se tuvo que ajustar Estados Unidos); el agotamiento de políticas más radicales hacia el fin de la década de 1930 (que tenía que ver más con procesos internos mexicanos que con cualquier presión estadounidense); y las dinámicas de la economía política global (la depresión, la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría) que, ya sea planeadas o sin propósito, no estuvieron guiadas por una causalidad cultural.<sup>101</sup>

De esta manera, los mexicanos –esto es, los mexicanos que controlaban la política exterior y lo hacían de una forma “relativamente autónoma” respecto a la política interna– no concebían su relación con Estados Unidos como algo “especial” de la forma en que sus contrapartes británicas lo hacían. En este sentido, los políticos mexicanos estaban a la par que sus conciudadanos. (No se podría decir lo mismo, por ejemplo, de las políticas anticlericales.) La relación bilateral fue, desde luego, crucial para el desarrollo económico y la estabilidad política de México; y podemos hipotetizar que, con el tiempo y con entrenamiento, los mexicanos se volvieron adeptos a leer las entrañas de la bestia estadounidense y desplegaron su limitado poder de negociación al máximo. Así, en 1913 encontramos a Luis Cabrera seduciendo al presidente Wilson con su representación de una revolución popular y democrática, encabezada por los aptamente llamados “constitucionalistas”.<sup>102</sup> Una década después, vemos a Obregón cerrando el “acuerdo de caballeros” de los tratados de Bucareli y a Calles estableciendo una relación mutuamente beneficiosa con el embajador Morrow. Y una década después, los cardenistas como Ramón Beteta enfatizaban con un efecto positivo, los paralelos entre el programa reformista mexicano –objeto de una fuerte hostilidad corporativa– con el Nuevo Trato de Franklin Delano Roosevelt.

<sup>101</sup>El trabajo de Seth Fein ilustra bien la forma en que el gobierno de Estados Unidos usó la “cultura” como un medio para defender sus intereses nacionales en México durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría; pero también muestra que los “consumidores” mexicanos discriminaban su consumo y que las nociones crudas de “imperialismo cultural”, que tiende a asumir una aculturación general y en un solo sentido, no funcionan muy bien: véase su ensayo en Gilbert M. Joseph, Catherine C. LeGrand y Ricardo Salvatore (eds.), *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of US-Latin American Relations* (Durham, 1998).

<sup>102</sup>Alan Knight, *The Mexican Revolution*, vol. 2, *Counter-Revolution and Reconstruction*, Cambridge, 1986, pp. 139-140.

El cabildeo generoso que acompañó la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la década de 1990, si bien novedoso en su escala y profesionalismo, tuvo muchos precedentes. La diplomacia mexicana era práctica, terca, algunas veces ingeniosa y, en general, bastante exitosa. Triunfó, en parte, porque *no* sucumbió al canto de las sirenas de las "relaciones especiales", no buscó "golpear arriba de su peso" y no inventó analogías fantasiosas con la antigüedad clásica. En cambio, tuvo objetivos limitados pero claros (especialmente la defensa de la soberanía mexicana y la promoción del desarrollo económico) y se aferró a ellos. Aunque era un régimen revolucionario, el PNR/PRM/PRI usualmente siguió una política exterior caracterizada por la *Realpolitik*, especialmente en lo que se refiere a Estados Unidos.<sup>103</sup> Es cierto, México promovió e invocó ciertos principios: la Doctrina Calvo (incorporada en la Constitución de 1917) que negaba a las compañías extranjeras derechos extraterritoriales;<sup>104</sup> y la Doctrina Estrada (1930) que buscó evitar el uso del (no) reconocimiento diplomático como un arma en contra de regímenes supuestamente indeseables, por ejemplo, aquellos que habían llegado al poder por medio de una revolución, como la mexicana.<sup>105</sup> Pero en la práctica México, al igual que Estados Unidos, no se adhirió consistentemente a los grandes principios que enunciaba: en el caso clave de la guerra civil española la Doctrina Estrada (que hubiera prescrito el reconocimiento del régimen de Franco) salió por la ventana y ninguna casuística pudo encontrarla.<sup>106</sup> Los principios estaban bien y, como en el caso de la Doctrina Estrada, eran usualmente funcionales para los intereses de México; pero cuando los principios chocaban con imperativos políticos (en

<sup>103</sup>México algunas veces siguió una política exterior que era ostensiblemente revolucionaria –por ejemplo, con su apoyo a Sandino y a los liberales nicaragüenses en la década de 1920– o conscientemente progresista, *e.g.*, el apoyo de Cárdenas a la República española en la década de 1930. Sin embargo, hacia Estados Unidos prevaleció la *Realpolitik*. Es más, mientras una política progresista como la de Cárdenas, podía ser compatible con buenas relaciones (de *Realpolitik*) con Estados Unidos, una política revolucionaria usualmente no lo era; y, a finales de la década de 1920, Calles tomó claramente la decisión de abandonar a Sandino en beneficio de una mejor relación con Estados Unidos (véase Jurgen Buchenau, *In The Shadow of the Giant. The Making of Mexico's Central American Policy, 1876-1930*, Tuscaloosa, 1996, cap. 7. También es posible que la política mexicana hacia Centroamérica, aunque en parte motivada por razones ideológicas, también sirvió como una carta de negociación en las prolongadas disputas con Estados Unidos –alrededor de petróleo, tierras, deudas y religión– que amargaron esos años.

<sup>104</sup>Berta Ulloa, *Historia de la Revolución mexicana, 1914-1917. La Constitución de 1917*, México, 1983, pp. 114, 157.

<sup>105</sup>Schuler, *Mexico Between Hitler and Roosevelt*, p. 11.

<sup>106</sup>Lois Elwyn Smith, *Mexico and the Spanish Republicans*, Berkeley, 1955, pp. 178-179, 2002-2005.

el caso español, el apoyo del gobierno de Cárdenas a la República), se les comprometía.<sup>107</sup>

Mientras tanto, Estados Unidos tenía un interés creado –impuesto por la geografía más que por la cultura– para llegar acuerdos con su vecino “revolucionario” en el sur; y enfrentaba mayores amenazas y distracciones en otros lados (de esta forma, los mexicanos gozaban de una ventaja comparativa en su diplomacia: podían poner casi todos sus huevos en una canasta; los estadounidenses tenían tantas canastas que perdían la concentración y algunos huevos se rompían). En todo caso, hacia la década de 1950 se había establecido una relación relativamente sólida.<sup>108</sup>

En este punto –alrededor de 1950– el régimen mexicano entró en un periodo de relativa estabilidad y crecimiento, basado en políticas bastante conservadoras y en sus buenas relaciones con Estados Unidos; la era revolucionaria llegó a su fin y, con ella, las tensiones entre Estados Unidos y México que han sido el foco de este análisis y la base de mi comparación con la relación anglo-estadounidense. Pero una incursión final a terrenos recientes es muy tentadora. Durante la década de 1990 se estableció una relación mexicano-estadounidense incluso más cercana, especialmente respecto a la integración económica y en gran medida a instancias de los mexicanos. Como el primer ministro Blair, el presidente Salinas quería “abrazarlos estrechamente”. Desde luego, Salinas buscó un abrazo económico y no geopolítico. En la lógica del proyecto neoliberal de Salinas esto tenía sentido. Después de todo, la amenaza de una intervención armada estadounidense había desaparecido hacía mucho; desde que el viejo modelo de desarrollo hacia adentro se deshizo en la década de 1980, la mayor vulnerabilidad de México era económica. México necesitaba un acceso confiable al mercado estadounidense (incluyendo al mercado de capitales). El TLCAN ofreció un camino para garantizar este acceso y para defenderse en contra de los caprichos en la toma de decisiones estadounidense (en retrospectiva, el argumento tiene aún más sentido). De nuevo, la política fue conducida por élites profesionales, relativamente aisladas de la opinión pública. Esa

<sup>107</sup>Al contrario de la Doctrina Estrada, la Doctrina Calvo se mantuvo intacta ya que México siguió siendo anfitrión de inversión extranjera directa y no exportaba capital de esta manera; la negación de derechos extraterritoriales fue, por lo tanto, un camino de un solo sentido donde coincidían los principios y el interés propio. Desde luego que recientemente México ha adquirido activos en el extranjero, particularmente en Estados Unidos, así que uno podría esperar una actitud más matizada en lo que se refiere a los derechos de propiedad, si y cuando parezcan amenazados.

<sup>108</sup>Cline, *The US and Mexico*, p. 388.

opinión estaba dividida y se mantiene así.<sup>109</sup> Los críticos sostenían que los tecnócratas neoliberales de Salinas habían vendido al país –especialmente a los campesinos– y habían sacrificado la soberanía mexicana en el altar del dogma económico. No ayudó mucho el hecho de que muchos de estos tecnócratas habían sido formados en Estados Unidos, que cacarearan contentos sus títulos doctorales del Ivy League y, en algunos casos, fueran corruptos o incompetentes o ambos. Con la aguda recesión de 1995 –producto, dicen muchos, de la corrupción, la incompetencia o ambas– las promesas neoliberales de los estándares de vida del primer mundo sonaron falsas. Quizá el “abrazarlos estrechamente” no había sido tan buena idea. Quizá la búsqueda mexicana de la prosperidad económica en la década de 1990 fue tan ilusoria como lo fue la búsqueda de Gran Bretaña de poder geopolítico en la década de 1940. George W. Bush, al tomar posesión, habló de una “relación especial” con México y se reunió rápidamente con el presidente Fox; pero las expectativas renovadas mexicanas fueron pronto defraudadas.

Es muy pronto para decir si en los albores del siglo XXI la noción de una “relación especial” mexicano-estadounidense se ha establecido de forma duradera. Si es así, es una cosa reciente. Durante la mayor parte del siglo XX –el periodo que he investigado– sin duda ha sido una relación crucial para México y, quizá crecientemente, una relación importante para Estados Unidos. Dado que las placas tectónicas se mueven lentamente y el tiempo geológico avanza de forma imperceptible, la contigüidad espacial sigue siendo permanente e ineluctable. La frontera no va a desaparecer (a menos que la integración progresiva la borre, lo cual parece poco probable durante nuestro tiempo de vida).<sup>110</sup> Pero los mexicanos no han ido por ahí haciendo

<sup>109</sup>Una encuesta realizada poco tiempo después de la entrada en vigor del TLCAN mostró que cerca de la mitad de la población (49 por ciento) lo aprobaba, mientras que un 11 por ciento “lo aprobaba en parte”; 25 por ciento estaba en contra y 6 por ciento era indiferente. La aprobación tiende a correlacionarse positivamente con la juventud y (especialmente con la educación. Los dos partidos que han tenido presidentes en el periodo del TLCAN –el PRI y el PAN– difirieron poco (los votantes del partido de izquierda, el PRD, eran algo menos favorables al TLCAN, pero de todas formas favorables en una proporción de 52 a 30): véase Ulises Beltrán *et al.*, *Los mexicanos de los noventa*, México, 1996, p. 153. Hay evidencia de que el apoyo subsiguiente al TLCAN ha fluctuado con el ciclo económico, así su popularidad disminuyó con la recesión de 1995. Lo que es claro es que no ha existido una oleada masiva de oposición visceral; la revuelta del EZLN en enero de 1994 atacó al TLCAN, pero el EZLN no tiene un apoyo mayoritario entre los mexicanos y muchos de sus simpatizantes están motivados por asuntos distintos al TLCAN.

<sup>110</sup>La noción de “Mexamérica” –una amplia franja territorial que abarca toda la frontera política y muestra rasgos híbridos (¿pochos?)– se ha puesto de moda en los últimos años. Ciertamente las transacciones –culturales y comerciales– a lo largo de la frontera han crecido

alarde de lo "especial" de su relación con el coloso del norte: es un hecho con el que se debe vivir, no un lazo histórico-cultural para hiperbolizar. Al revés que los británicos, con su persistente delirio de grandeza,<sup>111</sup> los mexicanos de forma callada y competente sacaron el mayor provecho de su relación bilateral con Estados Unidos, alejando las amenazas (geopolíticas) y extrayendo ventajas (económicas) donde pudieron. La relación resultante, si menos especial que la de los británicos, fue quizá más exitosa en la defensa del interés nacional.

---

en intensidad, mientras que la migración ha "mexicanizado" algunas regiones como, por ejemplo, el valle bajo del Río Bravo que ya tiene una fuerte presencia mexicana. Sin embargo, la frontera política no da señales de desaparecer: al contrario de la Unión Europea, el TLCAN no permite el libre movimiento de mano de obra; y las exigencias de la "seguridad interna" de Estados Unidos han servido para fortalecer el control de la frontera e impedir la movilidad. Asimismo, como uno de los mejores estudios fronterizos muestra, la integración no necesariamente socava las "identidades" nacionales y subnacionales (regionales); estas últimas siguen siendo complejas, múltiples, y resistentes a simples progresiones unilineares: Pablo Vila, *Crossing Borders, Reinforcing Borders*, Austin, 2000.

<sup>111</sup>Alistair Buchan se refiere al "autoengaño" británico; Dumbrell a la "pomposidad e irrealismo" británico: Buchan. "Mothers and Daughters", p. 57; Dumbrell, *A Special Relationship*, p. 13.

# Historias paralelas

De la Independencia a la  
Segunda Guerra Mundial

# La relación anglo-estadounidense de la Independencia a la Segunda Guerra Mundial: patrones emergentes de cooperación y respeto a través del realismo\*

Duncan Wood

LOS ANTECEDENTES históricos de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Gran Bretaña en el siglo XIX indicaban que la relación sería cualquier cosa menos "especial" en el sentido de la palabra hoy en día. Una asociación que se mecía entre la enemistad y la conveniencia, sólo era sobresaliente por la regularidad de las interacciones, como es costumbre entre dos grandes poderes. De hecho, fue sólo con el surgimiento de intereses geopolíticos comunes y el reconocimiento de las limitaciones de cada Estado, que se comenzó lenta pero progresivamente a abrir el camino hacia una sociedad y amistad en el sistema internacional.

El tratar de encapsular la construcción de una relación durante un periodo de 148 años en un corto ensayo, presenta sus propios desafíos. Al intentar hacerlo he llegado a descubrir un periodo clave. No es el periodo frecuentemente citado de la entreguerra y los años de guerra, sino la segunda mitad del siglo XIX cuando a cada lado del Atlántico se desarrolló, primero de mala gana y después de forma subconsciente, un respeto hacia el otro. Esto no quiere decir que la entreguerra y las experiencias de la guerra no fueron esenciales para definir lo "especial" de la relación. Pero la modesta hipótesis de este trabajo es que el respeto surgió después de décadas de lucha y de darse cuenta progresivamente de la utilidad del otro; dicho respeto fue la condición *sine qua non* para la posterior amistad y relación especial entre Estados Unidos y Gran Bretaña. Desde mi punto de vista, ésta es la lección más relevante al hacer una comparación con la relación México-Estados Unidos: respeto y utilidad, junto con metas comunes me parecen esenciales para que la relación madure.

Este ensayo adopta un enfoque primordialmente realista para analizar la relación anglo-estadounidense en el siglo XIX y principios del XX, retomando los conceptos de liderazgo, hegemonía y equilibrio de poder. Las consideraciones de poder e interés son centrales en la historia de la relación, como lo son los cambios en la distribución de poder en el sistema internacional. Al

\*Traducido del inglés por Franklin Dumser y Natalia Saltalamacchia Ziccardi.

mismo tiempo, sin embargo, se debe reservar un lugar para las actividades de individuos clave, ya que diplomáticos y jefes de gobierno jugaron un importante papel en definir los altibajos de las relaciones bilaterales. Aunque esta combinación de dos niveles de análisis corre el riesgo de crear cierta confusión metodológica, es esencial para descubrir la naturaleza compleja de una relación naciente que estaba en flujo casi constante.

Aunque frecuentemente se habla de los lazos de sangre, idioma y cultura para describir la cercanía entre Gran Bretaña y Estados Unidos, dichos elementos fueron muchas veces factor de tensión más que de conciliación. Es decir, los británicos utilizaron la idea de lo oprobioso que resultaría un "conflicto fraternal" no sólo como pretexto para el apaciguamiento, sino también en ocasiones para fortalecer posiciones intransigentes en las negociaciones con Estados Unidos.

Las personalidades y las figuras centrales en el gobierno jugaron un papel clave y una influencia significativa en la naturaleza de las interacciones entre los dos países. Las preferencias de los partidos políticos también contribuyeron al estado general de la relación durante este periodo. Pero igualmente interesante es la posición de la opinión pública y los líderes de opinión como, por ejemplo, los principales periódicos. Aunque la importancia de este factor particular puede ser discutida en términos de su influencia real sobre los resultados es, sin embargo, un elemento a tomar en cuenta para entender la construcción de las relaciones bilaterales en el siglo XIX.

El ensayo examina cuatro periodos en las relaciones anglo-americanas. En cada uno encontramos eventos e interacciones que, vistos desde una perspectiva histórica, aparecen como esenciales para definir las bases del respeto mutuo que emergería a finales del siglo XIX y, por lo tanto, de la amistad que surgió en el siglo XX. El primer periodo, el más extenso, explora la relación desde la Independencia hasta la primera mitad del siglo XIX y repara en la normalización de las relaciones bilaterales que se llevó a cabo. Normalización, por supuesto, es una palabra algo subjetiva que aquí significa el "deshielo" gradual de las relaciones que dio paso a una actitud británica hacia Estados Unidos basada en intereses y pragmatismo, en vez de simple enemistad.

El segundo periodo, de 1840 al final de la guerra civil norteamericana, demuestra el surgimiento de un enfoque verdaderamente basado en intereses del gobierno británico hacia Estados Unidos. Al mismo tiempo, sin embargo, la opinión pública y las preferencias de la élite deben tomarse en cuenta.

El tercer periodo, que abarca desde 1867 a 1915, muestra la gradual aceptación por parte de Gran Bretaña de Estados Unidos como participante en igualdad de condiciones en los asuntos globales, un participante que tenía el útil propósito de estabilizar el hemisferio occidental y el Pacífico, si bien a costa de los intereses territoriales británicos. Al dejar América a merced del Destino Manifiesto estadounidense, el gobierno británico liberó su política exterior de consideraciones "menores" y pudo concentrarse en la lucha por la hegemonía en Europa, en particular el Atlántico Norte y en su imperio oriental.

El cuarto y último periodo —entre 1918 y 1939— es interesante, entre otras cosas, por la identidad de los actores principales. En este periodo, los gobiernos británico y estadounidense no sólo construyeron una relación de vital importancia para ambos, sino que actores secundarios como los gobernadores de los bancos centrales interactuaron de tal manera que demostraron la profunda afinidad que se había desarrollado entre dos países que compartían una visión "anglosajona" del mundo. Es en este momento que la "relación especial" comienza a surgir y que ambos países se ven como socios viables en la gobernanza y estabilización mundial. Dicho esto, es importante no sobreestimar la existencia de una relación especial antes de 1939, ya que hay evidencia clara de que el compromiso de Estados Unidos de ayudar a Gran Bretaña en su lucha contra el expansionismo alemán estaba lejos de ser algo seguro.

El surgimiento de la relación especial, por lo tanto, no debe verse en ningún momento como inevitable, ni como algo natural que surge de los lazos de sangre, idioma y cultura. De hecho lo que la historia muestra es que Estados Unidos y Gran Bretaña compartían muy poco más en común que cualesquiera otros dos estados en el sistema durante gran parte del periodo estudiado. Los choques casi constantes de intereses y la lucha eterna por la influencia en el continente americano, sugerían que los dos países saldrían del siglo XIX como enemigos y no como amigos. El que su relación se vea ahora como especial a ambos lados del Atlántico es un hecho sorprendente que se debe mucho a la coincidencia y al destino.

El reconocimiento por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña de que la otra nación era una fuerza a tomarse en cuenta, un aliado útil en política exterior, inversión y comercio, y no una amenaza significativa para el interés nacional, fue la base del proceso de acercamiento y fue fundamental para la naturaleza de la relación especial. Los funcionarios estadounidenses y británicos manifestaron un respeto creciente hacia el otro, el cual se basó en consideraciones de poder y utilidad y la conciencia de compartir intereses

comunes en el sistema internacional. El pragmatismo estadounidense tomó una forma fácilmente identificable: tomar lo que podía de los británicos, cuando podía hacerlo. El pragmatismo británico es un poco más difícil de definir. En esencia consistía en negociar la desaparición de privilegios e intereses británicos en el hemisferio occidental que sabía que no podía y, desde el punto de vista del interés nacional, no debía mantener en el largo plazo. Al "apaciguar" a los estadounidenses, involucrándolos simultáneamente en política exterior y comercio, y ocasionalmente defendiendo algunos temas clave, los británicos pudieron fortalecer los lazos trasatlánticos en el largo plazo. Además, Gran Bretaña protegió sus intereses comerciales en el hemisferio occidental mientras garantizaba que otras potencias europeas no se asentarían en la zona. El hecho de que Estados Unidos dominara el territorio y algunos mares de América y así previniera la expansión de la influencia de las potencias continentales europeas, permitió a los británicos enfocar sus esfuerzos en Asia y África. La liberación del poder naval británico fue fundamental en este proyecto. Es útil pensar en este trueque en los términos utilizados por Mearsheimer: "conceder poder por razones realistas".<sup>1</sup>

#### COMIENZOS VIOLENTOS: 1793 A 1840

La animosidad entre el nuevo gobierno de Estados Unidos de América y su ex metrópoli en los años posteriores a la guerra de Independencia no es quizá sorprendente pero dejó un efecto duradero en las relaciones bilaterales. La profunda sospecha y desconfianza definieron la relación por muchos años. La humillación de la mayor potencia económica del mundo a manos de su "hermanos" y el odio estadounidense permanente a la monarquía vista como tiranía, implicaron que relaciones más amistosas estuvieron fuera de discusión por más de 20 años. La amenaza de una confrontación militar, ya fuera en alta mar, la frontera canadiense o en Centroamérica dificultó cualquier acercamiento diplomático, pero no así el desarrollo de niveles crecientes de comercio e inversión entre ambos países. Una cierta esquizofrenia caracterizó, por tanto, la temprana construcción de lazos entre estas dos potencias soberanas.

<sup>1</sup>John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, Norton, 2001, p. 164.

Ya desde los años posteriores a la Independencia el gobierno británico había tomado un enfoque pragmático para tratar con los norteamericanos, entendiendo desde el principio que el costo de una campaña militar prolongada al otro lado del Atlántico pondría severamente en riesgo sus compromisos en otras partes y tendría un impacto negativo serio en su posición comercial. El primer ministro Pitt (el joven) buscó aliviar tensiones con los estadounidenses al reconocer el estatus soberano de Estados Unidos en la Paz de Versalles en 1783, y luego dirigió su atención a temas internos como la reforma a los ingresos gubernamentales y la consolidación de las ambiciones imperiales británicas en el sur de Asia. El inicio de las guerras revolucionarias francesas a 12 años de la conclusión de la revolución estadounidense le dieron a entender al gobierno que la Gran Bretaña debía resistir la expansión de estas ideas y de las fuerzas sociales a las que azuzaban, y que la mejor forma de hacerlo era concentrarse en mantener la estabilidad europea. La concentración en el viejo continente implicaba que el expansionismo estadounidense y el desafío que éste presentaba a las posesiones e intereses británicos en el hemisferio occidental sólo sería de importancia secundaria para el gobierno de Su Majestad.

Por tanto, cuando llegó el momento de enfrentar la amenaza de la Francia revolucionaria, los británicos no tuvieron dificultades en decidir entre sus intereses inmediatos en el Viejo Mundo y una relación aún inestable con Estados Unidos. Dentro de Estados Unidos, sin embargo, surgieron divisiones entre hamiltonianos y jeffersonianos sobre el tema de las relaciones con Gran Bretaña y las otras potencias europeas. Aunque la Francia revolucionaria era claramente la agresora, la renuencia a hermanar los intereses de Estados Unidos con los de Gran Bretaña después de la lucha de independencia, la preferencia por las repúblicas sobre las monarquías y la anterior alianza con Francia que había ayudado a sacar a los británicos de las colonias, se combinaron para complicar el debate sobre si era en el interés de la república norteamericana permanecer neutral u oponerse a Gran Bretaña. La preferencia del presidente Washington de mantener a la nación fuera de los asuntos del Viejo Mundo se puso en peligro, sin embargo, cuando el gobierno británico comenzó a marcar sus prioridades a costa de las sensibilidades norteamericanas. La captura de barcos graneros que iban a Francia se convirtió en una política oficial británica a comienzos de 1794 y esto incitó enorme insatisfacción, casi motines en Estados Unidos. Dado que no deseaba arriesgar una guerra con los británicos, Washington intentó resolver el asunto por medios diplomáticos, mandando al ministro John Jay a Gran Bretaña para negociar un acuerdo que protegiera a los

barcos estadounidenses. Esta demostración de diplomacia pragmática por parte del gobierno de George Washington, que negociaba desde una posición débil y terminó aceptando un resultado menos que óptimo en lo que se conoció como el Tratado de Jay, fue un elemento clave para evitar la guerra a mediados de la década de 1790.

Sin embargo, las guerras napoleónicas continuaron afectando la relación bilateral y la guerra de 1812 entre Estados Unidos y la Gran Bretaña surgió no sólo por disputas fronterizas y económicas relacionadas con la Norteamérica británica sino principalmente por la captura británica de barcos graneros estadounidenses dirigidos a Francia. En las islas británicas, la guerra provocó enorme malestar público ya que poderosos actores de la política y la prensa condenaron la traición perpetrada por su antigua colonia justo en un momento en el que Gran Bretaña no se lo podía permitir. La lucha por la hegemonía, que se desarrollaba en Europa desde el ascenso de Bonaparte, implicaba que Gran Bretaña mantendría sus ojos fijos en el continente. El que Estados Unidos escogiera este momento para atacar la Norteamérica británica se percibió en Gran Bretaña como un acto desleal que era incomprensible viniendo de una nación que compartía tantos lazos de sangre, idioma y cultura. Sin embargo, aunque esto marcó un punto bajo de la relación, produjo algunos resultados positivos para el futuro. Primero, la resolución de la guerra trajo la consolidación de la Norteamérica británica y poco a poco fue permeando la idea de que la unidad era esencial si se pretendía evitar una agresión estadounidense similar en el futuro. Segundo, el reconocimiento a ambos lados del Atlántico de un empate entre el poder naval británico y las fuerzas terrestres estadounidenses abrió paso a un respeto militar renuente. Las negociaciones entre ambos estados, primero en el Tratado de Gante en 1814 y luego en el acuerdo de control de armas Rush-Bagot de 1817, reflejaron el reconocimiento emergente de que las relaciones serían más provechosas sin la amenaza persistente de un conflicto total. El acuerdo Rush-Bagot fue particularmente significativo ya que marcó el comienzo de la legendaria "frontera no defendida más larga del mundo" que se ha vuelto tan simbólica en las relaciones Estados Unidos-Canadá. Entonces, en 1818, acordaron que la línea divisoria entre Estados Unidos y Canadá desde el Lago de los Bosques hasta las Rocallosas se fijaría en el paralelo 49 y que el territorio de Oregon, disputado hacía varios años, se abriría a nacionales de ambos países por un periodo de 10 años. Aunque disputas futuras surgirían sobre el territorio, esto demostró la disposición de cooperar en el dominio y colonización del continente.

Los años siguientes a la guerra de 1812 ilustraron cómo Gran Bretaña comenzaba a cambiar sus ambiciones imperiales. En vez de ver sus posesiones en América como una contribución valiosa a su prestigio y poder, un creciente número de políticos británicos comenzó a concebir a la Norteamérica británica, en particular, como una drena innecesaria al bolsillo público. Inicialmente esto se debió a que la prioridad era reestablecer la estabilidad en Europa continental después del caos y la destrucción de las guerras revolucionarias y napoleónicas. Pero este diagnóstico fue adquiriendo fuerza a lo largo del siglo a medida que los futuros canadienses fueron demandando mayor autonomía política, y las posesiones imperiales en el Oriente, particularmente la India, crecieron en importancia. En la relación bilateral entre Estados Unidos y la Gran Bretaña, el pragmatismo y la necesidad mutua llevaron a los dos estados a buscar una división cooperativa de Norteamérica a expensas de los poderes europeos. Como dice Brebner, "la partición anglo-americana de los antiguos imperios de Europa en el este, centro y oeste de Norteamérica se había prácticamente determinado desde 1821".<sup>2</sup>

Por supuesto, el ejemplo más importante de este interés común en el hemisferio, y el reconocimiento creciente de Estados Unidos como el poder regional dominante o hegemón, se dio con la enunciación de la Doctrina Monroe en 1823. Es del conocimiento general que el canciller británico George Canning fue quien primero propuso la idea a Estados Unidos de denunciar la ilegitimidad de la intervención europea en el continente, pero vale la pena considerar aquí las razones ya que éstas apuntan al creciente pragmatismo de la relación. Cuando las colonias españolas proclamaron su independencia en los primeros años del siglo XIX, Estados Unidos no dudó en reconocer su estatus soberano. La Gran Bretaña, por su parte, estaba en una situación más compleja. Para 1823 Francia había tomado el control militar de España y surgió el temor en los círculos gubernamentales británicos sobre la reacción de Francia al conflicto entre España y sus ex colonias. La primera consideración de Canning fue, por tanto, que "si Francia iba a controlar España, no debería también controlar las colonias españolas".<sup>3</sup> Así pues, retomando las ideas de su gran rival Castlereagh –quien creía que nada debía alterar el delicado equilibrio de poder en Europa emanado del Congreso de Viena–, Canning intentó también persuadir a los estadouni-

<sup>2</sup>John Bartlet Brebner, *North American Triangle: the interplay of Canada, the United States and Great Britain*, Toronto, McClelland y Stewart Limited, 1966, p. 108.

<sup>3</sup>Muriel E. Chamberlain, *Pax Britannica? British Foreign Policy 1789-1914*, Londres, Longman, 1988, p. 64.

denses de oponerse a la intervención y adherirse a la neutralidad. El cálculo del presidente Monroe, sin embargo, era algo diferente: en vez de simplemente declararse neutral con la condición de la no intervención extranjera, estableció que Estados Unidos no toleraría una renovada intervención europea en el continente americano ya que esto era en el propio interés estadounidense, no europeo. El postulante original de este punto de vista, el secretario de Estado John Quincy Adams, veía esto como una forma clara de marcar un rumbo independiente para la política exterior de Estados Unidos y convenció al presidente Monroe de la validez de dicha estrategia.

Aunque Gran Bretaña no consiguió la cooperación que Canning buscó inicialmente, existió un reconocimiento tácito de que el poderío de la armada británica evitaría que Estados Unidos fuera demasiado agresivo en la región en detrimento de los intereses de la Corona. Y en el clásico estilo británico, los beneficios de excluir a las otras potencias europeas del hemisferio no eran sólo militares. Gran Bretaña se vio ahora libre para comerciar e invertir en Latinoamérica y amasar influencia y riqueza a través de la apertura económica de la región. Así, aunque la Doctrina Monroe no tomó la forma exacta deseada por los británicos, sirvió a los intereses de éstos de múltiples maneras, sin poner en peligro inmediato a la Norteamérica británica. Es más, el gobierno británico sabía que el control por parte de Estados Unidos del continente americano era imposible sin la flota británica y que el gobierno de Estados Unidos no ignoraba este hecho. El lugar especial que tenía el poder naval británico fue descrito por el ya viejo Jefferson en una carta a Monroe dos meses después del anuncio de su doctrina: "La Gran Bretaña es la nación que puede hacernos más daño entre todas y cada una de la Tierra; y con ella a nuestro lado no debemos temerle al mundo."<sup>4</sup>

El tema de las relaciones económicas entre Gran Bretaña y Estados Unidos en la primera mitad del siglo XIX frecuentemente se pasa de largo bajo el supuesto de que la liberalización británica del comercio –primero gradual y luego rápida– trajo un cierto nivel de interdependencia que promovía relaciones pacíficas. Una y otra vez, se encuentran referencias (correctas) a esta situación en la literatura; pero de esta forma se ignora la feroz competencia que se registró entre los dos estados en los primeros 20 años del siglo. En primer lugar, encontramos el tema de los derechos de pesca en las provincias marítimas de la Norteamérica británica. Una serie de amenazas estadounidenses y el continuo rompimiento o evasión de las reglas, finalmente obligó a los británicos a aceptar los derechos de pesca de

<sup>4</sup>Brebner, *op. cit.*, p. 111.

Estados Unidos en Nueva Escocia y Terranova. Al ceder estos derechos a perpetuidad en 1818 y permitir a los pescadores de Nueva Inglaterra desafiar la supremacía de los de Nueva Escocia, Gran Bretaña zanjó una disputa que no podía haber ganado en el largo plazo.

Segundo, el mercantilismo británico en este periodo buscó mantener alejados a los comerciantes estadounidenses de las propiedades coloniales británicas en el Caribe y Norteamérica, obligándolos a comprar directamente a Gran Bretaña los productos generados en esa zona de tal forma que los beneficios fueran para los comerciantes y navieros británicos. En 1815 los dos países habían acordado reciprocidad arancelaria entre ellos pero no fue sino hasta 1822 que los estadounidenses lograron convencer a los británicos de abrir algunos puertos en el Caribe y las provincias marítimas, donde barcos de ambas nacionalidades fuesen bienvenidos. Esta segunda concesión al poder y proximidad estadounidense se dio a costa de los comerciantes de las provincias marítimas, quienes vieron sacrificados sus intereses por segunda vez en cuatro años a cambio de la relación bilateral anglo-americana.

Al mismo tiempo, sin embargo, Gran Bretaña se enriquecía mediante el flujo de crédito a las economías de Norteamérica, gran parte del cual se utilizaba para comprar exportaciones británicas. La importancia del financiamiento británico sería mayor al progresar el siglo y un producto importante del mismo sería el ferrocarril, una innovación en las comunicaciones y el transporte que ayudó a liberar a Estados Unidos de su dependencia de los mares y, por tanto, de la Gran Bretaña.

#### EVITANDO EL CONFLICTO MEDIANTE EL APACIGUAMIENTO: 1840 A 1867

El segundo periodo de las relaciones anglo-americanas estudiado aquí ocurrió cuando la hegemonía industrial británica estaba en su cenit y la Gran Bretaña comenzó a propagar los principios del liberalismo económico por todo el mundo. Este fenómeno, resultado del primero, tendría consecuencias de gran alcance para las colonias británicas en Norteamérica y a su vez, en la relación bilateral con Estados Unidos. Durante este periodo, se puede discernir el mismo pragmatismo en la política exterior de Gran Bretaña, que hizo repetidas concesiones a Estados Unidos y se mantuvo atenta a los intereses y posibles reacciones de éste.

A raíz de su ascenso a la hegemonía económica Gran Bretaña tenía un claro interés en que se mantuviera la estabilidad entre las grandes potencias

de tal forma que pudiera aprovechar al máximo su poderío industrial. Esto implicó, primero, que la preocupación por el equilibrio de poder continental fuese un elemento definitorio de la política exterior británica y, segundo, que una relación amistosa con Estados Unidos fuese deseable para evitar luchas innecesarias y conflictos en el hemisferio occidental. En la década de 1840 la Gran Bretaña estaba en guerra en China y Afganistán, enfrentaba mayores tensiones con Francia y múltiples disputas con Estados Unidos.

Al interior de Gran Bretaña, la opinión pública y el ambiente político estaban tornándose contrarios a la idea del imperio global. La preferencia por una "pequeña Inglaterra" iba en ascenso, íntimamente ligada con un conservadurismo fiscal que buscaba "valor por dinero" en las relaciones de Gran Bretaña con sus colonias. El gobierno de Robert Peel combinó un giro dramático hacia el libre comercio con una visión financiera del imperio.

Otra explicación para esta actitud hacia el imperio se desprende del papel de Gran Bretaña como banquero del mundo en el siglo XIX. Stallings ha identificado las tasas de rendimiento decrecientes en Gran Bretaña, las tasas de rendimiento crecientes en Estados Unidos y la migración, como elementos clave para incentivar la inversión británica en Estados Unidos, el cual se convirtió en el mayor deudor de Gran Bretaña entre 1870 y 1914.<sup>5</sup> Debido a la influencia de la *haute finance* y, particularmente de los grandes bancos, en las discusiones de política exterior, Estados Unidos adquirió una importancia aún mayor para la Gran Bretaña.

Esta nueva actitud británica hacia su imperio en América también puede ligarse a la liberalización de las relaciones económicas extranjeras británicas que comenzó con el gobierno de Peel y su derogación de las Leyes del Maíz en 1846. Al abrirse a las importaciones agrícolas, el gobierno mostró que estaba dispuesto a sacrificar los intereses económicos de sus socios coloniales como Canadá. Con el retiro de la preferencia imperial de la que éstos se habían beneficiado por tanto tiempo, la Gran Bretaña reveló que los viejos lazos imperiales significaban poco cuando se comparaban con la eficiencia económica.

Al mismo tiempo, por supuesto, Estados Unidos estaba involucrado en la fase expansionista más agresiva de su historia. Su primera apuesta fue la redefinición de la frontera con la Norteamérica británica entre Maine y Nueva Brunswick, que resultó en el tratado Webster-Ashburton de 1842. Una

<sup>5</sup>Barbara Stallings, *Banker to the Third World: US portfolio investment in Latin America, 1900-1986*, University of California Press, Berkeley, 1987.

vez más la disposición británica para llegar a un arreglo aseguró relaciones pacíficas pero alentó, sin lugar a dudas, mayores demandas territoriales por parte de Estados Unidos en los años siguientes. Aunque los británicos habían mostrado cierta mano dura en la disputa sobre el caso McLeod de 1841, en el que Palmerston había amenazado con la guerra en caso de que un súbdito británico fuese ejecutado por homicidio en Nueva York, el asunto de Oregon resurgió en 1845 con la elección del presidente Polk quien adoptó como eslogan de campaña el "54-40 o lucha", refiriéndose a la frontera norte del territorio. También aquí el gobierno británico estuvo dispuesto a hacer concesiones territoriales a los estadounidenses para mantener relaciones bilaterales amistosas, fijándose el paralelo 49 como la frontera permanente entre las dos naciones.

Este fue el patrón que se estableció en este periodo. Sobre el asunto de Texas, aunque Gran Bretaña se hubiera beneficiado de su independencia por el acceso al algodón y la abolición, el gobierno casi no protestó cuando se anexó a Estados Unidos en 1845. La sorprendente oferta mexicana de ceder California a cambio de apoyo contra Estados Unidos ese mismo año tentó a algunos funcionarios británicos, pero la preocupación primordial era tener buenas relaciones con Estados Unidos, aun a costa de rechazar semejante premio.

El expansionismo y arrogancia hemisférica de los estadounidenses atentó, de forma más directa, contra los intereses británicos en Centroamérica en la década de 1850. Los continuos desafíos por parte de Estados Unidos a las posesiones británicas en Bahía de Mosquitos, Greytown y Belice generaron la misma respuesta: apaciguamiento. El gobierno británico, bajo el liderazgo de Palmerston en política exterior, prefirió ceder ante los intereses inmediatos de Estados Unidos a arriesgarse a una confrontación militar. Sin embargo, la soberbia estadounidense se resintió muy de cerca cuando un grupo de soldados norteamericanos ocupó la isla de San Juan entre la isla de Vancouver y el continente. Esto llevó al límite la disposición británica de negociar con Estados Unidos y los dos países acordaron la posesión conjunta de la isla.

El excelente estudio de George Bernstein de este periodo de apaciguamiento británico de Estados Unidos resalta no sólo el pragmatismo del gobierno británico sino el papel de la prensa británica en evitar la guerra entre los dos países. Como él señala, la voz de la Inglaterra comercial, de las grandes clases manufactureras y exportadoras del norte de Inglaterra, manifestaron su preferencia por las relaciones pacíficas y prósperas con Norteamérica a través de periódicos como el *Manchester Guardian*, *Leeds*

*Mercury* e incluso *The Economist*.<sup>6</sup> Los pequeños territorios británicos en Centroamérica eran sacrificios justificables para aplacar la necesidad estadounidense de controlar su propio hemisferio.

La relación enfrentó otra dura prueba con el inicio de la guerra civil estadounidense. En el periodo inmediato anterior a la guerra, varios políticos británicos se dieron cuenta de que los partidarios de la Unión podrían usar el pretexto de una guerra contra Gran Bretaña para restablecer la unidad entre ambos bandos. Es más, cuando comenzó la guerra, los intereses británicos en el eventual resultado eran poco claros y en Whitehall se debatió acerca de cuál sería el resultado óptimo para Gran Bretaña. Mientras que una Norteamérica dividida podría significar negociaciones más sencillas en asuntos económicos y territoriales, un norte debilitado podría buscar recuperar su poder atacando a la Norteamérica británica.

Finalmente la Gran Bretaña se decantó por la Unión, pero no antes de que dos incidentes amenazaran nuevamente con arrastrar a los dos países a la guerra. El primer incidente involucró al buque británico de correo *Trent*, donde dos enviados confederados fueron capturados por un barco de guerra de la Unión. La Gran Bretaña respondió con la amenaza de represalias militares y, de hecho, despachó tropas para reforzar la frontera canadiense. A ambos lados del Atlántico la opinión pública vituperó contra el otro lado, antes de que los ánimos eventualmente se calmaran. Como señala un historiador, esto puede haberse debido al racionalismo inherente de los británicos y estadounidenses, porque "la comunidad anglosajona rara vez enloquece de forma permanente".<sup>7</sup>

En el segundo incidente, la construcción en 1862 de un barco de guerra confederado en Liverpool –el *Alabama*– llevó a una disputa de 15 años entre Estados Unidos y la Gran Bretaña sobre la restitución financiera por daños causados por ese barco a la Unión. Finalmente zanjado en 1871, el tema resurgió seis años después en una disputa alrededor de derechos de pesca en las pescaderías atlánticas de tierra adentro.<sup>8</sup> Durante la misma guerra civil, sin embargo, la disputa excitó tanto a la opinión pública estadounidense que algunos en la Gran Bretaña pensaron que intereses políticos en Estados Unidos estaban usando el tema con propósitos electorales.<sup>9</sup>

<sup>6</sup>George L. Bernstein, "Special Relationship and Appeasement: Liberal Policy towards America in the Age of Palmerston", *The Historical Journal*, 41.3 (1998): 725-750.

<sup>7</sup>Charles Francis Adams, "The Trent Affair", *The American Historical Review* 17.3 (1912): 540-562.

<sup>8</sup>Brebner, *op. cit.*, p. 200.

<sup>9</sup>Bernstein, *op. cit.*, p. 748.

La preocupación continua por las ambiciones estadounidenses respecto a Canadá después de la guerra civil llevó a Gran Bretaña a impulsar la idea de una Confederación. De 1865 en adelante los políticos estadounidenses hicieron un hábito de hablar abiertamente sobre la futura anexión de Canadá. Dado el poderío militar estadounidense después de la guerra civil, habiéndose el país reformado y modernizado, la amenaza era creíble. Gran Bretaña dejó en claro que no toleraría la unión de Canadá con Estados Unidos en contra de la voluntad de los canadienses, no obstante, estaba dispuesta a considerar la eventual fusión de las dos entidades políticas ya que no quería continuar sufragando los costos de la defensa a largo plazo de Canadá. Gladstone, al igual que su predecesor Peel, insistió en la naturaleza aterradora del presupuesto y Disraeli llegó incluso a describir el absurdo fiscal de defender a Canadá en los siguientes términos: "¡Mantener un ejército en un país que no nos permite gobernarlo! ¡Qué anomalía!"<sup>10</sup> En 1867, por lo tanto, después de intensas presiones británicas, cuatro provincias orientales de la Norteamérica británica se unieron en una Confederación.

SEMBRANDO LAS SEMILLAS DE LA SOCIEDAD:  
1867 A 1915

El tercer periodo que se aborda en este trabajo fue testigo de la gradual maduración de la relación bilateral conforme Gran Bretaña comenzó a reconocer a Estados Unidos no sólo como un poder en América sino como un poder mundial que debía ser tomado en cuenta y como un posible socio útil en un sistema internacional que cambiaba rápidamente, particularmente en el Pacífico. Por su parte, Estados Unidos comenzó a concebir la asociación con Gran Bretaña como benéfica más allá del aspecto comercial y de inversiones, y poco a poco el sentimiento antibritánico que caracterizaba a la política interna disminuyó.

La profundización de la integración económica entre los dos países fue, por supuesto, una parte integral de este acercamiento, aunque es insuficiente para explicar por qué Estados Unidos comenzó a percibirse como casi aliado de la Gran Bretaña para 1915. El papel de estabilizador hegemónico que jugó Gran Bretaña durante la depresión de la década de 1870,<sup>11</sup> cier-

<sup>10</sup>Brebner, *op. cit.*, p. 178.

<sup>11</sup>Peter Alexis Gourevitch, *Politics in Hard Times: comparative responses to international economic crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

tamente benefició a Estados Unidos al absorber los productos afectados en su mercado interno. Para comienzos del siglo xx la interdependencia en el triángulo del Atlántico Norte entre Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña era la relación económica más importante del mundo, lo cual seguramente los acercó, pero fue la diplomacia más que el oro lo que provocó la transición.

El periodo comenzó con conflictos continuos por territorio y la cuestión del dominio en el hemisferio occidental. El ejemplo más importante de esto fue el resurgimiento de la Doctrina Monroe a través del Corolario de Olney, relacionado con una disputa fronteriza entre la Guayana británica y Venezuela. Cuando los británicos mandaron tropas a Nicaragua en 1895, el secretario de Estado escribió a Londres exigiendo que la Gran Bretaña respetara la Doctrina Monroe. El presidente Cleveland posteriormente llevó el asunto al Congreso y obtuvo su aprobación para usar la fuerza militar si Gran Bretaña no cedía. A pesar de que Estados Unidos aún carecía del poder naval necesario para proyectar su poder en Centro o Sudamérica, el gobierno británico cedió en 1899, aceptando una vez más que América era una esfera de influencia de Estados Unidos.

Más concesiones a Estados Unidos vendrían en el Pacífico, primero por la política de puertas abiertas en China y después por las ambiciones imperiales estadounidenses en Filipinas. En el segundo caso, Gran Bretaña actuó de tal forma que desalentó la intervención naval alemana que hacía peligrar el éxito de los planes estadounidenses de atacar Manila. Este fue el primer ejemplo de cooperación militar entre ambos países y puede pensarse que tuvo un profundo impacto en la opinión en Washington. Además, Gran Bretaña no se había opuesto anteriormente al expansionismo norteamericano en Hawai, Samoa, Puerto Rico y Guam a finales de la década de 1890. Finalmente, Gran Bretaña alentó la agresión contra España en el caso de la independencia cubana.

Después de esto, fue el presidente Theodore Roosevelt en los primeros años del siglo xx quien comenzó a concebir a Gran Bretaña como un socio valioso en los asuntos globales. La disposición británica a negociar el Canal de Panamá en 1901 y la frontera de Alaska en 1903, creó un sentimiento en los círculos políticos estadounidenses de que Gran Bretaña era un socio confiable, aunque esto sólo significara que se podía contar con su aquiescencia frente a la beligerancia norteamericana. Roosevelt reconoció que Gran Bretaña deseaba que Estados Unidos cooperara en el control del Pacífico y del Atlántico occidental aumentando su capacidad naval y llegó a considerar esto como una cosa aceptable a cambio del respeto mutuo y los frutos derivados de la disposición británica a negociar con Estados Unidos.

El dramático surgimiento de Estados Unidos como gran potencia puede observarse simplemente al examinar el aumento en su participación de la riqueza mundial durante el periodo de la hegemonía económica británica. En 1850 la Gran Bretaña poseía el 59 por ciento de la riqueza mundial mientras que Estados Unidos sólo tenía el 15 por ciento. Para 1910 las cifras se habían invertido de tal manera que la Gran Bretaña sólo tenía el 15 por ciento de la riqueza mundial y Estados Unidos concentraba el 48 por ciento.<sup>12</sup>

El estallido de la guerra en 1914 no trajo, por supuesto, la solidaridad inmediata de los estadounidenses para con los británicos. No fue sino hasta 1917 que los estadounidenses se unieron al esfuerzo bélico y no como aliados sino como "potencia asociada". Pero Brebner ha notado que

un gran conglomerado de fuerzas internas y externas se habían fundido en una compulsión irresistible de ejercer la voluntad estadounidense en la determinación de aquello que se había escapado de las fronteras de Europa y se había convertido en una lucha mundial. Estados Unidos no entró en esa vorágine por amor a Francia o a Gran Bretaña, ni para emular a sus primos canadienses, pero es evidente que era natural, casi inevitable, para ellos encontrarse a su lado.<sup>13</sup>

Aunque Estados Unidos estaba más seguro ahora que nunca en su propio hemisferio, sus ambiciones imperiales en el Pacífico y sus relaciones económicas con Europa implicaban que cualquier conflagración global que resultase en la destrucción del poder británico sería altamente dañina para sus intereses. Por esta razón Roosevelt había dejado claro antes de 1914 que si Gran Bretaña no podía mantener sus compromisos imperiales y garantizar la estabilidad global, entonces Estados Unidos tendría que considerar como mínimo compartir el liderazgo global y, como máximo, reemplazar a Gran Bretaña en su papel tradicional.

¿Por qué Gran Bretaña no percibió a Estados Unidos como una amenaza real durante este periodo, a pesar de los ejemplos continuos de agresión en el hemisferio occidental, y el surgimiento de Estados Unidos como el mayor poder económico mundial? Quizá la mejor respuesta se encuentra en la negativa estadounidense de proyectar su poder en el Viejo Mundo. Al aislarse así de los asuntos europeos, siendo al mismo tiempo un socio predecible en América, la política exterior estadounidense implicaba costos aceptables para la estrategia global de Whitehall. La intervención del Estados Unidos

<sup>12</sup>Mearsheimer, *op. cit.*, p. 220.

<sup>13</sup>Brebner, *op. cit.*, p. 278.

de Wilson en la Primera Guerra Mundial mostró que este acuerdo frágil ya no se podía mantener. De ahí en adelante un mero continentalismo por parte de Estados Unidos sería visto por los británicos como un abandono de su deber y una invitación peligrosa a otras grandes potencias para intentar dominar el mundo.

### ¿ASUMIENDO UN PAPEL GLOBAL? 1918 A 1939

La Primera Guerra Mundial hizo mucho para convencer a los estadounidenses de que su país debía evitar enredarse con las viejas potencias de Europa, pero la actitud inicial prevaleciente en el gobierno en la posguerra era tratar de crear una estructura institucional internacional que al menos redujera la posibilidad de otro cataclismo similar. La meta wilsoniana de autodeterminación de los pueblos y la creación de la Sociedad de Naciones parecían señalar la disposición de Estados Unidos a participar en el mundo, pero en realidad Washington tenía el deseo de proponer una solución y luego retirarse sin pagar los costos correspondientes.

La retórica antiimperialista de Estados Unidos y su ahora evidente dominio económico generó un conflicto de intereses permanente entre Estados Unidos y Gran Bretaña en el periodo de entreguerras. Al mismo tiempo, el regreso estadounidense al aislacionismo y su renovada repugnancia por las relaciones inevitablemente violentas entre los estados europeos, dejó al viejo continente encontrar por sí solo el camino al caos y la guerra por segunda vez en un cuarto de siglo. Gran Bretaña ya no podía cumplir su papel tradicional como estabilizador económico, fuente de capitales y mercado para productos en aprietos, dada la inmensa dislocación económica provocada por la Primera Guerra Mundial pero, por otro lado, Estados Unidos no estaba listo para asumir dichas responsabilidades. Nueva York efectivamente surgió como el centro financiero más importante del mundo pero no estaba dispuesto a solventar de forma unilateral los costos de regresar al proceso de ajuste aparentemente automático del patrón oro clásico como lo había hecho Gran Bretaña por más de 50 años. El nacionalismo económico estuvo a la orden del día en los años veinte y treinta, cuando las preocupaciones políticas internas finalmente triunfaron sobre las obligaciones económicas, financieras y monetarias internacionales en todas y cada una de las grandes potencias.

La posición debilitada de Gran Bretaña en los asuntos mundiales implicó que, más que nunca, debía adecuarse a las ambiciones y preferencias

estadounidenses. El primer ejemplo de esto ocurrió en el Pacífico cuando Estados Unidos insistió en que Gran Bretaña se negara a renovar la alianza anglo-japonesa de 1902. Esto tenía sentido, por supuesto, para Estados Unidos y para la estabilidad en Asia ya que Japón se había vuelto más agresivo en China después de la Primera Guerra Mundial. Al mismo tiempo, la Gran Bretaña renuenteemente aceptó las demandas estadounidenses de libertad de los mares y atestiguó cómo el poder naval estadounidense creció hasta igualarse al suyo.

Pero el principal punto de contención seguía siendo el Imperio y sus dominios. Estados Unidos continuó presionando a Gran Bretaña con respecto a sus posesiones coloniales, negando la transferencia de muchas colonias alemanas a Australia después de 1918.<sup>14</sup> La aceptación de Lloyd George de las demandas estadounidenses fue vista por Australia como el sacrificio de los intereses de los dominios a favor de mantener la paz con Estados Unidos. Esto era, por supuesto, algo a lo que los canadienses ya se habían acostumbrado, aunque no estaban contentos con ello, desde mucho tiempo atrás.

A pesar de los continuos conflictos de intereses entre Estados Unidos y Gran Bretaña después de la Primera Guerra Mundial, comenzó a existir cooperación en otras áreas. Primero, a pesar de la rivalidad financiera anglo-americana durante los años veinte,<sup>15</sup> los lazos personales que se desarrollaron entre el gobernador del Banco de Inglaterra, Montagu Norman, y su contraparte en la Reserva Federal de Nueva York, Benjamin Strong, después del colapso económico de 1929 y el subsiguiente caos financiero y monetario de principios de los años treinta, es un ejemplo útil del desarrollo del eje trasatlántico en asuntos globales. La correspondencia entre Norman y Strong revela la historia de sus esfuerzos conjuntos no sólo para estabilizar los mercados financieros globales sino también para presionar a sus respectivos gobiernos a hacer algo frente al desafío creciente de la Alemania de Hitler.

Al tiempo que consideramos esos lazos personales, no debemos olvidar el creciente número de matrimonios que tenía lugar entre las élites de Gran Bretaña y Estados Unidos: familias prominentes como los Chamberlain, Astor, Churchill e incluso, me atrevo a decir, los Windsor, construyeron lazos familiares trasatlánticos que deben haber influido en las relaciones bilate-

<sup>14</sup>Margaret MacMillan, "Isosceles Triangle: Britain, the Dominions and the United States at the Paris Peace Conference of 1919", en Jonathan Hollowell (ed), *Twentieth Century Anglo-American Relations*, Nueva York, Palgrave, 2001.

<sup>15</sup>Frank Costigliola, "Anglo-American Financial Rivalry in the 1920s", *The Journal of Economic History*, 37.4 (1977): 911-934.

rales. Aunque es imposible decir hasta qué grado fue importante, el propio Churchill hizo una referencia a ello en un discurso al Congreso estadounidense en diciembre de 1941,<sup>16</sup> al sugerir que la cooperación trasatlántica era natural porque se basaba en los lazos entre las personas y los sistemas de los dos países.

Priscilla Roberts ha señalado que el deseo de ciertas élites de prolongar la alianza de guerra entre Estados Unidos y la Gran Bretaña fue la causa principal de la fundación del Council on Foreign Relations en Nueva York y el Royal Institute for International Affairs en Londres.<sup>17</sup> La iniciativa se planteó en 1919 en la Conferencia de Paz de París por un grupo de expertos de política exterior británicos y estadounidenses que creían en la importancia de mantener relaciones fraternales entre los dos estados. A pesar de las crecientes tensiones trasatlánticas en los años veinte, los mismos expertos sostuvieron que la amistad con la Gran Bretaña era esencial para la estabilidad internacional. De hecho, el Council on Foreign Relations se convirtió en el mayor defensor de la participación de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial en apoyo de los británicos.

No obstante, los años treinta estuvieron marcados por crecientes divergencias políticas y económicas entre Gran Bretaña y Estados Unidos. En primer lugar, la competencia económica agrió las relaciones, ya que el sistema imperial de preferencias y el bloque de la libra esterlina propiciaron una condena cada vez más vehemente por parte de Washington. En segundo lugar, como muestra el estudio de D.C. Watt sobre las metas de política exterior británicas y estadounidenses en los años veinte y treinta,<sup>18</sup> sus ambiciones internacionales eran altamente incompatibles. Mientras que Gran Bretaña todavía reivindicaba ambiciones de liderazgo global en los años veinte bajo el liderazgo en política exterior de Lloyd George, Curzon, MacDonald y Chamberlain, Estados Unidos prefería el continentalismo bajo Evans Hughes y Kellogg. Después de un breve coqueteo con el liderazgo en Europa, en los años treinta Estados Unidos regresó al continentalismo (con ambiciones en el Pacífico) bajo Roosevelt, mientras que Gran Bretaña adoptó una actitud de aislacionismo imperial primero bajo Baldwin y luego Chamberlain.

<sup>16</sup>Alex Danchev, *On Specialness: Essays in Anglo-American Relations*, Nueva York, St. Martin's Press, 1998, p. 2.

<sup>17</sup>Priscilla Roberts, "Underpinning the Anglo-American Alliance: the Council on Foreign Relations and Britain between the Wars", en Jonathan Hollowell (ed), *Twentieth Century Anglo-American Relations*, Nueva York, Palgrave, 2001.

<sup>18</sup>D.C. Watt, "United States Documentary Resources for the Study of British Foreign Policy, 1919-1939", *International Affairs*, 38.1 (1962): 63-72.

Así pues, el récord de la entreguerra dista de ser el brillante historial de relaciones fraternales llenas de buena voluntad y buen humor. El conflicto más que la cooperación marcó las relaciones bilaterales y el cambio en el equilibrio de poder a favor de Estados Unidos no fue fácil de soportar para los británicos. Disputas comerciales, dependencia financiera y competencia entre bloques monetarios contribuyeron a agravar las relaciones. Es por estas tensiones que podemos sostener que la cooperación anglo-americana y la "relación especial" que surgieron durante la Segunda Guerra Mundial ocurrieron a pesar de y no debido a la experiencia de los años de entreguerras.

### CONCLUSIONES

Sin duda, las experiencias de los años de guerra son vitales para entender la transición de una relación de conveniencia a una "relación especial" entre Estados Unidos y Gran Bretaña. Sin embargo, este ensayo se enfocó en el proceso previo que hizo posible dicha transición: el paso de la enemistad a la asociación utilitaria. En este sentido, el periodo clave se ubica a mediados del siglo XIX cuando Gran Bretaña siguió una política de apaciguamiento frente a Estados Unidos y durante el cual Palmerston y otros llegaron a identificar a Estados Unidos como un potencial socio en el manejo de los asuntos globales. A Estados Unidos le tomaría otros 30 años llegar a la misma conclusión, pero tal reconocimiento probablemente no hubiera sido posible sin las concesiones británicas del periodo intermedio.

¿Por qué llegó Gran Bretaña a esta conclusión? Ciertamente los lazos de sangre e idioma ayudaron en ocasiones (por ejemplo, durante la guerra civil estadounidense), pero también sirvieron como condición agravante en otras (por ejemplo, durante la guerra de 1812). De mayor importancia fue el respeto militar mutuo que surgió a raíz de la preponderancia naval británica y la capacidad estadounidense de controlar su territorio a través de sus fuerzas terrestres, un punto evidenciado primero en la guerra de 1812 y luego a través del desarrollo militar que tuvo lugar durante la guerra civil cincuenta años después.

Un factor que salta a la vista es el pragmatismo que guió a la relación bilateral en ambos lados del Atlántico, aunque dicho pragmatismo fue definido de forma distinta por cada Estado. Mientras que los estadounidenses consistentemente buscaron usar su ventaja sobre Gran Bretaña para obtener ganancias estratégicas y de corto plazo, los británicos mostraron una disposición a negociar y a sacrificar intereses no esenciales para asegurar la

amistad estadounidense en el largo plazo. Las preocupaciones alrededor de la estabilidad de Europa eran demasiado importantes y las demandas del imperio global demasiado grandes, como para que Gran Bretaña se arriesgara a tener una confrontación militar con una gran potencia tan lejos de casa. El permitir el dominio estadounidense sobre América evitó gastar recursos valiosos en un conflicto innecesario y liberó recursos (especialmente navales) para otros escenarios de conflicto y lucha alrededor del mundo.

Resta por ver, entonces, de qué manera se llevó a cabo la transición completa de ser rivales a ser amigos y verdaderos socios en el sistema internacional. El respeto mutuo y el pragmatismo explican una parte de dicho proceso, pero apenas establecieron las condiciones necesarias para el tipo de relación especial que se desarrollaría durante la conflagración global de 1939-1945.

# La relación especial de México y Estados Unidos: una realidad no reconocida

Jesús Velasco Márquez

## INTRODUCCIÓN

LA NOCIÓN de que entre México y Estados Unidos existe una relación "especial" surgió vagamente en las décadas de 1940 y 1950. Tal vez, una de las expresiones más acabadas de esta noción se plasmó en la obra de Howard F. Cline, *The United States and Mexico*, publicada en 1953. En ella, el autor sostenía que:

Desde el punto de vista de los Estados Unidos, del hemisferio y del mundo, México es una ventaja no un riesgo... Las relaciones entre México y Estados Unidos nunca han sido mejores que en el presente. Los factores subyacentes que condicionan la posición de uno frente al otro, son fundamentalmente sólidos. La atmósfera general de armonía en el ámbito diplomático es algo más que un superficial acuerdo impuesto a ambos como respuesta a situaciones conflictivas globales, sino que tiene profundas raíces en ambos pueblos y en sus gobiernos.<sup>1</sup>

Sin embargo, en México se ha cuestionado que exista tal "relación especial". Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa (que, por supuesto, no es el mismo que Jorge G. Castañeda), por ejemplo, sostuvo en 1978: "Nadie piensa ya seriamente en México –por los menos así lo creo– y espero que exista o pueda existir una «relación especial» entre Estados Unidos y México. Estos términos... significan... una relación... que no es común a otros países... Una relación semejante a aquella que existió durante la guerra entre Estados Unidos y la Gran Bretaña."<sup>2</sup>

Frente a estas posiciones encontradas puede plantearse una intermedia: la relación entre México y Estados Unidos ha sido siempre una "relación especial", sin que "implique necesariamente que tal singularidad tenga que

<sup>1</sup>Howard F. Cline, *The United States and Mexico*, Cambridge, Harvard UP, 1953.

<sup>2</sup>Jorge Castañeda, "En busca de una posición ante Estados Unidos", en Jorge Castañeda, *Obras completas*, México, SRE, 1995, t. III, p. 74.

ser recíproca, es decir, reconocida por ambas partes".<sup>3</sup> Ciertamente, a lo largo de la historia de las relaciones entre México y Estados Unidos, México siempre ha reconocido, unas veces con esperanza otras con renuencia, que su relación con el país vecino es de especial importancia para su seguridad, bienestar y progreso; pero esta posición no ha recibido una respuesta recíproca constante de parte de Estados Unidos. La política de Estados Unidos hacia México ha sido errática y coyuntural.

El presente trabajo intenta hacer un análisis histórico de cómo para México la relación con Estados Unidos fue predominante en el periodo 1822-1950 y cómo para Estados Unidos estuvo presente, pero fue reconocida sólo coyunturalmente. Ello permitirá comprender la complejidad de los problemas que, a través del tiempo, han influido en la conformación de la "relación especial" que subyace entre México y Estados Unidos.

#### EL LEGADO DE UN INICIO CONFLICTIVO, 1822-1867

El 24 de abril de 1822, el periódico oficial del gobierno mexicano publicaba una edición especial para dar la noticia de que el presidente James Monroe había solicitado al Congreso que se diera reconocimiento oficial a los recién independizados países de Hispanoamérica y declaraba que Estados Unidos, "el primer templo de la libertad americana", habían dado la bienvenida a México en la "familia de las naciones" independientes.<sup>4</sup> Esta noticia parecía confirmar la idea que habían tenido algunos de los dirigentes del movimiento de independencia en el sentido de que Estados Unidos, por ser el primer Estado independiente del continente, veía con simpatía sus esfuerzos y estaba dispuesto a darles su apoyo.<sup>5</sup>

La percepción mexicana, sin embargo, resultaba demasiado optimista. Ciertamente algunos dirigentes –Henry Clay en particular– y algunos periódicos, había expresado simpatía hacia los insurgentes hispanoamericanos, pero la posición oficial se había mantenido neutral y cautelosa. Los gobiernos de Madison y Monroe no brindaron apoyo alguno a los insurgentes

<sup>3</sup>Lorenzo Meyer, "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos, 1984*, México, El Colegio de México, 1985, p. 15.

<sup>4</sup>*Gaceta Extraordinaria del Gobierno Imperial de México*, 24 de abril de 1822.

<sup>5</sup>Virginia Guedea y Jaime E. Rodríguez O., "De cómo se iniciaron las relaciones entre México y Estados Unidos", en María Esther Schumacher (comp.), *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, México, SRE y FCE, 1994, pp. 13-14.

hispanoamericanos. Si en 1822 el gobierno de Monroe decidió finalmente otorgar el reconocimiento no fue tanto por la simpatía hacia los recién independizados países del continente, sino por la percepción de que la seguridad y los intereses de su país se veían amenazados por las condiciones internacionales del momento. No fue una coincidencia que en octubre de ese año se hubiera enviado a Joel R. Poinsett "como enviado no oficial para evaluar la situación política"<sup>6</sup> en México, y que formalizara el reconocimiento en diciembre, pues justamente entre esos mismos meses tenía lugar el Congreso de Verona que había sido convocado para analizar la situación en España y sus colonias.

Los debates y resultados del Congreso de Verona fueron de particular preocupación para Estados Unidos por dos razones. La primera fue el mandato que se le dio a Francia para intervenir militarmente en España para restablecer la autoridad absoluta de Fernando VII y apoyarlo para restaurar el dominio español en sus ex colonias americanas, lo cual implicaba que Francia se convirtiera en la potencia dominante en el continente. La segunda, fue que Gran Bretaña se opuso a las resoluciones de Congreso y decidió dar su apoyo al mantenimiento de la independencia de los países hispanoamericanos, lo cual la haría la potencia con mayor influencia en el continente. Desde la perspectiva estadounidense, ambos escenarios significaban una amenaza potencial a los intereses y seguridad de su país. Fue bajo estas consideraciones que el secretario de Estado, John Quincy Adams, recomendó al presidente Monroe que se rechazara la oferta británica para hacer una declaración conjunta anglo-estadounidense en contra del mandato del Congreso de Verona. La estrategia a seguir fue, por lo tanto, la de reconocer a los gobiernos independientes del continente, tratar de generar en ellos condiciones favorables a Estados Unidos y denunciar la interferencia europea en hemisferio occidental, para atajar tanto la posible influencia de Francia como la de Gran Bretaña sobre ellos, todo lo cual quedó articulado en el mensaje presidencial de Monroe en diciembre de 1823, que con el paso del tiempo se convertiría en la Doctrina Monroe.

Aunque el mensaje de Monroe no fue suficiente para disuadir la intervención europea en el continente americano, sí dejó en claro que para Estados Unidos el resto del continente y, por ende su vecino meridional, era un área vital para su seguridad, en la cual debía ejercer especial influencia y esta visión se ha mantenido hasta nuestros días.

<sup>6</sup>*Ibidem*, p. 30.

Para México, tanto el reconocimiento por parte de Estados Unidos como el mismo mensaje de Monroe, fue en su momento un alivio y generó, entre algunos mexicanos, la imagen de que tenía en el gobierno estadounidense un aliado y un garante de su propia seguridad e independencia. Ante la negativa de las potencias europeas para otorgar el reconocimiento y ante la posible amenaza de una reconquista, el reconocimiento de Estados Unidos era, en aquellos años, un paso importante para que México tuviera legitimidad y personalidad jurídica a nivel internacional.

En 1825, Joel R. Poinsett regresó a México ya no como enviado especial, sino como ministro plenipotenciario. Las condiciones, para entonces, habían cambiado. Agustín de Iturbide había sido derrocado y con él el régimen monárquico. El sistema republicano federal se había instaurado, y se había iniciado el penoso proceso de inestabilidad política y social que continuaría hasta la década de 1880. Para entonces también, Gran Bretaña había reconocido a México y se había iniciado la negociación de un tratado de amistad y comercio entre ambos países. Todas estas circunstancias estarían presentes en la evolución de la relación entre Estados Unidos y México.

Las instrucciones que Poinsett traía consigo ponían énfasis en tres temas: primero, negociar un tratado comercial; segundo, modificar la línea fronteriza para que Estados Unidos adquiriera parte del territorio mexicano; y tercero, neutralizar la influencia de Gran Bretaña en México. El primero respondía al interés del presidente John Quincy Adams y de su secretario de Estado Henry Clay, de crear una zona de influencia comercial estadounidense en todo el continente, lo cual se vinculaba con el tercero pues la influencia británica se consideraba el principal obstáculo. El segundo respondía a las ya manifiestas tendencias expansionistas de Estados Unidos que buscaba tener una posición estratégica en el golfo de México y en la costa del Pacífico.

En el debate partidista que prevalecía entonces en México, Estados Unidos tenía ya una presencia destacada. Los políticos liberales –radicales y moderados– veían en Estados Unidos y en sus instituciones un modelo de modernidad y atribuían su exitoso crecimiento económico a éstas; de ahí que pugnarán por la implantación de un sistema similar y que concibieran a los estadounidenses como sus aliados naturales. En la otra cara de la moneda, los llamados conservadores insistieron en la necesidad de mantener las instituciones políticas y sociales heredadas de la tradición española y llevar a cabo reformas, particularmente en el ámbito económico, pero en forma pausada; éstos mantenían hacia los estadounidenses la misma actitud de recelo y antagonismo que se había dado entre España y la Gran Bretaña

desde el siglo XVI, y que había trascendido a sus colonias. Por ello insistirían en la necesidad de estrechar las relaciones con las potencias europeas, particularmente con Gran Bretaña.

Esta confrontación ideológica abrió espacios para la intromisión de los intereses extranjeros en la política interna de México. Los diplomáticos europeos en apoyo de los conservadores y los estadounidenses en el de los liberales. El informe que dirigió Poinsett al Departamento de Estado en 1829 manifestaba claramente estas condiciones:

El cordial acercamiento del partido democrático [en México] era proporcional a la repugnancia que mostraba por nosotros la facción aristocrática... En tales circunstancias, era mi deber considerar la política que debían seguir los Estados Unidos hacia estos países, en particular hacia México, por varias razones; una de ellas, la más importante era que Gran Bretaña... se había esforzado por influenciarlos y parcialmente lo había logrado... Me quedaba por resolver si debía permitir que la nación europea que más se opone a nuestra prosperidad tuviera una influencia irrestricta sobre una república vecina y si debía oponerme a posturas tan hostiles a los intereses de los Estados Unidos.<sup>7</sup>

A pesar de que las relaciones entre los enviados estadounidenses y las autoridades mexicanas sufrieron un progresivo deterioro entre 1825 y 1844, los temas formales de la agenda diplomática que había presentado Poinsett, aunque fueron objeto de arduas negociaciones, de alguna manera fueron resueltos, con excepción de uno: el tema de la frontera, el cual acabó por convertirse en la controversia central que finalmente sería zanjada por medio de las armas.<sup>8</sup>

El expansionismo estadounidense en el siglo pasado fue un fenómeno sumamente complejo, en el que se involucraron fuerzas y tradiciones sociales y culturales, problemas económicos, consideraciones de seguridad nacional y las fricciones regionales de aquellos años.<sup>9</sup> Para los dirigentes mexicanos estas condiciones no eran ajenas; sin embargo, ya fuera por una

<sup>7</sup>Informe de Joel R. Poinsett, ministro de Estados Unidos en México, a Martin van Buren, secretario de Estado, México, 1o. de marzo de 1829, Department of State, vol. 4, doc. 196, National Archives, Washington, D.C.

<sup>8</sup>Carlos Bosch García, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos, 1819-1848*, México, UNAM, 1961, caps. I y VI.

<sup>9</sup>Jesús Velasco Márquez y Thomas Benjamin, "La guerra entre México y Estados Unidos, 1846-1848", en Esther Schumacher (comp.), *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, México, SRE y FCE, 1994, pp. 131-138.

política ingenua, mal diseñada y ejecutada –como sucedió con la colonización estadounidense en Texas–<sup>10</sup> o por falta de recursos o negligencia –en el caso de Nuevo México y California–, estas provincias fueron cayendo poco a poco en la órbita de influencia estadounidense.<sup>11</sup>

El primer punto de fricción surgió a raíz de la secesión de Texas en 1836, con el tácito beneplácito del gobierno de Andrew Jackson y la presencia de voluntarios estadounidenses; el segundo fue la anexión de esta provincia a la Unión Americana en 1845 y la pretensión de que su límite septentrional era el río Bravo; y la tercera sería la pretensión del gobierno de James K. Polk de vincular la cesión de California y Nuevo México al pago de las indemnizaciones. Las acciones tomadas por el gobierno de Estados Unidos en los dos últimos asuntos no ofrecieron al mexicano espacios para negociar y, finalmente, el primero optó por la solución bélica. Después de dos años y con elevados costos humanos y materiales, la guerra culminó con la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, en 1848, por el cual México se vio obligado a ceder a las pretensiones territoriales estadounidenses. Sin embargo, durante esta crisis se dejaron oír voces en ambos países que manifestaron su preocupación por las consecuencias de la confrontación bélica en virtud de la vinculación especial entre los dos estados. En México, sólo dos meses antes de la declaración de guerra, el diario liberal *El Republicano* afirmaba:

Todas las partes [del continente americano] deben formar un todo por medio de coalición; mas no de la subordinación... Nuestras intenciones han sido hacerle saber a Estados Unidos sus verdaderos intereses, y que éstos no consisten en usurpar su territorio a las repúblicas americanas, sino en protegerlas fraternalmente para dos cosas: que se liberen de Europa y para que progresen. Que ambas cosas influyen a favor de los Estados Unidos.<sup>12</sup>

A su vez, en el Senado de Estados Unidos, John C. Calhoun, uno de los más destacados políticos de aquellos años declaraba:

La política que debemos perseguir en relación con México es uno de los grandes problemas de nuestras relaciones exteriores. Nuestra verdadera política, en mi opinión, debe ser no debilitarlo; por el contrario, debe ser nuestro interés el de verlo fuerte y respetable... Yo mantengo que hay una

<sup>10</sup>Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *De la rebelión de Texas a la guerra del 47*, México, Nueva Imagen, 1994, pp. 15-21.

<sup>11</sup>David J. Weber, *La frontera norte de México, 1821-1846. El sudoeste norteamericano en su época mexicana*, México, FCE, 1988, cap. x.

<sup>12</sup>*El Republicano*, 28 de marzo de 1846.

misteriosa conexión entre el destino de este país y México... México es la fruta prohibida; el precio de comerla sería llevar a nuestra instituciones a su muerte política.<sup>13</sup>

Los efectos de la guerra se dejaron sentir no sólo en la relación entre ambos países sino también en sus respectivas condiciones domésticas. En México dejó huellas indelebles; por una parte reafirmó un sentimiento de recelo y desconfianza respecto a sus vecinos y, por la otra, hizo que Estados Unidos se convirtiera en un elemento catalizador del nacionalismo mexicano.<sup>14</sup> En Estados Unidos el impacto inmediato fue el de ahondar la crisis regional que los llevaría a la guerra civil, pero con el tiempo pasó a ser un incidente casi olvidado para la mayoría de los estadounidenses.

Las condiciones internas de México no fueron mejores después de la guerra con Estados Unidos. En la década de 1850 la inestabilidad nacional continuó. En este periodo, sin embargo, las facciones se convirtieron en auténticos partidos políticos, cuyas plataformas fueron absolutamente excluyentes una de la otra y, por lo tanto, condujeron a una prolongada guerra civil que, de hecho, se prolongó desde 1854 hasta 1867. Durante este conflicto tanto liberales como conservadores llegaron a la conclusión de que la estabilidad y la prosecución de sus respectivos programas requerían del apoyo extranjero; para los primeros sólo podría venir de Estados Unidos, para los segundos de alguna potencia europea, que a fin de cuentas vino a ser Francia.

Durante la primera fase del conflicto, los liberales estuvieron dispuestos a hacer considerables concesiones a Estados Unidos. En 1857 se firmaron dos convenciones de reclamaciones y tres tratados por los que se liberalizaba el comercio fronterizo, se creaba una compañía naviera y se concedía al gobierno liberal un préstamo de 15 millones; estos acuerdos, sin embargo, fueron rechazados por el gobierno de James Buchanan, quien deseaba mayores cesiones territoriales en el norte de México y el control del istmo de Tehuantepec. Al tomar el mando de la ciudad de México los conservadores, el gobierno estadounidense dio reconocimiento a éstos con la esperanza de obtener dichas concesiones. El gobierno de Benito Juárez, a cambio de que se le devolviera el reconocimiento, accedió a conceder privilegios especiales respecto al tránsito por Tehuantepec. El 6 de abril de 1859, el representante

<sup>13</sup>John C. Calhoun, "Discurso sobre el Proyecto de los Tres Millones", 9 de febrero de 1847, Washington, D.C., *The Congressional Globe*, Apéndice. 29o. Congreso. 2a. Sesión.

<sup>14</sup>Jesús Velasco Márquez y Thomas Benjamín, *op. cit.*, p. 151-154.

americano Robert L. McLane reconoció como legítimo al gobierno liberal y en diciembre de ese año se firmaron dos tratados por los que México daba a perpetuidad el derecho de tránsito por el istmo de Tehuantepec, así como el derecho a proteger esa región cuando fuera necesario; en otra convención se abría la posibilidad de que el gobierno liberal pudiera demandar el auxilio de los Estados Unidos para sostenerse en el poder. Con ello los liberales trataron de ligar la preservación de su gobierno a los intereses estadounidenses. Los tratados no fueron aprobados por el Senado de Estados Unidos, pero los acontecimientos subsecuentes los llevarían a dar su apoyo al gobierno liberal por razones de seguridad nacional.<sup>15</sup>

Entre 1861 y 1862 una avalancha de acontecimientos tanto en México como en Estados Unidos obligaría a reorientar las posiciones de ambos gobiernos respecto del otro. El 11 de enero de 1861 Benito Juárez entró a la ciudad de México, con lo que momentáneamente el proyecto conservador quedó derrotado. Un mes más tarde la Confederación de Estados Americanos era conformada y para abril daba comienzo la guerra de secesión. En enero de 1862 las fuerzas aliadas de España, Gran Bretaña y Francia ocupaban el puerto de Veracruz como respuesta al decreto del gobierno de Juárez que suspendía el pago de la deuda pública; las dos primeras se retirarían pero Francia proseguiría en su intento de apoyar a los conservadores y establecer el régimen monárquico con Maximiliano de Habsburgo. La diplomacia seguida por los dos gobiernos estadounidenses y los dos gobiernos mexicanos llevaría a un progresivo acercamiento entre el liberal mexicano y el de la Unión en Estados Unidos.

Si para el gobierno liberal mexicano la presencia militar de Francia y la restauración de la monarquía significaban la pérdida de soberanía de México, para el gobierno de Lincoln constituían, en las circunstancias de la guerra de secesión, un riesgo más a la seguridad de Estados Unidos. Los riesgos que se habían percibido en 1822 como resultado del Congreso de Verona y que habían motivado la Doctrina Monroe, eran ahora una realidad. Por ello el secretario de Estado, William H. Seward, se negó a dar reconocimiento al gobierno de Maximiliano y una vez concluida la guerra de secesión, exigió al gobierno de Francia el retiro de su ejército de México ya que su presencia era "considerada una causa de preocupación y peligro no sólo

<sup>15</sup>Lorenzo Meyer, "Las crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del Tratado de Libre Comercio", en Gustavo Vega, *México-Estados Unidos, 1990* México, El Colegio de México, 1992, pp. 80-90.

para Estados Unidos, sino también para todas las repúblicas independientes y soberanas del continente".<sup>16</sup>

El peligro que significó para Estados Unidos la secesión al interior y la presencia de un gobierno monárquico en México bajo la protección militar de una potencia europea finalmente convencieron a los sucesivos gobiernos estadounidenses de la necesidad de que su vecino se fortaleciera bajo instituciones similares a las suyas y bajo un régimen nacionalista con el que se pudiera identificar. En México, los liberales se encontraron con la posibilidad de proseguir su proyecto sin la necesidad de hacer concesiones a Estados Unidos y con ello el enemigo se convirtió en un socio de conveniencia.

A lo largo de la accidentada evolución de las relaciones entre México y Estados Unidos desde 1822 hasta 1867, quedó claro que las condiciones de ambos podían ser una salvaguarda o un peligro para su respectiva seguridad y que el manejo de las relaciones entre ambos podían conducir a uno u otro extremo y, por lo tanto, aun sin mencionarse el adjetivo, la relación era especial.

#### EL MANEJO PRAGMÁTICO DE LA RELACIÓN 1867-1910

Durante las dos últimas décadas del siglo XIX y las dos primeras del XX, Estados Unidos y México simultáneamente experimentaron transformaciones profundas. En ambos países quedaron momentáneamente resueltos los problemas de división política, lo que les permitió dirigir sus respectivos esfuerzos al crecimiento económico. Esto, a su vez, generó una reorientación de sus respectivas políticas exteriores en general y de su relación bilateral, en particular.

El sorprendente crecimiento económico de Estados Unidos durante las dos últimas décadas del siglo XIX, lo obligó a competir por los mercados internacionales con las antiguas potencias europeas –Gran Bretaña y Francia– y las nuevas naciones –Alemania e Italia–, así como con Japón. De acuerdo con los planteamientos de Alfred T. Mahan, el hemisferio occidental y la cuenca del Pacífico eran las zonas consideradas de influencia vital para su desarrollo económico y su seguridad nacional.<sup>17</sup> Por lo que respecta

<sup>16</sup>Loc. cit. Julius W. Pratt, Vincent O. de Santis, Joseph M. Siracusa, *A History of United States Foreign Policy*, N.J., Prentice-Hall, 1955, p. 155.

<sup>17</sup>Véase Alfred Thayer Mahan, "The United States Looking Outward", en *The Interest of America in Sea Power*, Nueva York, Harper & Bros., 1897, pp. 3-27.

al continente americano, la nueva política empezó a definirse a partir de la convocatoria para la Primera Conferencia Internacional Americana en 1889, con el objeto de crear una unión aduanera y un mecanismo de solución de controversias. Esa iniciativa sería seguida de dos reinterpretaciones de la Doctrina Monroe –el Corolario de Richard Olney en 1895 y el de Theodore Roosevelt en 1904– por las que Estados Unidos unilateralmente se designaba árbitro de los conflictos de los países de la región con las potencias extracontinentales y vigilantes de su conducta internacional. Asimismo, con el resultado de la guerra hispanoamericana de 1898 y la posesión de zona del Canal de Panamá en 1903, crearon un virtual protectorado en el Caribe y Centroamérica. A estas acciones se añadió la llamada “diplomacia del dólar” por la que el gobierno estadounidense asumió la responsabilidad de proteger los intereses de sus inversionistas en el extranjero.<sup>18</sup>

Estas condiciones, aunadas a que en 1876 el presidente Rutherford Hayes había condicionado el reconocimiento de Estados Unidos al gobierno de Porfirio Díaz, hicieron que la suspicacia, generada desde guerra de 1846, se mantuviera latente. Pero al mismo tiempo, el aislamiento diplomático de México con Europa, generado desde el fusilamiento de Maximiliano, hacía que su relación con Estados Unidos fuera vital políticamente; además era una piedra clave para el proyecto de desarrollo que proponía el gobierno mexicano. Frente a este escenario se dio un reconocimiento pragmático de que había que mantener relaciones armónicas con el país vecino, pero al mismo tiempo que era necesario buscar los medios para contrarrestar su influencia.

De acuerdo con el designio geoestratégico de Estados Unidos, México quedaba inserto en el área que había definido como su zona de influencia y en la que se reservaba unilateralmente el derecho de intervenir. En tal virtud, el gobierno de Díaz formuló una política exterior orientada a equilibrar la presencia estadounidense en México por medio del restablecimiento y fortalecimiento de las relaciones con los países de Europa, principalmente con Gran Bretaña. Asimismo, se desarrolló un esfuerzo para reforzar las relaciones con los países iberoamericanos y se establecieron relaciones con China y Japón. Además, el gobierno mexicano trató de neutralizar los corolarios de Olney y Roosevelt a la Doctrina Monroe. Respecto al primero, el Presidente mexicano, en 1895 declaró:

<sup>18</sup>Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, FCE, 1977, pp. 133-173.

Procediendo con cautela en los asuntos mundiales y no deseando alterar la buena voluntad alcanzada en las relaciones entre México y Estados Unidos... [México] se pronuncia con prudencia en la disputa... entre la República de Venezuela y la Guyana inglesa, que provocará el resurgimiento de la Doctrina Monroe. Al respecto México... se declara abiertamente a favor de una doctrina que condena... cualquiera invasión de Europa contra las repúblicas de América. *Es más, no sólo los Estados Unidos tiene la responsabilidad de proteger al continente, sino que es una tarea que compete a todas las naciones de América y por tanto se debía proclamar que todo ataque de cualquier potencia extranjera, dirigido a menoscabar el territorio o la independencia... de una de las repúblicas americanas, debía ser considerada... como una ofensa propia. De esta manera, la doctrina hoy llamada Monroe vendría a ser la doctrina americana en el sentido más amplio.*<sup>19</sup>

La postura de México, en consecuencia, fue la de invocar el principio de acción colectiva continental en lugar de la acción unilateral. Esta misma posición se expresó cuando el presidente Theodore Roosevelt invocó el derecho unilateral de Estados Unidos a intervenir en los países del resto del hemisferio, a pesar de que el propio Presidente estadounidense buscó el apoyo mexicano e inclusive trató de hacer partícipe a México de su política de "policía continental".<sup>20</sup> Asimismo, el gobierno de Díaz intentó evitar la confrontación entre Estados Unidos y España en 1898, pero cuando ésta fue inevitable se declaró neutral, con lo cual quedó en claro que para México la relación con el vecino era prioritaria.

En las relaciones bilaterales, la diplomacia mexicana fue extraordinariamente hábil para explotar los intereses de los inversionistas estadounidenses y con ello crear en el más sentido estricto de la palabra un cabildeo mexicano; por la otra, los diversos problemas que se presentaron durante esta época –principalmente relacionados con dificultades fronterizas y reclamaciones– fueron enfrentados bajo la fórmula de caso por caso, sin permitir que cada uno de ellos influyera en la relación global entre ambos países.<sup>21</sup>

El sustento de este diseño diplomático fue el interés del gobierno mexicano de impulsar las inversiones estadounidenses en renglones básicos para

<sup>19</sup>Loc. cit. Ricardo Ampudia, *Los Estados Unidos de América en los informes presidenciales de México*, México, SRE/FCE, 1997, p. 78.

<sup>20</sup>Diana Corzo González, *La conformación de una política exterior mexicana en torno al corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe, 1904-1906*, México, Instituto Mora, Coloquio México-EU, *Hacia una nueva historia diplomática*, 1999.

<sup>21</sup>Roberta Lajous, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República, 1990, t. IV, pp. 39-84.

impulsar el crecimiento económico del país. La presencia de los inversionistas estadounidenses en ferrocarriles y minería fue significativa. En los albores del siglo xx, México destinaba el 76 por ciento de sus exportaciones a Estados Unidos y adquiría de ese país más del 50 por ciento de sus importaciones, al tiempo que la inversión estadounidense en México controlaba el 38 por ciento de la inversión extranjera en el país.<sup>22</sup>

Vista en su conjunto, la política exterior del régimen de Porfirio Díaz, tanto en su dimensión global como en su relación particular con Estados Unidos, muestra claramente que para México la relación con el vecino ocupaba un lugar particular y aunque se buscaron los medios para limitar su ya evidente influencia, se trató de evitar cualquier confrontación. Prueba de ello fue que el mismo año de la guerra hispanoamericana las representaciones de ambos países fueron elevadas de la categoría de legaciones a embajadas y que en 1909 se registró la primera entrevista personal entre los presidentes Díaz y Taft.

#### UN NUEVO CICLO DE CONFLICTO Y COOPERACIÓN, 1910-1940

La cooperación alcanzada en la relación bilateral durante la gestión de Porfirio Díaz, se fracturó abruptamente con el inicio de la Revolución mexicana en noviembre de 1910. Las causas que condujeron al deterioro de las relaciones están íntimamente vinculadas con la interpretación errónea por parte del gobierno y la mayor parte de sociedad estadounidense sobre los objetivos de la Revolución y los riesgos que ésta presentaba a su seguridad e intereses.

La Revolución mexicana de 1910 fue un movimiento sumamente complejo y fracturado. De un levantamiento armado dirigido a restablecer la legalidad electoral y la legitimidad del gobierno, así como promover la apertura democrática, giró hacia la reivindicación de las demandas de los grupos sociales que habían sido marginados por el proyecto modernizador de Porfirio Díaz. Dentro de las diversas propuestas que se formularon a lo largo de los 10 años de conflicto armado, hubo un común denominador y éste fue el de una reafirmación nacionalista de la sociedad mexicana, la cual en ocasiones ha sido confundida con xenofobia, pero que en el fondo fue un intento de equilibrar los privilegios que se habían otorgado a los intereses extranjeros y reducir los espacios de vulnerabilidad de la soberanía

<sup>22</sup>Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 116.

nacional en el diseño de sus programas sociales y económicos.<sup>23</sup> Estos objetivos quedaron plasmados en la redefinición del concepto de propiedad y el papel del Estado como regulador de ésta, que sancionó el artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917, así como en la suspensión de privilegios a los ciudadanos extranjeros y su derecho a recurrir a la protección diplomática de sus gobiernos, con la adopción de la Doctrina Calvo.<sup>24</sup>

Estos principios ciertamente antagonizaban las bases doctrinales del sistema político estadounidense y de su política exterior, por ello se percibió en la Revolución mexicana un radicalismo que en realidad no tuvo y de ahí que se generara la intervención estadounidense, primero armada y después a través de presiones políticas y diplomáticas. El efecto de la persistente presencia de Estados Unidos entre 1910 y 1938, fue la reafirmación del viejo recelo mexicano hacia ese país que "terminó por dar forma definitiva al moderno nacionalismo mexicano, así como a una serie de principios de política exterior de naturaleza marcadamente defensiva y que quedaron centrados alrededor de los principios de la no intervención, la autodeterminación y la igualdad jurídica de los Estados".<sup>25</sup>

Pero aun así, para México la relación con Estados Unidos no perdió su lugar preponderante y, vista en perspectiva la conducta de los gobiernos mexicanos hacia Estados Unidos, puede concluirse que trataron de disminuir las fricciones entre ambos. Como ha señalado el historiador Alan Knight, fuera de las apariencias, pueden distinguirse algunas coincidencias entre los objetivos que se plantearon los líderes mexicanos de esos años con los proyectos de reforma en Estados Unidos; entre éstas destacan el progresismo de Wilson con el reformismo de Madero y Carranza; la reacción conservadora en Estados Unidos de las administraciones republicanas de la década de 1920 con los proyectos de reconstrucción económica y administrativa del Grupo Sonora en México; y, finalmente, el nacionalismo reformista de Cárdenas con el Nuevo Trato de Franklin D. Roosevelt.<sup>26</sup>

Ciertamente los gobiernos de Francisco I. Madero y Venustiano Carranza consideraron que la relación con Estados Unidos debía mantenerse dentro del marco de cooperación; el segundo, sin embargo, resintió que el presidente Woodrow Wilson no lo reconociera como el legítimo gobernante de México.

<sup>23</sup>Alan Knight, *U.S.-Mexican Relations, 1910-1940, An Interpretation*, San Diego, California, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1987, pp. 53 y ss.

<sup>24</sup>Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 144.

<sup>25</sup>Lorenzo Meyer, "México-Estados Unidos. Las etapas de una relación difícil", en *Política Exterior de México, 175 años de Historia*, México, SRE, 1985, vol. III, p. 136.

<sup>26</sup>Alan Knight, *op. cit.*, pp. 3-14.

Wilson, por su parte, vio en el conflicto mexicano una amenaza seria a la seguridad e intereses de su país, aunque con su peculiar estilo moralista los encubrió con una retórica plagada de expresiones de desinterés. Por su parte, los gobiernos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles –durante el llamado maximato– realistamente se acomodaron a las demandas de los gobiernos republicanos de Estados Unidos durante la década de 1920, neutralizando, inclusive, principios consignados en la Constitución de 1917. El ejemplo más claro fueron los Acuerdos de Bucareli de 1923.

La expropiación de la industria petrolera decretada por el presidente Lázaro Cárdenas en 1938, presentó el desafío más serio a la política de Buena Voluntad enunciada por Franklin D. Roosevelt. En este momento, tal vez como en ninguno otro, se puso de manifiesto desde la perspectiva de Estados Unidos que la relación con México ocupaba un lugar especial para su seguridad y la respuesta del gobierno de Roosevelt contrastó con la de Gran Bretaña y los Países Bajos.<sup>27</sup>

Las condiciones internacionales de las primeras décadas del siglo fueron, asimismo, determinantes para que se diera un reconocimiento por parte de Estados Unidos de la importancia de su relación con México y para que abandonara progresivamente sus tendencias intervencionistas. La Primera Guerra Mundial obligó a terminar la intervención armada en México y orilló al gobierno estadounidense a otorgar el reconocimiento oficial al gobierno de Venustiano Carranza. Mientras que la Segunda Guerra Mundial condujo a la aceptación de las reformas llevadas a cabo por el gobierno de Lázaro Cárdenas y con ello la aceptación final por parte de Estados Unidos del nacionalismo revolucionario de México.<sup>28</sup> En ambos casos, los gobiernos de Woodrow Wilson y Franklin D. Roosevelt entendieron bien que México podría convertirse en un riesgo a su seguridad. En el primer caso, el Presidente estadounidense tuvo que aceptar que ante la inminencia de la entrada de Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial era necesario retirar la expedición punitiva en la frontera con México y reconocer formalmente a Venustiano Carranza. Éste, a su vez, rechazó la oferta alemana contenida en el "Telegrama Zimmerman" y se mantuvo neutral en el conflicto mundial, lo cual significó una garantía para Estados Unidos.<sup>29</sup> En el segundo

<sup>27</sup>Véase Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1941*, México, El Colegio de México, 1981.

<sup>28</sup>*Ibidem*, pp. 470-474.

<sup>29</sup>Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, t. VI, México, El Colegio de México y Senado de la República, 2000, pp. 27-56.

caso, el presidente Roosevelt resistió las presiones de las empresas petroleras y de su secretario de Estado, Cordell Hull, para intervenir en México a raíz de la expropiación petrolera y con ello favoreció la cooperación de México en la Segunda Guerra Mundial; a su vez los gobiernos mexicanos de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho entendieron que México debía inclinarse por el apoyo a los Aliados. En suma, para entonces fue evidente que el recurso de la intervención armada por parte de Estados Unidos estaba agotado y que la estabilidad y el orden interno en México eran más importantes para el interés nacional estadounidense.

#### "LA RELACIÓN ESPECIAL", 1940-1950

El 2 de junio de 1942, el Congreso mexicano declaró que existía un estado de guerra con los países del Eje, con lo cual México se convertía en aliado de Estados Unidos. Aun antes de esta fecha ya se habían dado pasos de colaboración entre ambos gobiernos, en lo cual habían influido diversas circunstancias. En México se había iniciado el periodo de estabilidad política y se hacía necesario afianzar el proyecto de recuperación económica; en Estados Unidos, la experiencia de la gran depresión, con la consecuente reorientación de su política interna y externa, hizo que sus autoridades modificaran su percepción sobre el nacionalismo mexicano. La proximidad de la intervención estadounidense en la Segunda Guerra Mundial, por último, acercó más a los dos gobiernos ya que se identificaron en su respectivo rechazo al fascismo.

El primer paso fue la solución de importantes problemas pendientes, especialmente la indemnización a las empresas petroleras y el pago de la deuda pública, los cuales quedaron resueltos entre 1942 y 1943. El segundo fue el diseño de la colaboración para enfrentar el conflicto bélico. En este ámbito la cooperación se dio en dos áreas: la militar y la económica; pero de éstas, la segunda fue más importante y trascendente que la primera.

Desde 1941 las relaciones comerciales empezaron a intensificarse con la importación estadounidense de minerales estratégicos y en diciembre de 1942 se suscribió un tratado para la disminución mutua de barreras comerciales, cuyo efecto fue la reapertura del mercado estadounidense a los hidrocarburos mexicanos y el estímulo a otras exportaciones. A este tratado se añadirían otros convenios que facilitaron a Estados Unidos la adquisición, a precio fijo, de otros productos. Asimismo, México recibió créditos para la estabilización de la moneda y la construcción de vías de comunicación, al

tiempo que recuperó la confianza de los inversionistas extranjeros. Por último, México contribuyó proporcionando mano de obra a Estados Unidos. El efecto inmediato de esta cooperación fue un incremento de más del 100 por ciento de sus exportaciones entre 1940 y 1945 cuyo destino fue casi en su totalidad a Estados Unidos y constituyó un estímulo vital para los nuevos proyectos de desarrollo del país. Con ello la tendencia de México a insertarse en la economía estadounidense, iniciada desde las postrimerías del siglo XIX, acabaría reafirmandose.<sup>30</sup>

Desde los últimos meses de la guerra, la relación entre México y Estados Unidos empezó a delinearse en torno a tres temas o agendas generales: el de la política exterior, el de las relaciones económicas y el de los problemas estructurales. Éstos algunas veces se vincularon y en otras ocasiones fueron enfrentados separadamente.

En México los efectos económicos y políticos de la guerra condujeron a una reordenación del proyecto nacional; la modernización del aparato productivo tomó precedencia sobre los proyectos de bienestar social, al tiempo que el aparato gubernamental, particularmente a través del partido oficial (PRI), pudo mantener bajo control a los grupos opositores. Además, la propaganda anticomunista sirvió para mantener aislados a los sectores más radicales. En Estados Unidos la guerra tuvo un doble efecto; por una parte, sirvió no sólo para superar totalmente la crisis económica interna, sino también para ubicarlo como la gran potencia económica mundial; por la otra, hubo una reafirmación nacional en términos ideológicos, con lo cual dicho país se postularía como el defensor de la democracia y el libre mercado a nivel mundial.

La coincidencia de intereses bilaterales durante las décadas de 1940 y 1950 se reflejó en el consenso ideológico y en los temas principales de la política exterior. Durante las presidencias de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán se dio una clara redefinición del "nacionalismo revolucionario mexicano", en el sentido de que éste rechazaba cualquier extremismo –tanto de derecha como de izquierda– y cualquier influencia externa, o sea, el comunismo. México participó activamente en la conformación de la Organización de las Naciones Unidas, suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Carta de la Organización de Estados Americanos. Los contactos personales entre los presidentes de ambos países empezaron a ser cada vez más frecuentes y el discurso, en ambos casos, enfatizó la concurrencia de intereses por encima de las diferencias.

<sup>30</sup>Blanca Torres, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. De la guerra al mundo bipolar*, México, Senado de la República, 1991, t. VII, pp. 13-65.

La visita del presidente Harry Truman a la ciudad de México, en marzo de 1947, y la de Miguel Alemán a Washington, D.C., en mayo del mismo año, fueron determinantes para que se definiera a la relación bilateral como "especial". En la primera, el presidente Truman expresó:

[En 1847] Tuvimos dificultades trágicas... pero hemos aprendido, por la vía difícil, que es mejor mantener la paz con nuestros vecinos... Hemos encontrado que en las guerras pierde tanto el victorioso como el vencido. Las relaciones internacionales han sido comparadas como un juego de ajedrez en el que cada nación trata de llevar ventaja y vencer a las otras. Yo no acepto esa comparación respecto a las relaciones entre [nuestros] países... Estados Unidos y México están trabajando juntos por el beneficio mutuo de sus pueblos y por la paz del mundo.

Y, en la segunda visita Miguel Alemán declaró: "El espíritu de pleno y recíproco entendimiento que ha guiado todas nuestra conversaciones tanto en Washington como en México es una excelente garantía de la cordialidad que existe entre nuestras repúblicas."

Las relaciones económicas se mantuvieron dentro de un marco de acuerdo general y cooperación. En 1947, México recibió dos créditos de 50 millones de dólares para la estabilización de la moneda y la realización de obras de infraestructura y, un año después, Pemex obtuvo uno por 30 millones; años más tarde, durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, se tendría acceso a líneas de crédito del Eximbank y, con el apoyo estadounidense, a empréstitos proporcionados por el Banco Mundial. En materia de inversión directa el incremento fue significativo en el sector manufacturero; por ejemplo, entre 1952 y 1958 fue de 60 por ciento. De igual forma, se mantuvieron programas de cooperación para el desarrollo de la región fronteriza y el flujo de inmigrantes mexicanos a Estados Unidos.

Lo anterior no significó que dejaran de existir algunos puntos de desacuerdo. En las propuestas de reconstrucción económica, por ejemplo, Estados Unidos puso mayor énfasis en la reconstrucción de Europa a fin de detener la expansión del socialismo, mientras que México y el resto de América Latina insistieron en la necesidad de apoyar el desarrollo de la región. Asimismo, en el proyecto de creación del sistema internacional, México insistió en que sus órganos fueran más representativos. Por otra parte, dentro de la conformación del sistema interamericano, México evitó los acuerdos que significaran compromisos de asistencia militar y se abstuvo de participar en la guerra de Corea. En las relaciones interamericanas, México se

opuso a la resolución propuesta por Estados Unidos en la X Conferencia Interamericana, que condenaba al régimen guatemalteco de Jacobo Arbenz, aunque después se abstuvo de pronunciarse en torno a la intervención encubierta que lo depuso. Así pues, dentro de la orientación bilateral de su política exterior, México mantuvo un cierto grado de autonomía sustentada en los principios doctrinales de sus relaciones internacionales.<sup>31</sup> Por su parte, Estados Unidos no cuestionó, en estos casos, la posición adoptada por los gobiernos mexicanos ni ejerció presiones para que mantuviera su relativa autonomía. Como en el caso del periodo entre 1867 y 1910 se dio un reconocimiento mutuo de los respectivos intereses y se privilegió el uso de los mecanismos diplomáticos para evitar cualquier confrontación.

#### CONCLUSIONES

Cualquiera que analice objetivamente la historia de ambos países y sus relaciones en el periodo entre 1822 y 1950 llegará a la conclusión de que Estados Unidos ha sido un actor perturbador pero también ineludible para la seguridad, estabilidad y desarrollo de México. A su vez, México ha sido una parte vital de la seguridad de Estados Unidos, no sólo por compartir una extensa frontera, sino porque las condiciones internas de México, sean políticas, económicas, sociales o internacionales pueden generar situaciones de potencial riesgo a los intereses de Estados Unidos. Así lo ha reconocido México y ha estado dispuesto a cooperar con su vecino. Por lo que habría que plantearse una interrogante fundamental: ¿qué es lo que ha impedido que Estados Unidos reconozca plena y definitivamente que existe una relación especial con México y acepte que no es igual a otras?

<sup>31</sup>*Ibidem*, pp. 105 y ss.

# Historias paralelas

La Guerra Fría

## "¿Existe-t-il?" La relación especial anglo-estadounidense durante la Guerra Fría\*

Alex Danchev

ESTE CAPÍTULO se enfoca en una de las ideas más poderosas de la política mundial: la de una "relación especial" entre Gran Bretaña y Estados Unidos. Examina el uso y abuso de esta idea, la retórica y realidad de la relación, durante la larga Guerra Fría.

La frase de Winston Churchill, "la natural relación especial anglo-estadounidense", es la prédica popular de una creencia suprema. Se transmitió como las tablas a los profetas de la siguiente generación, y la siguiente, hasta que llegó a Tony Blair, misionero, o de forma más prejuiciosa, perro lazarrillo.<sup>1</sup> Sea cual fuere lo especial de la relación especial, fue aprendido en el salón de clases de la Gran Alianza. Para todos aquellos grandes hombres criados en la creencia de ejercer una influencia civilizadora en los nuevos bárbaros –una soberbia realmente persistente– el currículo era apropiadamente griego.<sup>2</sup> Junto con la aritmética de las divisiones acorazadas iba la retórica de la camaradería recta, la habilidad en el arte epistolar, el panegírico y la exhortación.

En efecto, la desmovilización de la relación especial fue extraordinariamente pospuesta en la retórica. Incluso ya en 1962, el patriarca Harold Macmillan pudo basar una petición para conseguir de Estados Unidos lo último en misiles balísticos submarinos haciendo una alusión manipuladora a un pasado común, sacrificado y paradisiaco a la vez, una anglo-América desbordante de buena voluntad, buena fe, obligaciones mutuas, y armas nucleares. Macmillan era un maestro del chantaje emocional, muy difícil de rechazar. Como primer ministro prestidigitador podía ganarle en este juego incluso a Churchill. Era más calculador, más plausible, más astuto. El blanco de esta actuación, el presidente John F. Kennedy, aparentemente se

\*Traducido del inglés por Franklin Dumser.

<sup>1</sup>"Su Primer Ministro no es el *perrito faldero* del Presidente, es su *lazarillo*, según tengo entendido." John le Carré, *Absolute Friends*, Londres, Hodder, 2003, p. 257 (cursivas en el original).

<sup>2</sup>Sobre el uso y abuso de esta soberbia, véase Alex Danchev, *On Specialness*, Londres, Macmillan, 1998, pp. 3-6; y "Greeks and Romans: Anglo-American Relations after 9/11", *RUSI Journal* 148 (abril de 2003): 16-19.

conmovió por la invocación hecha a los muertos británicos en la guerra –el precio pagado en sangre por recibir trato preferencial, un tema recurrente– y también por sus dificultades políticas internas, disimuladas hábilmente. Macmillan cerró el trato. La Gran Bretaña obtuvo Polaris, el misil balístico submarino, en vez de su predecesor obsoleto, el Skybolt.

Quizá Kennedy se conmovió, pero no cayó en engaño. “Viéndolo desde su punto de vista –comentó con uno de los miembros de su gabinete–, *lo cual hacen casi mejor que nadie*, podría bien concluirse... que teníamos la obligación de proporcionar una alternativa”.<sup>3</sup> Las obligaciones de la relación siempre se han sentido agudamente, particularmente del lado británico. En esta ocasión Kennedy sintió la suya, por encima de las objeciones de sus asesores principales. El tan ostentado disuasivo nuclear británico independiente asumió su forma y formulación clásica. Para otros, sin embargo, la reivindicación de estatus o la amenaza de esta fórmula sonaron huecos desde el principio. Los franceses sacaron sus propias conclusiones. De acuerdo con su análisis, lejos de ser independiente, el acuerdo Polaris sirvió solamente para demostrar que la Gran Bretaña estaba realmente avasallada: una condición deplorable pero irremediable, familiar durante algún tiempo para observadores no anglosajones –quizá por 20 años– pero evidentemente entrando a una fase descrita amablemente como aguda (y de forma menos amable como vil).<sup>4</sup>

El argumento de la petición de Macmillan era ya bastante conocido. Es representado de forma imaginativa en la novela de Ian McEwan, *The Innocent* (1990), cuyo título alternativo es *La relación especial*, la investigación reciente más penetrante en lo especial y sórdido de las relaciones anglo-estadounidenses durante la glacial Guerra Fría.

El inglés, Leonard Marnham, y el estadounidense, Bob Glass, trabajan juntos en la Operación Stopwatch/Gold (1953-1956), el túnel construido bajo Berlín para espiar al enemigo, una empresa conjunta entre la SIS y la CIA, comprometida desde el principio (ahora lo sabemos) por el espía George Blake. Las labores están llenas de irritación mutua.

“El problema aquí no son los alemanes o los rusos. Ni siquiera son los franceses. Son los estadounidenses. No saben nada. Lo que es peor, no aprenden.”

<sup>3</sup>Theodore Sorenson, *Kennedy*, Nueva York, Harper & Row, 1965, p. 566 (cursivas en el original).

<sup>4</sup>El Acuerdo de Venta de Polaris se encuentra publicado en Peter Nailor, *The Nassau Connection*, Londres, HMSO, 1988, pp. 106-116. Para el análisis (entonces privado) francés, véase Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*. vol. I, París, Fayard, 1994, p. 361. Cfr. Geoffrey Warner, “Why the General said no”, *International Affairs* 78 (2002): 869-882.

den, no se les puede decir nada. Así es como son." "Los británicos. Es difícil que esos tipos... tomen algo en serio. Están demasiado ocupados en ser caballeros. No hacen su trabajo."

El práctico Glass se exaspera por esta actitud amateur de los británicos: "Realmente no entiendo por qué los dejamos participar en esto. No son serios como nosotros."

"Tonterías", dijo Leonard. Glass no lo escuchó.

"Este bufón MacNamee. Debería estar en casa con su trenecito. ¿Sabes dónde hizo sus cálculos de la salida de calor? Al reverso de un sobre. ¡Un sobre! Nosotros habríamos tenido tres equipos independientes. Si no hubieran obtenido el mismo resultado, habríamos querido saber por qué. ¿Cómo puede pensar bien este tipo con dientes así?"

"Es un hombre eminente", dijo Leonard. "Trabajó en la navegación y radar por radio".

"Comete errores. Eso es lo que importa. Debimos haberlo hecho solos. La colaboración lleva a errores, problemas de seguridad, en fin. Tenemos nuestros propios amps (amplificadores). ¿Qué estamos haciendo con los suyos? Los dejamos participar por política, por una política de reciprocidad mal evaluada de la que nunca obtendremos nada."

Leonard se calentó. Empujó su hamburguesa. "Participamos en esto porque tenemos derecho. Nadie peleó contra Hitler tanto tiempo como nosotros. Estuvimos ahí toda la guerra. Fuimos la última y mejor oportunidad de Europa. Dimos todo, así que tenemos el derecho de estar en todo, y eso incluye la seguridad de Europa. Si no lo entiendes, estás en el bando equivocado."

Glass levantó su mano. Se reía al disculparse. "Oye, no es personal... Leonard, no me lo tomes a mal. Cuando digo "tu", me refiero a tu gobierno. Estoy contento de que tú estés aquí. Y es verdad lo que dices. Ustedes estuvieron fabulosos en la guerra, fueron formidables. Fue su momento. Y ese es mi punto." Puso su mano sobre el brazo de Leonard. "Ese fue su momento, ahora es el nuestro. ¿Quién más va a encarar a los rusos?"

Leonard miró para otro lado.<sup>5</sup>

Evaluar el momento es, aparentemente, un asunto delicado, sujeto a una mezcla inestable de cálculo y propiciación, y a las exigencias del *amour propre*.

"La historia es ahora e Inglaterra", escribió T.S. Eliot en *Four Quartets* (1944), sobre la llegada de una segunda guerra y la construcción de anglo-América.<sup>6</sup> La noción movilizadora de una relación especial es, entre otras

<sup>5</sup>Ian McEwan, *The Innocent*, Londres, Picador, 1990, pp. 1, 10, 119-120.

<sup>6</sup>T.S. Eliot, *Four Quartets*, Londres, Faber, 1959, p. 48. De "Little Gidding".

cosas, la explotación de la historia para propósitos actuales, practicada de forma religiosa (calificativo apropiado) por el socio débil: los británicos necesitados, obsesionados con el amor por las relaciones anglo-estadounidenses; en aprietos financieros, los muertos de hambre; sobrecompensando para continuar en el juego —el juego de la gobernanza.<sup>7</sup> Con la excepción de aquel *communaire*, Edward Heath, el primer ministro británico que tenía quizá la visión más clara de un futuro alternativo para Europa, el pasado ha sido utilizado por todos los líderes. El modelador y creador es Winston Churchill, evangelista de los pueblos de habla inglesa. La epístola de Winston a los anglo-estadounidenses versaba sobre la asociación fraternal, predicaba las "relaciones íntimas" de la alianza de guerra.<sup>8</sup> Las apelaciones al futuro anglo-estadounidense son todas, en alguna medida, exhortaciones a revivir el pasado anglo-estadounidense. El futuro se cumple en el deseo. El pasado es monumentalizado, como dice Nietzsche.

En la medida en la que el alma de la historiografía se encuentra en el gran estímulo que un hombre de poder deriva de ella, en la medida en la que el pasado tiene que ser descrito como digno de imitación, como imitable y posible por segunda vez, por supuesto ésta incurre en el riesgo de distorsionarse, embellecerse y acercarse a la libre invención poética; han existido eras, sin duda, que eran incapaces de distinguir entre un pasado monumentalizado y una ficción mítica, porque precisamente el mismo estímulo puede derivarse de un mundo como del otro.<sup>9</sup>

Anglo-América embellece los honores de guerra. La relación especial se ha nutrido de la guerra. Sus tradiciones son militares. Sus leyendas son operaciones tras las líneas de batalla, donde quiera que estén dibujadas. Las buenas guerras son la prueba de la camaradería en un mundo hostil. No obstante algún desliz espectacular, el acuerdo en la sanción y el uso de la fuerza ha sido intrínseco a anglo-América, intrínseco a su razón de ser y autocreencia. El estar dispuesto y ser capaz de intervenir globalmente, y el estar de acuerdo (o conceder) dónde y cuándo, fue la base de la relación en

<sup>7</sup>"Game of governance" es la expresión de Richard Neustadt. Véase *Alliance Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1970, p. 79.

<sup>8</sup>Véase su discurso "Cortina de Hierro" en Fulton, Missouri, el 5 de marzo de 1946, extraído en John Baylis, *Anglo-American Relations since 1939*, Manchester, Manchester University Press, 1997, pp. 41-45.

<sup>9</sup>Friedrich Nietzsche, trad. R. J. Hollingdale, "On the uses and disadvantages of history for life" [1874], en *Untimely Meditations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, p. 70 (cursivas en el original).

el medio siglo de 1941 a 1991, desde Adolfo Hitler hasta Saddam Hussein. Y no fueron sólo los británicos los que aceptaron. Las prioridades bélicas estratégicas en Occidente, la promesa de seguridad en el Tratado del Atlántico Norte, "la reputación del mundo Occidental" en juego en las Malvinas, "a un agresor nunca debe permitírsele salirse con la suya" en el Golfo –en cada ocasión hay un argumento a favor de que "la nación" fue persuadida, algunos dirían que demasiado, por "la Colonia", por repetir los nombres en código utilizados por el Centro Moscú.<sup>10</sup> Tony Blair sigue en las mismas. En sus propios términos, lo ha hecho con habilidad.<sup>11</sup>

El potencial monumental de la relación es uno de sus rasgos más asombrosos, exprimido al máximo por Churchill y sus epígonos, y satirizado por el humorista Stephen Potter, cuyo popular libro *One-Upmanship* (1952) contenía una sección titulada "Hands-Across-The-Seamanship" donde se parodiaba la retórica sentimental de guerra alrededor de la camaradería transatlántica y el sentimiento común anglo-estadounidense. "Nosotros... estamos actualmente formalizando este instrumento espléndido de mal-estar general, maniobras, contra-maniobras, y la atmósfera «uno-arriba-uno-abajo». Estamos muy orgullosos del nombre que le damos –Relaciones Manglo– que es una forma sincrética de los términos «relaciones anglo-estadounidenses» y «sentimientos encontrados»".\*

Hands-Across-The-Seamanship era al mismo tiempo sutil y no tan sutil: "No es nuestra política ser el que está arriba continuamente, como nación, sobre otras naciones; pero sí es nuestro objetivo el restregar el hecho de que no intentamos hacerlo, si no, ¿cuál es el punto de no tratar de hacerlo?"

La lección básica se concentra en la necesidad de usar siempre las mismas frases, y usarlas una y otra vez. No está mal que el lector memorice una o dos de ellas en este momento: "Tenemos mucho en común." "Después de todo, venimos del mismo linaje." "Tenemos mucho que aprender uno del otro."<sup>12</sup>

<sup>10</sup>Las citas son de Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, Londres, HarperCollins, 1993, pp. 192 y 820. La frase "Centro Moscú" se refiere al cuartel de inteligencia soviética.

<sup>11</sup>Son, por supuesto, los términos mismos los que requieren escrutinio. Considérese el esfuerzo no realizado en imaginar un pasado alternativo o predicar un futuro alternativo –llámese Gran Bretaña-en-Europa o anglo-Europa– y la oportunidad desperdiciada de sacar ventaja de ello.

\*Nota del traductor: Este es un juego de palabras que no se puede traducir al español. En el original es como sigue: "We are rather proud of our name for it –Manglo-Relations– which has been formed syncretically from the two terms "Anglo-American relations" and "mangled feelings".

<sup>12</sup>Stephen Potter, "Hands-Across-The-Seamanship" [1952], en *The Complete Upmanship*. Londres, Hart-Davis, 1970, pp. 263, 267 (cursivas en el original).

"No vamos por ahí diciendo, ja ja ja, mi relación es más especial que la suya", dijo recientemente un ministro de Relaciones Exteriores británico, en una demostración clara de este arte.<sup>13</sup> Quizá no lo hacemos. Pero es exactamente lo que los británicos han pensado, o protestado, durante los últimos 50 años. Lo especial es relativo, y nunca se logra por completo. En cualquier momento, no es tan flexible ni tan potente, ni tan *especial*, como alguno de los socios desearía. El deseo, diría uno, es inherente a lo especial. Además, hay una variedad de casos asombrosos. Algunos reclaman lo especial (Japón). Otros rechazan lo especial (Canadá). Algunos nacen especiales (Israel). A algunos se les obliga a ser especiales (Alemania). Si todas estas afirmaciones pueden ser sustentadas, entonces el tener una relación especial con Estados Unidos no es un pasatiempo tan fincado en la cultura como los aristócratas anglosajones han siempre imaginado.<sup>14</sup>

Sin importar cuánto tengan en común los británicos y estadounidenses, la historia es un activo inútil. Ni siquiera la mitología es suficiente. A la fría luz de la Guerra Fría lo que contaba era producir resultados. Ya a principios de los cincuenta el embajador británico en Washington, Oliver Franks, le recordaba a sus jefes que "en la relación anglo-estadounidense la política británica debe pasar la prueba: ¿pueden entregar resultados los británicos?"<sup>15</sup> El personaje Bob Glass lo explicó con simplicidad brutal a Leonard Marnham en las páginas de *The Innocent*.

Esta operación le está costando al gobierno, el de Estados Unidos, millones de dólares. Ustedes hacen una contribución útil, especialmente con los túneles verticales. También han proveído los focos. ¿Pero sabes algo?... Te lo diré. Todo esto es político. ¿Crees que no podíamos poner los interceptores nosotros mismos? ¿Crees que no tenemos amplificadores propios? Es por política que los dejamos participar. Se supone que debemos tener una relación especial con ustedes, ese es el porqué.<sup>16</sup>

Es peculiarmente difícil ver con claridad el patrón de esta relación. No se trata solamente de los ritos secretos y costumbres privadas, aunque ese

<sup>13</sup>Douglas Hurd, en Ian Black, "Do We Know Our Place?", *Guardian*, 25 de marzo de 1995.

<sup>14</sup>Para una interesante discusión comparativa, más amplia de lo que su título sugiere, véase la mesa redonda "Fifty Years of US-Israeli Relations", *Diplomatic History*, 22 (1998): 231-283.

<sup>15</sup>Oliver Franks, *Britain and the Tide of World Affairs*, Oxford, Oxford University Press, 1955, p. 35.

<sup>16</sup>McEwan, *op. cit.*, p. 24.

es, en gran medida, el tono de la interacción anglo-estadounidense durante la etapa álgida de la Guerra Fría. También es la ofuscación deliberada. Como dice Donald Cameron Watt, "tanto la élite británica como la estadounidense, preocupadas porque estos temas no fuesen abiertamente explorados, entraron, por lo tanto, en una conspiración para distorsionar su relación".<sup>17</sup> Dadas las múltiples inseguridades del momento, estaban especialmente preocupadas por esconder sus debilidades y vulnerabilidades.

Al principio éstas eran sorprendentemente mutuas. Un enfoque tradicional propone una alianza de guerra desintegrándose a gran velocidad conforme la victoria se volvía progresivamente más segura durante 1944-1945. Desde este punto de vista hubo un relajamiento en la relación, o de forma más precisa una moratoria impuesta por Estados Unidos, quien tenía el control de la situación. El periodo de la moratoria varía pero se dice que duró tres años, desde la cancelación del acuerdo Lend-Lease en agosto de 1945 a la decisión de contrarrestar el bloqueo de Berlín en junio de 1948. En esa coyuntura, se argumenta, Estados Unidos cedió (o recapitó) y la relación especial se reinició enseguida bajo la presión de eventos externos, como lo prueba el puente aéreo de Berlín de 1948-1949, una operación conjunta efectiva basada en el modelo de guerra.

Hasta ahí llega lo aparente. De hecho había mucha más continuidad de lo que cualquiera de las dos partes estaba dispuesta a admitir. Una relación íntima y funcional no cesó en 1945 sino que simplemente se volvió invisible. La superestructura de lo especial se colapsó. La base se volvió subterránea. En la esfera más secreta, la colaboración continuó ininterrumpida en el campo de la investigación y el desarrollo militar, estandarización de equipo, doctrina táctica, análisis de operaciones, entrenamiento de oficiales, intercambio de información técnica y científica (particularmente en el campo floreciente de las comunicaciones electrónicas), operaciones y valoraciones de inteligencia, materias primas, y la promesa siniestra de las armas químicas y biológicas. Nada de esto podía reconocerse abiertamente. La misma idea de una relación especial con los británicos fue negada por los estadounidenses. Prevalció la negación. Una relación privilegiada fue reconocida de forma privada, pero desde ahora Washington podía regular su carácter y alcance. Para Londres esto era amargo. La regulación de Washington era injusta y poco amistosa: un abandono curioso por parte de los primos —no un juego. "No todos podemos estar en la cima del árbol pero todos somos

<sup>17</sup>Donald Cameron Watt, *Succeeding John Bull*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, p. 118.

hombres responsables", proclamó el inefable Ambrose Abercrombie en la "tragedia anglo-estadounidense" de Evelyn Waugh, *The Loved One* (1948), "Nunca encontrará a un caballero inglés entre los desfavorecidos –salvo en Inglaterra, por supuesto".<sup>18</sup>

El rol de primer teniente no se ajustaba a las sensibilidades anglosajonas. Ser el "mendicante principal", en una frase agria de un oficial británico, no serviría para nada.<sup>19</sup> Los hombres responsables demandan igualdad en estima. Es nada menos que su derecho de cuna. "Iglesia y espionaje, con tíos que estaban en los comités del Partido Conservador, y una propiedad deteriorada en Norfolk... un hilo de la red finamente tejida de la influencia inglesa de la que siempre nos hemos creído el centro", "hombres inmaduros de Yale con camisas desabotonadas que creían poder sacar la mejor parte de los peores asesinos en Latinoamérica y que siempre tenían seis argumentos irrefutables para hacer la cosa incorrecta" –estos hombres entraron al juego de la gobernanza como si hubieran nacido para ello.<sup>20</sup> Los británicos, particularmente, parecían haber nacido en comité. En la relación anglo-estadounidense conducir los negocios en comités mixtos o grupos de trabajo conjunto es una invención anglo.

La Gran Bretaña era diferente. No se la podía agrupar con el resto. Los funcionarios británicos buscaron una relación no sólo privilegiada sino exclusiva y reconocida públicamente. Soñaban con una sociedad plena: "socios desiguales en poder sin duda, pero iguales en consejo", como lo dijo elegantemente el primer ministro Clement Attlee en 1950. Deseaban brincar lo que llamaban la fila europea. "¿Realmente esperan que nuestros muchachos compartan su estímulo con los turcos?", preguntó Macmillan en su estilo inimitable, cuando se planteó una fuerza multinacional en 1962.<sup>21</sup>

Tomando en cuenta las múltiples frustraciones, la empresa anglo-estadounidense prosperó a la luz pública. Una relación continua dependía no tanto de la dirección política explícita, que era casi inexistente, sino de la robustez y continuidad de los contactos personales; de los cálculos entre los servicios y entre las agencias de las ventajas que se obtendrían de actuar

<sup>18</sup>Evelyn Waugh, *The Loved One*, Boston, Little, Brown, 1977, p. 11.

<sup>19</sup>R.W.B. Clarke, *Anglo-American Collaboration in War and Peace*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 207.

<sup>20</sup>John le Carré, *The Secret Pilgrim y The Night Manager*, Londres, Coronet, 1991 y 1994, pp. 120 y 193.

<sup>21</sup>Attlee a Bevin, 10 de diciembre de 1950, en *On Specialness*, p. 127; el comentario de Macmillan a Ball, en Alistair Horne, *Harold Macmillan*, vol. II, Nueva York, Viking, 1989, p. 437. "La fila" era una expresión tomada de Oliver Franks, a quien le gustaba mucho. Véase Alex Danchev, *Oliver Franks*, Oxford, Clarendon, 1993, p. 126.

coordinadamente; de los datos técnicos del día; y de la gravedad y urgencia de la percibida Amenaza Roja. El alcance de la relación se vio aumentado por lo que Ernest May ha llamado las peculiaridades del sistema estadounidense del periodo: "la novedad del aparato de poder nacional, la fragmentación inherente del aparato gubernamental en su totalidad, la carga de las lecciones de la historia reciente, y una apertura extraordinaria a las influencias que vienen de fuera".<sup>22</sup> La principal de éstas era la británica, quienes entendieron la doble oportunidad de trabajar adentro y entorpecer el camino de algunos rivales, para "cabildear" a Washington de forma más diligente y efectiva que cualquier otro –otro tema recurrente. Como embajador en Estados Unidos de 1948 a 1952, Oliver Franks no tenía igual. Su acceso e influencia a todos los niveles del Departamento de Estado eran únicos. Esto era cierto también del propio secretario de Estado, el consumado Dean Acheson, quien pronto le hizo a Franks su famosa "propuesta no ortodoxa":

De forma experimental le sugerí que hablásemos de forma regular, y en completa confianza, de cualquier problema internacional que surgiese. Nadie informaría de o citaría al otro a menos que, pensando que sería útil para incitar a la acción, tuviera el consentimiento y acuerdo del otro en los términos de un memorando o cable... Nos reuníamos a solas, usualmente en su residencia o la mía, al final del día o antes de la cena. A nadie se le avisaba de la reunión. Discutíamos situaciones actuales o probables, la actitud que las personas en ambos países probablemente adoptarían, qué estrategias de acción eran posibles y sus ventajas, los principales problemas que podrían surgir. Si cualquiera de los dos creía que su Departamento debía ser informado de las preocupaciones e ideas del otro, trabajábamos en un texto aceptable que delineaba el problema y sugería enfoques posibles.<sup>23</sup>

Aquí hay una relación especial en acción. Franks era confiable. Era discreto, decía lo que pensaba, no insistía en el protocolo. Su manera de actuar era afín al círculo de reyes-filósofos de Acheson –hombres como Philip Jessup, George Kennan, Paul Nitze y Dean Rusk– quienes consideraban a Franks como uno de los suyos, "un miembro útil del equipo principal del gobierno de Estados Unidos", como dijo después Nitze, su amigo y preceptor.<sup>24</sup>

<sup>22</sup>Ernest R. May, "The American Commitment to Germany", *Diplomatic History*, 13 (1989): 456.

<sup>23</sup>Dean Acheson, *Present at the Creation*, Nueva York, Norton, 1969, p. 323.

<sup>24</sup>Entrevista con Paul Nitze, 31 de mayo de 1989; *Oliver Franks*, p. 118. Cfr. Michael F. Hopkins, *Oliver Franks and the Truman Administration*, Londres, Cass, 2003, y Nicholas Henderson, "Ozymandias at Oxford", en *Old Friends and Modern Instances*, Londres, Profile, 2000, pp. 81-90.

El mariscal de la Real Fuerza Aérea, Lord Tedder, creó una situación similar con sus contrapartes estadounidenses, como jefe del Personal Aéreo (1946-1949), y con un cambio inusual pero significativo, como director de la Misión de Servicios Conjuntos Británicos en Washington (1950-1951). "Despedí a Arthur Tedder la semana pasada", escribió el ulceroso general Walter Bedell Smith, antes jefe del Estado Mayor de Eisenhower y ahora director de la CIA, al predecesor de Tedder, Portal.

Los viejos lazos son muy fuertes y, además, era un gran alivio tenerlo al lado. Durante los años de asociación, los antiguos miembros del Cuartel Supremo de la Fuerza Aliada Expedicionaria (SHAEP en inglés) llegaron a hablar un dialecto políglota anglo-estadounidense que era completamente inteligible para ellos y que daba muestra de una confianza que difícilmente podría ser superada en otra instancia.<sup>25</sup>

Relaciones funcionales como éstas –informales, habituales, compartimentadas, no atribuibles– ciertamente constituyeron algo fuera de lo común. Fueron inmediatamente interiorizadas y globalizadas. "Consulto a Oliver (Franks) sobre problemas que no tienen nada que ver con las relaciones anglo-estadounidenses", le confió Acheson al conocido reportero del *Sunday Times*, Henry Brandon, "y si escribes esto, te degollaré".<sup>26</sup> Este tipo de relaciones constituyeron el tejido fundamental de la cooperación durante la Guerra Fría.

En 1946 el llamado acuerdo Spaatz-Tedder permitió el establecimiento de cinco bases en Anglia Oriental para uso de emergencia por parte de Estados Unidos, incluyendo dos equipados especialmente con "ciertas instalaciones físicas" para manejar bombas atómicas, y la inauguración de "vuelos de entrenamiento" en forma rotativa de unidades del recién creado Comando Aéreo Estratégico (CAE). Spaatz era la contraparte de Tedder. Hasta donde se alcanza a ver, ambos hombres actuaron por iniciativa propia. Eran viejos compañeros de lucha; ambos se habían partido el lomo organizando la ofensiva de bombardeo conjunta. Ambos comprendían las deficiencias de la disuasión. Sabían que podían ayudarse mutuamente, y al mismo tiempo a sí mismos. La bomba atómica era una arma de la fuerza aérea en ese momento –sólo después de 1958 se volvió naval– y debía ser resguardada. El CAE estaba muy mal preparado para operaciones de combate de gran escala. La Real Fuerza Aérea estaba sobreextendida y subfinan-

<sup>25</sup>Bedell Smith a Portal, 25 de abril de 1951, en Richard J. Aldrich, *The Hidden Hand*, Londres, Murray, 2001, p. 393.

<sup>26</sup>Henry Brandon, *Special Relationships*, Nueva York, Atheneum, 1988, p. 76.

ciada. La capacidad soviética iba en aumento. El dilema de las dos fuerzas aéreas en 1946 se asemejaba, en gran medida, al de los dos ejércitos en 1942. Igual que en el periodo anterior, el momento era propicio para que un entendimiento floreciese.

El acuerdo Spaatz-Tedder, poco conocido y comprendido, que se materializó en una colección de memorandos elípticos, fue típico de las *spécialités* más duraderas de la relación especial. Ese mismo año, los dirigentes respectivos de la Inteligencia Aérea firmaron un acuerdo similar sobre cooperación en inteligencia –"intercambio mundial de fotografías de cualquier tipo... sin compensación económica"– presagiando el celebrado acuerdo UKUSA de 1948, una división internacional del trabajo en inteligencia de señales, que incluía no sólo a la Gran Bretaña y a Estados Unidos sino también a Australia, Nueva Zelanda y Canadá, bajo la estricta supervisión del Cuartel de Comunicaciones Gubernamentales.<sup>27</sup> UKUSA era un asunto WASP.

Todos estos acuerdos daban muestra de la orientación estratégica global de ambos países, un marco de referencia captado nítidamente por George Orwell en una novela escrita, como presagio, en 1948 y publicada en 1949:

En este momento... Oceanía estaba en guerra con Eurasia y en alianza con Eastasia. En ningún discurso público o privado se admitió que los tres poderes hubiesen estado alguna vez agrupados en bandos distintos. En realidad, como Winston (Smith) sabía, habían pasado sólo cuatro años desde que Oceanía había estado en guerra con Eastasia y en alianza con Eurasia. Pero eso era sólo conocimiento furtivo que él poseía porque su memoria no estaba satisfactoriamente bajo control... Todo había sido diferente entonces. Aun los nombres de los países, su forma en el mapa, habían sido diferentes. "Airstrip One" por ejemplo, no se llamaba así en esos tiempos: se llamaba Inglaterra, o la Gran Bretaña, aunque Londres, de esto estaba bastante seguro, siempre se había llamado Londres.<sup>28</sup>

"Airstrip One" revelaba una verdad fundamental: los activos británicos eran cruciales para la capacidad estratégica y de planeación estadounidense, incluso para su supervivencia. (Era una época apocalíptica.) Estados

<sup>27</sup>Elmhirst a McDonald, 13 de agosto de 1946, en Aldrich, *Hidden Hand*, p. 213. Véase Jeffrey Richelson y Desmond Ball, *Ties that Bind*, Londres, Unwin Hyman, 1990 para cooperación en inteligencia de señales entre países UKUSA. Altos puestos en organizaciones del Commonwealth invariablemente salían del GCHQ, tanto así que el Communications Branch of the National Research Council (CBNRC) en Canadá se traducía localmente como "Communications Branch–No Room for Canadians".

<sup>28</sup>George Orwell, *Nineteen Eighty-Four*, Harmondsworth, Penguin, 1954, pp. 30-31.

Unidos era extremadamente poderoso pero necesitado. El territorio, contactos y experiencia británica llenaban la necesidad. Estos activos eran reales pero evanescentes. Como los días gloriosos de la Gran Alianza, no podían repetirse por segunda vez. En el cálculo de lo especial, lo que la Gran Bretaña podía ofrecer se sujetaba a la ley de hierro de rendimientos marginales decrecientes.

Los planes básicos de emergencia de Estados Unidos al inicio de la Guerra Fría asumían que los soviéticos podían invadir toda Europa continental si lo deseaban. No había una defensa directa posible. Si el Ejército Rojo avanzaba, las fuerzas de ocupación anglo-estadounidenses en Alemania abandonarían el continente cuando fuese necesario. El reingreso se consideraba problemático al igual que en la guerra previa. El primero de los planes para contraatacar este intento de reinvasión de Europa occidental lo posponía para la tercera fase de la guerra, D+12 a D+24 meses (uno o dos años después del inicio de las hostilidades); aun eso era extremadamente dudoso desde el punto de vista logístico. Los planificadores británicos fueron copartícipes de los diseños estadounidenses y compartían sus supuestos poco alentadores.

En parte como corolario, la fuerza motriz de la acción en toda la planeación era el uso temprano de la bomba atómica en una ofensiva aérea que debía eliminar a la Unión Soviética —es decir, inhabilitar los elementos vitales de la capacidad de guerra soviética. En el círculo mágico de la relación especial, “la bomba” era una obsesión constante. La cultura de la bomba era fundamental para anglo-América. Los secretos, espías e intercambios atómicos distrajeron a ambas partes. En este campo enrarecido, además, el panorama nunca fue tan blanco o negro como se suele describir, incluso durante el régimen draconiano del Acta McMahon (1946-1958) que formalmente cortó las principales arterias del intercambio de información atómica. No obstante esto, la experiencia británica, personificada por algunos científicos, se consideraba irremplazable. En la primera prueba de Estados Unidos de la posguerra en Bikini en el Pacífico, en 1946, la cuenta regresiva y la orden de detonación fueron ejecutadas por el muy inglés Ernest Titterton, líder del grupo de instrumentación en Los Álamos en 1947. William Penney desempeñó un papel destacado en la medición de la explosión y el análisis subsiguiente; su presencia se había solicitado especialmente con ese fin. Penney siguió siendo *persona gratísima* en Washington durante todo el periodo, al igual que el ganador del Nobel James Chadwick. No era miel sobre hojuelas, como Chadwick una vez dijo, pero era algo. La relación “acceso a cambio de experiencia” aún debe reconstruirse totalmente.

Los bombardeos de precisión aún no eran una ciencia exacta. El plan de guerra de 1948 incluía arrojar 50 bombas atómicas sobre 20 ciudades soviéticas esperando causar una parálisis inmediata de al menos el 50 por ciento de la industria soviética. Si se lograría ese 50 por ciento y si sería suficiente, no eran preguntas que los autores del plan podían responder. Cuando el eminente estratega Bernard Brodie fue invitado a estudiar la lista de blancos, en 1950, se sorprendió de encontrar que los planificadores esperaban que la Unión Soviética se colapsara como resultado del bombardeo. "La gente hablaba del «golpe del Domingo»".<sup>29</sup>

El depender del golpe del domingo no sólo era consecuencia de la falta de estrategia, o de la falta de inteligencia precisa sobre blancos militares. Era señal de un estado primitivo del arma suprema. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial el único sistema de entrega de la bomba atómica disponible era el bombardero B-29, la superfortaleza, especialmente modificado con ese fin. Cuando estalló la crisis de Berlín en 1948 no había más de 30 de estos bombarderos en servicio, todos en el Grupo de Bombarderos 509 del Campo Roswell en Nuevo México. La tripulación lista para combate era altamente cotizada (ya que era escasa). Había un acervo de 50 bombas –de ahí que se requiriera esta cantidad en el plan– que era relativamente pequeño. Todas eran del tipo Mark III "Fatman" lanzadas sobre Nagasaki, que pesaban alrededor de 10,000 libras y se creían poco confiables y manejables. Los contenedores y los núcleos se almacenaban de forma separada. Para ensamblar cada arma y colocarla en el avión quizá se necesitaría un equipo hábil de ensamblaje que laborase dos días. (Cuando el nuevo Mark IV estuvo disponible en 1949 el tiempo se redujo a la mitad, lo que todavía era un retraso inaceptable. Las armas de destrucción masiva poco sofisticadas nunca se han alistado en 45 minutos.) La bomba permanecía activa por 48 horas. Después debía ser desarmada parcialmente para recargar las baterías que alimentaban los sistemas de encendido y monitoreo. En 1949 sólo había siete equipos de ensamblaje capacitados en Estados Unidos.

Cargados, pues, los B-29 tenían un radio de combate efectivo de aproximadamente 1,600 millas. No podían llegar a blancos soviéticos desde Estados Unidos y regresar a casa. Las soluciones a este *impasse* estratégico eran caras y prolongadas.

Las misiones de viaje en un solo sentido (planeando estrellarse en el territorio enemigo) duplicaron el radio de combate pero a un costo inmenso.

<sup>29</sup>D.A. Rosenberg, "The Origins of Overkill", *International Security* 7 (1983): 18. Mayor detalle y referencias pueden encontrarse en *On Specialness*, pp. 89-107.

El utilizar transbordadores implicaba problemas técnicos sólo superados a finales de los cincuenta, sin mencionar las repercusiones políticas de utilizar estas fortalezas flotantes en aguas remotas y posiblemente hostiles. El aumentar el rango del bombardero desarrollando nuevas variantes o técnicas también llevó tiempo; el reabastecimiento de combustible durante el vuelo es una maniobra difícil. Mientras tanto, el problema era básicamente el mismo: la ofensiva aérea atómica no podía hacerse sin ayuda. El arma suprema dependía totalmente del abastecimiento de bases aéreas más cercanas.

Para satisfacer su demanda voraz de bases, Washington recurrió inevitablemente a Londres. No sólo era que la Gran Bretaña pudiese reasumir su papel en la guerra de "trasbordador no hundible" para las fuerzas estadounidenses; en casi cualquier lugar al que iban los estadounidenses se encontraban a la madre patria. Malta, Gibraltar, Chipre, Libia, Adén, Cairo, Suez, las Bahamas, Ceilán, Sudán, Iraq, Jordania, el Golfo Pérsico –las barreras y puestos de peaje del imperio le daban acceso a una flota de transbordadores alrededor del mundo, particularmente alrededor de la Unión Soviética. Como supuestamente dijo un veterano de misiones encubiertas, "siempre que deseamos derrocar a alguien encontramos que los británicos tienen una isla cercana".<sup>30</sup> Algunas bases eran más atractivas que otras. Washington ponderaba la distancia al blanco, la seguridad del área, las instalaciones disponibles, el desarrollo potencial, las condiciones del clima, la conveniencia diplomática y, por último, el costo. Los planes de guerra muestran el resultado. Las principales bases de operación para ofensivas aéreas atómicas se establecieron en el Reino Unido, Okinawa en el Pacífico, el área Cairo-Suez (una zona tradicional de guerra, de la que se dudaba enormemente), y al menos hasta 1948 el área Karachi-Lahore de lo que ahora es Pakistán.

La mayor de éstas era el Reino Unido. La distancia de Londres a Moscú es de unas aceptables 1,500 millas; los campos petroleros de Ploesti también eran un blanco tentador al alcance. Otras bases teóricamente podían igualar este alcance, pero desde cualquier otro punto de vista simplemente no había comparación. Durante la crisis de Berlín las instalaciones de Estados Unidos en el Reino Unido se multiplicaron a un ritmo sin precedentes, no sólo para bombarderos, sino también para cazas, reconocimiento aéreo, sistemas de navegación, almacenamiento y acumulación, comando y control y, por supuesto, comunicaciones electrónicas e inteligencia de señales. La muy ostentada relación "armas a cambio de bases", que comenzó espectacularmente en 1940 con 50 destructores, se repitió triunfantemente en 1948 con 60 bombarderos

<sup>30</sup>Frank Wisner, en Kim Philby, *My Secret War*, Londres, Panther, 1969, p. 182.

atómicos.<sup>31</sup> Se prolongó por otra generación en 1963 con Polaris en Holy Loch y el Sistema de Aviso Temprano de Misiles Balísticos en Fylingdales, junto con la obtención de importantes instalaciones de inteligencia incluyendo la estación en Menwith Hill, que comenzó como destacamento de la Estación de Campo de Seguridad del Ejército de Estados Unidos número 13 en 1956 antes de ser dirigida por la poderosa Agencia de Seguridad Nacional (desde 1966).

La compra de Trident como sucesor de Polaris en 1982, nuevamente a precios de remate, se publicitó como algo que había logrado el mismo truco. A pesar de las protestas oficiales –"la disposición de Estados Unidos de proveer estos sistemas es una muestra de la gran importancia que el gobierno de Estados Unidos otorga a mantener la capacidad nuclear disuasiva del Reino Unido"– el acuerdo no era lo que parecía.<sup>32</sup> En términos de megatonelaje el Trident pudo haber sido una ganga, pero el hablar de independencia era absurdo. Aún continua en servicio, aunque su racionalidad estratégica era dudosa incluso cuando se vendió. Psicológicamente, su importancia radicaba en su misma venta. Tuvo un propósito demostrativo, no hacia fuera sino hacia dentro: confianza existencial *vis-á-vis* Estados Unidos y la continua relevancia de Gran Bretaña en la relación. En cuanto a esto, el arreglo es muy revelador. El Reino Unido tiene el sistema en una especie de renta. Supuestamente es británico, pero puede usarse sólo para beneficio (o sufrimiento) de los estadounidenses. Para continuar operando Trident depende de los sistemas de navegación, información sobre blancos, servicio y prueba de los Estados Unidos, sin mencionar el uranio enriquecido, que viene también de Estados Unidos. En términos de capacidad independiente fue y es una nulidad. Trident es simplemente un "renta-un-disuasivo", como dijo Denis Healey, sin piedad, en ese momento.<sup>33</sup> El trato fue un sello, no de distinción, sino de subordinación. Si llenó ciertas expectativas británicas, también confirmó algunas francesas. Era un síntoma del estado de la relación en los años finales de la Guerra Fría.

Treinta años después de Corea, 20 años después de Cuba, el espía había salido del frío. Una calma relativa había llegado a un mundo MAD.\*

<sup>31</sup>Aunque de hecho –para agregar misterio– ninguno de los B-29 que llegaron en julio y agosto de 1948 habían sido modificados para operaciones atómicas y las bombas permanecieron en Estados Unidos.

<sup>32</sup>Reagan a Thatcher, 11 de marzo de 1982, confirmando la disposición de Estados Unidos de proveer Trident II (D5), como se había solicitado. El intercambio de cartas sellando el acuerdo está publicado en Baylis, *Anglo-American Relations*, pp. 198-200.

<sup>33</sup>Véase John Dumbrell, *A Special Relationship*, Londres, Macmillan, 2001, p. 145.

\*Nota del traductor: MAD son las siglas de "mutual assured destruction" (destrucción mutua asegurada), término con el cual se hacía referencia al resultado en caso de que alguno

Casi nadie, además de Ronald Reagan, creía en *armageddon*. Ambos bandos estaban atrincherados, como si esperaran a Godot. La lucha maniquea se había marchitado y osificado y con ella la relación especial. Los misiles balísticos intercontinentales eliminaron la necesidad de bases aéreas cercanas. Las armadas aéreas en el modelo del Comando Aéreo Estratégico eran casi tan arcaicas como los galeones. El golpe del Domingo se lo podían dejar a Rocky Marciano. La represalia masiva aún existía, como una especie de reflejo tonto, pero las armas nucleares perdieron su ventaja estratégica y el asombro fetichista que una vez suscitaron se había disipado, al menos entre sus poseedores. En las relaciones anglo-estadounidenses Trident fue el último grito de lo especial manifestado a través de lo nuclear. En verdad, la alianza nuclear había terminado. Las fuerzas nucleares navales eran amigas, como pescadores intercambiando carnada; ya no eran hermanos de sangre. La conexión visceral que sentían Spaatz y Tedder y sus contemporáneos, la amenaza helada, el destino común –todo se había ido. “Inglaterra se ha vuelto Inglaterra para la Roma estadounidense”, notó Sydney Blumenthal, “un país periférico de gente divertida más apreciada por su arte dramático de autopresentación”.<sup>34</sup>

Rastros de lo especial continuaban, inmunes al tiempo y a las modas, tan enraizados, tan cuidadosamente segmentados, tan infernalmente *útiles* eran. “La relación no era particularmente especial en mis tiempos”, reflexionaba Henry Kissinger en tonos sepulcrales. “Era normal. El rol británico no dependía del peso que podía ejercer sino de que se volvió tan útil.”<sup>35</sup> En asuntos de inteligencia, especialmente de señales, la Gran Bretaña siempre había sido útil –mucho más útil que cualquiera de las dos partes estaba dispuesta a aceptar en aquel momento. El personaje ficticio Bob Glass estaba equivocado acerca del túnel subterráneo en Berlín. “No pudo haberse hecho sin los británicos”, testificó su contraparte real mucho tiempo después. “Simplemente no teníamos el conocimiento técnico para llevar a cabo la instalación.”<sup>36</sup> Áreas específicas de conocimiento (en Arabia y árabe, quizá), islas de influencia, y una red incomparable de infraestructura e instalacio-

---

de los dos bandos durante la Guerra Fría utilizara la bomba atómica. Asimismo, la palabra *mad* significa “loco”, por lo que a la vez transmite la idea de un mundo enloquecido por el equilibrio del terror nuclear.

<sup>34</sup>Sidney Blumenthal, “The Next Prime Minister”, *New Yorker*, 5 de febrero de 1996.

<sup>35</sup>Henry Kissinger, mensaje dictado en la conferencia “Britain in the World”, *Guardian*, 30 de marzo de 1995. Kissinger fue el asesor nacional de Seguridad entre 1969-1975 y secretario de Estado entre 1973-1977.

<sup>36</sup>Véase David Stafford, *Spies Beneath Berlin*, Londres, Murray, 2003, p. 86.

nes “que servían los intereses de política exterior de Estados Unidos” y “proporciona(ron) contribuciones valiosas –en algunos casos indispensables– a los arreglos de seguridad de Estados Unidos”: estos filamentos de fidelidad duraron más que el muro de Berlín.<sup>37</sup>

Hubo otro sobreviviente: la creencia británica –al menos la oficial. En Londres, la relación no se había normalizado. Y aún no lo está. La creencia en algo especial ha persistido; creencia en la virtud cardinal de una relación cómoda con Washington, sobre todo con la Casa Blanca; creencia en el talismán anglo-estadounidense. Sin embargo, ha habido una reducción. El paso de las palabras encantadoras de Winston Churchill a los discursos de Margaret Thatcher es ilustrativo: “Es especial. Simplemente lo es. Y se acabó”, dijo ella, en su estilo característico.<sup>38</sup> Algo más que palabras se ha perdido en la traducción.

Más allá de la utilidad, la creencia es la condición básica. Una relación especial puede describirse como una comunidad de fe. Al inicio de la Guerra Fría la comunidad anglo-estadounidense era más vibrante de lo que imaginamos. La creencia era muy fuerte. Al final, era más débil de lo que podíamos imaginar, una sombra de lo que fue –casi ni era comunidad– agotada al fin. La creencia había desfallecido. Mientras se colapsaba el Muro, anglo-América cayó en una relación menos especial que residual. El momento había pasado.

La creencia invita a la incredulidad, así como la arrogancia invita a la desgracia. Dichas comunidades suelen ser exclusivas, por no decir excluyentes, y esto es justo lo que los británicos habían deseado tan fervientemente para la suya. Para conseguirlo, había que pagar un precio. Cuando se preguntó a Charles de Gaulle, ya en el ocaso de su vida, qué pensaba de la relación anglo-estadounidense, su respuesta fue aplastante. “¿Existe-t-il?”<sup>39</sup>

<sup>37</sup>Department of State, “What Now for Britain?”, 7 de febrero de 1968, en Aldrich, *Hidden Hand*, p. 645.

<sup>38</sup>Margaret Thatcher, discurso en Washington, 21 de febrero de 1985, en H.C. Allen, “A Special Relationship?”, *Journal of American Studies* 19 (1985): 407.

<sup>39</sup>“¿Existe?”, Charles de Gaulle, en Robin Edmonds, *Setting the Mould*, Nueva York, Norton, 1986, p. 6. Una recolección personal del autor, sin fecha. De Gaulle murió en 1970.

## Proyectando la relación especial: México-Estados Unidos durante la Guerra Fría\*

Seth Fein

*Bésame mucho. Ámame para siempre y haz que todos mis sueños se hagan realidad.*

Pedro Infante como Pedro Chávez  
en *A toda máquina* (1951).

*Esta no es una calle de un solo sentido. Nosotros en Estados Unidos tenemos mucho que aprender así como algo que enseñar... Revolución pacífica... justicia social sin sacrificar la libertad o el progreso... La Revolución mexicana muestra lo que se puede hacer, que el camino de la libertad es el camino del progreso.*

JOHN F. KENNEDY

Ciudad de México, junio de 1962.

### TOMA INICIAL

COMO INTELLECTUAL de la Guerra Fría, Octavio Paz fue el intérprete internacional más influyente de "lo mexicano" al otro lado de la frontera México-Estados Unidos. En México la visión de Paz era por supuesto más disputada, pero para Estados Unidos él *era* México en la era de la bipolaridad global. Su ensayo más famoso y extenso sobre el carácter nacional de México, *El laberinto de la soledad*, se publicó en Estados Unidos en un momento crítico de la historia de la Guerra Fría en el continente americano: el año 1961, es decir, entre la Revolución cubana y la crisis de los misiles, el mismo año en que fracasó la invasión de Bahía de Cochinos y se lanzó la Alianza para el Progreso. De manera elocuente, inicia con un capítulo –"El Pachuco y los otros extremos"– que se mueve entre México y Estados Unidos. A lo largo de esta meditación fundacional de la Guerra Fría, escrita por el anticomunista

\*Traducido del inglés por Franklin Dumser y Natalia Saltalamacchia.

liberal probablemente más prominente de América Latina, Estados Unidos representa el otro para México; los dos países forman juntos una dialéctica esencial y excepcional. El trabajo de Paz plantea una norteamericanidad que une a México y Estados Unidos a través de semejanzas y diferencias en una relación especial que lo distingue tanto del resto de América como del resto del mundo.

Casi dos décadas después de haber publicado *El laberinto*, Paz volvió al tema "Estados Unidos y México" de forma aún más explícita para el público estadounidense en otro momento crítico para la Guerra Fría en este continente. Su ensayo publicado en el *New Yorker* coincidió con la victoria sandinista en Nicaragua. Explicaba el excepcionalismo internacional, la relación especial, que estaba latente en *El laberinto*. Al contrastar el eje este-oeste con el eje norte-sur, así como México con Estados Unidos, aclaraba las diferencias entre los dos vecinos que operaban en un contexto más profundo de semejanza: "La relación este-oeste simboliza dos direcciones, dos actitudes, dos civilizaciones. La dualidad norte-sur se refiere más a una oposición entre distintas formas de vida y sensibilidades. Los contrastes entre norte y sur pueden ser oposiciones dentro de la misma civilización." Con ello el análisis de Paz sintetizó la dialéctica, la diferencia en la semejanza, que estaba en el corazón del discurso sobre lo especial de las relaciones México-Estados Unidos durante la Guerra Fría.<sup>1</sup>

La semejanza y la diferencia marcaron la manera en la que cada régimen y la industria cultural de cada país construyó su identidad con relación al otro en la Guerra Fría. Para México, el ser visto como independiente de Estados Unidos pero al mismo tiempo en camino hacia la modernidad, respetado como país progresista pero también como nación soberana por su vecino del norte, era crucial tanto para su misión interna como externa. Si bien la relación especial durante la Guerra Fría se nutrió de una historia más antigua de invocar la semejanza y la diferencia entre México y Estados Unidos,<sup>2</sup> esta es definitivamente una época distintiva debido al impacto de los nuevos alcances globales de la política exterior de Estados Unidos, el surgimiento de la idea del Tercer Mundo como un espacio que superponía la geopolítica norte-sur en la de este-oeste y, lo más importante, la introducción del anticomunismo en la ecuación transfronteriza.

<sup>1</sup>Octavio Paz, "The United States and Mexico", *The Labyrinth of Solitude and the Other Mexico, Return to the Labyrinth of Solitude, and Mexico and the United States*, Nueva York, Grove Press, 1985.

<sup>2</sup>Alan Knight, *U.S.-Mexican Relations, 1910-1940: An Interpretation*, La Jolla, Center for the Study of U.S.-Mexican Relations, University of California de San Diego, 1987.

El último de estos cambios fue quizá el indicador más potente y flexible de la semejanza y la diferencia en las relaciones especiales México-Estados Unidos. La Guerra Fría le permitió al México oficial apropiarse del anticomunismo para servir sus necesidades de seguridad interna, para justificar la represión del movimiento laboral organizado disidente en los años cincuenta y de estudiantes (y otros) en los años sesenta y después. Al mismo tiempo, la Guerra Fría dio una oportunidad (necesaria en parte por el autoritarismo interno) para que México se distanciara de Washington al oponerse públicamente a la política exterior de Estados Unidos –por ejemplo en Guatemala, Cuba y Nicaragua– así como al mantener una posición independiente frente al Tercer Mundo. Sin embargo, de forma similar a la dimensión europea de la relación especial de Gran Bretaña con Estados Unidos, también fue crucial para México (en distintos momentos y grados) demostrar una cercanía con Estados Unidos que lo hacía distinto del resto de América Latina. Para lograr esto, el México oficial a veces proyectaba la semejanza con Estados Unidos *como* diferencia, diferencia del resto del Tercer Mundo, con el objetivo de establecer su liderazgo entre las llamadas naciones en desarrollo. La capacidad de parecer independiente a la política exterior estadounidense a medida que avanzaba hacia el “desarrollo” estuvo en el corazón de la relación especial de México con Estados Unidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el inicio del TLCAN. Para la política exterior estadounidense, el respeto público a esa diferencia y el reconocimiento de esa semejanza era crucial en su estrategia de apoyo a un régimen autoritario cuyo control de la política mexicana era un *sine qua non* para Washington en la era del anticomunismo. Esta flexibilidad diplomática, esta tolerancia frente a la disidencia retórica, marca lo excepcional de la relación especial México-Estados Unidos.

Para Estados Unidos, su relación especial con México durante la Guerra Fría hacía eco de la dinámica interna del PRI. Así como la meta final del partido de Estado mexicano –el control– dependía de los gestos retóricos a favor de la justicia social y el nacionalismo que contradecían sus políticas y prácticas reales, las relaciones de Washington con México eran pragmáticas (si no es que cínicas). Estados Unidos estaba comprometido con el gobierno continuado del PRI y reconocía la oposición pública intermitente de México a la política exterior de Estados Unidos como una necesidad de legitimidad política. Esto fue cierto tanto para la economía como para la política de la Guerra Fría; Washington aceptaba la versión de nacionalismo económico de México comprometido con la acumulación de capital y receptivo de forma silenciosa (pero profunda) de la inversión estadounidense detrás de sus

aranceles proteccionistas y por debajo de su retórica patriótica. Más allá de su significado económico, esas políticas comerciales fueron cruciales para el desarrollo del juego de la semejanza y la diferencia con Estados Unidos por parte de México. La industrialización fue fundamental para que el PRI demostrara su semejanza con el vecino desarrollado, así como para su invocación retórica de su diferencia respecto al resto de América Latina y, por lo tanto, para asentar su liderazgo independiente en el Tercer Mundo. Esta actuación nacionalista se consideraba políticamente útil en la esfera interna pero no amenazaba en lo absoluto al vecino del norte. En esta danza con Estados Unidos, México podía presentarse como un líder *natural* de América Latina porque era tanto semejante como diferente al resto de América y Estados Unidos, un papel que el Washington de la Guerra Fría generalmente apoyó.

La cultura es el campo de fuerza que enmarca todas las relaciones internacionales. Y ya que todas las relaciones especiales son construcciones compensatorias que buscan equilibrar desigualdades materiales, es imposible estudiar adecuadamente dichas asimetrías internacionales sin lidiar con la cultura. Además, durante la Guerra Fría la cultura pasó al centro de la estrategia estadounidense conforme Washington hizo globales sus objetivos políticos, que dependían crecientemente de evaluar los sentimientos hacia Estados Unidos de personas que vivían en otras naciones. De ahí que los medios de comunicación no fueran una arena secundaria en la política exterior estadounidense –sino un espacio principal de las relaciones internacionales de la Guerra Fría. En el caso de México y Estados Unidos, la cultura fue el escenario central donde se representó el conflicto y la convergencia, la semejanza y la diferencia que caracterizaban a la relación especial. Fue el espacio donde la historia del impacto de la relación especial en la cultura de masas mexicana (tanto en términos de producción como de representación) chocó con la importancia de los medios de comunicación mexicanos como señal de soberanía nacional y modernización, así como fuente de comunicación oficial. Ningún medio fue tan destacado como el cine tanto por la importancia particular de esa industria –como un icono internacional de logros culturales y soberanía– como por su papel en la comunicación oficial (si bien en ocasiones sólo de manera informal) de las versiones aprobadas de la identidad nacional en México durante los años decisivos de la Guerra Fría. Por lo tanto, en lugar de relatar la historia usual de la diplomacia en este periodo, este capítulo refleja la relación especial México-Estados Unidos a través del prisma del cine para repensar la mecánica del campo de fuerza que rigió a la llamada relación especial entre México y Estados Unidos entre 1947 y 1962.

## ACTORES PROTAGÓNICOS

Nuestra primera película es una que jamás he visto (y no por falta de esfuerzo para encontrarla). *Alemán visita Estados Unidos* (1947) no se ha preservado en los archivos audiovisuales de la política exterior estadounidense. Sin embargo, su presencia resuena a través de los registros oficiales del programa de exhibición del Servicio de Información Estadounidense (USIS, por sus siglas en inglés) en el México de la posguerra. El USIS distribuyó continuamente el noticiero-película a lo largo y ancho de México desde su lanzamiento hasta el final del sexenio de Alemán. Los presidentes municipales, engranes locales de la maquinaria provincial del PRI, expresaron regularmente su entusiasmo por el relato viajero de la visita de Estado del presidente Alemán a Estados Unidos. La producción y distribución del filme demostraban, por un lado, el apoyo de Washington hacia el régimen mexicano de la posguerra, y, por el otro, la importancia que tenía el reconocimiento estadounidense de la legitimidad del PRI para la autoridad mexicana en los primeros años de la Guerra Fría. Entre 1947 y 1950, mientras el partido de Estado reajustaba la economía política nacional para lograr una alianza de largo plazo con Estados Unidos y conforme adoptaba el anticomunismo como la nueva amenaza internacional para la modernización interna, la legitimidad del proyecto del PRI dependía de las representaciones de cooperación permanente, en vez de resistencia, con la política exterior estadounidense. Durante la Segunda Guerra Mundial, México había ligado su destino a la cooperación oficial transfronteriza, y el hacer patente la intención de perpetuar esa relación especial seguía siendo un interés vital de las élites gobernantes a finales de los años cuarenta.<sup>3</sup>

De cierta forma, *Alemán visita Estados Unidos* es la excepción que prueba la regla del juego de la semejanza y la diferencia en la relación especial México-Estados Unidos durante la Guerra Fría; en los años inmediatos posteriores a la Segunda Guerra Mundial –de forma similar a lo que ocurrió después de la Guerra Fría– la semejanza, más que la diferencia, marcó el discurso oficial mexicano sobre su vecino del norte. Aún dos años después del fracaso de la Conferencia de Chapultepec de marzo de 1945 en producir

<sup>3</sup>Sobre *Alemán visits the United States* y las películas de USIS en el México de la temprana Guerra Fría, véase Seth Fein, "Everyday Forms of Transnational Collaboration: U.S. Film Propaganda in Cold War Mexico", en Gilbert Joseph, Anne Rubenstein y Eric Zolov (ed.), *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of U.S. Latin American Relations*, Durham, Duke University Press, 1998. En México y Estados Unidos a finales de los años 1940, véase Stephen R. Niblo, *Mexico in the 1940s: Modernity, Politics, and Corruption*, Wilmington, Scholarly Resources, 1999.

un compromiso estadounidense para contribuir al desarrollo económico de América Latina en la posguerra, la estructura política de la relación especial que había tomado forma durante la Segunda Guerra Mundial continuó enmarcando el despliegue público de las relaciones México-Estados Unidos. Washington buscó enlistar a su buen vecino más cercano en su nueva versión de panamericanismo que ahora, en vez de luchar contra el fascismo, buscaba contener al comunismo. *Alemán visita Estados Unidos* capta el estado de las relaciones México-Estados Unidos en el momento en que la Guerra Fría se apoderó de Washington pero antes de que el pseudonacionalismo de México se ajustara al nuevo orden mundial distanciándose de las políticas de su aliado estadounidense en América y otros lugares.

La visita de Alemán a finales de abril y principios mayo de 1947 se registró en un momento clave en la historia de la Guerra Fría en Europa, un momento que repercutió también en América. Ocurrió entre la Doctrina Truman, enunciada a mediados de marzo y su expresión en el hemisferio occidental a través del Tratado de Río, a principios de septiembre. La semana anterior a este discurso seminal ante el Congreso de Estados Unidos –que reprodujo en términos de la Guerra Fría la retórica antiimperial mostrada casi 125 años antes por Monroe– Truman realizó la primera visita de un Presidente de Estados Unidos a la capital de México. El viaje de dos días fue un bien publicitado espaldarazo a la legitimidad del régimen mexicano que incluyó muestras rituales de respeto internacional, como colocar una corona de flores en el monumento de Chapultepec a los Niños Héroe y un discurso en Palacio Nacional, la sede oficial del poder presidencial. Este era un lugar apropiado, ya que el apoyo irrestricto de Washington al presidencialismo era esencial para la relación especial México-Estados Unidos.

La visita de dos días de Truman a la ciudad de México a principios de marzo hizo políticamente posible el viaje de Alemán, el primero de un Presidente mexicano, a Washington a finales de abril. Esta fase de la visita, que culminó con un discurso ante el Congreso, fue seguida por un viaje de nueve días que incluyó un desfile por el centro de Manhattan, el otorgamiento de un doctorado honorario de la Universidad de Columbia, visitas a diversos sitios nacionales, incluyendo la Academia Militar de West Point, así como al ejemplo nacional más prominente de la planeación regional, la Autoridad del Valle del Tennessee, creada por el New Deal. Su diseminación como *Alemán visita Estados Unidos* fue parte de un régimen audiovisual que a lo largo de la frontera México-Estados Unidos se encargó de equiparar la modernidad y el progreso con el autoritarismo liberal personificado por la Presidencia mexicana.

En 1947, al inicio de la Guerra Fría, la relación especial no demandaba una negación pública por parte del México oficial. Al contrario, México y Washington intentaron extender la política de Buena Vecindad más allá de la Segunda Guerra Mundial. La Guerra Fría global que comenzó en 1950, sin embargo, reconstituyó el campo en que operaba la relación especial México-Estados Unidos. La calidez de después de posguerra se marchitó a la luz de la militarización de la contención, terrestre en Asia y de forma global a través de la carrera armamentista nuclear. Corea cambió la política exterior estadounidense en todas partes y en todas las formas. Señaló la globalización de la estrategia estadounidense. La contención ya no se limitaría a áreas designadas como especialmente estratégicas. Los recursos serían ilimitados y la ideología determinaría la diplomacia pública y privada de Washington. El discurso de Buena Vecindad se volvió un derivado de la estrategia de Guerra Fría y las relaciones este-oeste reemplazaron al esencialismo hemisférico como el marco internacional de la propaganda estadounidense en América. América Latina se convirtió en una pantalla sobre la cual la cultura y la política exterior estadounidense de la Guerra Fría proyectaron sus preocupaciones extrahemisféricas, generadas por sus relaciones internacionales en Asia y Europa.

Estos cambios al nivel macro afectaron a México de varias maneras. Después del conflicto en Corea –durante el cual la economía mexicana absorbió el ciclo de crecimiento y recesión que generó inflación– la alianza con Washington se volvió un componente menos obvio de la relación pública de México con Estados Unidos. El Estado comenzó a responder de forma creciente a la palpable desilusión popular respecto a la posibilidad de que Washington estableciese un nuevo imperio global con la excusa del anticomunismo. Para observar la relación especial en el ambiente alterado de la Guerra Fría después de 1950, dirigimos nuestra atención hacia una película aparentemente muy distinta a *Alemán visita Estados Unidos: A toda máquina* (ATM, 1951) es una película comercial, no un corto gubernamental; se produjo en México, no en Estados Unidos. Sin embargo, se coloca en el mismo campo discursivo en el que se cultivó la cultura a la celebridad de la sociedad de masas mexicana y que produjo la relación recíproca entre el nacionalismo político de la cultura popular y al aura de celebridad del presidencialismo, reproducida internacionalmente en *Alemán visita Estados Unidos* (el propio Alemán, de hecho, aparece en una de las películas icono de la época dorada del cine mexicano, *Río Escondido* –1948–). La estelari-zaba Pedro Infante, al análogo de Alemán en la pantalla grande como galán célebre y preeminente del México de posguerra. Pero, como veremos,

referenciaba la celebridad de la estrella de cine mexicana a un artista internacional, Frank Sinatra, en lugar de a una celebridad nacional. Al hacer esto, *ATM* mostraba la presencia más penetrante y amplia de Estados Unidos dentro de la sociedad mexicana de la posguerra, la relación especial entre México y Estados Unidos mediada a través de la cultura de masas.

*ATM* representa los términos muy distintos de la Guerra Fría entre 1947 y 1951, o entre la Doctrina Truman y la guerra de Corea, ya que parodiaba en vez de elogiar las relaciones transfronterizas. Aun cuando *ATM* no tiene un lazo instrumental con la diplomacia, ofrece un vistazo excepcionalmente autorreflexivo (en verdad, un análisis) de la relación especial México-Estados Unidos y del nexa entre las relaciones internacionales y la cultura popular. En la película, dirigida por Ismael Rodríguez, Infante traslada su imagen de niño bueno-malo, creado en varias comedias rancheras de los años cuarenta, de la provincia rural a la metrópoli. En la capital cambia su caballo y disfraz de charro por una motocicleta y un uniforme de policía. Al igual que el cine de guerra, *ATM* dramatiza la inversión de poder internacional a través del romance transcultural que masculinizó a México a través de conquistar a las gringas visitantes. Al igual que en *Los tres García* (1945), también dirigida por Rodríguez, en el que Infante interpreta a un charro, *ATM* muestra la seducción exitosa de una güera visitante de allá por parte del protagonista. En *ATM*, Pedro Chávez (Infante), compite con Luis Macías (Luis Aguilar) por el favor de una turista estadounidense, Ruth (Amelia Wilhelmy), a quien conocen ambos policías motorizados cuando la encuentran varada con su carro descompuesto. En un duelo musical, que recuerda la comedia ranchera, los dos rivales compiten en la arena del machismo metropolitano, el escenario de un club nocturno, por la atención de Ruth. Primero canta Luis, invocando el estereotipo del macho de Jalisco del cine de los cuarenta. La actuación de Pedro rechaza ese cliché de la cultura pop mexicana a favor de una persona urbana más contemporánea: un cantante cosmopolita.

La escena equipara a Infante cuya persona fuera de la pantalla, al igual que la de Sinatra, siempre compite por la atención del público, con su contraparte estadounidense reconociendo al mismo tiempo la diferencia en el poder respectivo de ambas figuras. Sinatra es una estrella global que ha conquistado el mundo, incluyendo México; Infante es una estrella mexicana que puede competir en términos iguales con su par de Hollywood en su propio país y en la América hispanoparlante. Al cantar *Bésame mucho* en inglés y en español, siendo reconocido como Sinatra por el embelesado público femenino del cabaret, la actuación de Infante subraya cómo el cine y la

música popular estadounidense es parte de la cultura de masas de México (y del mundo) en los años cincuenta.

Sin embargo, también sugiere una relación especial más amplia entre Estados Unidos y México. La producción y consumo de la cultura de masas en México, incluyendo la compleja relación entre la producción cinematográfica, la música grabada y la radio, se asemeja a la de Estados Unidos, ya que ésta había estado íntimamente ligada a la formación de la producción y consumo de la cultura de masas mexicana durante la época posrevolucionaria y con intensidad particular, debido a la estructura de las relaciones diplomáticas, desde la Segunda Guerra Mundial.<sup>4</sup> ¡La única estrella mexicana que Pedro Chávez pudo haber imitado con el mismo efecto que Sinatra hubiese sido Pedro Infante! Al parodiar a Sinatra, Infante transfiguró su propia celebridad en la moneda de cambio de la cultura popular estadounidense, que era el modelo estándar para el desarrollo del cosmopolitanismo mexicano después de la Segunda Guerra Mundial. La actuación de Infante subraya la semejanza entre la cultura de masas mexicana y la estadounidense, por ejemplo, el grado en el que el cine mexicano es derivado de Hollywood; y también su diferencia ya que en Estados Unidos y el resto de América Infante era una gran estrella pero, a diferencia de Sinatra, sólo entre los consumidores hispanoparlantes.

La representación de género de las relaciones especiales mostrada por la escena le proporcionó a los espectadores mexicanos una forma subversiva de criticar la nueva invasión de turistas estadounidenses en la posguerra, alentada por las políticas oficiales (y las inversiones personales de políticos importantes, como los ya conocidos intereses de Miguel Alemán en Acapulco). Más que la parodia que hace Infante de Sinatra, la representación feminizada de todos los turistas estadounidenses demostró además cómo la cultura de masas mexicana era parte del mismo campo discursivo que reprodujo la gramática de prácticas de significado estadounidenses; en Estados Unidos la representación de otros países (incluyendo al México de la guerra) como objeto de consumo, como figuras exóticas atractivas pero no amenazantes, siempre eran femeninas. El cine mexicano siguió la misma pauta pero simplemente intercambió las subjetividades. Dentro de

<sup>4</sup>Véase Seth Fein, "From Collaboration to Containment: The International Political Economy of Mexican Cinema after the Second World War," en Joanne Hershfield y David Maciel (ed.), *Mexico's Cinema: A Century of Films and Filmmakers*, Wilmington, Scholarly Resources, 1999. Seth Fein, "Myths of Cultural Imperialism and Nationalism in Golden Age Mexican Cinema", en Gilbert Joseph, Anne Rubenstein y Eric Zolov (eds.), *Fragments of a Golden Age: The Politics of Culture in Mexico, 1940-2000*, Durham, Duke University Press, 2001.

un campo similar de discurso internacional de género, la cultura de masas mexicana expresó, pues, la diferencia.

#### DOS PELÍCULAS DE GALINDO

Dos películas dirigidas por Alejandro Galindo –*Dicen que soy comunista* (1951) y *¡Espaldas mojadas!* (1953)– ilustran detrás y en la pantalla los alcances y límites de la relación especial en el periodo álgido de la Guerra Fría. Cada una es parte de la historia diplomática de la cultura de la Guerra Fría y de la historia cultural de la diplomacia de la Guerra Fría. En el primer caso, la relación especial entre Hollywood y la industria fílmica mexicana condujo a la coproducción encubierta de filmes durante la Guerra Fría. En el segundo, la relación especial entre las autoridades mexicanas y estadounidenses llevó a la supresión (temporal) de una película mexicana considerada por Washington como nociva para sus intereses interamericanos.<sup>5</sup>

*Dicen que soy comunista* (1951), dirigida y coescrita por Alejandro Galindo, mezcla la trama, temas y caracterizaciones del anticomunismo de Hollywood, bien desarrollados a principios de los años cincuenta, con el populismo no radical de Galindo: radicales declarados se revelan como criminales rapaces que de forma hipócrita invocan la retórica progresista social para ganarse la simpatía de la gente ingenua y trabajadora (quizá una analogía mexicana del populismo anticomunista de *Viva Zapata!* (1952) de Elia Kazan). El ejecutivo de RKO Richard Tompkins, en coordinación con el Departamento de Estado, supervisó la producción y distribución de la película. Como director de los Estudios Churubusco-Azteca (ambos estudios se fusionaron en 1950 conforme RKO se retiraba de México), Tompkins produjo directamente la película con recursos del propio estudio, aunque su papel no fue reconocido en los créditos de la película. La embajada estadounidense apoyó su distribución y la vio como un modelo para transnacionalizar, de forma encubierta en el cine mexicano, la propaganda de Washington durante la Guerra Fría para toda la América hispanoparlante.<sup>6</sup>

<sup>5</sup>Para más información de lo que se presenta en lo que sigue de este apartado, véase Seth Fein, "*Dicen que soy comunista: Nationalist Anticommunism and Mexican Cinema in the 1950s*", *Nuevo Texto Crítico* 10, núm. 21, enero-junio de 1998. Seth Fein, "Transcultured Anticommunism: Cold War Hollywood in Postwar Mexico", en Chon Noriega (ed.), *Visible Nations: Latin American Cinema and Video*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000.

<sup>6</sup>Film *Dicen que yo soy comunista*, Rankin to State Department (SD), 18 de octubre de 1951, 511.125/10-1851; "Transmitting Further advertising Material in Connection with Film *Dicen que yo soy comunista*", Rankin to SD, 19 de octubre de 1951, 511.125/10-1951, Central Files of the Department of State, National Archives II, College Park, Maryland (NARG 59).

*Dicen que soy comunista* ofrece un relato moral sobre la vida de Benito Reyes (Adalberto Martínez "Resortes"), empleado en una imprenta. El dueño es un hombre honesto y compasivo que trata a sus trabajadores con dignidad. Por ejemplo, en vez de despedir a Benito que siempre llega tarde, don Federico (Augusto Benedico) tolera las excusas de su empleado, permitiéndole reponer el tiempo en vez de despedirlo. El conflicto laboral no está presente en este ejemplo de pequeña empresa capitalista benévola. El dueño del negocio también es democrático. Acepta la orden de imprimir anuncios del Partido Radical de las Juventudes Revolucionarias de Vanguardia, un grupo supuestamente de ultraizquierda cuyos máximos líderes se presentan con trajes y sombreros estilizados como típicos mafiosos (una representación clásica de las películas de Hollywood durante la Guerra Fría). Benito, quien anteriormente había mostrado su conciencia de clase obrera en una disputa sobre el precio del azúcar con el dueño de una bodega local, se embruja con la propaganda que imprime. Estimulado por la retórica del partido, fantasea acerca de protestas políticas y la revolución social; él ilustra el peligro que la seducción ideológica presenta a los proletarios bien intencionados pero ingenuos, quienes son susceptibles frente a la propaganda política subversiva.

Se une a su partido, aunque al principio su retórica internacionalista choca con sus inclinaciones nacionalistas. Cuando jura lealtad al partido, en una ceremonia artificial (debajo de un afiche de alguien que se asemeja a Lenin) en las oficinas/escondite del mismo, duda cuando se le ordena declararse "ciudadano del mundo", pero luego sigue adelante con el ridículo ritual (que incluye el uso de un directorio telefónico como supuesto texto político sagrado). Convencido de que sirve a la clase obrera, Benito se enlista de forma entusiasta. Al salir de la reunión, el jefe de la banda (Miguel Manzano) bromea cínicamente diciendo que el partido necesita más hombres como Reyes: "puros, honestos, inocentes y con miedo al diablo".

Al igual que en otras películas mexicanas de los años cincuenta, *Dicen que soy comunista* eventualmente muestra que la familia, la comunidad y el Estado son los verdaderos aliados de la clase obrera. La política radical, que reta la autoridad del partido-Estado, no sólo es antinacionalista sino también corrupta. La película expresa implícitamente que las mismas fuerzas de izquierda que retan la hegemonía del PRI –el sindicalismo libre y los izquierdistas prosoviéticos– son las que estaban alineadas en la lucha global contra Estados Unidos. Las aspiraciones políticas de progresistas orgánicos con conciencia de clase como Benito pueden ser satisfechas de mejor manera por las autoridades "legítimas", por el PRI, que promete estabilidad social, progreso y soberanía cultural y política. En la pantalla, *Dicen que soy*

*comunista* adaptó la lógica este-oeste de Washington a las justificaciones nacionalistas del autoritarismo mexicano transmitidas por la cultura oficial. Detrás de la pantalla, su producción y distribución fueron facilitadas por Hollywood y la participación duradera y profunda del USIS en los medios masivos mexicanos, particularmente en el cine. En ambos sitios, la relación especial entre México y Estados Unidos negoció, como siempre, la disonancia entre las similitudes de las respectivas agendas políticas de ambos vecinos y los medios necesarios para expresar ese mensaje en un registro diferente en México, uno que se hiciera cargo de la desconfianza popular hacia Washington.

En abril de 1953, un funcionario del USIS en México repitió una frase frecuentemente expresada por el equipo de propaganda de la embajada:

Una película sobre el problema bracero se necesita urgentemente. Este es uno de los problemas actuales más sensibles entre Estados Unidos y México y el problema de los espaldas mojadas constantemente causa fricciones. Aunque se reconoce que sería una película muy difícil de hacer, se necesita urgentemente en el programa del USIS en México. Un filme sobre el bracero típico en Estados Unidos aprendiendo técnicas estadounidenses que subsecuentemente se ponen en práctica en su propio país serviría a un propósito muy benéfico.<sup>7</sup>

El cómo paliar la desaprobación pública del programa oficial de trabajadores huésped, creado durante la Segunda Guerra Mundial y continuado después de 1945, era una preocupación binacional. Como reportó el USIS, el México oficial tenía sus propios motivos para calmar el descontento popular sobre temas como la asignación de permisos de trabajos para entrar a Estados Unidos, las condiciones de trabajo para braceros y no braceros en Estados Unidos, y las condiciones económicas internas que obligaban a los mexicanos a migrar hacia el norte:

El propio gobierno mexicano está trabajando para aliviar el problema "bracero". De hecho, en los últimos días dos mexicanos han visitado la Embajada para consultar y asesorarse sobre tomas de uno o dos minutos sobre el tema para incluir en los noticieros. Todos estos sucesos parecen apuntar hacia lo recomendable de hacer una película lo antes posible.<sup>8</sup>

<sup>7</sup>"1954-1955 Prospectus Call; Response of Mission, Section III, Motion Pictures", 29 de abril de 1953, p. 6, 511.12/4-2953, NARG 59.

<sup>8</sup>"Report on Inspection by William A. Bacher", 5 de septiembre de 1952, p. 2, 511.125/9-552 Accession 62C185, Box 11, RG 306, author's State Department Freedom of Information Act request, case 200004119.

El interés de la embajada de producir una película estadounidense sobre las relaciones laborales transfronterizas pronto dio paso a esfuerzos para censurar una mexicana. Esa iniciativa también involucraba cooperación diplomática entre México y Estados Unidos ya que ambos gobiernos enfrentaban una crisis en el cine que resaltaba las contradicciones entre su alianza básica y el pseudonacionalismo oficial de México, su representación pública de la soberanía simbólica *vis-a-vis* Estados Unidos. El hecho de que el director y (coautor) de *¡Espaldas mojadas!* fuese el mismo cineasta que dos años antes había dirigido el filme aprobado por el Departamento de Estado *Dicen que soy comunista* es menos irónico que lógico. Al igual que *Dicen que soy comunista*, *¡Espaldas mojadas!* expresó bien el nacionalismo oficial de Alejandro Galindo así como su habilidad de cineasta. Pero mientras Washington vio la primer película como un prototipo para mexicanizar la Guerra Fría latinoamericana, el segundo minaba el guión de la política exterior estadounidense que sostenía que la amenaza al progreso hemisférico venía del este, no del norte.

El filme trataba el asunto más controversial en las relaciones México-Estados Unidos a mediados de los cincuenta. La inmigración a Estados Unidos en la era de la Operación Wetback de la administración Eisenhower (la repatriación militarizada de trabajadores mexicanos indocumentados) era una mayor amenaza para la relación especial que los movimientos encubiertos y descubiertos de Washington contra el gobierno democráticamente electo de Jacobo Arbenz en Guatemala. *¡Espaldas mojadas!* invierte el análisis de *ATM* de las relaciones México-Estados Unidos. El filme de Galindo trata de los viajes transfronterizos no de norte a sur de consumidores documentados que buscan vacacionar, sino de sur a norte de trabajadores indocumentados que buscan empleo. También invierte la geografía de género de la relación especial mostrada en *ATM* preservando su economía de poder internacional. Su protagonista masculino consuma la reconquista romántica de una mexicanoamericana en Estados Unidos, en vez de la conquista en *ATM* de una gringa en México.

La película de Galindo inicia con una proyección y narración de estilo documental del relato de dos ciudades, Ciudad Juárez y El Paso. Mientras se muestran vistas completas de la principal ciudad fronteriza de Chihuahua, una voz masculina describe el prominente desarrollo económico de la ciudad que atrae la migración mexicana hacia el norte. La perspectiva favorable que el prólogo del filme ofrece sobre el desarrollo industrial de Ciudad Juárez no niega el hecho de que a pesar de dichas ganancias los trabajadores aún buscan trabajos al otro lado del Río Bravo/Río Grande, en

El Paso. El filme pasa entonces de su secuencia documental a su estudio de caso ficticio.

Al carecer de los papeles oficiales necesarios para entrar a Estados Unidos como bracero, Javier (David Silva) vende su mano de obra a un contratista mexicano que trabaja para un hombre de negocios estadounidense, el "Sr. Sterling" (V́ctor Parra), y arriesga su vida al cruzar el Río Bravo. Sterling personifica la actitud hipócrita de Estados Unidos hacia la mano de obra indocumentada, está dispuesto a explotar a los trabajadores mexicanos, tomando ventaja de su falta de poder político y protección legal, pero no está dispuesto a reconocer sus derechos humanos. Mientras trabaja en un proyecto ferrocarrilero para Sterling, Javier tiene un altercado con su jefe cuando interviene para detener el abuso físico de un colega mexicano. Obligado a huir, Sterling hace que la policía local lo persiga por cargos falsos. Eventualmente, en uno de los mensajes más fuertes sobre las relaciones México-Estados Unidos, Javier arriesga su vida para regresar a México, para escapar de la vida en Estados Unidos. Además, convence a una mesera tejana, María (Marta Valdés), quien lo ha ocultado de las autoridades en la cafetería donde trabaja, de regresar a la patria con él. En la secuencia estelar Javier se reencuentra con el malvado Sterling en Ciudad Juárez. En una ironía dramática, guardias fronterizos estadounidenses le disparan a Sterling desde una torre de vigilancia, creyendo que es un espalda mojada, cuando Javier lo obliga a nadar de regreso a Estados Unidos. Esta escena cúspide, que horrorizó a los diplomáticos estadounidenses, sugiere que los guardias fronterizos estadounidenses patrullaban la frontera tirando a matar.

*¡Espaldas mojadas!* interrumpió la narrativa este-oeste de la ideología de la Guerra Fría de Washington al presentar a la frontera norte-sur entre México y Estados Unidos como un obstáculo más formidable al progreso y la libertad que la "cortina de hierro" entre Europa oriental y occidental o el paralelo 38 que separaba a las dos Coreas. La relación especial fue puesta a prueba aquí por una película que reproducía el nacionalismo antiamericano moderado de la cultura oficial mexicana durante la Guerra Fría, la cual reconocía el descontento popular existente por las penurias económicas de los mexicanos a la sombra de la prosperidad estadounidense. Amenazaba el vals bailado entre México y Washington y, por tanto, el Departamento de Estado exigió a las autoridades mexicanas prohibir una película que operaba más allá de la retórica nacionalista nominal permitida por las reglas de la relación especial.

Al mismo tiempo que la administración de Ruiz Cortines mostraba independencia con respecto a la política estadounidense en Guatemala, cedió a

las presiones del Departamento de Estado de censurar el filme de Galindo. Suprimió la proyección de *iEspaldas mojadas!* por dos años, tiempo durante el cual la película fue enmendada para que su mensaje fuera menos desafiante hacia la política migratoria estadounidense, mientras la administración Eisenhower inició la Operación Wetback (1954) para repatriar por la fuerza a los trabajadores mexicanos indocumentados. La respuesta del gobierno mexicano a la petición estadounidense de prohibir la distribución del filme evidencia la cooperación profunda, a pesar de las desavenencias retóricas, que caracterizó a las relaciones bilaterales. Cuando el Departamento de Estado inicialmente pidió que el gobierno mexicano suprimiera la película, funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores expresaron que ya que la película simplemente reflejaba la creencia de millones de mexicanos, realmente no amenazaba los intereses estadounidenses. Su censura inexplicable, argumentaron, solamente daría impulso al antiyanquismo y crearía desconfianza hacia las autoridades nacionales. Sin embargo, los funcionarios estadounidenses, que temían la influencia de la película más allá de México, salieron airoso.

Para 1955, la situación agravada de los trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos a partir de la Operación Wetback, tornó imposible la supresión de *iEspaldas mojadas!* e hizo necesaria una intervención informativa del México oficial que buscaba detener la migración mexicana indocumentada mientras el ejército de Estados Unidos militarizaba la frontera, y se tuvo que reconocer públicamente este problema de México. Sin embargo, el prólogo que se insertó en la versión final que se distribuyó finalmente en 1955 se esforzó en limitar el mensaje antiEstados Unidos del filme, enfatizando que relaciones bilaterales mutuamente respetuosas guiaban el trato de los trabajadores mexicanos *documentados* en Estados Unidos. Además, la película se esforzó mucho en demostrar la actitud vigilante de los funcionarios mexicanos en la defensa de los derechos de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos. No obstante, la historia central seguía siendo una de explotación y discriminación cuando la película finalmente se distribuyó en 1955.

La tensión internacional creada por *iEspaldas mojadas!* revela mucho sobre la naturaleza de las relaciones México-Estados Unidos y la creación de versiones oficiales del discurso nacionalista en el México de la Guerra Fría. El Departamento de Estado no podía guardar silencio permanentemente sobre la película ni obligar a los funcionarios mexicanos a hacerlo (aunque tuvo un éxito sorprendente en impedir que el filme se exhibiera en Guatemala durante el régimen clientelar posArbenz). Además, la película, con

su vistazo muy limitado a las causas (*i.e.* los factores de expulsión) de la migración a Estados Unidos, produjo una representación positiva del Estado mexicano dando al mismo tiempo el tipo de mensaje antiEstados Unidos que crecientemente caracterizó a la política exterior mexicana en los años cincuenta (empezando con el apoyo al gobierno de Arbenz y culminando con el reconocimiento del gobierno de Castro) aun cuando el régimen en el poder encarcelaba a los marxistas mexicanos y líderes sindicales independientes y profundizaba sus lazos políticos y económicos con Estados Unidos.

Sin embargo, el mensaje antiyanqui de *iEspaldas mojadas!* realmente no es incongruente con el anticomunista de *Dicen que soy comunista*, a pesar de las caracterizaciones convencionales de la política de Galindo.<sup>9</sup> El "nacionalismo" de Galindo se adecuaba (y servía) a la retórica oficial del Estado mexicano (cuyo apoyo a la producción fílmica nacional fue clave en la supervivencia de la industria). Cuando se desviaba (o iba más allá) de la ideología oficial, lo hacía de tal forma que tendía a reforzar el proyecto estatal a través de la crítica del imperialismo estadounidense en vez de cuestionar la colaboración cotidiana del PRI con la política exterior estadounidense, es decir, su relación especial con Washington. Tanto en *Dicen que soy comunista* como en *iEspaldas mojadas!*, Galindo produce perspectivas políticas que, a pesar del retraso en la distribución de la segunda, se adecuan al proyecto interno e internacional del Estado mexicano que se apropió de las formas retóricas estadounidenses de la Guerra Fría para imponer una economía política reaccionaria al interior. Cada una afirma definiciones de soberanía que mantienen las credenciales nacionalistas del Estado a través de la representación de peligros externos: la Unión Soviética en un caso y Estados Unidos en el otro. La recepción (y la intención del director) fue variada y permitió momentos subversivos que, quizá a pesar de sí mismos, ayudaron a legitimar los mensajes principales de sus películas. Pero el papel de la relación de México con Estados Unidos en la producción encubierta de *Dicen que soy comunista* y la censura encubierta de *iEspaldas mojadas!*, dice mucho de las estructuras de poder transnacionales cotidianas que no sólo subyacían a la relación especial México-Estados Unidos durante la Guerra Fría.

<sup>9</sup>David R. Maciel y María Rosa García-Acevedo, "The Celluloid Immigrant: The Narratives of Films of Mexican Immigration", en David R. Maciel y María Herrera-Sobek (ed.), *Culture across Borders: Mexican Immigration and Popular Culture*, Tucson, The University of Arizona Press, 1998. Francisco Peredo Castro, *Alejandro Galindo, un alma rebelde en el cine mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

El campo del cine también pone de relieve el impacto de la relación especial en los límites políticos de la Guerra Fría. El equilibrio que mantenía el México oficial entre la apropiación del anticomunismo al interior y su ostentado desafío internacional hacia Washington, significó que durante la Guerra Fría el país fuera un paraíso para refugiados políticos de América del Norte y del Sur. México fue donde el exiliado Pablo Neruda publicó sus *Cantos* en 1950, incluyendo su denuncia de la United Fruit Company. Y fue donde se exilió el talento de la lista negra de Hollywood, incluyendo al guionista Dalton Trumbo (quien de forma pseudónima escribió la historia ganadora del Premio de la Academia *The Brave One* –1956–).<sup>10</sup> Y fue desde Estados Unidos hacia México donde las autoridades de migración, asistidas por el mismo FBI, que en el interior de México vigilaba a los refugiados políticos estadounidenses, deportaron a la actriz Rosaura Revueltas en 1953, estrella mexicana que trabajó en la película *Salt of the Earth* producida por gente de la lista negra de Hollywood y que estelarizaba a trabajadores mineros hispanos de Nuevo México.<sup>11</sup> Un año después, el Departamento de Estado se negó a darle a Dolores del Río, una estrella cinematográfica en ambos países, una visa para viajar a Estados Unidos supuestamente por sus filiaciones políticas. La Guerra Fría había transformado a la ex estrella de Hollywood en una amenaza para Estados Unidos, pero en México continuó siendo un icono oficialmente reconocido de la época dorada del cine mexicano.<sup>12</sup> Tal fue la naturaleza de la relación especial en esta era: un compromiso similar de México y Washington con el anticomunismo, pero uno que se desarrolló de forma distinta en ambos vecinos.

#### NOTICIEROS MEXICANOS AL ESTILO GUERRA FRÍA

En 1957 la ciudad de México fue escenario del tumultuoso funeral de Pedro Infante.<sup>13</sup> No sorprende que uno de los noticieros cinematográficos promi-

<sup>10</sup>Diana Anhalt, *A Gathering of Fugitives: American Political Expatriates in Mexico 1948-1965*, Santa Maria, CA, Archer Books, 2001. Bruce Cook, *Dalton Trumbo*, Nueva York, Scribners, 1977. Rebecca Mina Schreiber, *The Cold War Culture of Political Exile: U.S. Artists and Writers in Mexico, 1940-1965*, Ph.D. dissertation, Yale University, 2000.

<sup>11</sup>James J. Lorence, *The Suppression of Salt of the Earth: How Hollywood, Big Labor, and Politicians Blacklisted a Movie in Cold War America*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1999.

<sup>12</sup>"¡CÁMARA!: Dolores del Río se despedirá hoy", *Excelsior*, 20 de agosto de 1954, p. 4-B.

<sup>13</sup>Para la discusión de dicho evento, véase Anne Rubenstein, "Bodies, Cities, Cinema, Pedro Infante's Funeral as Political Spectacle", en Gilbert Joseph, Anne Rubenstein y Eric

nentes de México, el *Noticiero Clasa* mostrara segmentos sobre la muerte de este icono preeminente de la cultura posrevolucionaria. Pero sí sorprende que estas imágenes se encontraran enterradas en las bóvedas de la Agencia de Información de Estados Unidos (USIA, por sus siglas en inglés), que los registros acerca de su producción y distribución pudieran recuperarse no a través de la investigación en archivos de la ciudad de México sino a través de una petición bajo el Acta de Libertad de Información hecha al Departamento de Estado y que aquellos que producían *Noticiero Clasa* y sus producciones sucesivas le dieran a su trabajo un nombre secreto, Proyecto Pedro, desconocido no sólo para los millones que las veían sino aun para los técnicos que las producían. Quizá no es tan sorprendente, sin embargo, si consideramos al Proyecto Pedro como parte del archivo del imperio estadounidense y como la producción cultural de la relación especial México-Estados Unidos durante la Guerra Fría.<sup>14</sup>

En México la relación especial, que frecuentemente fue una relación secreta, facilitó la producción transnacional de la Guerra Fría. A pesar de su presentación mexicanizada, la producción de *Noticiero Clasa* tenía mucho en común con *Alemán visita Estados Unidos*. Ambas eran parte de la iniciativa de propaganda estadounidense en el México de la Guerra Fría. Pero esto no fue un esfuerzo estático: lo que se podía hacer abiertamente en 1947 debió hacerse de forma secreta una década después conforme la relación especial exigía negar la cercanía que hizo posible al Proyecto Pedro. El ejecutivo expatriado de Hollywood, Richard K. Tompkins, quien anteriormente había supervisado la producción de *Dicen que soy comunista*, de Galindo, operaba de forma secreta la compañía que hizo los noticieros cinematográficos mexicanos de la USIA: *Noticiero Clasa* y *El mundo en marcha*, entre 1957 y 1961.

El Proyecto Pedro hizo posible la propiedad encubierta de Washington de algunos de los noticieros cinematográficos mexicanos y trabajó para la satisfacción de sus benefactores estadounidenses. Lo que apareció en la pantalla es notable por su adecuación tan cercana a la producción más amplia de noticieros cinematográficos mexicanos. El Proyecto Pedro lidió con la matriz producción-consumo generada por su relación intertextual con otros noticieros cinematográficos mexicanos, con las restricciones estatales formales e informales sobre contenido y con el adelantarse a las expectativas

---

Zolov (ed.), *Fragments of a Golden Age: The Politics of Culture in Mexico, 1940-2000*, Durham, Duke University Press, 2001.

<sup>14</sup>El Proyecto Pedro es considerado a detalle en Seth Fein, "New Empire into Old: Making Mexican Newsreels the Cold War Way", *Diplomatic History*, 28, núm. 5, noviembre de 2004.

de los espectadores nacionales. Su forma y contenido convergía más que divergía con los de su competencia. Conforme cambió de *Noticiero Clasa* a *El mundo en marcha*, y conforme cada uno de esos productos se sometió a revisión, el Proyecto Pedro nunca satisfizo las aspiraciones de sus creadores gubernamentales estadounidenses. Su éxito en entrar el campo del noticiario cinematográfico mexicano como producto legítimo de la comunicación nacional lo convirtió en una forma inadecuada de propaganda anticomunista. En este caso, lo transnacional se contraponía a lo internacional; la mexicanización de recursos estadounidenses dentro del ambiente local de la producción política y cultural de la ciudad de México redujo la capacidad del Proyecto Pedro de "americanizar" a los medios masivos mexicanos y de propagar la política exterior de Washington. El desarrollo congruente e interrelacionado de la cultura de masas mexicana y estadounidense facilitó la relación especial de la Guerra Fría mientras ponía límites a la influencia de Washington en la política mexicana; ni el PRI ni los medios masivos mexicanos retaron de forma significativa a Estados Unidos durante la Guerra Fría, pero se resistían al control externo. El juego de la semejanza y la diferencia reinó en la pantalla grande y en la pantalla chica (a partir de los años sesenta) de México ya que la cultura oficial usualmente sublimaba la representación de la relación especial que moldeaba su producción.

Cuando las relaciones transfronterizas sí aparecían en las pantallas mexicanas, eran frecuentemente mediadas por la misma cultura del entretenimiento que regía la representación de la política nacional. Por ejemplo, en 1961, cuando *El laberinto de la soledad* de Octavio Paz apareció en Estados Unidos, *El mundo en marcha* presentó una historia sobre la presencia en México del mismo artista internacional, cuya ubicuidad virtual había sido parodiada por Pedro Infante una década antes en *ATM*. El director y narrador del noticiario cinematográfico, Jacobo Zabłudovsky –que ya emergía como la voz y el rostro ubicuo de los medios masivos nacionales alineados al Estado– narró un segmento de la visita de Frank Sinatra a la capital de México. Después de las imágenes de la visita del ídolo de la pantalla internacional a una clínica de niños de la ciudad de México, vemos al artista estadounidense conociendo a su contraparte mexicana, el presidente Adolfo López Mateos, que tanto como otros líderes mexicanos durante la Guerra Fría representaba las contradicciones aparentes así como la lógica consistente de la relación especial México-Estados Unidos. Su carrera como Presidente (1958-1964) y como secretario del Trabajo (1952-1958) en la administración de su predecesor y protector Adolfo Ruiz Cortines, movilizó a los remanentes del populismo cardenista, aun cuando también aludió al

anticomunismo para aplastar movimientos disidentes, especialmente de los sindicatos organizados. Al mismo tiempo, su administración observó cómo México tomaba una posición de alto perfil al buscar el liderazgo entre los países del Tercer Mundo, entre Estados Unidos y la Unión Soviética, entre las naciones desarrolladas y en desarrollo. Además, su carisma cinematográfico personificaba la convergencia entre las industrias culturales oficialmente alineadas en México y el Estado autoritario. El personalismo de este Presidente telegénico equilibró las contradicciones entre el anticomunismo y el tercermundismo presentes en la relación especial de una forma que la administración de su sucesor, Gustavo Díaz Ordaz, no pudo sostener exitosamente, ya que Tlatelolco y las Olimpiadas (presididas por López Mateos) chocaron en la ciudad de México en 1968.

#### ÚLTIMAS LUCES

Un año después de la visita de Sinatra a la ciudad de México, su amigo y rival como símbolo sexual de los medios masivos visitó la capital del país. Una década y media después de que Harry S. Truman viajase al sur de la frontera iluminado tanto por la política de la Buena Vecindad como por el inicio de la Guerra Fría, John F. Kennedy visitó las calles de la ciudad de México con su esposa Jacqueline, mientras Washington libraba una nueva Guerra Fría centrada en el Tercer Mundo y que recientemente había retado la hegemonía estadounidense en América. Menos de 15 semanas después de su regreso, su administración se remontaría nuevamente a 1947 al invocar el Tratado de Río para iniciar el bloqueo naval contra Cuba durante la crisis de los misiles de octubre de 1963. Además, el viaje de Kennedy a finales de junio buscó lograr lo mismo que los de Alemán y Truman 15 años antes: actuar públicamente la relación especial México-Estados Unidos en un momento crítico del desarrollo del anticomunismo de la Guerra Fría. Como el viaje triunfante del Presidente mexicano por Estados Unidos, la recepción de Kennedy en México fue reproducida en película por el USIS para su diseminación en América Latina.

Haciendo eco de *Alemán visita Estados Unidos, Progress through Freedom* es una bitácora presidencial del USIS enmarcada por eventos contemporáneos de gran significado para la Guerra Fría en América. A diferencia de 1947, la política exterior de México en 1962 se resistía a identificarse con la de Estados Unidos. De forma notable, México fue el único país de América Latina que mantuvo relaciones diplomáticas plenas con Cuba opo-

niéndose al esfuerzo (exitoso) de Washington de sacar a La Habana de la OEA y de la geografía oficial de Washington del hemisferio occidental.

Mientras el México oficial actuó diplomáticamente su diferencia respecto a la política estadounidense hacia Cuba, también se distanció de la Alianza para el Progreso de Washington, su programa de reforma liberal e inversión de capital para estimular el desarrollo y contener el castrismo. Pero lo hizo actuando su semejanza con Estados Unidos. Los comentarios iniciales de Kennedy al llegar a México, registrados en *Progress through Freedom*, ligaron su visita no con el viaje de Truman de la posguerra a la capital de México sino con la visita breve y más lejana en el tiempo de Franklin Roosevelt a Ávila Camacho en Monterrey durante la guerra. Al hacer esto, ligó a la Alianza para el Progreso no con la Guerra Fría (que la había hecho necesaria) sino con la política de Buena Vecindad que le había precedido. Las imágenes y la narración (hecha por José Ferrer) del filme amplifican los comentarios de neoBuena Vecindad de Kennedy enfatizando la semejanza en las historias paralelas poscoloniales de los dos legados revolucionarios respectivos. El reconocimiento estadounidense de esta semejanza como base de una relación especial alentaría a México a participar como socio en promover la Alianza para el Progreso. La representación de esta relación especial en la pantalla reprodujo la diplomacia subyacente a la visita presidencial de Kennedy. El Departamento de Estado le ordenó a la embajada estadounidense en México que instara a López Mateos a tomar un papel de liderazgo en promover la alianza dado el estado relativamente más avanzado de desarrollo económico, social e institucional de su país. A cambio de este apoyo a la alianza por parte del país líder en el hemisferio a favor de la no intervención, Estados Unidos –como proyectó *Progress through Freedom*– declaraba a México no sólo como un modelo de avance económico sino como un bastión de la democracia al asegurar el futuro de la nación no sólo contra la pobreza sino contra el totalitarismo. En *Progress through Freedom* México representaba la teoría de la modernización en acción. La nueva respuesta liberal a la amenaza comunista mejoró la relación especial en un momento en que la diplomacia convencional parecía poner en peligro las muestras públicas de amistad transfronteriza.

#### SOMBRA

No es una coincidencia completa que el fin del régimen priísta concuerde con el de la Guerra Fría. Conforme se derrumbó en los últimos 12 años del

siglo pasado el discurso legitimador dual del régimen basado en el anti-comunismo y el nacionalismo económico, también se derrumbó la capacidad del PRI para mantener su dominio de forma no electoral. El TLCAN, sin embargo, *no* reconfiguró dramáticamente las relaciones México-Estados Unidos sino que hizo sorprendentemente visible la larga historia de colaboración durante la Guerra Fría que era subyacente a la relación especial entre México y Washington. Con el fin del anticomunismo y el nacionalismo económico, el neoliberalismo alineó la retórica de las relaciones México-Estados Unidos con sus relaciones diplomáticas y económicas. Con las notables excepciones de las quejas alrededor de las políticas migratorias y antidrogas de Estados Unidos, el pseudonacionalismo del régimen mexicano se evaporó después de 1988 cuando la "cortina de hierro" se corrió en Europa. De hecho, la relación especial probó ser más duradera que el PRI. El apoyo de la administración Clinton a la estabilidad del régimen en México a través del rescate del peso (y de la Presidencia de Zedillo) en 1995 culminó en el gesto simbólicamente importante de George W. Bush al hacer de México, en lugar de Canadá (como dicta la tradición), el destino de su primera visita presidencial. Esto cimentó el apoyo de Washington a la perpetuación posPRI del neoliberalismo bajo la Presidencia de Vicente Fox. Pero así como el imperio militar de la Guerra Fría que comenzó a formarse después de 1950 creó la necesidad para México de equilibrar el anticomunismo interno y la independencia internacional respecto a Washington, el imperio militar estadounidense Posguerra Fría que se expandió después del 11 de septiembre creó la necesidad para México de equilibrar el neoliberalismo interno actuando de forma más independiente al nivel internacional, como lo hizo en Naciones Unidas cuando Estados Unidos se movía hacia la guerra de Iraq en el 2003. Por lo tanto, la relación especial México-Estados Unidos en el mundo unipolar de la Posguerra Fría continúa mostrando la misma elasticidad que reveló durante la era de la bipolaridad.

# Historias paralelas

La Posguerra Fría

# La "relación especial" anglo-estadounidense después de la Guerra Fría\*

John Dumbrell

## INTRODUCCIÓN: LOS OCHENTA Y PRINCIPIOS DE LOS NOVENTA

ENTRE LOS ACADÉMICOS existe el consenso de que la "relación especial" Estados Unidos-Gran Bretaña, aunque alimentada por raíces históricas y culturales, fue principalmente el producto de condiciones internacionales particulares y muy recientes: las circunstancias de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría. Ya en plena Guerra Fría, la interpretación dominante de la relación enfatizaba la existencia de intereses objetivos compartidos –lo que Dean Acheson denominó en 1952 "un destino común".<sup>1</sup>

La estrecha cooperación militar y de inteligencia –ampliamente considerada como el corazón de la "relación especial"– servía a los intereses de seguridad de ambos países. Estados Unidos ganó un aliado (razonablemente) confiable y, a través de sus bases aéreas situadas en suelo británico, un "transportador aéreo no hundible".<sup>2</sup> Gran Bretaña ganó un protector poderoso, además de una forma de reducir sus gastos de defensa. Como respuesta a los críticos que veían este acercamiento a la superpotencia estadounidense como una infracción denigrante de la soberanía británica, los defensores de la "relación especial" señalaban otros beneficios para Gran Bretaña. Entre la élite británica surgió un consenso de que la cercanía con Washington le permitía a Londres "tener un mayor peso" en la diplomacia internacional. Londres miró hacia Washington en busca de apoyo para retener su asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La diplomacia británica también estaba imbuida de la idea de que, como Harold Macmillan le dijo al joven Richard Crossman en 1943: "Nosotros, mi querido Crossman, somos griegos en este imperio estadounidense".<sup>3</sup> Gran Bretaña, el viejo poder imperial, podía educar y civilizar a los nuevos romanos.

\*Traducido del inglés por Franklin Dumser.

<sup>1</sup>Citado en Alex Danchev, "On Specialness", *International Affairs*, 72 (1996): 737-751, especialmente p. 739.

<sup>2</sup>Véase Duncan Campbell, *The Unsinkable Aircraft Carrier: American Military Power in Britain*, Londres, Michael Joseph, 1984.

<sup>3</sup>Alex Danchev, "On Specialness", *International Affairs*, 72 (1996): 740.

El fin de la Guerra Fría fue precedido por una de esas relaciones personales trasatlánticas conspicuas entre líderes que han caracterizado y definido la historia de las relaciones entre Estados Unidos y Gran Bretaña. La relación entre el presidente Ronald Reagan y la primer ministro Margaret Thatcher, una mezcla extraordinaria de atracción ideológica y compleja dinámica interpersonal, resumía "lo especial" de la relación anglo-estadounidense. Al igual que otras famosas parejas de la "relación especial" –Macmillan y el presidente Kennedy, Tony Blair y el presidente George W. Bush– su asociación fue controversial y ocasionalmente turbulenta. Thatcher y Reagan chocaron sobre la cancelación estadounidense a principios de los años ochenta del proyecto del conducto siberiano, sobre la invasión estadounidense a Granada en 1983, y sobre la percibida marcha atrás de la garantía nuclear estadounidense otorgada a Europa. Aun en sus encarnaciones más brillantes, la "relación especial" ha sido siempre un viaje accidentado. Después de la salida de Reagan del poder, la extrema precaución de Margaret Thatcher con relación a la reunificación alemana le trajo conflictos con la administración de George Bush padre. Aunque daba muestras de tensión, en 1989 la relación Estados Unidos-Gran Bretaña era cercana. Sus defensores podían señalar una historia continua de cooperación antisoviética. En el largo plazo, sin embargo, la caída del comunismo soviético arrojaría una sombra sobre el propósito y la racionalidad existente detrás de la "relación especial".

#### EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

En el ámbito de las disputas políticas específicas, la transición a las condiciones políticas internacionales de los noventa presentó puntos de distanciamiento significativos, si bien de ninguna manera catastróficos, de las formas trasatlánticas. Margaret Thatcher vio la primera guerra del Golfo de 1991 como el anuncio de una nueva era de relaciones especiales posterior a la Guerra Fría. Gran Bretaña, no Alemania, proporcionaría a Estados Unidos la "verdadera «sociedad en el liderazgo» europea".<sup>4</sup> En su primera reunión alrededor de la crisis del Golfo con el presidente George H.W. Bush en di-

<sup>4</sup>Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, Londres, HarperCollins, 1993, p. 769. En mayo de 1989, el presidente Bush se refirió públicamente en Mainz a la "sociedad de liderazgo" germano-estadounidense: véase Geoffrey Howe, *Conflict of Loyalty*, Londres, Pan, 1995, pp. 559-560.

ciembre de 1990, el nuevo primer ministro, John Major, sintió de igual forma la renacida y "única relación entre Gran Bretaña y Estados Unidos".<sup>5</sup>

Si bien Major sintió una "relación única" con George Bush padre, no debe suponerse que los primeros años de la Posguerra Fría carecieron de tensiones políticas anglo-estadounidenses. El propio conflicto del Golfo en 1991 no estuvo exento de problemas. Las muertes británicas causadas por "fuego amigo" estadounidense –seguidas de la negativa del Departamento de Defensa de reconocer públicamente su culpabilidad– ilustraron los problemas de la colaboración en el campo de batalla. Las quejas británicas sobre la política de tasas de interés adoptada por Estados Unidos durante la crisis de la libra en septiembre de 1992 mostraron lo poco realistas e ingenuas que eran algunas expectativas británicas con respecto a la "relación especial". Los choques sobre la política en la ex Yugoslavia fueron más serios. Con tropas británicas desplegadas en Bosnia, Londres y Washington chocaron públicamente sobre la propuesta estadounidense a finales de 1992 de concluir el embargo de armas impuesto por las Naciones Unidas a los musulmanes bosnios. Subyacente a todas estas disputas al inicio de la Posguerra Fría, si bien disfrazado hasta cierto punto por la cooperación militar anglo-estadounidense en el Golfo, se encontraba el viejo temor de Margaret Thatcher al surgimiento de una nueva "relación especial" germano-estadounidense.

Un agudo observador estadounidense, escribiendo en 1990, sintió que una consecuencia inevitable del fin de la Guerra Fría sería que Estados Unidos "vería a Europa a través del prisma de Alemania".<sup>6</sup> Desde mediados hasta finales de los años noventa, se había vuelto casi un lugar común argumentar que la "relación especial" entre Londres y Washington se encontraba en las últimas. No solamente gravitaba la posibilidad de un nuevo eje Washington-Berlín, sino que los propios cimientos del interés mutuo existente durante la Guerra Fría parecían destruidos. Una vez que la entera base del compromiso estadounidense con Europa se puso en cuestión, la importancia del "transportador aéreo no hundible" para Estados Unidos disminuyó drásticamente. ¿Contra qué exactamente necesitaría protección Gran Bretaña ahora? Para muchos observadores, la nueva era probablemente estaría dominada por lo económico. Las prioridades económicas de Estados Unidos parecían orientadas hacia el Pacífico, las de Gran Bretaña hacia la integración europea. John Dickie, decano de los periodistas diplomáticos

<sup>5</sup>John Major, *John Major: The Autobiography*, Londres, HarperCollins, 1999, pp. 225, 496.

<sup>6</sup>Geoffrey Treverton, "Britain's Role in the 1990s: An American View", *International Affairs*, 60 (1990): 703-710, especialmente p. 708.

británicos y viejo cronista de las relaciones anglo-estadounidenses, señaló que la guerra del Golfo marcaba el "fin del romance" en lugar de una renovación en la relación Estados Unidos-Gran Bretaña. De acuerdo con Dickie, Estados Unidos estaba saliendo de Europa y el papel británico "como abanderado... de los estadounidenses" estaba "claramente llegando a su fin".<sup>7</sup> Los cambios demográficos estadounidenses –la tan discutida "desanglificación" de Estados Unidos– parecían confirmar la lógica militar.

El gobierno de John Major en Londres estaba demasiado enfrascado en las preocupaciones diarias acerca de su propia supervivencia política como para entrar en especulaciones conscientes sobre el futuro de la alianza estadounidense. El debate estratégico central en Gran Bretaña en ese momento –y con importantes implicaciones para la "relación especial"– versaba sobre el papel de Gran Bretaña en la integración europea. Dentro del Partido Conservador de Major, el debate giraba alrededor de la integración política y económica que suponía el Tratado de Maastricht. Algunos conservadores antiMaastricht veían el tratado como un repudio a la relación con Estados Unidos e instaron al gobierno de Major a abandonar el europeísmo y en cambio presentar una solicitud de adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La posición de Major se basó en la necesidad de mantener opciones abiertas y evitar la ruptura de su partido. Gran Bretaña continuó siendo el defensor acérrimo del atlantismo en los debates de seguridad europeos, asegurando así un retraso efectivo en la integración europea en materia de defensa.

El pretender que la reacción de Londres al final de la Guerra Fría fue algo más que la producción de soluciones de corto plazo es forzar la interpretación de la evidencia. Fue muy difícil para Londres juzgar acertadamente la actitud de Washington hacia la integración europea en esos años. El entusiasmo estadounidense por la integración había sido en gran parte un fenómeno de la Guerra Fría. De hecho, desde principios de los años setenta, era de la *détente*, muchos supusieron que el entusiasmo estadounidense hacia la causa europea se estaba enfriando. La posición automática de Londres fue adoptar el curso de acción que creía que Estados Unidos prefería: el demorar, pero no abandonar, el proceso de integración; el resistir la apresurada desamericanización de la defensa europea. Las señales de Washington eran ambivalentes, pero la élite británica se aferró a pronunciamientos que indicaban que, aunque apoyase la integración europea (que incluía compartir la

<sup>7</sup>John Dickie, "Special No More": *Anglo-American Relations: Rhetoric and Reality*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1994, p. 232.

carga en materia de defensa), Estados Unidos no se iba a retirar. Durante el debate sobre la Unión Monetaria Europea a principios de los noventa, Bush declaró: "Una Europa más unida le ofrece a Estados Unidos un socio más efectivo y preparado para responsabilidades mayores."<sup>8</sup>

Aún más que en otros años, los desacuerdos sobre políticas específicas alimentaron la incertidumbre subyacente sobre el futuro de las relaciones Estados Unidos-Gran Bretaña. Los años Major-Clinton (1993-1997) fueron especialmente difíciles. Desde el punto de vista personal, como lo describió el ex embajador en Londres Raymond Seitz, la relación de Major con el presidente Clinton operaba simplemente con base en "sonreír y soportar".<sup>9</sup> Se permitió que los desacuerdos públicos alcanzaran proporciones dañinas en el caso de la ex Yugoslavia. Si bien Londres más o menos apoyó el activismo de Clinton en la región después de 1994, el periodo anterior se consumió en disputas sobre propuestas británicas rechazadas para dividir Bosnia.

La disputa más dañina entre Estados Unidos y Gran Bretaña a mediados de los noventa versa sobre un asunto frecuentemente ignorado en los recuentos de la "relación especial": la política de la división irlandesa (entre el sur independiente y el norte de la isla de Irlanda gobernado desde Londres). Durante el final de la era de la Guerra Fría, los asuntos irlandeses amenazaron con emerger como un importante factor de irritación en la "relación especial". Varios líderes británicos resentían la incapacidad aparente de los líderes estadounidenses de eliminar el flujo de dinero y apoyo al Ejército Republicano Irlandés Provisional por parte de la población irlandesa-americana católica. Intentos del presidente Carter y Reagan de intervenir en la disputa irlandesa fueron generalmente resistidos y resentidos por Londres. El activismo del presidente Clinton en asuntos irlandeses, sin embargo, no tenía precedentes en cuanto a su escala y forma. El otorgamiento en 1994 de una visa estadounidense al líder (republicano irlandés) del Sinn Fein, Gerry Adams, ocasionó un desacuerdo anglo-estadounidense intenso y público. Para Clinton y sus colaboradores, Estados Unidos simplemente promovía la paz: al usar su influencia en los círculos republicano-irlandeses para persuadir a los nacionalistas de cesar la violencia. Para Londres (y sus aliados estadounidenses en el tema –que incluían al embajador Seitz), Clinton no hacía más que intervenir de manera torpe en los asuntos internos de un aliado soberano.

<sup>8</sup>Citado en Geir Lundestad, *Empire by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 116.

<sup>9</sup>Raymond Seitz, *Over Here*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1998, p. 322.

Las disputas sobre Irlanda parecían ejemplificar los problemas de una alianza en crisis. Habrían sido casi impensables durante la era de la Guerra Fría, cuando Washington mantenía la vista fija en el panorama de seguridad más amplio.<sup>10</sup> Ciertamente, para finales de los noventa, las instituciones y los hábitos de la "relación especial" estaban en su mayor parte intactos. La práctica de compartir inteligencia continuaba. La interrelación nuclear bajo el Acuerdo de Defensa Mutua de 1958 persistía. La capacidad nuclear británica, el sistema Trident, permanecía atada a la tecnología estadounidense. El instinto diplomático británico se inclinó hacia la opinión de que una asociación estrecha con la única superpotencia superviviente del mundo no podría más que ayudar a la causa británica. Sin embargo, desde la perspectiva de finales de los noventa, la alianza parecía exigir una especie de redefinición: un ajuste fundamental a un mundo sin la amenaza soviética.

#### BLAIR Y CLINTON: MANTENIENDO LA ALIANZA VIVA

Ya que gran parte del proceso de redefinición de la "relación especial" se asociará con el mandato de Blair, tomemos un momento para considerar la posición de Tony Blair con respecto a la alianza estadounidense. Ciertamente Blair es el líder británico más proeuropeo desde Edward Heath (primer ministro conservador 1970-1974). No obstante, el enfoque de política exterior de Blair, aun antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, estaba imbuido de un tono "estadounidense", neojeffersoniano. En Chicago en 1999, declaró que el fin de la Guerra Fría había transformado las prioridades de la política exterior:

Ahora nuestras acciones se guían por una combinación más sutil de interés propio y el propósito moral de defender los valores que estimamos. Al fin y al cabo los valores y los intereses se fusionan. Si podemos establecer y esparcir los valores de la libertad, el estado de derecho, los derechos humanos y una sociedad abierta, esto también es parte de nuestro interés nacional. La expansión de nuestros valores nos hace más seguros.<sup>11</sup>

<sup>10</sup>Sobre la historia de la participación estadounidense en los asuntos de Irlanda del Norte, véase John Dumbrell, "The United States and the Northern Irish Conflict, 1969-1974: From Indifference to Intervention", *Irish Studies in International Affairs*, 6 (1995): 107-125.

<sup>11</sup>Citado en James Naughtie, *The Accidental American: Tony Blair and the Presidency*, Londres, Macmillan, 2004. pp. 56-57.

La visión de Blair del mundo estaba formada por una combinación de experiencia práctica –las fallas de los gobiernos poslaboristas; el cristianismo activo que encontró en la escuela (Fettes College a las afueras de Edimburgo, Escocia); y el protocomunitarismo del filósofo escocés John Macmurray.<sup>12</sup> Ya en el poder, su moralismo lo identificó como un "halcón liberal", un fuerte defensor de las intervenciones extranjeras humanitarias de Clinton. Blair veía al Partido Laborista británico como un beneficiario potencial de las lecciones aprendidas por el Partido Demócrata de Clinton. El futuro de ambos partidos parecía encontrarse en el centro político: la conocida "tercera vía" entre la política de izquierda y derecha. Aunque sin comprometer jamás su proeuropeísmo, Blair llegó a considerar la alianza atlántica como una esfera complementaria de influencia británica.<sup>13</sup>

Blair se asoció conscientemente con la política de "nueva generación" y "tercera vía" de Clinton. En una conferencia de prensa en Washington en 1997, el nuevo líder de Gran Bretaña se comprometió al "tipo de agenda distinta a la que creo que se está allegando una nueva generación de políticos".<sup>14</sup> Comprobando que las personalidades en la política sí importan, Blair enterró las disputas anglo-estadounidenses de la época de Major. Las intervenciones irlandesas de Clinton (que culminaron en el Acuerdo de Belfast de 1998) ahora eran bienvenidas. Se invitó a Estados Unidos a asumir un papel menos ambivalente de apoyo para una integración (aún atlantizada) en defensa y política exterior, con Blair liderando este proceso en la cumbre de San Malo en 1998.

Los años Blair-Clinton presenciaron una redefinición de los propósitos de la "relación especial". Al menos desde el punto de vista de Londres, Gran Bretaña ahora era el socio principal de Estados Unidos en esa política exterior de intereses y valores fusionados que Blair había delineado en su discurso de Chicago en 1999. En diciembre de 1998, Gran Bretaña participó en la campaña aérea en Iraq dirigida por Estados Unidos. La acción aisló a Londres de sus aliados europeos y atrajo críticas severas de miembros del propio Partido Laborista de Blair. El año de 1999 presenció el bombardeo aéreo de Serbia dirigido por la OTAN, como respuesta a la "limpieza étnica" de albaneses en la provincia serbia de Kosovo. Blair encabezó llamados que pedían invasión terrestre. "El halconismo liberal" –algunos comentaristas

<sup>12</sup>Véase John Rentoul, *Tony Blair*, Londres, Warner Books, 1997, pp. 22-50.

<sup>13</sup>Véase Anthony Seldon, *Blair*, Londres, The Free Press, 2004, cap. 26.

<sup>14</sup>*Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton, 1997*, Washington, US Government Printing Office, 1998, p. 677.

estadounidenses incluso comenzaron a escribir sobre la Doctrina Blair– le daba nueva vida a la “relación especial”.

#### BUSH, BLAIR Y LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO

La noción de que “el halconismo liberal” de la Posguerra Fría podía representar algo en la naturaleza de la relación entre Estados Unidos y Gran Bretaña siempre fue ilusoria. Para Washington, la campaña de Kosovo en realidad demostró cuán difícil era para Estados Unidos pelear al lado de aliados débiles y con menos sofisticación tecnológica. Incluso Tony Blair, que de ninguna manera era defensor de un papel modesto en política exterior para Gran Bretaña, aceptaba que, al menos en el largo plazo, el internacionalismo británico se tendría que expresar a través de las instituciones europeas.

La disputada elección presidencial del 2000 en Estados Unidos llevó al poder a una administración “americanista”, que confiaba en el ejercicio unilateral del poder estadounidense y despreciaba lo que fue condenado como la propensión de Clinton (y Blair) hacia “la política exterior como servicio social”. La redefinida “relación especial” de los años noventa parecía nuevamente vulnerable. En el 2001, el propio Blair criticó el rechazo estadounidense del protocolo de Kyoto para el control de la contaminación. Con las fisuras entre Estados Unidos y Europa ampliándose después de la elección de Bush, la trayectoria probable de Gran Bretaña parecía volver a ser la europeización y la disminución en el perfil de las “relaciones especiales” con Estados Unidos. Una serie de disputas comerciales entre Estados Unidos y Europa a finales de los noventa y comienzos del nuevo siglo parecían confirmar estas tendencias.

Aún antes del 11 de septiembre, sin embargo, Londres no estaba dispuesta a simplemente dejar que la “relación especial” se marchitara. Las instituciones de colaboración militar y de inteligencia aún estaban intactas. Es más, la vieja analogía de Macmillan de “griegos y romanos” aún tenía fuerza. Gran Bretaña fue la primera en reconocer que Estados Unidos era por mucho la mayor potencia del mundo. Sin embargo, usando habilidad e imaginación –basándose en la cercanía pasada– la voz de Londres podía, de acuerdo con el pensamiento diplomático británico, insinuarse en los altos círculos del poder. La credibilidad de Londres en Washington, su credibilidad como “puente atlántico”, podía incluso acrecentarse con el activismo en la agenda de integración europea que Blair había mostrado en San Malo.

Como dijo David Manning, asesor en política exterior de Blair y posteriormente embajador en Washington en el 2001: "En el mejor de los casos, la influencia de Gran Bretaña sobre Estados Unidos es limitada. Pero la única manera en que podemos ejercer esa influencia es uniéndonos firmemente a ellos y evitando críticas públicas siempre que sea posible."<sup>15</sup>

La respuesta de Blair a los ataques terroristas del 11 de septiembre hizo eco de los consejos de Manning. También incluyó la regeneración y detonación, bajo una nueva forma, del moralismo del "halcón liberal" de los años noventa. El impacto del ataque debería volverse algo positivo: era nada menos que una oportunidad de "reordenar el mundo alrededor de nosotros".<sup>16</sup> El memorando de Blair a Washington, entregado el 12 de septiembre, tuvo un impacto considerable. Cuando visitó al presidente de Estados Unidos en Texas en abril de 2002 –la famosa reunión de Crawford que presenció una discusión detallada de la agenda neoconservadora para invadir a Iraq– Blair declaró: "Defiendo un interés propio ilustrado que coloca la lucha por nuestros valores en el corazón de las políticas necesarias para defender a nuestras naciones."<sup>17</sup> En marzo de 2003, justo antes de la invasión a Iraq, le dijo a la Cámara de los Comunes británica que "el 11 de septiembre cambió la psicología de Estados Unidos." Lo que se necesitaba era cambiar "la psicología del mundo".<sup>18</sup>

El apoyo de Blair en el conflicto posterior al 11 de septiembre en Afganistán (a pesar del rechazo efectivo de Washington al ofrecimiento sin precedentes de ayuda por parte de la OTAN), y en la aún más controversial aventura de Iraq, reflejó su moralismo personal. El "halconismo liberal" de los noventa se estaba adaptando al neoconservadurismo que imponía los valores de los nuevos miembros influyentes de la administración Bush. Como nunca en la historia de la "relación especial" esto no era, ciertamente, un asunto de "mero" moralismo. Londres (o al menos Blair) creía que los intereses británicos también se verían beneficiados. ¿Acaso era malo que la posición en Washington del líder británico creciera hasta opacar a cualquier otro líder extranjero? La vieja combinación de apoyo público y franqueza en privado podía –se esperaba– generar resultados: por ejemplo, restablecer la prioridad de un arreglo israelí-palestino, la moderación del unilateralismo

<sup>15</sup>Citado en John Kampfner, *Blair's Wars*, Londres, Simon and Schuster, 2003, p. 117.

<sup>16</sup>Citado en Peter Riddell, *Hug Them Close: Blair, Clinton, Bush and the "Special Relationship"*, Londres, Politico's, 2003, p. 117.

<sup>17</sup>Citado en James Naughtie, *The Accidental American: Tony Blair and the Presidency*, p. 85.

<sup>18</sup>Citado en William Shawcross, *Allies: The United States, Britain, Europe and the War in Iraq*, Londres, Atlantic Books, 2003, p. 50.

estadounidense e incluso algunos beneficios tangibles para Gran Bretaña (tal vez contratos de reconstrucción en Iraq o ayuda en el proceso de solución del problema irlandés).

El riesgo de que el ratón se acueste junto al elefante es, sin embargo, evidente: el animal más pequeño se arriesga a ser aplastado. El prestigio de Blair en Estados Unidos entre 2002 y 2004 fue enorme. Se comparó con los días de Franklin Roosevelt y Winston Churchill. El problema era simplemente que un apoyo otorgado de forma tan dispuesta y aparentemente incondicional, puede ser dado por hecho. Como dijo después el ex embajador en Washington Christopher Meyer: "La administración Bush tuvo a partir del 11 de septiembre de 2001 la hipótesis de trabajo de que nos habíamos comprometido por completo con cualquier cosa que fueran a hacer, sin importar si nosotros en Londres pensábamos que nos habíamos comprometido a eso o no. Estaba en su sangre."<sup>19</sup>

La participación del gobierno de Blair en la invasión de Iraq en 2003 fue el acto de política exterior menos popular y más controversial de cualquier administración británica que se recuerde. Por una parte, la participación descansaba en falsas percepciones trasatlánticas. Citando a James Naughtie: "Blair no entendía la profundidad de la obsesión neoconservadora con Saddam, y Bush no apreciaba las dificultades que Blair ya comenzaba a enfrentar en Gran Bretaña."<sup>20</sup> De hecho, el apoyo de Blair a Bush en el 2002-2003 representó uno de los mayores riesgos políticos jamás asumidos por un primer ministro en la historia británica. El intento de Estados Unidos de lograr una segunda resolución de las Naciones Unidas que autorizase la guerra fue principalmente una respuesta a las reservas mostradas por la opinión pública de ese país. Por otro lado, sin embargo, también representó una concesión a Blair y sus dificultades políticas internas. El fracaso en lograr esta resolución simplemente incrementó el sentimiento antibélico en Gran Bretaña. Febrero de 2003 presencié lo que probablemente ha sido la más grande protesta política masiva vista en Londres. El fracaso de la segunda resolución de la ONU también apuntaló la acusación contra Blair de que había actuado de mala fe. Desde el punto de vista de Robin Cook (secretario del Exterior británico, 1997-2003), todos los intentos para llevar a cabo soluciones diplomáticas y respaldadas por la ONU en Iraq fueron desacreditados por el conocimiento certero de Londres de que Estados Unidos iba a invadir, sin importar cuál fuera el resultado de la diplomacia previa.<sup>21</sup>

<sup>19</sup>Citado en Anthony Seldon, *Blair*, p. 572.

<sup>20</sup>James Naughtie, *The Accidental American: Tony Blair and the Presidency*, pp. 90-91.

<sup>21</sup>Robin Cook, *The Point of Departure*, Londres, Simon and Schuster, 2003.

El lado de la "franqueza en privado" de la "relación especial" parecía, al menos hasta finales del 2004, haber rendido muy poco. El presidente Bush había hecho algunos avances hacia reiniciar el proceso de paz Israel-Palestina. Ciertamente se había involucrado personalmente en presionar a los políticos irlandeses con relación al acuerdo de paz en ese país. Sin embargo, aún había ciudadanos británicos detenidos en Guantánamo, Cuba, sin posibilidad de acceder a un juicio, y acusaciones de tortura aparecían continuamente en la prensa británica. A principios del 2005 había pocas muestras de una verdadera flexibilidad estadounidense en el Medio Oriente. La hostilidad diplomática entre Estados Unidos y la Europa continental aún era palpable.

#### CONCLUSIÓN

Debe enfatizarse que la decisión del gobierno de Blair de ir a la guerra en Iraq no fue simplemente en función de la "relación especial" o, de forma más precisa, del deseo de Londres de prolongar y revigorizar su cercanía con la sede del poder estadounidense. La decisión reflejaba la reacción personal de Blair al 11 de septiembre, su sentido moral, y la creencia general de que Saddam Hussein desarrollaba armas de destrucción masiva desafiando las resoluciones de las Naciones Unidas. La decisión del momento, sin embargo, expuso algunas verdades duraderas de la relación entre Estados Unidos y Gran Bretaña. Londres tendió en el 2002-2003, como había hecho en numerosas ocasiones previas, a sobreestimar tanto su importancia para Washington, como su habilidad para utilizar o incluso comprender apropiadamente las redes de poder estadounidenses. El apoyo de Blair fue importante para Bush pero no crucial. La contribución de Gran Bretaña se reconocía en contactos directos entre Washington y Londres pero solía olvidarse cuando Blair no estaba en escena. Londres puso demasiada confianza en la relación del secretario de Exterior Jack Straw con el secretario de Estado Colin Powell y, hasta cierto punto, en la influencia de la asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice. Subestimó la fuerza de los halcones de la administración, especialmente la del vicepresidente Richard Cheney. Tales juicios equivocados son endémicos a las relaciones entre socios decididamente desiguales.

La reelección de George W. Bush fue recibida en las capitales de Europa occidental (y no menos en Londres) con consternación. La mayoría de los europeos occidentales y ciertamente la mayoría de los políticos británicos sin importar el partido, votaron metafóricamente por el candidato demócrata

John Kerry. La misma preferencia de Blair era difícil de leer con certeza. Sin importar su punto de vista personal, Blair se apresuró a recordar a los malhumorados gobiernos de Europa occidental las realidades del poder que se presentaban en un segundo periodo de Bush. Aun si Kerry hubiera ganado, declaró Blair: "Hubiéramos tenido que estar sentados aquí trabajando en Iraq, el proceso de paz de Medio Oriente, todos estos temas hubieran permanecido."<sup>22</sup>

Las desagradables confrontaciones sobre Iraq de 2003-2004 parecían confirmar las opiniones de aquellos que veían a la "relación especial" como un vehículo para la pretensión británica en vez de una evaluación de poder realista. Cuando el presidente Chirac de Francia visitó Gran Bretaña después de la victoria electoral de Bush, ridiculizó la interpretación de la influencia internacional ganada por Gran Bretaña como "puente atlántico". Según Chirac, Blair era simplemente el mandadero de Bush que daba a conocer sus decisiones e instrucciones a Europa: el tráfico en el puente iba en un solo sentido.<sup>23</sup>

Ciertamente en un nivel, la "relación especial" ha formado parte históricamente de la racionalización de la obstinada renuencia británica a identificarse claramente como nación europea. Sin embargo –como ejemplifica el discurso de Blair a los líderes europeos en noviembre de 2004– la "relación especial" siempre ha reflejado un reconocimiento del poder. Su historia ha sido la historia del reconocimiento y ajuste de Londres al poder internacional estadounidense, acompañado de varios esfuerzos para beneficiarse e influir en el mismo. La misión de Blair en la Posguerra Fría fue revivir una relación atribulada, imbuirla con un nuevo propósito moral y quitarle lo que tuviera de antieuropeísmo. Continuamente, el primer ministro Blair (y, ciertamente, el canciller del Exchequer Gordon Brown) enfatizaban que Gran Bretaña no debía elegir entre Europa y Estados Unidos. Donde Winston Churchill ofreció a Gran Bretaña tres círculos de influencia –el viejo imperio, la "relación especial" y Europa– Blair ofreció únicamente los dos últimos. Pero en las condiciones internacionales de comienzos del siglo XXI, estos dos círculos simplemente no podían entrelazarse. Al menos en lo relacionado con la guerra contra el terrorismo, el "puente atlántico" terminaba abruptamente en el canal de la Mancha.

En gran medida una creación de la diplomacia de Londres, la "relación especial" sobrevivió el fin de la Guerra Fría a través de una combinación

<sup>22</sup>*The Times*, 5 de noviembre de 2004.

<sup>23</sup>Anatole Kaletsky, *The Times*, 18 de noviembre de 2004.

de inercia y buena (aunque a veces arriesgada) diplomacia británica. La ruptura trasatlántica por la invasión de Iraq nuevamente mostró la perspectiva de que Gran Bretaña tendría que elegir claramente entre Estados Unidos y Europa. A la luz de los acontecimientos desde 1989, parece imprudente intentar predecir el futuro. Permítaseme hacer algunas afirmaciones simples. La actual ruptura entre Estados Unidos y Europa occidental se reparará. El intenso antiamericanismo (nunca reducido a antibushismo) de Europa occidental de 2003-2004 eventualmente desaparecerá. La segunda administración Bush podría ser, como la segunda administración de Ronald Reagan, más pragmática y flexible que la primera. Gran Bretaña debe sacar el mayor provecho tanto de sus conexiones especiales estadounidenses como europeas. Sin embargo, en la medida en la que se tenga que elegir entre Estados Unidos y Europa, la lógica y el interés propio apuntan en una sola dirección. La habilidad diplomática puede alterar superficialmente la historia pero no cambia su curso. En el 2005 (como en 1989) el futuro más probable y apropiado para Gran Bretaña es uno crecientemente europeo y menos estadounidense.

## Una relación especialmente intensa: México-Estados Unidos en la Posguerra Fría

Rafael Fernández de Castro

EL CAMBIO más importante en las relaciones Estados Unidos-México desde finales de la década de los ochenta fue el reconocimiento, en ambos lados de la frontera, de la interdependencia económica. Esta toma de conciencia, llevó a ambos gobiernos a negociar un instrumento sofisticado –el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)– con el fin de promover una mayor integración económica. El resultado fue un nivel de cooperación sin precedentes entre vecinos distantes durante la época de la Guerra Fría.

México abandonó su política de sana distancia y comenzó a jugar “el juego de Washington”. Es decir, acudió a los centros de poder a cabildear activamente a favor de sus intereses. Al mismo tiempo, el gobierno estadounidense, en parte como resultado del fin de la Guerra Fría, abandonó su tradicional actitud negligente hacia México. Parecería que en las élites políticas y financieras de Washington y Nueva York operó un cambio: de pronto no se trataba únicamente de tener un vecino del sur estable, sino que también importaba su prosperidad económica, pues implicaba para ellos ventajas económicas significativas. Por tanto, Estados Unidos adoptó una nueva estrategia de cooperación más estrecha a través del TLCAN.

Ahora bien, esa cooperación sin precedente en materia económica y comercial no significó un alineamiento estratégico con los Estados Unidos. El ejército mexicano cooperó renuente con el Pentágono y únicamente en materia de narcotráfico, la cooperación de México con Washington respecto a Centroamérica, especialmente con relación a la firma de paz en El Salvador, tiene que ver más con una coincidencia de intereses que con una nueva coordinación en temas regionales y globales. Incluso, en la década de los noventa, continuaron varios irritantes crónicos en la relación bilateral: narcotráfico, migración, medio ambiente, así como escasez y reparto de agua en la frontera.

Los factores clave que explican tanto los cambios cuantitativos, como cualitativos en la relación bilateral entre México y Estados Unidos en la década pasada tienen dos fuentes: exógena y endógena. La primera tiene que ver con el fin de la Guerra Fría y la segunda con las reformas económicas

instrumentadas en México durante los ochenta y principios de los noventa. En la década actual, dos factores adicionales han tenido un impacto significativo en la relación. El primero de éstos es la emergencia de la democracia en México con la victoria de Vicente Fox en julio de 2000, marcando el fin del régimen priísta de 71 años. El segundo factor es el terrorismo internacional y, en consecuencia, el cambio de prioridades estratégicas de Washington a raíz del 11 de septiembre de 2001.

Con la aprobación del TLCAN, la integración económica entre México y Estados Unidos se profundizó a lo largo de los noventa y, como resultado, todos los aspectos de la relación bilateral se volvieron más intensos: comercio, inversión extranjera, migración, intercambio cultural, narcotráfico y crimen organizado, por sólo mencionar algunos. En otras palabras, la relación se volvió una relación especialmente intensa. Desde los noventa, es posible caracterizar la relación bilateral con base en tres adjetivos: intensa, compleja y asimétrica.

*Intensidad.* Desde que comenzaron las negociaciones del TLCAN, las interacciones entre México y Estados Unidos se han vuelto más intensas. El comercio internacional entre los dos países se triplicó en los noventa, alcanzando la impresionante suma de 250,000 millones de dólares en el 2003 (véase cuadro 1). La migración de mexicanos a Estados Unidos aumentó más del doble durante este periodo de 15 años. Y, es al final de los noventa y durante los primeros años de la presente década, que se observa el mayor crecimiento, casi medio millón de personas por año, de las cuales aproximadamente un 15 por ciento lo hace de manera legal. Como consecuencia, la minoría latina en Estados Unidos ha superado a la afroamericana desde el año 2002. El flujo de drogas también se ha incrementado y vuelto más eficiente, lo que resulta en una significativa disminución de precios.

*Complejidad.* La relación bilateral también se volvió más compleja conforme se involucraron nuevos actores y los tradicionales se volvieron más activos. Un claro ejemplo de los nuevos actores en la escena bilateral son los gobernadores de los estados mexicanos, tales como los de Zacatecas, Jalisco y Michoacán, así como de las comunidades de migrantes mexicanos en Estados Unidos que buscan influir, desde Estados Unidos, la política en México. Al mismo tiempo, actores tradicionales, como los inversionistas y los empresarios, tienen una relación más cercana e intensa con sus contrapartes al otro lado de la frontera. Esta mayor interacción y participación de nuevos actores ha llevado a una descentralización de la relación bilateral. Así, junto con la interacción formal y oficial entre los dos gobiernos federales, se puede encontrar comunicación constante entre los gobiernos estatales y locales y

redes transnacionales sofisticadas de migrantes y narcotraficantes. Todo esto ha llevado a una relación bilateral de complejidad extraordinaria.

*Asimetría.* La asimetría siempre ha marcado la relación entre México y Estados Unidos, pero ésta ha evolucionado. El TLCAN, después de 10 años de funcionamiento, no ha reducido significativamente la enorme brecha que separa a las dos economías y como resultado la distancia en riqueza entre los dos vecinos ha seguido incrementándose. Sin embargo, a causa del TLCAN, la asimetría en atención que los dos gobiernos y los medios en cada país dan a la relación bilateral ha disminuido parcialmente. La cobertura que los medios estadounidenses dan a México se ha incrementado considerablemente y se ha vuelto más sofisticada. El incremento en el número de corresponsales estadounidenses en México, desde principios de los noventa, es una señal clara del mayor interés que suscita México en la nación estadounidense.

Este trabajo está estructurado en cinco apartados. El primer apartado analiza el efecto que los cambios en el sistema internacional, en particular el colapso del bloque soviético, han tenido en las relaciones bilaterales. El segundo explora cómo las reformas económicas iniciadas por el presidente Carlos Salinas propiciaron un intento por crear una nueva sociedad económica con Washington. El tercero examina la intensificación de la relación bilateral. El cuarto utiliza algunos modelos de relaciones bilaterales para analizar lo especial de la relación México-Estados Unidos. Finalmente, se evalúan los cambios en la relación durante el gobierno de Fox y se apuntan algunas conclusiones.

#### CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y SUS EFECTOS EN LA RELACIÓN BILATERAL

El mundo cambió dramáticamente entre 1989 y 1991. El bloque soviético se desintegró en muchas repúblicas y la propia Rusia se debilitó militar, política y económicamente. El impacto en el actuar internacional de Estados Unidos fue enorme. No sólo se convirtió en la única hiperpotencia militar, sino que se libró del asedio soviético para perseguir otros intereses y objetivos de política exterior. Es decir, el fin de la Guerra Fría liberó energía y recursos para que Washington pudiera enfocarse en otras regiones del mundo. En específico, la relación bilateral Estados Unidos-México fue sustancialmente alterada.

No obstante, el fin de la Guerra Fría generó también transformaciones en México, tanto en el enfoque, como en el contenido de su política exterior. En los noventa, el gobierno mexicano buscó por primera vez en la historia

"alinearse" con Estados Unidos en la mayoría de los temas internacionales y oponerse a Estados Unidos en pocos asuntos. El foco principal de esta cooperación fue el TLCAN.

Durante la Guerra Fría, México buscó conservar una postura independiente respecto a Estados Unidos en algunas áreas temáticas de su política exterior, aun cuando se alinease firmemente con Washington en otras. La relación entre México y Estados Unidos parecía operar como si siguiesen una regla clave, también formulada por Ojeda:

Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México de disentir de la política estadounidense en todo lo que sea fundamental para México, aún si es importante pero no fundamental para Estados Unidos. A cambio, México coopera en todo lo que es fundamental o simplemente importante para Estados Unidos, aunque no lo sea para México.<sup>1</sup>

Es decir, la política exterior mexicana no buscó equilibrar el poder estadounidense en todas las áreas temáticas, sino que combinó el balance de poder con una estrategia de "alineación" con Estados Unidos. México era demasiado débil para intentar equilibrar completamente a Estados Unidos, pero en ciertos momentos probaría su autonomía.

El comportamiento de México hacia Cuba durante los sesenta y setenta ejemplifica este balance de poder y "alinearse con el poderoso" hacia Estados Unidos. Durante estas dos décadas, México buscó retener independencia en política exterior con respecto a Washington y resistió la presión estadounidense de aislar a Cuba. En 1962, durante una sesión de la Organización de Estados Americanos (OEA), México fue el único país latinoamericano que no aprobó la moción estadounidense de considerar a Cuba como una "amenaza extracontinental". Esto también explica la posición en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU durante el año 2000, cuando se decide mantener una posición neutral respecto a la situación de derechos humanos en la isla.

De acuerdo con la tradición neorrealista, el fin de la Guerra Fría y el consecuente fortalecimiento de la hegemonía estadounidense deberían haber generado esfuerzos renovados de los diplomáticos mexicanos por buscar balancear el poder estadounidense. Como sugiere Waltz, "la respuesta de otros países a uno entre ellos que busca o está ganando poder preponderante es tratar de balancear contra él. La hegemonía lleva al balance de poder,

<sup>1</sup>Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 93.

lo que se ve históricamente y se entiende teóricamente de forma sencilla."<sup>2</sup> Es decir, México probablemente se uniría a los países latinoamericanos para balancear el acrecentado poder internacional de Washington. De hecho, ocurrió lo opuesto: México inició la cooperación –es decir: “alinearse con el poderoso”– con Estados Unidos en casi todas las áreas temáticas de la relación bilateral. Como anuncia el analista político Lorenzo Meyer, “el año 1990 será considerado una fecha histórica en la evolución de las relaciones Estados Unidos-México”. Las élites políticas mexicanas llevaron a cabo “un giro histórico en la definición del interés nacional frente al poderoso vecino del norte.”<sup>3</sup>

El fin de la Guerra Fría y la transformación del escenario internacional a principios de los noventa impactó las relaciones Estados Unidos-México en dos modos fundamentales: primero, evitó una relación económica más intensa entre la entonces Comunidad Europea y México; segundo, ayudó a reducir la tensión entre Washington y Centroamérica.

#### *EL ENSIMISMAMIENTO DE EUROPA OCCIDENTAL*

Durante su primer año en el poder, el ex presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) buscó una diversificación tradicional de las relaciones internacionales de México. Ansioso de atraer inversión extranjera directa, Salinas viajó continuamente para promover las reformas económicas de su gobierno. Japón no estaba interesado en México y los países latinoamericanos eran más bien competidores que inversionistas. México tenía sólo dos opciones reales: la entonces Comunidad Europea y Estados Unidos. El renovado interés de México en Europa se encontró con un obstáculo sorpresivo –el fin de la Guerra Fría. Este evento, llevó a los europeos occidentales a concentrarse en promover el desarrollo económico en la ex Europa socialista. Alemania se reunificó en 1990, por ejemplo, lo que requirió un esfuerzo titánico de la Alemania Occidental para ayudar al Este a incrementar su nivel de desarrollo. Por este motivo, cuando el presidente Salinas buscó inversión de Europa Occidental, fue rechazado. Así que decidió reorientar sus esfuerzos hacia Estados Unidos. Al regresar de la reunión anual del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza en 1990, Salinas despachó una

<sup>2</sup>Kenneth Waltz, *Theory of international politics*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company, 1983, pp. 102-128.

<sup>3</sup>Lorenzo Meyer, “La crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos: raíces históricas del Tratado de Libre Comercio”, en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, p. 73.

delegación de alto nivel a Washington para explorar la posibilidad de iniciar negociaciones de libre comercio entre México y Estados Unidos.<sup>4</sup>

#### LA PACIFICACIÓN DE CENTROAMÉRICA

El fin de la Guerra Fría obligó a Estados Unidos a replantear los supuestos que habían guiado su política exterior por casi medio siglo. En asuntos de seguridad, Estados Unidos se sentía más cómodo sin la amenaza soviética. Esto ayudaría a reducir tensiones entre Washington y México con respecto a la pacificación en Centroamérica. A principios de los noventa, diplomáticos mexicanos y estadounidenses colaboraron, bajo los auspicios de la ONU, para lograr un acuerdo de paz en El Salvador. Esto representó un avance fundamental en la cooperación Estados Unidos-México en temas internacionales.

#### TLCAN: LA PIEDRA ANGULAR DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN MÉXICO

En los ochenta, la economía mexicana se estancó. El modelo de sustitución de importaciones se había agotado. México estaba fuertemente endeudado con bancos extranjeros y el precio del petróleo, la materia prima de exportación más importante, cayó dramáticamente en 1981. Enfrentándose con una hiperinflación de 170 por ciento en 1985, la administración de De la Madrid (1982-1988) decidió adoptar un modelo económico de promoción de exportaciones. Dos estrategias paralelas se adoptaron para transformar la economía: un paquete de reformas orientadas hacia el mercado y un marco de comercio bilateral con Estados Unidos, para asegurar que el mercado natural para las exportaciones mexicanas permaneciese abierto para los productos mexicanos.

Las reformas de mercado de De la Madrid tuvieron cuatro elementos centrales: la liberalización comercial, la privatización, la desregulación y la disciplina fiscal. La liberalización comercial era el componente más importante de la estrategia de cambio económico. México eliminó barreras no arancelarias, tales como el sistema de permisos de importación y redujo sustancialmente sus aranceles. En 1985, el arancel promedio era del 17 por

<sup>4</sup>Rafael Fernández de Castro, "La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación", en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, FCE, 1998, pp. 57-75.

ciento; para 1989, el primer año que Carlos Salinas estuvo en el poder, el arancel promedio era 10 por ciento, una cifra similar a la de otros países industrializados.<sup>5</sup>

Con el ascenso de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia en diciembre de 1988, las reformas económicas de mercado fueron reforzadas. Salinas representaba la llegada de una nueva élite al poder, los llamados tecnócratas.<sup>6</sup> Estos economistas, educados en universidades estadounidenses de gran prestigio (*Ivy League*), y por tanto promercado y proEstados Unidos, reemplazaron dentro del mismo PRI a un ala nacionalista y reactiva ante los acontecimientos mundiales, que gobernó desde 1929.

El ascenso de los tecnócratas en México, coincidió con la llegada al poder de un grupo especial de políticos en Washington –el presidente, George H.W. Bush, el poderoso secretario de Estado, James Baker y el secretario de Comercio, Robert Mosbacher, eran de Texas. Los tres tenían experiencia en negocios petroleros en México. Llegaron a Washington con un interés inusual en el vecino del sur, lo que eventualmente facilitaría la negociación del TLCAN.

En la arena económica, el final de los ochenta y el principio de los noventa representó para Estados Unidos una competencia renovada por parte de Japón y la Unión Europea (UE). Ambos se habían vuelto unos adversarios económicos formidables. El regionalismo en Europa se estaba profundizando y expandiendo a otros países. Esto ayuda a explicar que el Congreso estadounidense haya suavizado su posición frente al regionalismo. El argumento tradicional utilizado para persuadir al Congreso estadounidense de que Estados Unidos no debía entrar en acuerdos de comercio regional, debido a su discriminación inherente en contra de los países no miembros, se debilitó ante el hecho de que la UE excluía las importaciones de Estados Unidos. La UE se había vuelto una enorme excepción al principio central del GATT de no discriminación. Por definición, el regionalismo europeo no podía eliminarse por la insistencia estadounidense en el multilateralismo. Voces influyentes en Washington argumentaron que el regionalismo de América del Norte sería la mejor manera de contrarrestar el europeo.

Además del regionalismo europeo, la insatisfacción de Washington con los avances de la Ronda Uruguay del GATT ayudó también a allanar el camino para el regionalismo de América del Norte. Algunos funcionarios

<sup>5</sup>Herminio Blanco, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE, 1994.

<sup>6</sup>Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico: between partnership and conflict*, Nueva York, Routledge, 2001, pp. 17-34.

estadounidenses llegaron a creer que se podía tener un progreso más rápido en las negociaciones regionales que en un marco multilateral. En 1990, el profesor de comercio internacional, Gary Hufbauer escribió: "si los acuerdos sectoriales son el «príncipe de las tinieblas» de la política comercial y la represalia es el «ángel justiciero», entonces las áreas de libre comercio son los «caballeros blancos»."<sup>7</sup>

México tenía sobradas razones para buscar el libre comercio con su vecino del norte: asegurar que el incremento en el proteccionismo estadounidense no afectara sus exportaciones, formalizar una relación económica *de facto* y poner un candado a las reformas económicas neoliberales. El TLCAN fue un paso formidable de la política exterior y económica de México y un parteaugas en la manera en que México se relacionaba con Estados Unidos.

EL CARÁCTER DE LA RELACIÓN BILATERAL A PARTIR DE LOS NOVENTA:  
INTENSIDAD, DIPLOMACIA PROACTIVA Y FRICCIONES

*La intensidad postTLCAN*

Las expectativas del TLCAN fueron extremadamente elevadas. A fin de asegurar la aceptación de los tres países firmantes, el TLCAN se vendió a las tres poblaciones como un remedio mágico que terminaría con todos los problemas y las disparidades en las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá. En el caso de México, el TLCAN de hecho agravó las disparidades regionales y la distribución del ingreso empeoró. Esto, sin embargo, ha sido un problema recurrente en la historia del país, de allí que no puede señalarse al libre comercio como único responsable de esta inequidad.

Ahora bien, el TLCAN ha cumplido con sus dos objetivos principales: facilitar el flujo de negocios e inversión en América del Norte y anclar las reformas económicas en México. La medición del impacto del TLCAN en la economía mexicana en los noventa se encontró con el problema de la crisis financiera mexicana y los eventos económicos de 1994-1995. A menos de un año de que el tratado entrara en vigor, el nuevo gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) enfrentó una grave crisis financiera. El gobierno tenía 20 días de haber iniciado cuando explotó la crisis. Si bien es cierto que el manejo del entonces secretario de Hacienda, Jaime Serra, dejó mucho que desear,

<sup>7</sup>Gary Hufbauer, "Beyond GATT", *Foreign Policy*, invierno de 1989-1990, p. 135.

también lo es que los salinistas dejaron el tipo de cambio del peso frente al dólar prendido de alfileres.

La crisis mexicana se conoce como el "efecto tequila", ya que provocó una estampida de capitales de los mercados emergentes. Ante la creciente inestabilidad financiera mexicana, que amenazaba con convertirse en una crisis política, así como los problemas de los mercados emergentes, el presidente Bill Clinton utilizó una facultad presidencial para conceder a México un préstamo sin precedentes: 20,000 millones de dólares. Este préstamo fue fundamental en el paquete de rescate a México, que ascendió a 50,000 millones de dólares, ya que le permitió salir de la crisis relativamente rápido. El TLCAN ayudó a esta veloz recuperación en dos sentidos: primero, el presidente Clinton, a pesar de la negativa del Congreso, decidió salir al rescate de México porque era visto como un socio económico importante de Estados Unidos, ya que como consecuencia de la negociación del TLCAN, el país se había familiarizado con los centros de poder en Washington; segundo, México continuó como una economía abierta, en lugar de regresar al proteccionismo económico –aumentar los aranceles y cerrar la frontera a las importaciones–, dejando claro que esta vez, la reforma neoliberal había anclado.

El TLCAN facilitó los flujos comerciales entre los tres países de manera evidente. El cuadro 1 muestra cómo el comercio entre México y Estados Unidos se ha multiplicado gracias al tratado. Los flujos comerciales totales se incrementaron de 85,000 millones en 1993, a 223,000 millones en el año 2000. En otras palabras, la cantidad casi se triplicó. Durante los primeros años del TLCAN, México se convirtió en el mercado de crecimiento más rápido para las exportaciones estadounidenses y en su principal socio comercial después de Canadá. En el 2000, China rebasó a México en el volumen de exportaciones hacia Estados Unidos, pero México continúa siendo el segundo mayor exportador hacia Estados Unidos.

CUADRO 1

COMERCIO TOTAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1993-2003  
(En miles de millones de dólares)

1993	2000	2002	2003
85.22	222.69	241.39	250

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

CUADRO 2  
ORIGEN DE IMPORTACIONES MEXICANAS,  
1993-2002  
(Porcentajes)

<i>Países</i>	1993	2000	2001	2002
Estados Unidos	69.3	73.1	67.6	63.2
Unión Europea	11.9	8.6	9.7	9.9
Japón	6.0	3.7	4.8	5.5
China	0.6	1.7	2.4	3.7
Canadá	1.8	2.3	2.5	2.7
Otros países	10.4	10.6	13	15

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

CUADRO 3  
PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES DE ESTADOS  
UNIDOS, 1993-2002  
(Porcentajes)

<i>Países</i>	1993	2000	2001	2002
Canadá	19.1	18.8	19.0	18.1
México	6.9	11.2	11.5	11.6
Unión Europea	18.2	18.1	19.3	19.4
China	5.4	8.2	9.0	10.8
Japón	18.5	12.0	11.1	10.4
Otros países	31.9	21.6	30.2	29.7

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Dos temas de gran relevancia se dejaron fuera de las negociaciones del TLCAN: energía y migración. La migración se convirtió en el tema central de la agenda bilateral durante el gobierno de Fox. La migración de mexicanos a Estados Unidos siempre ha sido explicada por dos factores: expulsión y atracción. México expulsa migrantes por sus bajos salarios, desempleo, subempleo y falta de oportunidades. El factor de atracción es la demanda de mano de obra por la economía estadounidense. Además, a través de los años, se han establecido importantes redes sociales que ofrecen una explicación de la continuación del fenómeno. Durante los noventa, tanto los factores de expulsión como de atracción se intensificaron, lo que

explica la gran migración de mexicanos a Estados Unidos en esa década. El cuadro 4 ilustra el aumento en el número de migrantes mexicanos en los Estados Unidos. De hecho, podemos decir que existe una nación mexicana dentro de Estados Unidos: 26 millones de personas de origen mexicano en Estados Unidos, 15 millones son estadounidenses de origen mexicano y 11 millones son migrantes (véase cuadro 5).

CUADRO 4  
NÚMERO DE PERSONAS DE ASCENDENCIA  
INTERNACIONAL EN ESTADOS UNIDOS, 1996-2000  
(Millones)

<i>País de nacimiento</i>	<i>2000</i>	<i>1998</i>	<i>1996</i>
México	20.5	20.1	17.9
China	5.4	5.6	4.6
Filipinas	5.0	5.3	6.1
India	4.9	5.6	4.9
Vietnam	3.1	2.7	4.6
Nicaragua	2.8	0.5	0.9

Fuente: Departamento de Justicia, Servicio de Inmigración y Naturalización.

CUADRO 5  
POBLACIÓN NACIDA EN MÉXICO Y DE ORIGEN  
MEXICANO EN ESTADOS UNIDOS

<i>Año</i>	<i>Población total de origen mexicano* (En miles)</i>	<i>Población total nacida en México (En miles)</i>
2003	25.1	10.3
2000	23.5	9.7
1995	18.5	6.6
1990	16.1	4.2

\* Población de origen mexicano calculada como la suma de población nacida en México y nativos de México.

Fuente: Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, Consejo Nacional de Población de México.

*La nueva diplomacia proactiva*

La diplomacia mexicana después del TLCAN tiene tres características principales:

- México participa en el juego de poder de Washington siguiendo sus reglas
- incrementa su presencia e importancia no sólo en Washington, sino en todo el territorio estadounidense; y
- busca institucionalizar los asuntos intergubernamentales.

*Participar en el juego de Washington con profesionales.* Para influir en los procesos de toma de decisión en Estados Unidos se requiere tener presencia en los centros donde las decisiones se toman, allí donde se promueven las causas. El Acta de Registro de Agentes Extranjeros permite a los gobiernos extranjeros contratar cabilderos con este propósito. Antes del TLCAN, México sólo había contratado a un cabildero en dos ocasiones y por periodos muy cortos. Sin embargo, para las negociaciones del TLCAN, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) contrató un equipo completo de cabilderos profesionales, un total de nueve agencias que abarcaban todo el espectro ideológico. La mayoría de éstas cabildearon en el Capitolio mientras que dos trabajaron con los líderes latinos, mexicano-americanos y sus organizaciones. Los esfuerzos de cabildeo del gobierno de Salinas fueron secundados por una organización empresarial principal, la Coordinadora Empresarial de Organismos de Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos (COECE), que también contrató a su propia agencia de cabildeo.

Desde la implementación del TLCAN, México ha contratado cabilderos para propósitos específicos. Por ejemplo, en la primavera de 1998, al enfrentarse con una dura batalla en el Congreso para obtener la certificación en la lucha antidrogas, el embajador Jesús Reyes Heróles contrató a tres agencias de cabildeo. En el 2001, el canciller Jorge G. Castañeda reunió a un grupo de cabilderos y expertos en inmigración para impulsar un acuerdo migratorio bilateral. Desde 1990, el gobierno mexicano ha utilizado a menudo los servicios de una agencia de relaciones públicas para mejorar la imagen del país en Estados Unidos. Los esfuerzos diplomáticos de México también se dirigen a la comunidad de los centros de investigación aplicada (*think tanks*). Durante las negociaciones del TLCAN, el Proyecto México del Centro de Estudios Estratégicos Internacionales (CSIS, por sus siglas en inglés) fue particularmente útil para apoyar las negociaciones y crear el

consenso de la comunidad académica a favor del acuerdo. Otros *think tanks* participantes fueron el Instituto de Economía Internacional, Brookings Institution y la Fundación Heritage.

*El fortalecimiento de la presencia de México.* Las negociaciones del TLCAN llevaron a la creación de nuevas oficinas dentro de la embajada mexicana, como las encargadas de asuntos del medio ambiente y del TLCAN. Hoy en día, la embajada en Washington tiene representaciones de nueve secretarías de Estado. Estas agregadurías vigilan a diario las relaciones entre sus dependencias y sus contrapartes. Además, en 1989, la embajada se mudó a un moderno edificio en la avenida Pennsylvania, sólo a tres cuadras de la Casa Blanca.

Actualmente, México tiene más consulados en Estados Unidos que cualquier otro país, con un total de 47. De éstos, 18 son consulados generales; el resto son de carrera. Los consulados mayores están en Los Ángeles, Chicago y Nueva York. Estos tres consulados son más grandes que cualquier otra representación mexicana en el exterior. Los consulados a raíz del TLCAN comenzaron a tener una labor más política y de promoción. En la actualidad se han convertido en una especie de embajadas regionales.

*Institucionalización de asuntos intergubernamentales.* Los diplomáticos mexicanos tradicionalmente habían encontrado dificultades para relacionarse con sus contrapartes estadounidenses. Estas se desprenden de la naturaleza descentralizada de la formulación de políticas en el vecino país, el estire y afloje continuo entre el Ejecutivo y el Legislativo y la lucha interburocrática dentro de la rama ejecutiva. Tradicionalmente, México ha buscado superar esta descentralización y negligencia buscando una mayor atención de la Casa Blanca o una especie de facilitador (*broker*), es decir, un funcionario de alto nivel con acceso a la Casa Blanca, que vele por los intereses mexicanos.

Durante su mandato, Carlos Salinas se esforzó por desarrollar acuerdos interinstitucionales, fortalecer los mecanismos existentes y crear nuevos mecanismos, por lo que se puede decir que durante su sexenio la relación se institucionalizó. Es decir, se formalizaron las relaciones, se evitaron las sorpresas y tuvo lugar una especie de especialización técnica. Es decir, la mayoría de los asuntos bilaterales serían abordados por funcionarios especializados en distintos temas. Además, es posible señalar que con la intensificación de las relaciones que trajo el TLCAN, las relaciones México-Estados Unidos se han vuelto más "intermésticas"; esto es, los asuntos y los actores de la agenda bilateral no son los tradicionales de política exterior.

*Romance y decepción: Estados Unidos-México bajo Bush y Fox*

Los impactos del 11 de septiembre en los asuntos bilaterales. El punto de inflexión en la relación fue el 11 de septiembre de 2001. Los ataques terroristas no sólo tomaron por sorpresa a las centrales de inteligencia de Estados Unidos, también a la diplomacia mexicana. Vicente Fox y su cancillería celebraban aún la exitosa visita de Estado de Fox a Washington del 5 al 7 de septiembre, cuando el presidente Fox fue recibido como un paladín mundial de la democracia y como la personificación del nuevo México. Incluso, los Bush ofrecieron la primera recepción de gala de su Casa Blanca a la pareja Fox. Justo la víspera del ataque terrorista, México y Estados Unidos experimentaban una luna de miel sin precedente. El terrorismo alteró radicalmente el contexto en que se desarrollaba la relación bilateral y terminó abruptamente la luna de miel entre estos dos "vaqueros" de Guanajuato y Texas.

Desde el 16 de febrero del 2001, día en que Bush visitó a Fox en su rancho de Guanajuato, hasta los ataques terroristas del 11 de septiembre, México fue la prioridad de la política exterior de la Oficina Oval. Fox fue, antes que Tony Blair, el "Mr. Amigo" de la Casa Blanca. El objetivo principal de México era aprovechar la atención esmerada de Washington para lograr un acuerdo migratorio integral. Dicho acuerdo sería un paso significativo en la creación de lo que Fox llamaba "TLCAN plus" es decir, un acuerdo que iría más allá del comercio y mejoraría los términos de la integración. El objetivo final de Fox y su primer canciller, Jorge Castañeda, fue avanzar hacia una "Comunidad Económica de América del Norte", que haría las veces de la Unión Europea para el despegue económico de España.

Para la Presidencia de Fox, el 11 de septiembre significó un momento definitorio. Fox no supo cómo reaccionar a los ataques terroristas en Nueva York y Washington, D.C. Su duda y confusión provocaron un cambio significativo en la política exterior de México hacia Estados Unidos de proactiva y propositiva, a reactiva y con tintes nacionalistas.

*Decepción mutua.* Ambos mandatarios experimentaron una decepción que sería mutua. A Fox y su diplomacia le tomó un tiempo enorme darse cuenta que las prioridades de Washington habían cambiado y se había cerrado la oportunidad para un acuerdo migratorio o para cualquier avance significativo en la relación bilateral. Para cuando se hizo evidente que el acuerdo no llegaría, la oposición de Fox había "afilado" ya sus críticas –dimos todo como una quinceañera, sin recibir nada a cambio. En el 2003 llegaría el turno de la decepción de Bush. A los titubeos iniciales ante los ataques terroristas, México endureció su posición y se opuso con cierta vehemen-

cia a la invasión a Iraq en el Consejo de Seguridad de la ONU, donde ocupaba un asiento no permanente. Es verdad que la posición de México en el Consejo de Seguridad, difícilmente podía tomar otro derrotero, tomando en cuenta que la opinión pública mexicana abrumadoramente se expresaba en contra y era evidente que los motivos de la invasión eran poco claros. Sin embargo, México no supo comunicar su negativa a Estados Unidos y se mostró bastante descoordinación entre la cancillería, la Presidencia y la representación ante la ONU. Es decir, la forma agravó el fondo.

En el 2004 Bush alcanzó con relativa tranquilidad la reelección y llevó a su partido a incrementar sus curules en ambas cámaras legislativas. La agenda internacional de un Bush claramente fortalecido en su segundo cuatrienio, ha tenido como prioridad la lucha contra el terrorismo y la difícil ocupación en Iraq. En lo interno prevalece la reforma de la seguridad social y la impositiva. Sin embargo, se sigue señalando que impulsará una reforma migratoria en el Congreso. Ahora bien, la decepción con el presidente Fox y su gobierno al parecer se incrementó en el segundo mandato. Y esta vez no tiene que ver con el manejo diplomático de México, sino sobre todo, por la incapacidad del "gobierno del cambio" para concretizar sus promesas de campaña. Durante el sexenio de Fox, paradójicamente, México acabó alejándose de Estados Unidos, pues ha perdido competitividad internacional y su actividad económica ha permanecido prácticamente estancada.

#### ¿RELACIÓN ESPECIAL ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS?<sup>9</sup>

Para estudiar la política exterior de Japón, el académico Takashi Inoguchi sugiere tres modelos o tres arquetipos de política exterior para países medios que aspiran a tener un papel protagónico en la política mundial. Lo relevante, es el lugar reservado a la relación con la potencia global dominante, así como a los respectivos espacios regionales. Inoguchi sugiere tres modelos: el modelo inglés o de la "relación especial" con Estados Unidos; el modelo francés o de la "autonomía" y el modelo alemán de la "profundización de la inserción regional."<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Este marco conceptual ha sido utilizado también en R. Fernández de Castro y María Regina Soares de Lima, "Las aspiraciones internacionales de Brasil y de México en política exterior", en Rafael Fernández Castro, Antonio Ortiz Mena y Octavio Amorim Neto (eds.), *Encuentros y desencuentros*, México, Instituto Matías Romero, 2005.

<sup>9</sup>Una aplicación de esos tres modelos al caso japonés fue realizada por Takashi Inoguchi, "An ordinary power, Japanese-style", *Open Democracy*, 26 de febrero de 2004: <http://www.openDemocracy.net>

El modelo especial, inspirado en la relación histórica de Gran Bretaña con los Estados Unidos, está conformada de tres elementos esenciales: un alto nivel de interdependencia económica así como una alianza militar con Estados Unidos, un bajo nivel de identidad con sus vecinos en el contexto regional, así como una autoevaluación diferente y distante de los mismos. Es decir, el modelo de la "relación especial" ejemplifica lo que la teoría realista denomina *bandwagoning* en que el alineamiento con la potencia busca compensar la fragilidad que Gran Bretaña vive en su contexto regional. El modelo francés, por su parte, tiene como epicentro la autonomía. Por tanto, los gobiernos se centran en la búsqueda de la diversificación de los socios diplomáticos, a fin de entrar en sus respectivas áreas de influencia regional. Del mismo modo, se mantiene un fuerte interés por favorecer relaciones regionales prósperas y pacíficas, como un medio para equilibrar el poder de la potencia dominante y asentarse de manera lo más autónoma posible en el escenario internacional. Es decir, el modelo de "autonomía" ilustra el comportamiento de *balancing* en el que las alianzas regionales y extrarregionales son concebidas como mecanismos para equilibrar el poder.<sup>10</sup> Por último, el modelo alemán tiene como característica central la interdependencia con los países de la región. Este modelo, se define por la capacidad del país en identificar y participar en instituciones regionales, así como por la promoción y búsqueda de lazos económicos fuertes a nivel regional. La participación en organizaciones internacionales está asociada con un esfuerzo de reintegración en la sociedad internacional de estados considerados como revisionistas, tal fue el caso de la Alemania de Hitler.

México ha buscado en diferentes momentos históricos tener un papel protagónico en el escenario internacional sea a nivel regional, sea a nivel global. Para explicar estas variaciones utilizaremos la tipología utilizada en el estudio de las relaciones exteriores sobre países considerados "potencias" medias que buscan construirse un papel protagónico en el escenario internacional. Sin embargo, para aplicar adecuadamente este acercamiento, es necesario partir de que para México es difícil definir el contexto regional, puesto que el país se ubica precisamente entre América del Norte y Centroamérica-América Latina. Esto lo ubica en un contexto

<sup>10</sup>Rafael Fernández de Castro y Judith Mariscal Avilés, "La industria siderúrgica de Norteamérica ante el TLC", en Eduardo Andere y Georgina Kessel (comps.), *México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio*, México, ITAM-McGraw Hill, 1992, pp. 127-162.

distinto de los países europeos, para los que lo regional está definido por su propio entorno, o para Brasil, que define lo regional en referencia al Cono Sur.

Por este motivo, asumiremos que la definición de lo regional para México, hasta antes de la Guerra Fría, fue el entorno latinoamericano y que, a partir de los años noventa, su entorno económico-geográfico viró hacia América del Norte. Es decir, las vinculaciones de México con el mundo sufrieron un cambio fundamental que coincide con el inicio de la Postguerra Fría, y que se propicia a raíz del lugar preponderante que jugará Estados Unidos en la estrategia económica del México de los años 1990. De esta manera, presentaremos el poder explicativo que los tres modelos tienen en México.

*Modelo británico.* Durante los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, varios estudiosos mexicanos consideraron que México mantenía una relación especial con los Estados Unidos. Según su análisis, el carácter especial de la relación estribaba en que mientras México desarrollara una política exterior con un buen grado de libertad (con el límite de no acercarse demasiado a la ex URSS), recibía de Washington un trato especial en materia financiera y comercial. Esta lectura de la relación bilateral se diluyó cuando Washington, enfrentando la recesión económica en 1971, impuso a México, al igual que a otros países, un sobreimpuesto del 10 por ciento a sus exportaciones. O bien, cuando Washington decidió proteger su industria siderúrgica e impuso en 1984 cuotas a las exportaciones de acero mexicano junto a otra veintena de países. Canadá fue el único país que, a mediados de la década de 1980, demostró tener una relación especial con Estados Unidos, pues a pesar de tener un alto nivel de exportaciones de acero, no fue incluido en la lista de países que tuvieron que negociar acuerdos de restricción voluntaria con su vecino del sur.

La relación especial a la que hacían referencia los académicos mexicanos no encajaba totalmente dentro del modelo británico pues, para ellos, lo especial era precisamente el trato preferencial recibido en materia económico-financiera. Pero incluso, la relación especial, como un trato privilegiado en materia económica, no pasó la prueba. Los analistas mexicanos confundieron la actitud estadounidense de las décadas de 1950 y 1960 de aplicar a todos sus socios comerciales la cláusula de la Nación Más Favorecida, con un trato especial-preferencial hacia México. El término de relación especial se utiliza entre diplomáticos y académicos para hacer referencia a las particularidades de la relación: la vecindad, la intensidad, la complejidad y la asimetría. Sin embargo, por distinta que sea la relación de México con su

vecino, no la hace especial. Una cosa es que toda relación bilateral sea única y otra que sea especial.

Sin embargo, entrada la década de 1990, la relación bilateral de México con Estados Unidos sí muestra características del modelo de relación especial. Primero, México asume una creciente interdependencia con Estados Unidos, lo que fortalece los lazos económicos. La segunda característica también se aplica: la nueva sociedad económica que si bien no llega a ser estratégica, sí implica un realineamiento hacia el hegemón.<sup>11</sup> Finalmente, México intentó, sin conseguirlo del todo, diferenciarse de su entorno geográfico. El gobierno de Carlos Salinas buscó diferenciar a México del resto de América Latina y especialmente de la subregión centroamericana y caribeña al intentar integrar al país en el Primer Mundo. No sólo la idea de "dejar el subdesarrollo" fue incluida en el discurso oficial, sino que fue utilizada como señal inequívoca de que el país buscaba abandonar el subdesarrollo: en 1994, México ingresó a uno de los clubes más exclusivos de países ricos, la OCDE.<sup>12</sup>

*Modelo francés.* En consonancia con el modelo francés, México ha tenido una aspiración perenne: desarrollar una política exterior autónoma de Washington. Podría señalarse que durante los años noventa, especialmente durante la negociación del TLCAN, la soberanía, como valor último de la acción internacional competiría de cerca con el pragmatismo económico que caracterizó la política exterior de los años 1990, en el que México puso en marcha un enorme activismo internacional, al servicio del desarrollo económico. Ahora bien, este realineamiento, como ya se señaló, no fue ni completo, ni duradero. En 2003, cuando México ocupa por tercera ocasión un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, el país vuelve a tener uno de sus grandes momentos de autonomía respecto al hegemón, al oponerse vehementemente a la invasión de Estados Unidos a Iraq. Esta búsqueda de autonomía, sin embargo, no ha sido una constante que le permita a México proyectarse como potencia media, ni le ha permitido ejercer influencia en distintos ámbitos regionales. Su política exterior ha estado constreñida generalmente al ámbito regional latinoamericano y ha sido más reactiva que propositiva. Los grandes episodios de autonomía, como lo fue

<sup>11</sup>Raúl Benítez Manaut y Stephen J. Wager, *National Security and armed forces in Mexico: challenges and scenarios at the end of the century*, Washington, Woodrow Wilson Center for Scholars, 1998.

<sup>12</sup>Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

la negativa en 1962 de expulsar a Cuba de la OEA, o bien el episodio de 2003 mencionado, se realizaron como reacción a lo que era visto como una excesiva y mal justificada intromisión estadounidense. La vecindad con Estados Unidos y las recurrentes crisis económicas vividas por México desde 1976 han actuado como obstáculos para la proyección de México como una potencia media regional.

*Modelo alemán.* Incluso el modelo alemán tiene poder explicativo para el caso mexicano de la Postguerra Fría. México no sólo cambia de ámbito regional y reconoce sus lazos interdependientes con América del Norte, más aún, durante los noventa, México realiza un esfuerzo importante por crear un andamiaje institucional más sofisticado para manejar la relación con Washington. Tal es el caso del TLCAN, que si bien cuenta con una estructura institucional mínima, los acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral, sí crearon instituciones norteamericanas que hasta la fecha siguen funcionando.

#### CONCLUSIONES

En la Postguerra Fría, México ha desarrollado una relación con Estados Unidos más cerca del modelo de relación especial británico, que del modelo francés o alemán. Esto es, México tiene una relación especial con Washington con las tres características del modelo británico: creciente interdependencia económica, un realineamiento hacia el hegemon, si bien no total, ni permanente, así como una búsqueda por distinguirse de su anterior entorno regional –Centroamérica-América Latina, a través de su participación en los clubes de países ricos, como la OCDE y la aspiración de formar parte del mundo desarrollado.

Pretender concluir que la relación de México con Estados Unidos se volvió especial a partir de los años 1990 podría ser un determinismo exagerado, dado el dinamismo intrínseco de la relación. Por ejemplo, en 2001, la relación entre ambos países, justo días antes de los ataques terroristas, experimentó un nivel de cooperación sin precedente y, sobre todo, una atención esmerada de Washington. Sin embargo, unos días más tarde, las prioridades de Washington se transformaron radicalmente y México volvería a ocupar un lugar privilegiado para Washington en el contexto latinoamericano, pero muy lejos de tener un lugar prioritario en la Casa Blanca. Como se mencionó anteriormente, Tony Blair reemplazaría a Vicente Fox como “Mr. Amigo” del gobierno de Bush.

Lo que sí podemos concluir es que la relación de México con Estados Unidos se vuelve especialmente intensa. Con el TLCAN, México y Canadá se convierten en los grandes socios económicos del hegemon. Pero mientras Canadá sí experimenta un alineamiento estratégico con Washington, que incluso venía desde la Segunda Guerra Mundial, el alineamiento de México ha sido parcial.

# Temas clave

Inteligencia y seguridad

## Inteligencia en la relación anglo-estadounidense\*

Michael Herman

LA COLABORACIÓN entre el Reino Unido y Estados Unidos en materia de inteligencia se mantuvo envuelta en un manto de secrecía durante muchos años, pero ahora se reconoce públicamente como un elemento esencial de la relación "especial" anglo-estadounidense. Se puede argumentar que hoy es el más importante de los componentes identificables de esta amplia relación; más importante, por ejemplo, que la colaboración en asuntos nucleares que por muchos años ocupó el lugar de honor. No hay nada de extraño, por supuesto, en los enlaces transnacionales de inteligencia. La colaboración hanoveriana-británica para la interceptación y desciframiento de códigos ocurrió en la primera mitad del siglo XVIII y conforme los servicios de inteligencia se institucionalizaron dos siglos después desarrollaron una red de relaciones bilaterales y multilaterales con distintos grados de cercanía. Éstas eran inusuales en cuanto a su nivel de secrecía, pero por lo demás no eran distintas de otras formas de cooperación intergubernamental entre especialistas.

La cooperación contra la Unión Soviética después de 1945 le dio gran ímpetu a este desarrollo y subsecuentemente el terrorismo ha tenido el mismo efecto. Ningún sistema de inteligencia nacional, ni aun el mayor, puede ahora ser autosuficiente contra la amenaza terrorista globalmente dispersa. La cooperación en inteligencia es ahora una norma internacional y se puede asumir que la mayoría de los estados mantienen contactos transnacionales de este tipo.

Sin embargo, la relación de inteligencia entre el Reino Unido y Estados Unidos es particularmente cercana y abarcadora. No tenía bases anteriores a 1939 y fue una creación de la Segunda Guerra Mundial y después de la Guerra Fría. Contrario a lo que se hubiera podido esperar al concluir la Guerra Fría, ha seguido floreciendo en el mundo cambiante de los últimos 15 años. No es una alianza entre iguales en términos cuantitativos. Los beneficios de la relación para ambos gobiernos también son bastante diferentes. No

\*Traducido del inglés por Franklin Dumser.

obstante, a pesar de las asimetrías, la colaboración está tan profundamente enraizada que la relación frecuentemente parece una asociación. Ambos países mantienen una multiplicidad de enlaces de inteligencia con otros países a lo largo y ancho del mundo. Sin embargo, la relación transatlántica sigue siendo excepcional: un "club de inteligencia" especial dentro de una relación especial más amplia.

Este capítulo define las similitudes y diferencias entre los dos sistemas de inteligencia y a continuación se enfoca en la relación misma y aquello que la hace "especial". Está escrito desde un punto de vista británico principalmente; sería necesaria una visión estadounidense para complementarlo. También está limitado en otro aspecto: no aborda la participación canadiense, australiana y neozelandesa en este club de inteligencia: estos son miembros menores que no gozan de todos los beneficios de la membresía completa pero, no obstante, han sido participantes activos en el mismo desde sus primeros años. En algunos aspectos dichos países hacen que el club sea uno de cinco potencias y no sólo de dos, pero aquí no se estudiará esta dimensión.

#### SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN LA ESTRUCTURA DE INTELIGENCIA

Los dos sistemas tienen muchas similitudes en su organización básica y supuestos de trabajo. Al construir una inteligencia para tiempos de paz prácticamente desde cero después de 1945, Estados Unidos se basó enormemente en los ejemplos y consejos británicos. Ambos países desarrollaron sistemas de agencias especializadas separadas, en lugar de los servicios de inteligencia monolíticos siguiendo el patrón de la KGB. Ambos han desarrollado servicios de inteligencia con dos facetas complementarias: la recopilación/explotación de fuentes de información encubiertas, y el uso de expertos gubernamentales en algunos temas, mayormente asociados a la seguridad nacional, que utilizan todas las fuentes abiertas y encubiertas pertinentes para producir "inteligencia final y evaluaciones". Los profesionales en ambos países asumen tácitamente una ética profesional de "decirle la verdad al poder"; y no la doctrina de la KGB en la que la información encubierta era inseparable de la acción encubierta; la recopilación de inteligencia era "una forma específica de lucha política utilizada por las agencias de inteligencia del Estado para ayudarlo a cumplir con sus funciones internas y externas". En ninguno de los dos países, además, los servicios de inteligencia han sido

factores de poder en sí mismos. Sólo un líder de inteligencia estadounidense ha sido un político activo con participación oficial en el gabinete.

Existen otras similitudes. De acuerdo con estándares mundiales ambos países gastan mucho en inteligencia en proporción a su ingreso nacional, gasto en defensa y tamaño de sus servicios diplomáticos. Generalmente ambos gobiernos toman en serio el tema de inteligencia. Este es un blanco fácil para las críticas liberales y la exposición mediática en ambos países, pero no es vista como un instrumento de tiranía corrupto, autocomplaciente y políticamente involucrado, como se le representa en otras partes. La opinión pública británica y estadounidense la consideran importante, lo que se refleja en el orgullo británico por los éxitos alcanzados en el desciframiento de códigos durante la Segunda Guerra Mundial, y la memoria colectiva estadounidense sobre la alerta fallida en el ataque a Pearl Harbor. Ambos países reconocen que una buena inteligencia es necesaria para desempeñar su papel mundial: Estados Unidos como superpotencia y Gran Bretaña porque sigue creyendo en su papel de coordinadora y componedora del mundo.

Pero existen muchas diferencias junto con las similitudes. La más obvia es el tamaño. El último presupuesto de inteligencia de Estados Unidos se calcula en el orden los 40,000 millones de dólares. El total británico es probablemente superior a los 1.5 mil millones de libras. Las diferencias en las convenciones presupuestarias hacen que la comparación directa de ambos totales sea engañosa, pero una proporción EU/Gran Bretaña de alrededor de 12:1-10:1 podría reflejar la diferencia en el gasto aunque no en la calidad.

La diferencia en tamaño afecta a ambas comunidades en formas inesperadas. La inteligencia debe estar cerca de la política y tener empatía con ella. La inteligencia estadounidense se preocupa constantemente por tener contacto con aquellos que elaboran las políticas públicas; la británica se preocupa menos. Esta diferencia es en parte el resultado del gran tamaño y dispersión del gobierno y los servicios de inteligencia en el área de Washington –la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en Langley, a 36 kilómetros de la Casa Blanca y de las secretarías federales, y la Agencia de Seguridad Nacional (NSA, la agencia de inteligencia de señales estadounidense) a una distancia similar pero en otra dirección –en comparación con el sistema británico más pequeño y compacto, donde gran parte de la inteligencia y el gobierno se encuentran a distancias cortas en el centro de Londres. El tamaño también se refleja en la cultura británica de lo que se ha llamado la pequeña "aldea Whitehall", caricaturizada como una en la que todos los funcionarios importantes se conocen desde sus años de estudiantes en Oxford o Cambridge. Como funcionarios de carrera están acostumbrados a

la inteligencia. Esto contrasta con el sistema estadounidense en el que un mayor número de personas es de corto plazo, llegan y se van del gobierno con cada cambio de administración.

Las diferencias también se pueden observar, junto con las similitudes, en los "ladrillos" institucionales de ambos sistemas nacionales. El Servicio de Inteligencia Secreto Británico (SIS, frecuentemente llamado MI6) es equivalente a la Dirección de Operaciones de la CIA, con el mismo mandato de recolección y acción encubierta. La contraparte británica de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) estadounidense es la Central de Comunicaciones del Gobierno (GCHQ), que tiene las mismas responsabilidades sobre Sigint y la seguridad electrónica defensiva.\* La NSA se creó en 1952 y tuvo como modelo a la GCHQ; este es el ejemplo más claro y duradero de influencia británica directa después de 1945. La tercera de las tres agencias civiles británicas, el Servicio de Seguridad (frecuentemente llamado MI5) se parece a una combinación entre la división de inteligencia del FBI y partes de la CIA, pero en el combate al terrorismo es la agencia principal. El Personal de Inteligencia de Defensa Británico (DIS) puede equipararse con la Agencia de Inteligencia de Defensa Norteamericana (DIA), sólo que el DIS controla la interpretación de imágenes en la Agencia de Defensa Geográfica e Inteligencia de Imágenes, mientras que la contraparte estadounidense es la autónoma Agencia de Inteligencia Nacional Geoespacial. Otra diferencia es que no hay contrapartes británicas para las organizaciones de inteligencia del Ejército, Fuerza Naval, Fuerza Aérea y Marina estadounidenses, y para los departamentos de inteligencia de Estado y otros departamentos operativos. Los ladrillos importantes en ambos sistemas son similares pero no idénticos. Estados Unidos tiene muchos más y los acomoda de forma ligeramente distinta.

#### INTELIGENCIA PARA LAS ALTAS ESFERAS GUBERNAMENTALES

Un ladrillo faltante en las agencias británicas es un equivalente a la Oficina de Reconocimiento Nacional estadounidense (NRO), que da sustento y controla los programas de inteligencia satelitales; Gran Bretaña no tiene satélites de este tipo. De mayor significado organizacional es la ausencia de un equivalente británico a la Dirección de Inteligencia de la CIA y su producción de inteligencia final para los altos mandos del gobierno. Gran Bretaña tiene

\*Sigint son las siglas en inglés de lo que se conoce como Inteligencia de Señales (Signals Intelligence). Técnicamente es la información que se obtiene de explotar emisiones electrónicas, es decir, de interceptar y analizar las señales de comunicación de los adversarios.

una pequeña central de personal de evaluación que reporta al Comité de Inteligencia Conjunto (JIC) en la oficina del gabinete, pero esto es algo muy distinto al gran esfuerzo de análisis, investigación y producción de la CIA.

La explicación se encuentra en la preferencia británica por la inteligencia departamentalizada en lugar de central, que reúne a los distintos departamentos en comités. Como comité, el JIC combina las dos responsabilidades medulares de producir evaluaciones para los altos mandos gubernamentales y coordinar la inteligencia en su totalidad. Como primer ministro en 1940 Churchill preguntó quién estaba a cargo de la inteligencia (y, podría haber agregado, "¿Quién es el jefe de inteligencia del gobierno?"). La respuesta correcta era "el comité", y aún lo es. La respuesta estadounidense a la misma pregunta es una persona: el director de Inteligencia Central (DCI). Aquí está el contraste entre el sistema británico de gobierno de gabinete y responsabilidad colectiva, y el sistema presidencial estadounidense de poder y responsabilidad personal. En inteligencia como en el alto gobierno, ¿la cadena termina en un líder o en un comité?

Por supuesto, la realidad es más compleja. En la provisión de inteligencia de alto nivel es engañoso ver la evaluación del JIC como la simple labor de un comité. Hay un personal central que hace los borradores y dirige el sistema, trabajando con los grupos de inteligencia actual interdepartamentales. De igual manera, del lado estadounidense las responsabilidades personales del director de Inteligencia Central se diluyen en el sistema de estimados de inteligencia nacional. Ambos sistemas incorporan este concepto de evaluación por una "comunidad" de inteligencia y no son tan divergentes como podría parecer.

No obstante las diferencias están ahí. El informe diario al presidente es producido por la CIA, no por la comunidad, mientras que el primer ministro y otros miembros del gabinete británico reciben un Libro Rojo semanal del JIC interdepartamental. Además los miembros del JIC son miembros prominentes de los departamentos operativos así como directores de inteligencia. Los funcionarios del Foreign Office (Ministerio de Relaciones Exteriores) y de otros lados participan en él; estrictamente hablando, el JIC de ninguna manera es un comité de inteligencia exclusivamente. Hasta hace poco, sus directores eran sustraídos del Foreign Office, como también lo eran los jefes del personal de evaluación. El sistema estadounidense de evaluación, por el contrario, pone mayor peso en los puntos de vista del DCI y la CIA y en el caso de que existan evaluaciones comunitarias éstas provienen de los expertos en inteligencia, sin la participación de los políticos. El disenso departamental puede registrarse mediante el antiguo sistema de "poner una nota al pie"

en los reportes colectivos. En contraste, la idea británica es que la falta de acuerdo es una falla del sistema.

El tamaño y la diversidad de la comunidad estadounidense refuerza estas diferencias. Sus departamentos y agencias más grandes producen sus propias evaluaciones y las hacen circular. La inteligencia de Washington refleja al gobierno de Estados Unidos y su sociedad: el valor adjudicado al mercado de ideas e interpretaciones en competencia. Si el sistema británico es un comité modificado por una estructura central fuerte, la contraparte estadounidense es un aparato más centralizado modificado por el respeto nacional a la diversidad.

#### ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA INTELIGENCIA

En cuanto a la administración, los dos sistemas son diferentes pero tienen efectos análogos y presentan rasgos similares. Los poderes nominales del DCI son considerables pero es bien sabido que los que lo encabezan han tenido poco impacto administrativo, ya que para la mayor parte de la comunidad de inteligencia las palancas del poder –presupuestos y nominaciones– están en manos del secretario de la Defensa. La administración del JIC a través de comités fue modificada desde 1968 para ser dirigida por el coordinador de Inteligencia, pero éste ha continuado operando a través de consejos e influencias. En el 2002, sin embargo, se elevó el rango de este puesto y se le dio mayor autoridad para lidiar con la amenaza terrorista. Aún no se sabe si esto fue pensado como una medida permanente o temporal.

Por lo tanto, ni Gran Bretaña ni Estados Unidos tienen un sistema bien establecido de administración central fuerte. Gran Bretaña nunca ha creído en ningún modelo de inteligencia centralizado. Los observadores estadounidenses han deseado un centro más fuerte, pero sucesivas administraciones y congresos han fallado en crearlo. Probablemente existe cierta desconfianza hacia la idea de tener un jefe de inteligencia fuerte. Ambas visiones están cambiando bajo la influencia del 11 de septiembre de 2001: los dos países podrían estarse moviendo permanentemente hacia centros más poderosos.

#### RENDICIÓN DE CUENTAS Y LEGALIDAD

Ambos países tienen rendición de cuentas en materia de inteligencia y una mezcla de regulación ejecutiva, parlamentaria y legal para asegurarla. Este

tipo de rendición de cuentas surgió en Estados Unidos en los años sesenta y se imitó en otras partes. La legislación de inteligencia británica comenzó en 1985 y se debió en parte a los efectos de la Convención Europea de los Derechos Humanos, pero su posterior ampliación en esa década y en los años noventa fue producto principalmente del ejemplo estadounidense y la manera en que éste se había adoptado en los países de la vieja Commonwealth. Lo mismo sucedió con el Comité Parlamentario sobre Inteligencia y Seguridad británico que se creó en 1994. Ambos países han legislado desde el 11 de septiembre de 2001 para relajar algunas de las restricciones en inteligencia.

Es importante hacer notar una diferencia. La comunidad de inteligencia británica sigue el modelo estadounidense en cuanto a que está gobernada por la ley y rinde cuentas al Legislativo (aunque de forma más limitada). Pero su legalización se ha nutrido de los antiguos arreglos para autorizar actividades de inteligencia en nombre de la Corona. Éstos fueron reforzados en 1956 después de una desastrosa operación encubierta contra un buque de guerra soviético visitante y se ha reforzado en la legislación de 1985 y subsecuentemente. El resultado actual es un conjunto de provisiones legales relativamente claras que contrastan con las obligaciones más complejas que la inteligencia estadounidense tiene respecto a la legislación federal, el Congreso y el Ejecutivo.

Aunque los detalles son diferentes, los efectos de la rendición de cuentas democrática en ambos países son ampliamente similares. En ninguno de los dos países se ha impugnado exitosamente el principio de que, con salvaguardas, material de inteligencia sensible puede ser proporcionado a los aliados. Gran Bretaña y Estados Unidos pueden explotar sus propios activos y oportunidades e intercambiar resultados. Pero es un hecho que pocos países –ciertamente no Gran Bretaña y Estados Unidos– contemplan en su legislación en materia de inteligencia provisiones para la colaboración transnacional. Esta es un área potencialmente sensible, cuyas implicaciones serán analizadas al final de este capítulo.

#### LA BASE DE LO "ESPECIAL"

Estos rasgos muestran que las comunidades de inteligencia de Gran Bretaña y Estados Unidos tienen mucho en común pero de ninguna manera son réplicas de lo mismo. La cooperación estrecha no ocurre automáticamente. Las formas que adopta deben ser examinadas.

Tres puntos generales aplican a la mayoría de los vínculos de cooperación transnacional en materia de inteligencia. Primero, éstos se verifican a través de relaciones entre agencias individuales y sus contrapartes extranjeras, no entre sistemas nacionales de inteligencia como un todo. La mayoría de los países piensan sólo vagamente en términos de una "comunidad de inteligencia" y aun en donde éstas son reconocidas, el instinto de las instituciones que las conforman es más individual que colegiado. (Un estadounidense con experiencia de primera mano de su sistema nacional ha escrito que "el término comunidad describe precisamente lo que no es: eso es una ficción o una aspiración", y su descripción tiene cierto eco.) Los enlaces se establecen entre agencias, entre las distintas instituciones especializadas en inteligencia para la seguridad interna, inteligencia militar e inteligencia extranjera, así como de Sigint e interpretación de imágenes. La amenaza del terrorismo global borra ahora las distinciones entre inteligencia interna y externa, pero la mayoría de los países aún las conservan. Las agencias de inteligencia externa a veces coordinan enlaces nacionales, pero el contacto real es de especialista a especialista.

En segundo lugar, las relaciones resultantes son trueques de un tipo u otro. Pueden estar influidas por elementos intangibles como una larga asociación y amistad personal, y lo que se otorga puede ser recompensa por favores del pasado o como pago para el futuro. Sin embargo, se basan esencialmente en cálculos profesionales de costo-beneficio y riesgo. Las pequeñas potencias pueden ser duras negociadoras si pueden ofrecer algo que el socio más grande necesita desesperadamente. Así, Noruega proveía sitios óptimos para cubrir el norte soviético y el mar de Barents durante la Guerra Fría y pudo montar un esfuerzo Sigint sofisticado con Estados Unidos cubriendo todos los costos del equipo y el 70 por ciento de los salarios. El socio se juzga por su efectividad, capacidad y confiabilidad. ¿Es lo suficientemente competente para dar resultados y, sobre todo, para guardar secretos? La reputación profesional es importante; una buena reputación es difícil de ganar y se pierde rápidamente.

Finalmente, a pesar de este elemento profesional, los enlaces de inteligencia no están aislados de aquéllos a nivel gubernamental y político. Estos últimos fijan la temperatura ambiente en la que los enlaces florecen y fenece. Los factores políticos pueden pesar más que los profesionales, como cuando la administración Reagan buscó cortar los lazos de inteligencia con Nueva Zelanda en 1985 para mostrar su desaprobación hacia la postura antinuclear de aquel país. Lo contrario puede ocurrir si la necesidad de inteligencia supera los riesgos políticos, como en el caso de la restauración

de relaciones occidentales con Pakistán como parte de la "guerra contra el terrorismo".

Estos puntos se aplican a la relación entre Gran Bretaña y Estados Unidos en materia de inteligencia como a otras. Ésta consiste en un conjunto de acuerdos entre agencias, algunos formales y algunos tácitos, según su evolución; no en algún tratado de inteligencia amplio. Los directores de Inteligencia Central estadounidenses y los directores del Comité Conjunto de Inteligencia británico a veces aportan su prestigio, pero el trabajo serio se deja a las agencias individuales. Es improbable que alguno de los dos países haya alguna vez tenido una "política de inteligencia" explícita hacia el otro.

De igual manera la arquitectura de la alianza de inteligencia consiste en un conjunto de negociaciones de corto y largo plazos. Sin duda, las experiencias en común, los intercambios de personal, las relaciones personales y el idioma compartido juegan un papel más importante que el usual; la cooperación y el intercambio de información entre Gran Bretaña y Estados Unidos son parte permanente del panorama profesional en ambos países y una ruptura abrupta parece inconcebible. Los estadounidenses muestran generosidad y los británicos hacen hasta lo imposible por satisfacer a sus socios. Sin embargo, el verdadero motor para ambas partes es la evaluación fría de beneficios y riesgos, particularmente en la penetración a través de espionaje y las filtraciones a la prensa. Una buena conciencia de seguridad es más importante para el socio menor que para el más fuerte. El mantener esta reputación a los ojos de Estados Unidos, a pesar de casos de espionaje, ha sido uno de los éxitos de Gran Bretaña.

La alianza tampoco es inmune a la política. Claramente, ha sido estimulada por el estrecho alineamiento político entre ambos países, que por su parte refuerza. Los profesionales de inteligencia a veces creen que está aislada de los caprichos de la relación política, y citan el ejemplo de la aventura británica en Suez en 1956 cuando Gran Bretaña continuó proveyendo Sigint a su oponente estadounidense mientras se lo negó a su aliado francés, y siguió recibiendo por parte de Estados Unidos evaluaciones de los daños provocados por sus ataques a los campos aéreos de El Cairo usando fotos tomadas por los U-2 americanos. Pero un funcionario de enlace británico escribió desde Washington poco después que aunque la alianza había sobrevivido a un Suez no sobreviviría a dos. La inteligencia británica ha sido realmente afortunada de que –aparte de Suez– después de 1945 todo primer ministro, salvo uno, ha sido de alguna manera un atlantista. Cuando la excepción, sir Edward Heath, le dio prioridad abierta a la "europeización"

británica, la molestia generada en Washington se hizo sentir en la provisión de inteligencia estadounidense.

Así pues, la relación comparte las características de muchos enlaces de inteligencia, pero con mayor amplitud y profundidad. Casi todos los esfuerzos de inteligencia británicos cuentan con algún lazo con la contraparte estadounidense; incluso el combate al terrorismo irlandés tenía conexiones estadounidenses, ya que los fondos y las armas terroristas eran proporcionadas desde Norteamérica. Estados Unidos, por su parte, puede llevar a cabo algunas iniciativas no reveladas a los británicos, pero es poco probable que sean exclusiones de envergadura. Cualquier exclusión en el intercambio trasatlántico suele ser el resultado de una decisión consciente; mientras que lo contrario aplica a la información proporcionada a otros países, que no sean parte de la vieja Commonwealth.

A pesar de esta amplitud, la profundidad de la relación varía entre los distintos enlaces entre agencias. Un ex embajador británico en Washington escribió en 1996 respecto a la Guerra Fría que "el núcleo de la relación seguía siendo el continuo intercambio de señales de inteligencia interceptadas entre la Central de Comunicaciones del Gobierno (GCHQ) en Cheltenham y la Agencia de Seguridad Nacional estadounidense". Probablemente esto sigue siendo así. La alianza Sigint abarca todo el espectro de la cooperación pero es especial –en verdad única si no se toma en cuenta a los miembros de la Commonwealth– ya que el acuerdo formal de 1946 estableció el intercambio total de material interceptado, métodos y resultados, no ligado a temas o áreas geográficas. A partir de ahí se desarrolló una intimidad incomparable a través de métodos compartidos, lenguaje profesional común, intercambio de personal, labores compartidas y operaciones conjuntas que difieren de la norma de ambos países en otras relaciones, y donde la mayoría de los intercambios (no todos) tienen algún elemento de reciprocidad. Las dos organizaciones Sigint operan casi –aunque no completamente– como si fueran divisiones nacionales de un mismo conglomerado internacional mayor.

Aunque este es el núcleo de la relación trasatlántica en inteligencia, existen otros elementos que contribuyen a hacer la relación inusual. Por ejemplo, resulta muy sorprendente el enlace que existe al más alto nivel de evaluación. Muchos trabajos finales se intercambian entre ambos lados y existe cierta participación estadounidense en el proceso de elaboración en el JIC británico: un fenómeno sorprendente, muy distinto al acceso otorgado a los socios europeos de Gran Bretaña. Para el resto del mundo no es ningún secreto que Gran Bretaña se beneficia enormemente del poder de los satélites fotográficos estadounidenses y que el intercambio de inteligencia

en defensa es extenso. En la esfera profesional el MI5 y el MI6 consideran a sus contrapartes trasatlánticas como colaboradores principales y aliados más favorecidos.

Así se ha desarrollado y mantenido la alianza de inteligencia anglo-estadounidense durante sesenta años. ¿Se fraguó durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, y ha continuado subsecuentemente porque no hay una buena razón para discontinuarla?, ¿o representa el éxito de una política consistente? A continuación sugiero una respuesta desde el punto de vista británico y mis conclusiones respecto al futuro.

#### ¿DIPLOMÁTICOS DE INTELIGENCIA EXTRAORDINARIOS?

Muchos de los involucrados en la relación a ambos lados del Atlántico han buscado su continuidad y fortalecimiento como si fuera un hábito enraizado; el pensar en términos trasatlánticos ha sido un reflejo casi inconsciente, al menos para los británicos. Durante la Guerra Fría experimentada por este escritor, por ejemplo, su organización tenía una sección para tratar con otros países, pero no con Estados Unidos; la alianza anglo-americana era asunto de todos y no contaba como "relaciones internacionales". Es significativo que lo mismo sucediera en aquel periodo dentro de la contraparte estadounidense. Para ambas partes la relación era "especial", con un grado sorprendente de satisfacción y respeto mutuo. De alguna manera funcionaba en piloto automático.

Pero su mantenimiento ha sido también el resultado de una estrategia británica. Uno de los elementos de la misma fue el aportar a la alianza oportunidades geográficas no disponibles para Estados Unidos; así, por ejemplo, como colonia británica Hong Kong fue una ventana de inteligencia especial hacia China, muy apreciada por Estados Unidos. Durante la Guerra Fría el propio territorio de Gran Bretaña tuvo valor como "bien raíz" para la cobertura electrónica del bloque soviético, ya que para la mayor parte de la recolección técnica de señales el continente americano estaba demasiado lejos. Había también nichos no geográficos: por ejemplo, Gran Bretaña podía reclutar expertos en idiomas de difícil acceso para su socio, y esto puede ahora aplicarse a los idiomas difíciles que se requieren en la lucha contra el terrorismo. Gran Bretaña se esforzó por sacar el mayor provecho de estos nichos para satisfacer los requerimientos estadounidenses. Pero éstos nunca han sido la carta más fuerte de los británicos. Gran Bretaña nunca pudo realmente igualar la ubicación excepcional de los sitios de interceptación en

el norte de Noruega, por ejemplo, pero aun así mantuvo una relación mucho más cercana con Estados Unidos que la que mantuvieron los noruegos.

Se puede decir que dos elementos adicionales de esta estrategia han sido más importantes y distintivos. El primero es la disposición británica de invertir esfuerzos significativos en operaciones conjuntas con Estados Unidos y compartir tareas acordando una división del trabajo. El objetivo subyacente –casi nunca enunciado– ha sido asegurar cierta dependencia de los estadounidenses respecto a Gran Bretaña, de tal forma que un repliegue estadounidense en la relación resulte en un daño inaceptable para el lado americano. En el esquema de “compartir cargas” la parte de Gran Bretaña debe ser una que Estados Unidos no pueda asumir en el corto plazo. Un estadounidense malhumorado pero entendido describió hace algunos años a los británicos como “extraordinarios diplomáticos en materia de inteligencia” por “hacer la inversión excepcionalmente astuta de entrar al sistema de Estados Unidos, particularmente al Sigint”. Este es un comentario acertado respecto al objetivo británico de que Estados Unidos perciba la contribución de la isla como una necesidad y no como un bono.

El otro elemento de la estrategia británica ha sido la determinación –también rara vez articulada– de que, a pesar de la asimetría de recursos, Gran Bretaña mantenga el estatus de socio y no de satélite; y que el enlace de inteligencia británico sea cualitativamente distinto al de los otros enlaces estadounidenses. Para ello se ha buscado retener hasta donde sea posible la competitividad británica, particularmente en el área de análisis. Esto es necesario para evitar la completa dependencia en los juicios estadounidenses y para evitar ser orillado a hacerse cargo de los asuntos más fáciles y de menor prioridad en la división del trabajo, dependiendo del socio principal en aquéllos más importantes y difíciles. En términos de la alianza en inteligencia se pretende mantener el estatus de Gran Bretaña como una valiosa “segunda opinión” a los ojos de Estados Unidos, y como una fuente independiente de contribuciones a los debates entre agencias en Washington.

Así que aunque el mantenimiento de la alianza de inteligencia parece ser el resultado natural de las políticas internacionales compartidas entre Gran Bretaña y Estados Unidos y de la “relación especial” en general, ésta debe mucho a la política de Gran Bretaña de invertir selectivamente en la “masa crítica” de recursos, calidad y modernidad necesarias para sostenerla. “El mantener el paso a los estadounidenses” es lo que ha moldeado a la comunidad de inteligencia británica y sus prioridades desde mediados del siglo xx. Dicha idea ha penetrado tan profundamente que frecuentemente

se da por hecho. Pero, no obstante, es el resultado de una política intencional; la alianza de inteligencia anglo-estadounidense no ha sido producto de la simple "generación espontánea".

Este es un recuento de la alianza de inteligencia desde un punto de vista principalmente británico. Los historiadores desearán evaluar sus consecuencias, pero de entrada se puede decir que ha sido un notable éxito británico. Los gobiernos de Su Majestad han tenido acceso al producto de esfuerzos de inteligencia de la escala de una superpotencia a cambio de una inversión nacional mucho menor. Esto ha ayudado a Gran Bretaña a mantener un "alcance global" y a colaborar con los gobiernos de Estados Unidos con base en conocimientos y evaluaciones de inteligencia compartidos. Para Estados Unidos esta alianza ha aportado las ventajas de una segunda opinión y una asociación, tanto en el terreno de la inteligencia, como en el campo de la formulación y ejecución de políticas. Ambas partes la consideran como un buen trato: los británicos de forma entusiasta, los estadounidenses con grados de satisfacción que varían de agencia a agencia, pero con un consenso general de que se ha ganado más de lo que se ha perdido.

#### EL FUTURO

Parecía que después del 11 de septiembre de 2001 el terrorismo haría que la relación de inteligencia fuese más importante que nunca; fue simbólico que todos los directores de las agencias británicas volaran de forma colegiada a Estados Unidos inmediatamente después de los ataques terroristas. Pero los *shocks* generados por la invasión anglo-americana a Iraq en 2003 llevan a cuestionar las expectativas previas.

La inteligencia en ambos países ha estado en el foco de la atención pública desde que se descubrió que no existían las armas de destrucción masiva en Iraq. Ambas fallaron casi al mismo grado. Ninguna fue suficientemente crítica de la convicción de que las armas debían existir; ninguna cuestionó lo que se había vuelto un artículo de fe para sus gobiernos. La inclusión de quienes elaboran políticas públicas en el Comité de Inteligencia Conjunto (JIC) probablemente contribuyó a esto, aunque de forma irónica su presidente en aquel momento era el primero que venía del sector de inteligencia y no del Foreign Office. La influencia de los políticos es menos obvia en Washington: quizá la administración simplemente seleccionó la inteligencia que apoyaba su decisión y la CIA se descorazonó cuando se le ignoró consistentemente.

Así pues, la inteligencia en ambos países tiene mucho que aprender sobre su calidad analítica; pero también debe reevaluar su relación con el gobierno y el público. Ha perdido aprecio popular. Después de los errores sobre Iraq, ¿podrán sus evaluaciones ser confiables y se les podrá distinguir de las preferencias políticas del gobierno?, ¿cuáles son las obligaciones de la comunidad de inteligencia hacia los gobiernos, parlamentos y el público?, ¿es la fe en sus contribuciones objetivas y libres de consideraciones políticas algo más que una simple ilusión?, ¿vale la pena la posición que actualmente ocupa?

Al nivel del gobierno no queda claro si la administración Bush regresará al multilateralismo o estará aún más inclinada a ir adelante sola. En Gran Bretaña el apoyo gubernamental a Estados Unidos se volverá probablemente aún más impopular; ¿pero un gobierno laborista futuro se mantendrá firme al lado de Estados Unidos o buscará fortalecer sus relaciones con Europa continental? Con esta interacción entre política interna y externa a ambos lados del Atlántico, el pronóstico para la relación especial más amplia es de tormentas, no de cielo despejado.

La alianza de inteligencia se verá afectada. Su aparente aislamiento respecto a consideraciones políticas internas e internacionales en la operación de Suez no se repetirá. En realidad, la inteligencia ha estado siempre atada a lo "especial" de la relación concebida en su totalidad y dada su prominencia actual será así más que nunca. El antiamericanismo en Gran Bretaña puede hacer que la relación de inteligencia sea más cuestionada que antes. ¿Los intercambios entre Gran Bretaña y Estados Unidos influyen excesivamente en las evaluaciones británicas?, ¿son tan cercanas las dos comunidades de inteligencia que simplemente refuerzan sus preconcepciones mutuas? Y del lado estadounidense, ¿la opinión del Congreso continuará siendo favorable a las conexiones de inteligencia estrechas y sus inevitables costos?

Podemos esperar muchas reevaluaciones en distintos niveles interrelacionados. Sólo puedo concluir que en el futuro será cada vez más difícil que la relación de inteligencia profesional anglo-estadounidense sea asumida sin reservas como un "buen negocio".

## La inteligencia exterior estadounidense y México: una relación evolutiva\*

Brian Latell

DURANTE APROXIMADAMENTE tres décadas después de la intervención encubierta de la administración Eisenhower de 1954 en Guatemala, pocos asuntos en las relaciones bilaterales estarían tan destinados a provocar malestar público generalizado en México como las actividades reales e inventadas de la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Durante la mayor parte de esos años de intensa Guerra Fría en América Latina, se requirió poca imaginación, mexicana o latinoamericana, para identificar a la CIA como el velado instrumento usado por la sucesión de presidentes estadounidenses para intervenir –frecuentemente de forma violenta– en los asuntos internos de sus países. Muchos mexicanos esencialmente equiparaban las misiones de la CIA en la región durante la Guerra Fría con las humillaciones y derrotas sufridas por su país en el siglo XIX y principios del XX en sus atormentadas relaciones con Estados Unidos. Las vulnerabilidades históricas de México, su cercanía a Estados Unidos y la supremacía incuestionable en su política exterior de la necesidad de proteger la soberanía nacional ayudaron a promover una visión hostil de la CIA entre los nacionalistas, izquierdistas e intelectuales mexicanos que perduró hasta los años ochenta.<sup>1</sup>

Los gobiernos mexicanos se opusieron a las intervenciones estadounidenses en Guatemala en 1954, en Cuba en 1961 y en la República Dominicana en 1965, y fueron los únicos en la región en rehusarse a respetar las sanciones diplomáticas y comerciales votadas por la Organización de Estados Americanos (OEA) en contra de Cuba en 1964. México se convirtió muy pronto en el único miembro de la OEA en mantener relaciones diplomáticas con Cuba y permitir una embajada cubana en su capital. Los líderes mexicanos rutinariamente insistían en que los conceptos estadounidenses

\*La versión original en inglés de este artículo fue publicada en John Bailey y Jorge Chabat (eds.), *Transnational crime and public security: challenges to Mexico and the United States*, University of California, 2002, pp. 279-295.

Traducido del inglés por Franklin Dumser.

<sup>1</sup>Véase, por ejemplo Manuel Buendía, *La CIA en México*, México, Rayuela, 1996. Esta colección popular de comentarios de periódicos mexicanos y especulaciones sobre la CIA se publicó por primera vez en 1984 y gozó de amplia circulación.

de seguridad regional durante la Guerra Fría violaban sus principios de política exterior más estimados. Desde la Revolución mexicana a inicios de siglo hasta finales de los años ochenta, los mexicanos nunca cuestionaron el compromiso de su país con los principios de autodeterminación y no intervención, ni la expansión de estos ideales para aborrecer intervenciones estadounidenses, encubiertas o llanas, en otros países latinoamericanos.

Esta insistencia en demostrar independencia con respecto a Estados Unidos se apoyaba en imperativos políticos internos críticos. En noviembre de 1964, por ejemplo, el presidente electo Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) resistió las presiones del presidente Lyndon Johnson para adoptar políticas mexicanas más severas hacia la Cuba de Fidel Castro. Le dijo a Johnson que "(una) política gubernamental mexicana no apoyada por el pueblo mexicano no duraría".<sup>2</sup> De hecho, él y otros líderes mexicanos durante los años sesenta y setenta no estaban exagerando las dificultades políticas internas a las que se enfrentaban cuando trataban de suavizar y desviar presiones de extrema izquierda y marxistas sobre ellos. La simpatía hacia el régimen de Fidel Castro era particularmente fuerte, y el vilipendiar a la CIA era en gran medida una reacción a las numerosas acciones encubiertas que había realizado contra Castro.

#### TENSIONES CAUSADAS POR LA ACCIÓN ENCUBIERTA ESTADOUNIDENSE EN AMÉRICA LATINA

En mayor escala, el largo y tortuoso historial de las acciones encubiertas de la CIA durante la Guerra Fría en América Latina proveyó una parte de la evidencia más incendiaria de los impulsos intervencionistas estadounidenses. Fue casi imposible para los mexicanos desarrollar una visión positiva de la agencia durante los años sesenta y setenta. No había literatura informada sobre inteligencia exterior estadounidense o de otros países por parte de autores latinoamericanos, y los trabajos publicados en inglés eran generalmente tendenciosos. Por lo tanto, las múltiples misiones y actividades de la agencia en el extranjero eran fácilmente malentendidas y su función más conspicua y controversial –la acción encubierta– dominó las discusiones acerca de sus actividades.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>U.S. Department of State, *Mexican-Cuban Relations*, Memorando de Conversación, 12 de noviembre 1964. Disponible en el Archivo de Seguridad Nacional, Washington, D.C.

<sup>3</sup>Tradicionalmente, las cuatro misiones foráneas principales de la CIA han sido: 1. acción encubierta, 2. espionaje (la recolección clandestina de información a través del uso de agentes o espías), 3. contrainteligencia, y 4. enlaces de seguridad.

Distinta al espionaje, la acción encubierta fue definida por Richard Bissell, el director suplente de planeación de la CIA en el tiempo de la Bahía de Cochinos, como "influir a personas, organizaciones y eventos en otros países de forma secreta, usando una variedad de alicientes y presiones intentando a la vez esconder su patrocinio".<sup>4</sup> Conocida en la Unión Soviética como "medidas activas" y en otros países como "operaciones especiales", la acción encubierta no fue una invención de la Guerra Fría ni un instrumento usado únicamente por las grandes potencias.<sup>5</sup>

El mito de una CIA monolítica e intervencionista operando a su antojo en toda América Latina se formó durante los años sesenta y setenta en gran medida como resultado de las revelaciones sobre las acciones encubiertas en la región. Comenzó a formarse después de la caída del gobierno de Arbenz en Guatemala como resultado de la "Operación PBSUCCESS" de la CIA, y se cristalizó a partir de la Bahía de Cochinos menos de siete años después. IncurSIONES paramilitares grandes y encubiertas en las que la mano del gobierno estadounidense supuestamente no era evidente constituían una forma totalmente nueva de intervención, y una que podía aplicarse otra vez en cualquier lugar de América Latina. De alguna manera, sin embargo, la ineptitud evidenciada en cada aspecto crítico de la planeación y la ejecución de Bahía de Cochinos fue pasada por alto por los latinoamericanos, quienes en cambio tendieron a preocuparse por la gran escala, la audacia y la intención de negar el plan.

Muy pronto, los crecientes temores y falsas percepciones latinoamericanos respecto a la CIA se vieron incentivados por la propaganda soviética y cubana, y sus campañas de desinformación que pintaban a la agencia como una fuerza primitiva y virulenta que operaba en los rincones más oscuros de la sociedad estadounidense. Pero aun sin estas distorsiones intencionales, reportes creíbles de las acciones encubiertas de la CIA en América Latina se acumularon durante los años sesenta y para mediados de la siguiente década había evidencia sustancial e incontrovertible en el historial. En 1975, el Comité Especial del Senado sobre Actividades de Inteligencia (conocido

<sup>4</sup>Richard Bissell, *Reflections of a Cold Warrior: From Yalta to the Bay of Pigs*, Nueva Haven, Connecticut, Yale University Press, 1996, p. 207.

<sup>5</sup>En América Latina, el régimen de Castro y otros gobiernos han empleado sus propias formas de acción encubierta, a veces de forma descarada y a gran escala. Por ejemplo, la provisión encubierta de más de medio millón de kilos de armas y municiones a las guerrillas sandinistas en Nicaragua durante la primera mitad de 1979 fue organizada por Cuba, con la ayuda de otros países, especialmente Costa Rica y Panamá. Véase Robert Kagan, *A Twilight Struggle: American Power and Nicaragua, 1977-1990*, Nueva York, Free Press, 1996, cap. 10.

como el Comité Church, en honor a su Presidente, el senador Frank Church de Idaho) sostuvo audiencias públicas y luego publicó un extenso reporte que describía muchas otras acciones encubiertas propuestas y llevadas a cabo por la CIA en la región.<sup>6</sup> El Comité Church confirmó que el alcance de la agencia en América Latina era sin duda continental, que estaba dispuesta a considerar complots extraños y homicidas contra líderes latinoamericanos, y que incluso gobiernos democráticamente elegidos eran objetivos posibles.

La "Operación Mongoose" de la administración Kennedy quedó al descubierto. Aunque estaba dirigida para producir el mayor daño al régimen de Fidel Castro a través del sabotaje y otros asaltos clandestinos, también pudo haber estado dirigida a provocar una represalia militar de Castro que hubiera dado el pretexto para una intervención militar estadounidense definitiva en Cuba. Un buen número de propuestas de trabajo de la CIA para el asesinato de Castro fue revelado por el comité, junto con otros complots más serios que involucraban a asesinos de la mafia. Asimismo, se confirmó que durante la administración Kennedy, la CIA había apoyado a los asesinos de Rafael Trujillo, el dictador de República Dominicana.<sup>7</sup> Solamente en Chile, el comité encontró que 33 proyectos de acción encubierta se habían llevado a cabo entre 1963 y 1974.<sup>8</sup> Éstos incluían el amplio financiamiento a la campaña presidencial en 1964 del candidato cristianodemócrata Eduardo Frei y las llamadas operaciones Track Two para socavar al gobierno socialista-comunista de Salvador Allende. Quedaba claro que las acciones encubiertas expuestas por el Comité Church afectaban más a América Latina que a cualquier otra región del mundo. Y cuando el senador Church, en la audiencia pública, falsamente describió a la CIA como "un elefante desbocado", los peores temores de los mexicanos, junto con los de muchos otros en el hemisferio, se vieron confirmados.

#### ACCIONES ENCUBIERTAS Y PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

El uso de la acción encubierta en América Latina aparentemente se redujo entre 1977 y 1980 cuando la administración Carter enfatizó la primacía de los derechos humanos y el desarrollo democrático en sus políticas regiona-

<sup>6</sup>United States Senate, *Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, 26 de abril de 1976.

<sup>7</sup>*Ibidem*, libro 1, p. 25.

<sup>8</sup>*Ibidem*, p. 150.

les. El ex director de la CIA, Robert Gates, ha revelado, sin embargo, que "contrario a la sabiduría convencional", Carter "miró casi desde el inicio a la CIA para llevar a cabo acciones encubiertas".<sup>9</sup> Gates citó operaciones reales en El Salvador y Nicaragua, así como otra destinada a Granada que fue autorizada por la administración pero bloqueada por el Congreso. Desconocidas hasta la publicación de las memorias de Gates en 1996, estas acciones encubiertas por supuesto no fueron un tema en el debate público sobre la política de Estados Unidos en América Latina a finales de los años setenta. En retrospectiva parece que las acciones encubiertas de Carter en América Latina en verdad fueron las más clandestinas de todas las llevadas a cabo por presidentes estadounidenses durante la Guerra Fría. Pero su honesto énfasis en la promoción de los derechos humanos y la democracia al parecer también marcó un punto de inflexión en la manera en que los mexicanos y otros latinoamericanos veían a Estados Unidos.

La acción encubierta en la región alcanzó una nueva intensidad con el compromiso de la administración Reagan de detener, e incluso dar marcha atrás, los avances de los revolucionarios marxistas en América Central. El apoyo a los contras de Nicaragua llevó la visibilidad de las operaciones de la CIA a niveles sin precedentes, y por primera vez el Congreso estadounidense se involucró públicamente en debates sobre si se debían financiar o no acciones encubiertas. Así pues, cuando se financió a los contras abiertamente, su insurgencia se transformó en algo completamente nuevo para la CIA, una acción *semiencubierta*. Como resultado, los contras fueron financiados en distintos momentos abiertamente a través de partidas presupuestarias del Congreso y administradas por la CIA de manera tal que se preservaba un alto grado de clandestinidad operativa.

Incidentes extremos –como el minado de un puerto nicaragüense patrocinado por la CIA y el descubrimiento de un manual para asesinar guerrilleros publicado por la agencia para los contras– provocaron furiosas críticas en Estados Unidos e hicieron eco de las acusaciones de "elefante desbocado" de 1976. Pero en América Latina, con excepción de los gobiernos cubano y sandinista y los grupos aliados a ellos, las críticas hacia la administración Reagan y la CIA fueron sorprendentemente mudas y limitadas en alcance. Y aunque la guerra de los contras era una empresa paramilitar mucho mayor que cualquier otra patrocinada por la CIA en América Latina hasta ese momento, generó considerablemente menos enojo en la región.

<sup>9</sup>Robert M. Gates, *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War*, Nueva York, Simon and Schuster, 1996, pp. 141-152.

En México, en particular, los conflictos en Nicaragua y El Salvador y el papel de la CIA en ellos tuvieron poca resonancia después de mediados de los años ochenta.<sup>10</sup> Las razones de la evolución en las actitudes mexicanas sobre temas anteriormente volátiles sugieren que el viejo consenso entre los líderes mexicanos y los círculos de izquierda alrededor de una CIA predatoria e intervencionista se estaba derrumbando. Se abría paso a una nueva conciencia en México de la existencia de nuevos retos a la seguridad interna que generaban mayor desestabilización y que venían de nuevas fuentes y direcciones. Al mismo tiempo, el público mexicano comenzaba a reconocer que había una correlación amplia y creciente en las necesidades de seguridad e inteligencia que compartían con Estados Unidos. La vieja preocupación por las acciones encubiertas intervencionistas de la CIA estaba caducando.

#### RELACIONES CAMBIANTES Y ACTITUDES MEXICANAS EN EVOLUCIÓN

Irónicamente, estas actitudes mexicanas cambiantes sobre la seguridad y el papel de la inteligencia estadounidense coincidieron a grandes rasgos con el desarrollo de la Doctrina Reagan en la cuenca del Caribe.<sup>11</sup> Pero también coincidieron con la ola de transiciones desde el autoritarismo a gobiernos democráticos que estaba ocurriendo en América Latina. No había contradicción entre estos dos fenómenos. La Doctrina Reagan enfatizaba no solamente operaciones paramilitares para hacer retroceder a los regímenes marxistas en el Tercer Mundo sino también un compromiso idealista con la promoción de la democracia.

El segundo objetivo contribuyó a disipar a mediados de los años ochenta los fuertes temores que predominaron en la región durante los 20 años transcurridos entre las acciones encubiertas de la CIA contra Arbenz y aquéllas contra Allende. Parecía claro entonces –salvo algunas excepciones

<sup>10</sup>En 1983 el presidente Miguel de la Madrid ejerció un papel de liderazgo clave en el proceso de paz regional de Contadora que buscaba negociar soluciones pacíficas a las guerras civiles en Nicaragua y El Salvador, y al año siguiente fue el anfitrión de una serie de negociaciones entre Estados Unidos y los sandinistas en el puerto mexicano de Manzanillo. Estas iniciativas, sin embargo, no tuvieron resultados duraderos y el liderazgo mexicano pronto se retiró.

<sup>11</sup>La invasión estadounidense de Granada en octubre de 1983 y el fin del gobierno marxista New Jewel en ese lugar provocó poca oposición en América Latina para sorpresa de muchos observadores estadounidenses en aquel momento.

(particularmente, el apoyo encubierto en 1964 al candidato presidencial chileno cristianodemócrata Eduardo Frei)– que la CIA promovía gobiernos de derecha represivos a la vez que desestabilizaba o tumbaba a los reformistas progresistas. Pero a comienzos del segundo mandato de Reagan en 1985, esto ya no parecía ser cierto. En El Salvador, por ejemplo, fue el progresista cristianodemócrata José Napoleón Duarte quien quizá recibió apoyo encubierto estadounidense, en lugar de Roberto D'Aubuisson, su contrincante violento de extrema derecha para la Presidencia. Y en Nicaragua, a medida que crecían las fuerzas de la contra y atraían un apoyo amplio de la población civil, los alegatos anteriormente creíbles de que eran dominadas por allegados del ex dictador Anastasio Somoza perdieron validez.

Es más, durante el segundo mandato de Reagan, él y el líder soviético Mijail Gorbachov comenzaron a negociar el final de la Guerra Fría. Y como resultado, los asuntos de seguridad este-oeste y las tensiones ideológicas que habían motivado gran parte de la política estadounidense en América Latina estaban desapareciendo. Los partidos comunistas regionales y los activistas marxistas se encontraban en retirada, reconsiderando sus propios preceptos y compromisos ideológicos. Las guerrillas marxistas estaban abandonando las armas o negociando la manera de hacerlo. Los críticos más vociferantes de las políticas estadounidenses –y de la CIA– iban silenciándose gradualmente hacia finales de los años ochenta.<sup>12</sup>

Quizá fue más importante el hecho de que una nueva gama de retos a la seguridad de México surgieron durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988). La opinión mexicana comenzó a alejarse de los temores de la intervención encubierta estadounidense para centrarse en estos nuevos retos. Entre ellos estaba el crecimiento peligroso del narcotráfico y el crimen asociado a éste, y la inestabilidad sin precedentes a lo largo de la frontera sur de México. Cientos de miles de refugiados huían de la violencia en Guatemala para asentarse en las ya de por sí pobres y políticamente sensibles regiones del extremo sur de México. Y de forma más alarmante, durante toda la administración de De la Madrid, los líderes mexicanos tuvieron que lidiar con múltiples crisis económicas y políticas como resultado de la devastadora crisis financiera de 1982.

Al mismo tiempo, la habilidad y la voluntad del sistema político semiautoritario unipartidista de México se estaban erosionando. Un número cada vez mayor de mexicanos demandaba un gobierno democrático que rindiera

<sup>12</sup>María Emilia Paz, *Strategy, Security, and Spies: Mexico and the United States as Allies in World War II*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 61-64.

cuentas y los partidos de oposición a la izquierda y a la derecha del Partido Revolucionario Institucional gobernante estaban ganando apoyo a lo largo del país. La egregia corrupción gubernamental que era ya descarada a mediados de los años ochenta era un tema catalizador para muchos elementos de la oposición, particularmente por las condiciones económicas recesivas que la mayoría de los mexicanos debían soportar. De la Madrid hizo algunas concesiones limitadas a estas demandas y agravios, pero fue su sucesor, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) quien implementó numerosas reformas que llevaron a la disolución gradual del viejo orden autoritario. Y conforme el sistema político se fue descentralizando desde finales de los años ochenta, los temores populares sobre los poderes coercitivos del Estado fueron disminuyendo.

Finalmente es importante notar que conforme los mexicanos reevaluaron la relación entre las misiones de la CIA y su país, fue evidente para muchos que el historial revelado de las acciones encubiertas estadounidenses durante toda la Guerra Fría no incluyó ninguna dirigida hacia objetivos políticos internos en México.

#### LA RELACIÓN ESTRATÉGICA ESPECIAL

Aun durante los años en que los temores mexicanos de la acción encubierta estadounidense eran mayores, la relación oficial bilateral era considerablemente más compleja de lo que aparentaba. De hecho, entre 1941 y 1989, una relación estratégica especial continuó, quizá sin interrupciones serias, a través de la serie de administraciones mexicanas y estadounidenses que colaboraron calladamente en asuntos de seguridad. A lo largo de cinco décadas, las tensiones bilaterales provocadas por las intervenciones estadounidenses en el hemisferio y otras tensiones este-oeste fueron casi siempre manejables para ambos países en el contexto de la relación especial.

Hubo pocos acuerdos, tratados o convenios que describían o regulaban la relación estratégica especial y ésta operaba con poco reconocimiento o atención pública en ambos lados de la frontera. Por el contrario, evolucionó casi completamente tras bastidores, guiando informalmente la toma de decisiones en asuntos críticos de la Guerra Fría, particularmente aquellos que involucraban tensiones entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Ya que nunca fue institucionalizada en un sentido formal, su validez y continuidad dependía en gran medida de la disposición de las sucesivas administraciones en ambos países de apoyarse en burócratas de carrera en las secretarías de

relaciones exteriores y otras dependencias de ambos gobiernos que apreciaran las complejidades ocultas de la relación bilateral.

En México, esta relación estratégica especial estaba limitada por un código complejo de restricciones, encubrimientos y mantener abierta la posibilidad de negación. Temiendo una reacción política negativa, los presidentes y líderes mexicanos eran renuentes a reconocer públicamente la colaboración con las agencias de inteligencia de Estados Unidos, ya sea militares o policíacas. Sin embargo, los líderes estadounidenses podían contar con la cooperación mexicana en una variedad de esferas, primero contra los países del Eje durante la Segunda Guerra Mundial y luego en temas críticos este-oeste durante la Guerra Fría. Eventualmente, la relación estratégica especial sentó las bases y precedentes útiles para una nueva gama más abierta y formal de acuerdos y colaboración en seguridad que se han desarrollado a partir de la administración de Carlos Salinas.

Los líderes mexicanos a lo largo de esas cinco décadas enfrentaron enormes retos en el manejo de su parte de la relación estratégica. Particularmente, debían establecer un balance entre las demandas de los principios nacionalistas de política exterior de México y las presiones de Estados Unidos para que apoyaran de forma más frecuente e inequívoca las posiciones estadounidenses en el conflicto este-oeste. Durante la administración Kennedy, por ejemplo, los líderes mexicanos resistieron fuertes presiones para reconocer la relación especial y colaborar abiertamente con Estados Unidos en la contención de la subversión cubana en el hemisferio. Pusieron una alta prioridad en ocultar la relación estratégica especial, temiendo ser humillados y vistos como hipócritas por los nacionalistas mexicanos si ésta fuese revelada.

Al parecer la primera presión fuerte de Estados Unidos sobre los líderes mexicanos para establecer una relación estratégica fue ejercida antes y durante la Segunda Guerra Mundial. Bajo presión de la administración Roosevelt, el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) accedió a una cooperación militar limitada antes de Pearl Harbor, prohibiendo al mismo tiempo la presencia de personal militar estadounidense uniformado en territorio mexicano. Después del ataque japonés, Ávila Camacho cedió a las crecientes preocupaciones estadounidenses sobre la protección de su frontera sur al aceptar crear el Comité de Defensa Conjunta Mexicano-Estadounidense.<sup>13</sup> Sin embargo, México siguió siendo un aliado renuente y cuando, en mayo de 1942, finalmente declaró el "estado de guerra" (y no de

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 135-138.

belligerancia) contra las potencias del Eje, fue sólo después de que submarinos nazis hundieron dos cargueros mexicanos.<sup>14</sup>

Durante los años de la guerra, la ciudad de México surgió como un centro importante de actividades de espionaje nazi contra Estados Unidos, tal como sería uno de los más importantes centros de recolección de inteligencia encubierta para la Unión Soviética y otros países comunistas durante la Guerra Fría. El FBI, que tenía las responsabilidades de inteligencia exterior en América Latina antes de la creación de la CIA en septiembre de 1947, compartía información de inteligencia con cinco servicios mexicanos involucrados entonces en actividades de contrainteligencia.<sup>15</sup> Estas acciones del FBI pueden haber marcado el inicio de la cooperación oficial en seguridad entre Estados Unidos y México.

Los investigadores solamente tienen a su disposición información fragmentada sobre la cooperación de Estados Unidos con otros países en materia de inteligencia y contrainteligencia, tanto en teoría como en la práctica. Probablemente la descripción genérica más comprehensiva se incluye en el reporte de 1996 de la Comisión Aspin-Brown que examinó la comunidad de inteligencia estadounidense. Indica que "la cooperación bilateral casi siempre incluye compartir información de inteligencia y análisis en temas de interés mutuo. Fuera de esto, los arreglos de cooperación pueden asumir diversas formas".<sup>16</sup> Éstas incluyen el compartir la recolección de inteligencia y análisis, operaciones de recolección conjuntas, intercambios de personal de inteligencia, y capacitación.<sup>17</sup> Debe enfatizarse, sin embargo, que este reporte no mencionó a México, o a otro país, en la discusión de dichas relaciones.

Al menos un autor ha escrito explícitamente sobre una relación de enlace de inteligencia estadounidense con México. Afirma que "durante los años sesenta y setenta México cooperó ampliamente con las agencias de inteligencia estadounidenses en el monitoreo, entre otras cosas, de la acti-

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 170-171.

<sup>15</sup> En su reporte publicado, el Comité Church hace notar que "a lo largo de toda la historia de la CIA, la agencia ha entrado en acuerdos de enlace con los servicios de inteligencia de potencias extranjeras. Dichos arreglos son una fuente extremadamente importante y delicada de inteligencia y apoyo operativo". United States Senate, *Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, libro II, 26 de abril de 1976, p. 459.

<sup>16</sup> *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence*. Report of the Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, 10. de marzo de 1996. p. 127.

<sup>17</sup> *Idem*.

vidad diplomática cubana en México".<sup>18</sup> Al sostener que México mantuvo un "alto grado de flexibilidad e independencia", también afirma que "la ausencia de un acuerdo escrito para esta cooperación le permitió a los líderes mexicanos limitarla a aquellas operaciones de inteligencia compartida que se adecuaban a los intereses mexicanos".<sup>19</sup>

Unos cuantos documentos desclasificados del Departamento de Estado de la administración Kennedy parecen proveer información primaria sobre el enlace de inteligencia con México. Sugieren que el propio Kennedy tomó gran interés en expandir la cooperación en inteligencia y presionó fuertemente a su contraparte, el presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), para que aceptara. En junio de 1962 cuando ambos se reunieron en la ciudad de México, Kennedy "insistió una y otra vez en lo que el presidente López Mateos creía que era la mejor manera de lidiar con el peligro obvio de una expansión de la influencia comunista en América Latina".<sup>20</sup> Pero López Mateos estaba renuente a admitir que nuevas medidas de seguridad estaban justificadas, repitiendo "su punto de vista de que el desarrollo económico acelerado y los programas sociales eran la respuesta". Kennedy insistió. Estaba ansioso "de lidiar con el problema de la penetración comunista en el hemisferio cooperando con otros Estados latinoamericanos como México" y quería mantenerse en contacto cercano sobre este punto y llegar a un acuerdo sobre las medidas prácticas que podrían llevarse a cabo.<sup>21</sup> El memorando desclasificado del Departamento de Estado de la conversación hace notar que "al final" el presidente López Mateos "dijo que pensaría más el asunto".<sup>22</sup>

El secretario de Estado Dean Rusk revivió –e intensificó– ese mismo septiembre, el *démarche* de Kennedy durante una reunión con el embajador mexicano en Washington. Rusk expresó los temores de otros gobiernos latinoamericanos que estaban, dijo él, preocupados por el gran número de sus ciudadanos que pasaban por México para llegar a Cuba. En ese momento,

<sup>18</sup>Wesley A. Fryer, *Mexican Security*, 1o. de marzo de 1996, pp. 127. En línea: <http://wtvi.com/wesley/mexicansecurity.html>

<sup>19</sup>*Idem*.

<sup>20</sup>"Memorandum from Acting Secretary of State Ball to President Kennedy", *Foreign Relations of the United States, 1961-1963*, vol. XII, p. 313.

<sup>21</sup>*Idem*.

<sup>22</sup>Edwin Martin, el secretario de Estado Asistente para América Latina en aquel momento, ha escrito que López Mateos le prometió a Kennedy en la reunión de junio de 1962 que "en un aprieto serio México apoyaría a Estados Unidos". El memorando de conversación de la reunión desclasificado no incluye, sin embargo, dicha observación. Véase Edwin M. Martin, *Kennedy and Latin America*, Landham, Maryland, University Press of America, 1994, p. 420.

el régimen de Castro estaba incrementando su entrenamiento de jóvenes latinoamericanos en técnicas de guerrilla y apoyando enérgicamente subversiones marxistas en varios países. Rusk presionó al embajador para que "México vigilara de forma más estricta" las actividades cubanas y lo hiciera con menos discreción. Dijo que "sabía que México mantenía cierta vigilancia contra posibles movimientos hacia y desde Cuba... y expresó su deseo de que esto pudiera incrementarse y que México anunciara públicamente su acción". Rusk se quejó de las actividades subversivas llevadas a cabo en la embajada cubana en la ciudad de México e instó a México a reducir el número de personal diplomático cubano acreditado en ella.<sup>23</sup>

El alcance de la disposición mexicana de cooperar con Estados Unidos en asuntos críticos de seguridad se hizo evidente durante la crisis de los misiles cubanos de 1962. El 22 de octubre, el presidente Kennedy reveló la presencia de misiles soviéticos estratégicos en Cuba y anunció que impondría una "cuarentena estricta a las entregas de todo equipo militar ofensivo" a la isla. Llamó a las naciones latinoamericanas a apoyar esta acción invocando el Tratado de Río "en apoyo de toda la acción necesaria" por parte de Estados Unidos. La OEA se reunió a lo largo del día siguiente en Washington antes de votar unánimemente a favor de la demanda de Kennedy de que todas las armas soviéticas ofensivas se retiraran de Cuba. México no se quedó solo en América Latina durante esta confrontación estadounidense con la Unión Soviética, como ocurriría después con el voto en la OEA en julio de 1964 para aislar diplomáticamente a Cuba.

Así pues, a pesar de la política exterior nacionalista e independiente de López Mateos y su aparente rechazo a ceder al deseo de Kennedy de tener una colaboración en inteligencia más cercana contra Cuba, apoyó a Estados Unidos sin vacilar. En sus memorias, Dean Rusk reveló que él y el Departamento de Estado "no tuvieron que torcerle el brazo ni aporrear a nadie" durante el cabildeo a los miembros de la OEA antes del voto del 23 de octubre.<sup>24</sup> No obstante, el secretario de Estado Asistente para Asuntos de las Repúblicas Americanas, Edwin Martin, ha revelado que "estábamos especialmente preocupados por conseguir los votos de México y Brasil, ambos enemigos tibios de Castro".<sup>25</sup> Esto se complicó por el hecho de que

<sup>23</sup>*Foreign Relations of the United States, 1961-1963*, vol. XII, p. 319.

<sup>24</sup>Dean Rusk, *As I Saw It*, Nueva York, W.W. Norton, 1990, p. 236. Rusk también comentó que "los miembros de la OEA creían que los misiles soviéticos en Cuba eran un peligro para el hemisferio y algo debía hacerse al respecto".

<sup>25</sup>Edwin M. Martin, *Kennedy and Latin America*, Landham, Maryland, University Press of America, 1994, p. 419.

López Mateos y su secretario de Relaciones Exteriores estaban de viaje en el Pacífico cuando Kennedy dio su discurso y fue difícil para ellos conseguir una copia del texto completo.

El apoyo de López Mateos a la demanda de Kennedy de que los soviéticos retiraran sus armas ofensivas de Cuba no resultó en una disminución de los tan preciados principios de política exterior nacionalistas de México. Aunque México votó a favor de la resolución de la OEA como un todo, según Martín, se abstuvo del segundo párrafo crucial que aprobaba el uso de "todas las medidas, individuales y colectivas, incluyendo el uso de la fuerza".<sup>26</sup> Sin embargo, después de la crisis de los misiles, López Mateos aparentemente le dio a la administración Kennedy garantías menos acotadas. Al reunirse con Martín en marzo de 1963 él "dejó en claro que México daría su apoyo público a cualquier acción contra Cuba que fuese necesaria para evitar una amenaza directa seria a la seguridad de Estados Unidos o del hemisferio".<sup>27</sup>

Se sabe que el sucesor de López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz, también dio garantías similares. En noviembre de 1964, cuando el presidente Johnson se reunió en privado con él, Díaz Ordaz recordó el voto de México en la OEA durante la crisis de los misiles y le confió que "Estados Unidos podía estar absolutamente seguro de que cuando las fichas estuvieran realmente sobre la mesa, México estaría inequívocamente a su lado".<sup>28</sup> Pero también aprovechó la oportunidad para enfatizar un punto clave en la interpretación mexicana de la relación estratégica especial. Dijo, "que existía una ventaja considerable cuando los asuntos en juego no eran mayúsculos si México pudiera continuar demostrando su independencia política y divergencia en asuntos relativamente menores". A cambio de la garantía de apoyo mexicano en cualquier asunto este-oeste verdaderamente crucial, sus líderes esperaban una libertad de acción considerable para articular políticas exteriores nacionalistas en una variedad de asuntos menores.

#### CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LA RELACIÓN ESTRATÉGICA ESPECIAL

La relación estratégica especial fue un arreglo inusual que funcionó a favor de ambos países a lo largo de la mayor parte de las cinco décadas posteriores

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 420.

<sup>27</sup> *Foreign Relations of the United States, 1961-63*, vol. XII, p. 346.

<sup>28</sup> "Mexican Cuban Relations", Memorandum of Conversation, parte II de II, 12 de noviembre de 1964. Disponible en el Archivo Nacional de Seguridad, Washington, D.C.

a Pearl Harbor. México siguió políticas nacionalistas –en ocasiones en marcado contraste con las posiciones estadounidenses– que resultaban atractivas para sectores internos importantes, mientras apoyaba invariablemente a Estados Unidos en asuntos este-oeste de relevancia. Las administraciones mexicanas distinguieron entre los requisitos de las relaciones estrictamente bilaterales y las posiciones más nacionalistas que podían airarse en las organizaciones y foros internacionales. Así pues, era en la OEA, las Naciones Unidas, el Movimiento No Alineado y otras arenas del Tercer Mundo durante la Guerra Fría donde México más probablemente retaría y criticaría a Estados Unidos, aunque nunca con la estridencia de, por ejemplo, la Cuba de Castro. Salvo raras excepciones –como, por ejemplo, de forma intermitente durante la administración de José López Portillo (1976-1982)– los asuntos bilaterales se manejaron de forma constructiva por parte de México y sin la intención de humillar o lastimar.

Mientras tanto, Estados Unidos, interesado sobre todo en la estabilidad política y social de México, raramente cuestionó este exquisito acto de equilibrio. Henry Kissinger ha escrito sobre esto con admiración, observando que “sin importar la retórica, los líderes mexicanos sabían que los destinos de nuestros dos países estaban entrelazados”.<sup>29</sup> El voto del presidente Luis Echeverría (1970-1976) en las Naciones Unidas en 1975 a favor de la resolución que declaraba al sionismo una forma de racismo –y otras iniciativas tercermundistas asertivas– eran ciertamente molestas, pero Kissinger hace notar que “las relaciones bilaterales durante las administraciones de Nixon y Ford fueron sorprendentemente constructivas”.<sup>30</sup>

Otras administraciones estadounidenses durante la Guerra Fría pudieron haber comprendido menos o simplemente les importaba menos ser indulgentes con los artificios mexicanos. La administración Kennedy, por ejemplo, aplicó sin cesar fuertes presiones para lograr que López Mateos se comportara como un aliado más tradicional. La administración Carter, como se explicará brevemente abajo, frecuentemente se desempeñó de manera pobre en las relaciones bilaterales, pero probablemente más a causa de las extravagancias de López Portillo que por una falta de comprensión de las sensibilidades mexicanas por parte de Carter u otros de su administración. Y finalmente, fue durante la administración de Reagan que la relación estratégica especial comenzó a desmoronarse. Esto fue a causa de las nuevas presiones por el cambio en México, los arranques nacionalistas de la administración

<sup>29</sup>Henry A. Kissinger, *Years of Renewal*, Nueva York, Simon and Schuster, 1999, p. 719.

<sup>30</sup>*Idem.*

de López Portillo que tensionaron la relación especial y el deseo de algunos consejeros de Reagan de alterar fundamentalmente la relación con México promoviendo una más demandante y condicionada.

Sin embargo, haciendo un balance, parece que durante casi toda la Guerra Fría hubo un entendimiento amplio entre las élites de la política exterior de ambos países acerca de las peculiares características de la relación especial. Ésta parece haber evolucionado a lo largo del tiempo conforme sus límites se pusieron a prueba y se confirmaron a través de experiencias satisfactorias. Sus contornos se mantuvieron flexibles y cambiaron a lo largo del tiempo dependiendo de las dinámicas específicas de la Guerra Fría. La relación siempre fue informal y parece haberse transmitido de una administración a otra a ambos lados de la frontera sin generar casi ningún debate público. Aparentemente nunca se dudó en exentar productos mexicanos estratégicos, como el petróleo. Lo más destacado es que la relación estratégica especial reflejó la importancia primordial que cada lado confería a mantener relaciones de trabajo funcionales.

El manejo de la relación estratégica durante la Segunda Guerra Mundial y durante la mayor parte de la Guerra Fría da testimonio de la habilidad y sofisticación de los que tomaban las decisiones de política exterior en ambos países. Las ventajas de aquel ingenioso arreglo eran numerosas. Lo crucial para México es que pudo efectivamente inmunizarse de virtualmente todo el estrés y los conflictos de la Guerra Fría. Ningún otro país latinoamericano evitó de forma tan exitosa los conflictos sociales y políticos provocados por grupos marxistas o de extrema izquierda. A diferencia de muchos de sus vecinos, México nunca tuvo que aceptar la tutela militar estadounidense para desarrollar habilidades de contrainsurgencia, aceptar la presencia de tropas estadounidenses en su territorio, aumentar el papel de su ejército en la toma de decisiones críticas o ratificar alianzas explícitas durante la Guerra Fría. México se condujo, en cambio, durante la Guerra Fría de forma que le permitió invertir en el desarrollo social y económico sin la necesidad de hacer grandes gastos en defensa y seguridad nacional.

Desde la perspectiva estadounidense, los beneficios de la relación especial fueron igualmente significativos. Nunca hubo un momento durante la Guerra Fría en el que los funcionarios estadounidenses tuvieran que preocuparse realmente por amenazas o caos en su frontera sur.<sup>31</sup> Las adminis-

<sup>31</sup>Varios funcionarios prominentes de la administración Reagan fueron asociados con puntos de vista más alarmistas. El director de la CIA William Casey, por ejemplo, supuestamente le dijo a otro funcionario de alto rango de la CIA que "desestabilizar a México es un objetivo fundamental de la Unión Soviética". El funcionario nombrado por Casey, el Oficial de Inteligencia

traciones no debían buscar grandes partidas presupuestarias militares en el Congreso para asegurar su frontera sur y el Departamento de Defensa podía casi ignorar completamente a México en su planeación estratégica.

Los gobiernos mexicanos parecen haber hecho sólo una concesión absolutamente inequívoca: que apoyarían a Estados Unidos en cualquier crisis extrema este-oeste. Pero en la práctica su cooperación se extendía a una variedad de amenazas menores, incluyendo las capacidades soviéticas de inteligencia y contrainteligencia en México. Durante toda la Guerra Fría, la embajada soviética en la ciudad de México encubría uno de los centros de recolección de inteligencia más grandes del mundo. Los operativos soviéticos reclutaban e interrogaban de forma exitosa a estadounidenses en México, gozando de un alto grado de inmunidad de cara a la vigilancia estadounidense. Y se sabe que consiguieron algunos éxitos mayúsculos de espionaje ahí.<sup>32</sup>

Parece, sin embargo, que los sucesivos gobiernos mexicanos sentían la obligación de poner límites al espionaje soviético bajo las reglas informales de la relación estratégica especial. A pesar del interés soviético, por ejemplo, de abrir uno o más consulados (además del que mantenían en Veracruz), nunca se les permitió establecer coberturas consulares para centros de recolección de inteligencia adicionales en otras ciudades mexicanas. Habría sido una afrenta especialmente grave desde el punto de vista estadounidense, por ejemplo, que se le hubiera permitido a Moscú abrir consulados en las ciudades mexicanas fronterizas (en Ciudad Juárez o Tijuana, por ejemplo), donde sus capacidades de inteligencia se hubieran visto acrecentadas enormemente.<sup>33</sup>

La disposición de México a colaborar con Estados Unidos en relaciones de seguridad o inteligencia contra la Cuba de Castro parece ser, en contraste, especialmente ambigua. Es posible que uno o más presidentes mexicanos estuvieran más dispuestos que López Mateos a principios de los años sesenta a colaborar con las agencias estadounidenses. Sin embargo, dado que sólo unos pocos documentos desclasificados relevantes están disponi-

---

Nacional para América Latina, Constantine Menges, temía que "si los comunistas se apoderaban de América Central, México sería el próximo en caer", y se refería a México como "el Irán de al lado." Véase: Joseph Persico, *Casey: The Lives and Secrets of William J. Casey from the OSS to the CIA*, Nueva York, Viking, 1990, pp. 318 y 386 respectivamente.

<sup>32</sup>Véase, por ejemplo, Robert Lindsey, *The Falcon and the Snowman*, Nueva York, Pocket Books, 1980.

<sup>33</sup>Véase Brian Latell, "The USSR and Mexico", en Eusebio Mujal León, *The USSR and Latin America*, Boston, Unwin Hyman, 1989, p. 315.

bles, se puede únicamente especular acerca cómo pudo haber evolucionado la relación estratégica especial a lo largo de los años conforme las actitudes de los presidentes mexicanos hacia Cuba fluctuaron.

Durante la administración de López Portillo, dicha colaboración pudo haber sido más restringida que en otros momentos. Además, la aplicación de la relación estratégica especial a Cuba estaba también inhibida por el hecho de que los gobiernos mexicanos aparentemente mantenían un entendimiento no reconocido e informal similar con La Habana. Durante la era de los decididos esfuerzos cubanos para apoyar insurgencias marxistas en muchos países latinoamericanos, los líderes mexicanos tenían poco que temer. Ningún grupo violento proCastro apareció ahí y la propaganda militante prorroevolucionaria cubana nunca incluyó a México. Algunos autores sugieren que esto refleja un *quid pro quo* cubano como respuesta a la negativa mexicana de terminar las relaciones diplomáticas y comerciales con La Habana después de la imposición de las sanciones de la OEA en 1964.

Las relaciones entre los militares mexicanos y estadounidenses parecen reflejar de forma considerable los parámetros de la relación estratégica especial. Durante la Guerra Fría, los líderes políticos y militares mexicanos recurrieron exclusivamente a países occidentales para obtener equipo militar y otras necesidades de defensa. Se entrenó un mayor número de personal militar mexicano en los Estados Unidos durante los años finales de la Guerra Fría que en cualquier otro país. Y no hay reportes de que oficiales militares mexicanos hayan recibido entrenamiento en la Unión Soviética.<sup>34</sup>

Finalmente, parece razonable especular que la relación estratégica especial se tensó de forma más severa –si no es que de hecho se suspendió en parte– durante gran parte de la administración de José López Portillo. Con la mayor influencia y exuberancia derivada de la confirmación de la existencia de grandes reservas de petróleo, su gobierno se volvió más asertivo e impaciente en sus relaciones con Estados Unidos, incluso llegando a conducir su propia versión de acciones encubiertas en el hemisferio. López Portillo ayudó a los sandinistas a llegar al poder, se enfrentó a la política estadounidense en El Salvador, colaboró de forma más íntima con Fidel Castro que cualquier otro Presidente anterior o posterior, y se abocó a ampliar e intensificar sus relaciones con la Unión Soviética.<sup>35</sup> Un académico mexicano, al escribir

<sup>34</sup>*Ibidem*, p. 297.

<sup>35</sup>Véase Brian Latell, "Continuity and Change in Mexican Foreign Policy", *California Western International Law Journal*, 18.1(1987-1988), para un examen desde una perspectiva de seguridad estadounidense de la política exterior asertiva de López Portillo durante los últimos años de su administración.

sobre esa era, comenta sobre la constante disminución de la disposición de México a "colaborar con Estados Unidos en problemas relacionados con el conflicto este-oeste".<sup>36</sup> Sin embargo, las iniciativas nacionalistas lanzadas por López Portillo perdieron prácticamente todo su impulso después de la crisis financiera de México en 1982, justo cuando se preparaba para dejar el poder.

#### COOPERACIÓN EN INTELIGENCIA Y SEGURIDAD DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

Desde mediados de los ochenta, las necesidades de seguridad de México han cambiado y se han multiplicado, a medida que el país se ha enfrentado a una gama de nuevos retos incluyendo el narcotráfico masivo y el crimen relacionado con éste, así como la corrupción política. Estos problemas, el fin de la Guerra Fría y el nacimiento de la democracia multipartidista parecen proporcionar una amplia justificación para que México continúe reestructurando y redefiniendo sus relaciones de seguridad con Estados Unidos de manera que tengan la misma legitimidad y longevidad a ambos lados de la frontera. Irónicamente, todos los sucesos positivos desde el fin de la Guerra Fría han producido más en lugar de menos problemas sociales y de seguridad en México.

Por cinco décadas la relación estratégica especial sentó las bases y los entendimientos que facilitarían y darían legitimidad a una colaboración en materia de seguridad más concertada entre ambos países. Mientras tanto, varios sucesos en México hacen que esa cooperación sea más atractiva para amplios sectores de la población. Lo más importante es que a medida que el viejo orden político unipartidista se fue disolviendo, el temor público a sus poderes coercitivos se fue también desvaneciendo. En un ambiente cada vez más abierto y democrático, los mexicanos serán más proclives a confiar y depender de las agencias estatales de seguridad y policíacas. Los temores frente a la CIA y su capacidad para montar acciones encubiertas parecen haber desaparecido casi por completo desde el fin de la Guerra Fría, y las discusiones y revelaciones alrededor de las mismas se han desvanecido. La CIA ya no es vista tan duramente como antes y, por lo tanto, una mayor colaboración debería ser posible.

<sup>36</sup>Humberto Garza Elizondo, "Mexican-Soviet Relations", en A. Varas (ed.), *Soviet-Latin American Relations in the 1980s*, Boulder, Colorado, Westview, 1987, p. 206.

La investidura de nuevos presidentes en México y Estados Unidos en diciembre de 2000 y enero de 2001, respectivamente, en medio de intercambios crecientes de todo tipo y mayor respeto mutuo y comprensión, ofreció oportunidades sin precedente en las relaciones bilaterales. Sería lógico, por tanto, que las nuevas administraciones expandieran y modificaran la relación estratégica especial que prosperó desde mediados de los años cuarenta hasta los ochenta para convertirla en una relación estratégica especial mejorada. Los asuntos de seguridad y las amenazas comunes a México y Estados Unidos son numerosas. A nivel nacional incluyen: 1. monitoreo de las organizaciones terroristas y criminales internacionales, 2. colaboración contra el narcotráfico, 3. programas conjuntos para detener la proliferación de armas de destrucción masiva, 4. contrainteligencia, y 5. cooperación general en la ejecución de las leyes. Es más, al nivel estatal y local, la necesidad de una mayor y mejor organizada coordinación en materia de seguridad será progresivamente más urgente.

Los presidentes tendrán la oportunidad de perfeccionar una relación especial de seguridad ampliada basada en las lecciones aprendidas de los arreglos anteriores que sustancialmente se volvieron obsoletos con el fin de la Guerra Fría. Lo más importante, quizá, es que las relaciones de seguridad deberían –como la administración Kennedy deseaba en los años sesenta– ser reconocidas y confirmadas en el discurso político abierto a ambos lados de la frontera. Conforme la transparencia y la vitalidad de los procesos democráticos continúe avanzando en México, los asuntos de seguridad y la cooperación con Estados Unidos necesariamente serán debatidos en el Congreso mexicano y por el electorado. En una democracia, el encubrimiento y la negación de la colaboración en materia seguridad con Estados Unidos en que por décadas insistieron las administraciones mexicanas no tendría propósitos legítimos.

Sin embargo, esto no equivale a decir que la articulación y el ejercicio de las relaciones especiales de seguridad ampliadas serán fáciles políticamente en ninguno de los dos países. Los funcionarios estadounidenses deberán ser especialmente sensibles frente a las prioridades de seguridad interna mexicanas que son únicas o pueden entrar en conflicto con los enfoques y políticas estadounidenses dominantes. El control de pistolas y armas de bajo calibre, por ejemplo, probablemente persistirá como un asunto bilateral molesto mientras la compra y tráfico de dichas armas no sean vigorosamente controlados en Estados Unidos. El flujo ilegal de armas a través de

la frontera es una preocupación mexicana legítima a la que será difícil dar acomodo. La extradición de narcotraficantes de México a Estados Unidos continuará siendo un asunto divisivo. Sin embargo, haciendo un balance, es grande la probabilidad de que una relación especial de seguridad similar en muchos aspectos clave a la relación estratégica especial de la Guerra Fría dure indefinidamente y prevalezca a pesar de diferencias bilaterales en temas específicos.

# Temas clave

Opinión pública

## La opinión pública mexicana sobre Estados Unidos: una revisión de la tesis “vecinos distantes”

Alejandro Moreno

ROMPIENDO CON la tradición de visitar primero Canadá, el primer país que George W. Bush visitó, como Presidente de Estados Unidos, fue México. La “reunión de las botas”, como muchos analistas mexicanos la catalogaron, se llevó a cabo el 16 de febrero de 2001 en el rancho San Cristóbal del presidente Fox, sólo tres semanas después de que Bush asumió la presidencia. La decisión de Bush de visitar México primero fue muy simbólica y contribuyó a crear la percepción de que los dos amigos, ambos electos en el 2000, transformarían la relación México-Estados Unidos de una manera positiva. La victoria de Fox, la primera de un candidato postulado por un partido político distinto al PRI, le dio un marco democrático a la reunión.

Esta nueva era dio paso a una nueva después del 11 de septiembre, cuando la relación bilateral pasó a segundo plano en la agenda estadounidense. No obstante, la reunión de febrero en San Cristóbal ya había proporcionado algunos indicios de lo que podría venir después. La principal noticia de la visita no fue la de un acuerdo particular alcanzado por los dos presidentes, ni siquiera la charla sobre asuntos bilaterales que sostuvieron, sino Iraq. La decisión de visitar primero México no fue la única decisión de Bush ejecutada ese mismo día. Mientras los dos presidentes sostenían la reunión, Fox fue informado de que aviones de combate estadounidenses habían bombardeado ciertas infraestructuras iraquíes como una medida para hacer cumplir la zona de exclusión de vuelos. Iraq ensombreció la fiesta mexicana. En la conferencia de prensa, un reportero le preguntó al presidente Fox: “¿No cree usted señor, Presidente, que la decisión de su huésped de bombardear Iraq durante su visita a México es una falta de respeto?”<sup>1</sup> Los medios de comunicación mexicanos sacaron la noticia de Iraq el mismo día y el siguiente, y los analistas políticos se refirieron a ella durante la semana siguiente por lo menos, subrayando lo descortés que había sido el momento elegido para el bombardeo. “¿Por qué no se esperaron hasta mañana?”,

<sup>1</sup>Citado en Rafael Fernández de Castro, “Fox-Bush: intereses divergentes”, *Reforma* 20 de febrero de 2001.

preguntó la entonces vocera presidencial y posteriormente primera dama, Marta Sahagún,<sup>2</sup> señalando claramente la confusión y desaprobación del lado mexicano.

Esa noche, después de la partida de Bush, Fox trató de hacer algunos comentarios optimistas: "Yo percibí que realmente quiere ayudar a México", le dijo a varios colaboradores cercanos en referencia a su contraparte estadounidense.<sup>3</sup> Un par de días después, el Presidente fue más allá y calificó la reunión como "un gran éxito" durante su programa radiofónico sabatino.<sup>4</sup> Ese mismo fin de semana, una encuesta del diario *Reforma* arrojaría que el 74 por ciento de los entrevistados consideró como malo que el bombardeo en Iraq hubiera sido el mismo día de la visita de Bush a México, aunque el 67 por ciento evaluó a Bush de manera muy favorable por su visita.<sup>5</sup>

Para algunos observadores, el periodo de luna de miel en la relación bilateral no terminó hasta el 11 de septiembre de 2001. De hecho, el presidente Fox visitó Washington del 5 al 7 de septiembre de ese mismo año y según reportes "fue recibido como un héroe de la democracia y como un símbolo de la nueva era en la realidad de la política mexicana".<sup>6</sup> ¿Existe una "relación especial" en dicha realidad? Más importante aún en términos de opinión pública, ¿existe una "relación especial" en la percepción del público de dicha realidad?, ¿qué piensan los mexicanos acerca de Estados Unidos y cómo ha cambiado su percepción desde el fin de la Guerra Fría?, ¿cómo afectó el 11 de septiembre la opinión pública mexicana sobre Estados Unidos? En este capítulo se intenta contestar estas preguntas utilizando varios datos de encuestas realizadas entre 1986 y 2003. Los datos de opinión pública indican que sí existe, sin duda, la percepción de una relación "especial", y que Estados Unidos ocupa un lugar importante en el imaginario colectivo de los mexicanos. Sin embargo, existen claras asimetrías, dado que México no tiene el mismo peso en el imaginario colectivo estadounidense. Además existen varias paradojas en cómo los mexicanos piensan de Estados Unidos.

Hace 20 años Alan Riding hizo un perfil de los mexicanos en su libro *Vecinos distantes*. Muchas cosas han cambiado desde entonces. Sin embar-

<sup>2</sup>*Reforma*, 17 de febrero de 2001.

<sup>3</sup>*Idem*.

<sup>4</sup>*Reforma*, 18 de febrero de 2001.

<sup>5</sup>*Reforma*, Encuesta telefónica nacional realizada el 17-18 de febrero de 2003, n850.

<sup>6</sup>Rafael Fernández de Castro y Andrés Rozental, "El amor, la decepción y cómo aprovechar la realidad: la relación México-Estados Unidos 2000-2003", en Rafael Fernández de Castro (comp.), *En la Frontera del Imperio*, ciudad de México, Ariel, 2003.

go, algunas veces es inevitable pensar que, en ciertos momentos, se percibe la relación entre México y Estados Unidos como distante, y que las diferencias entre los dos países separados por el Río Bravo o Río Grande (dependiendo en qué lado de la frontera se encuentre uno), son bastante más grandes que las diferencias entre Estados Unidos y Gran Bretaña separados por el Atlántico. El comercio ha acercado mucho a las dos naciones vecinas pero, de manera quizá más importante, la inmigración y los lazos familiares las han interconectado aún más. La tesis de los "vecinos distantes" necesita ser revisada, pero no sólo desde la perspectiva de élite que ha dominado las ciencias sociales mexicanas por largo tiempo, incluyendo el trabajo periodístico de Riding, sino desde cómo el ciudadano ordinario y la opinión pública general ven al vecino del norte, a sus acciones y a sus consecuencias.

En este ensayo se analiza la opinión mexicana sobre Estados Unidos y se discuten los elementos usualmente conflictivos de los principios, el interés propio y la ideología que parecen influir en dichas opiniones. También se aborda la correspondencia entre la opinión pública y la opinión de la élite, particularmente en la lucha contra el terrorismo.

## DATOS

Las encuestas de opinión e investigaciones realizadas por diferentes organizaciones encuestadoras en diferentes momentos revelan la manera en que los mexicanos piensan sobre Estados Unidos. Los eventos del 11 de septiembre definitivamente definen un "antes" y "después" en la relación. Sin embargo, aunque algunas tendencias han cambiado, otras se mantienen igual. Este ensayo se enfoca a un periodo que empieza en 1986, casi al final de la Guerra Fría, y termina con los últimos datos disponibles al tiempo de escribirlo, a principios de 2004. ¿Por qué empezar en 1986? Sencillamente porque existe una encuesta nacional llevada a cabo en México donde se preguntaba a los mexicanos cuál era su visión de Estados Unidos. Esa encuesta fue realizada por el *New York Times* y la considero como un punto de referencia para los estudios de opinión pública realizados posteriormente sobre este tema. En 1989 y 1991, *Los Angeles Times* también realizó una serie de encuestas nacionales en México y otra más en 1996, conjuntamente con el periódico mexicano *Reforma*, fundado tres años antes. Desde mediados de los años noventa, *Reforma* ha hecho un seguimiento continuo de la opinión pública mexicana, incluyendo los sentimientos y actitudes hacia Estados Unidos. En los noventa, encontramos también datos de proyectos

internacionales que incluyen muestras representativas del público mexicano, como la Encuesta Mundial de Valores en 1981, 1990, 1995-1997 y 2000, el Latinobarómetro, que ha realizado encuestas anuales en varios países de América Latina desde 1995, y la encuesta "Espejo de las Américas" patrocinada por *The Wall Street Journal* en 1998.

Esta creciente colección de encuestas públicas nos ayuda a tener un retrato confiable sobre cómo los mexicanos ven a Estados Unidos en un periodo de cambios significativos. Cubre el establecimiento del TLCAN, la transformación política de México y la creciente interdependencia económica y social entre los dos países. Al examinar las tendencias derivadas de estas encuestas, uno debe ser cuidadoso en su comparación. Existen dos aspectos que debemos tomar en cuenta. Primero, el fraseo de las preguntas empleadas para el mismo tema no es siempre el mismo, dado que las encuestas fueron realizadas por diferentes organizaciones en periodos diferentes y en muchos casos sin ninguna relación. Para que las tendencias sean comparables sólo se incluyeron preguntas donde las diferencias de fraseo son poco probables de producir distorsiones significativas en las respuestas –las preguntas originales se describen cuando es necesario para que el lector juzgue por sí mismo.

Segundo, puede existir alguna inquietud sobre la representatividad de las muestras nacionales en las encuestas tomadas en diferentes momentos. Las encuestas posteriores se han beneficiado de mejores técnicas y marcos de muestreo. Esto es importante ya que el periodo aquí analizado coincide con el desarrollo de las encuestas realizadas por los medios de comunicación en México y, consecuentemente, con el desarrollo de un mejor y más apropiado muestreo. Quizá las encuestas recientes han sido capaces de representar mejor el México rural en comparación con las más tempranas, ya que muchas de las muestras nacionales de hace 10 o 15 años tenían un cierto sesgo urbano. A pesar de esto, todas las encuestas nacionales usadas en este ensayo indican en su reporte metodológico que son representativas de la población adulta mexicana y fueron realizadas cara a cara siguiendo técnicas similares y representan nuestra mejor apuesta si pretendemos hacer un seguimiento sistemático de la opinión pública durante este periodo, incluyendo los primeros años.

Salvo una previa especificación, todos los datos mostrados en las gráficas y tablas provienen de encuestas nacionales representativas hechas en persona, donde el tamaño de la muestra varía entre 1,000 y 1,500 entrevistas. A lo largo del ensayo y en una tabla, también se utilizan datos de encuestas telefónicas realizadas a nivel nacional, que ahora son más comúnmente utilizadas por los medios mexicanos en sus encuestas, aunque sólo

representen alrededor del 45 por ciento de la población adulta del país, es decir, la proporción de los mexicanos que hoy en día pueden ser localizados telefónicamente en sus hogares.

También se analizan encuestas hechas por *Reforma* en octubre y noviembre de 2001, inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre. A través de ellas se comparan las respuestas de los diputados y los senadores con las de la opinión pública general en una sola cuestión: ¿Cuál debe ser la posición de México en la lucha contra el terrorismo? Esta encuesta fue realizada a 130 diputados (de un total de 500) y a 48 senadores (de un total de 128). Los resultados están ponderados de acuerdo con el tamaño proporcional de los grupos parlamentarios en las respectivas cámaras.

#### UNA INTERDEPENDENCIA CRECIENTE

Como se mencionó anteriormente, Estados Unidos ocupa una parte importante del imaginario colectivo mexicano, antes y después del 11 de septiembre. Y existen razones importantes para ello. Una de ellas es la inmigración y otra es la relación comercial. Una extensa frontera y una larga historia nos mantienen estrechamente vinculados y agudamente divididos a la vez. Casi una quinta parte de todos los mexicanos, o personas de origen mexicano, vive en Estados Unidos, y un número creciente de mexicanos que viven en México están de alguna forma relacionados con ellos. De acuerdo con el INEGI y el Consejo Nacional de Población (Conapo), 9.9 millones de mexicanos que nacieron en el país vivían en Estados Unidos en el 2002.<sup>7</sup> Esto representa un incremento del 130 por ciento con respecto a 1994, cuando el número era de 4.3 millones. Estimaciones oficiales recientes señalan que más de un millón de mexicanos emigran a Estados Unidos cada año, aunque dos terceras partes son deportados eventualmente.<sup>8</sup> El creciente número de mexicanos en Estados Unidos ha aumentado la cantidad de dinero que mandan a sus familias en México, de cerca de 2,500 millones de dólares en 1990 a más de 12,000 millones en 2003,<sup>9</sup> un incremento del 380 por ciento en 13 años. En 2004, esa cifra rebasó los 16,000 millones de dólares.

Algunos datos de encuestas proporcionan otra forma de entender esta creciente interrelación. De acuerdo con los datos de la gráfica 1, en 2003

<sup>7</sup>*Reforma*, 26 de enero de 2004.

<sup>8</sup>*Idem*.

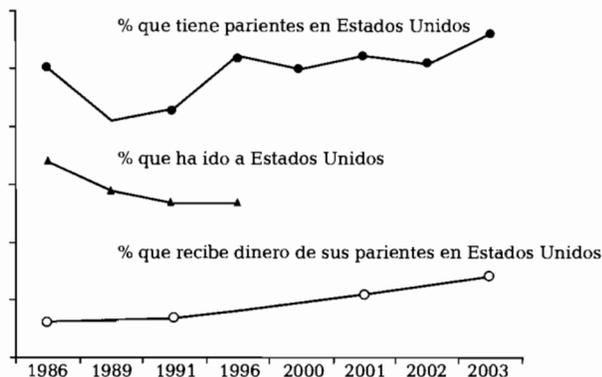
<sup>9</sup>*Idem*.

cerca del 56 por ciento de los mexicanos dijeron tener un pariente cercano viviendo en Estados Unidos. Aunque la encuesta de 1986 realizada por el *New York Times* señala que la proporción era de 50 por ciento ese año, otras encuestas indican una tendencia creciente a partir de 1989, cuando cerca del 41 por ciento de los mexicanos dijeron tener un pariente cercano viviendo en Estados Unidos. Estas proporciones son, ciertamente, altas y señalan que por lo menos uno de cada dos mexicanos está relacionado con alguien en el país vecino hoy en día. La idea de la familia extendida quizá contribuye a estos números tan altos: muchos mexicanos tienden a considerar como sus parientes a personas que no lo son realmente y a considerar parientes "cercanos" a aquellos que no lo serían para otras culturas: comadres, compadres, padrinos, primos lejanos y así sucesivamente. Cualquiera que sea el significado de "parientes", existen diferencias importantes en las opiniones y actitudes hacia los estadounidenses entre los que dicen tener parientes que viven en Estados Unidos y aquellos que no. Como se muestra más adelante con mayor detalle, los mexicanos con parientes que viven en Estados Unidos expresan un nivel mayor de apoyo hacia ese país en su lucha contra el terrorismo, que los mexicanos que no tienen parientes de ese lado de la frontera.

Un mejor indicador de estos lazos es la relación económica que muchos mexicanos tienen con sus parientes que residen en Estados Unidos. Los

GRÁFICA 1

LA INTERRELACIÓN DE LOS MEXICANOS  
CON LOS ESTADOS UNIDOS, 1986-2003  
(Porcentajes)



Fuentes: Encuesta de 1985 realizada por el *New York Times*, de 1989 y 1991 realizadas por *Los Angeles Times*. 1995 del *Latinobarómetro*; 1996 encuestas de *Los Angeles Times-Reforma*. 1998 *Wall Street Journal*, "Mirror of the Americas"; y encuestas nacionales de 2003 realizadas por *Reforma*.

datos señalados en la gráfica 1 también señalan que, en menos de 20 años, la proporción de mexicanos en México que reciben dinero de sus parientes que viven en Estados Unidos ha crecido más del doble, de un 6 por ciento en 1986 y a un 14 por ciento en 2003. Esta tendencia refleja claramente el incremento en la población y en los ingresos previamente mencionados. Esta fuente de ingreso familiar se ha convertido en las principales fuentes de divisas para el país, junto con los ingresos petroleros. En el 2000, cerca de 1.4 millones hogares se beneficiaron de los ingresos que le enviaron sus familiares desde Estados Unidos.<sup>10</sup>

En 1986 la encuesta de *The New York Times* mostraba algunas de las percepciones mexicanas en temas migratorios en la era anterior al TLCAN. Por ejemplo, existía una creencia muy extendida de que los mexicanos que iban a Estados Unidos a trabajar ocupaban puestos que los estadounidenses no querían. Cerca del 89 por ciento de los encuestados compartían esa opinión. En contraste, sólo el 10 por ciento dijo que los mexicanos que iban a trabajar al país vecino sí le quitaban puestos de trabajo a los estadounidenses. También existía una clara conciencia de las dificultades legales que implicaba ir a Estados Unidos: nueve de cada diez encuestados creían que las leyes estadounidenses restringían el número de mexicanos que podían trabajar allá. Sin embargo, cierto cinismo mexicano se refleja en el siguiente dato: cuatro de cada diez pensaba que esas leyes eran realmente cumplidas, mientras que cinco de cada diez pensaba que no. No obstante, el 75 por ciento dijo que los mexicanos que van a Estados Unidos a trabajar son deportados "muy seguido" por las autoridades que dicen que están trabajando ilegalmente. Como se señaló previamente, con estimaciones oficiales más recientes, esta percepción no estaba muy alejada de la realidad. En esa misma encuesta, cerca de una tercera parte de los encuestados dijo que había estado en Estados Unidos, aunque la principal razón no fue por motivos de trabajo: 17 por ciento fue de vacaciones, 10 por ciento a trabajar, 3 por ciento visitó a familiares o amigos, y 2 por ciento fue a estudiar. De acuerdo con la gráfica 1, el porcentaje de mexicanos que dijo que había ido a Estados Unidos disminuyó en los años posteriores, como lo evidencia la encuesta de *Los Angeles Times*, pero desafortunadamente no se cuenta con una encuesta más reciente para evaluar el patrón actual.

Algunos datos adicionales muestran otra cara de la opinión pública en el tema migratorio. En agosto de 2003, una encuesta nacional realizada por *Reforma* mostró que el 76 por ciento de los encuestados consideraba

<sup>10</sup>*Idem.*

muy importante el que México firmara un acuerdo migratorio con Estados Unidos con el fin de legalizar a los inmigrantes mexicanos en ese país. Sin embargo, un año antes, la mayoría de los mexicanos no eran muy optimistas acerca de esto, cuando otra encuesta nacional de *Reforma* mostró que sólo uno de diez encuestados pensaba que en los próximos cinco años sería posible para los mexicanos ir con mayor libertad a Estados Unidos para trabajar, dos de diez pensaba que sería posible en un periodo de seis a veinte años, y seis de cada diez consideraba que esto nunca sería posible. La pregunta se hizo después del anuncio de Bush y de Fox el 22 de marzo, de un plan que facilitaría la migración de mexicanos a Estados Unidos.

En enero de 2004, el presidente Bush propuso una serie de permisos laborales para los inmigrantes mexicanos, una propuesta que obtuvo un amplio apoyo en México de acuerdo con una encuesta telefónica nacional realizada por *Reforma* el 10 de enero de 2004: 72 por ciento de los encuestados pensó que era una buena propuesta y el 69 por ciento estuvo de acuerdo con ella. En esa misma encuesta, el 55 por ciento dijo que la propuesta de Bush significaba que la relación bilateral estaba mejorando, pero el 79 por ciento dijo que la razón por la que Bush hizo la propuesta fue para obtener el apoyo de los votantes hispanos en su proceso de reelección.<sup>11</sup>

A pesar del estatus ilegal de muchos mexicanos que van a Estados Unidos, la mayoría de los mexicanos en México (casi siete de cada diez) creen que aquellos que van a trabajar allá obtienen mejores condiciones de vida que las que tienen en México, y ocho de cada diez dicen que el dinero que mandan los mexicanos definitivamente incrementa el nivel de vida de sus familiares en México –de hecho, siete de cada diez encuestados creen que este dinero mejora las condiciones económicas del país en general.

Hablando de la economía del país, la otra cara de esta creciente interdependencia es la integración económica. ¿Cómo se sienten los mexicanos al respecto? El componente mexicano de la Encuesta Mundial de Valores incluye una serie de preguntas acerca de la integración económica en 1990, que derivó en ciertos análisis sobre cómo los valores y visiones mexicanos sobre la democracia y el mercado estaban acercándose a los de los estadounidenses y canadienses. Ronald Inglehart, Neil Nevitte y Miguel Basáñez reportaron evidencia en este sentido en su libro, *The North American Trajectory*.<sup>12</sup> En éste

<sup>11</sup>Estos resultados fueron publicados el 13 de enero, un día después de la reunión entre Fox y Bush en la Reunión de las Américas en Monterrey, México.

<sup>12</sup>Ronald Inglehart, Neil Nevitte y Miguel Basáñez, *The North American Trajectory: Cultural, Economic, and Political Ties among the United States, Canada, and México*, Nueva York, Aldine de Gruyter, 1996.

señalan que el 58 por ciento de los encuestados en 1990 dijeron que las relaciones económicas entre México y Estados Unidos deberían ser muchos más cercanas o algo más cercanas, mientras que el 29 por ciento prefería que esta relación fuera mucho más distante o algo más distante. Diez años después, el cuestionario mexicano del *World Values Survey* del año 2000 repitió la misma pregunta y encontró que el 72 por ciento favorecía relaciones económicas más estrechas y el 16 por ciento prefería unas más distantes. En otras palabras las preferencias por una relación económica cercana eran fuertes antes y después de la entrada en vigor del TLCAN, e incluso aumentaron un poco según la encuesta más reciente. ¿Por qué los mexicanos quieren una relación más cercana con su antes vecino distante? Quizá el lema utilizado en la elección estadounidense de 1992 nos da una pista si lo tomamos de manera positiva: "¡Es la economía, estúpido!"

La encuesta realizada en 1996 por *Los Angeles Times* sobre las actitudes de los mexicanos hacia Estados Unidos mostró algunos de los aspectos que más agradan a los mexicanos de Estados Unidos. Las respuestas más comunes eran "oportunidades económicas" que ofrece Estados Unidos (19 por ciento) y la riqueza de esa nación (9 por ciento), ambos indicadores de orientación económica.<sup>13</sup> Uno de los hechos indiscutibles acerca del TLCAN es que a partir de su entrada en vigor, el 1o. de enero de 1994, el comercio entre México y Estados Unidos se ha incrementado significativamente. Estados Unidos es el principal socio comercial de México y la verdad es que a la mayoría de los mexicanos les gusta que así sea. Siete de cada diez mexicanos, según una encuesta nacional realizada por *Reforma* en enero de 2001, dijo que preferiría a Estados Unidos como el principal socio comercial de México, mientras que el 11 por ciento mencionó a Brasil en una pregunta cerrada que sólo ofrecía estas dos opciones.<sup>14</sup> Incluso cuando se le compara con la Comunidad Europea o Japón, Estados Unidos se mantiene en las preferencias como el principal socio comercial.<sup>15</sup> La encuesta realizada en 1998 por el *Wall Street Journal*, "Espejo de las Américas", mostró que el 34 por ciento de los mexicanos pensaba que el país debería tener vínculos económicos y comerciales

<sup>13</sup>Es de llamar la atención que los aspectos principales que desagradan a los mexicanos sobre Estados Unidos era la "discriminación racial", sin especificar algún grupo, sino en general, ya sea a los afroamericanos o a los hispanos.

<sup>14</sup>Véase Alejandro Moreno, "Mexican Public Opinion toward NAFTA and FTAAs", en Edward J. Chambers y Peter H. Smith, *NAFTA in the New Millennium*, University of Alberta Press y UCSD, 2002.

<sup>15</sup>Alejandro Moreno, "La opinión pública latinoamericana y Estados Unidos", *Foreign Affairs en español* 2.1 (2002): 86-99.

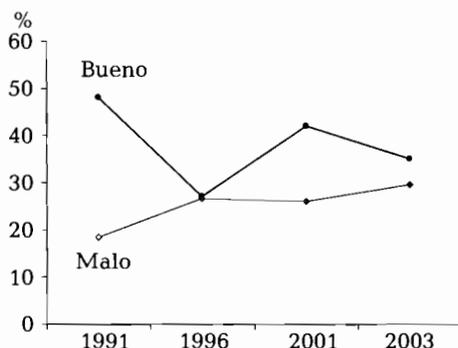
más estrechos con Estados Unidos, mientras que el 22 por ciento prefería que esos vínculos fueran con Japón, y sólo el 14 por ciento con Europa.

En los años recientes, el papel de México en la economía estadounidense también ha aumentado. Como Edward Chambers y Peter Smith señalan, "hacia el fin de siglo, Estados Unidos estaba exportando más a México que a China, Corea y Singapur en su conjunto y México desplazó a Japón como el segundo mayor socio comercial de Estados Unidos; Canadá se mantuvo en primer lugar".<sup>16</sup> Las opiniones acerca del TLCAN han sido más favorables que desfavorables tanto en México<sup>17</sup> como en Estados Unidos.<sup>18</sup> La gráfica 2 muestra las expectativas y evaluaciones mexicanas acerca del TLCAN antes y después de su entrada en vigor en 1994. En general, y con la excepción de la crisis del peso a mediados de los noventa, tanto las expectativas como la evaluación del TLCAN han sido bastante favorables. En 2001, durante el periodo de luna de miel entre Fox y la opinión pública, la proporción de evaluaciones favorables acerca del TLCAN era casi tan alta como la proporción de expectativas favorables en 1991.

GRÁFICA 2

EXPECTATIVAS Y EVALUACIONES DE LOS MEXICANOS  
HACIA EL TLCAN, 1991-2003.

"En su opinión, ¿el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre Canadá Estados Unidos y México [será/ha sido] bueno o malo?"  
(Porcentajes)



Fuentes: Encuestas nacionales de *Los Angeles Times*, 1991 y 1996, y de *Reforma*, 2001 y 2003.

<sup>16</sup>Edward J. Chambers y Peter H. Smith, *NAFTA in the New Millenium*, University of Alberta Press and UCSD, 2002.

<sup>17</sup>Moreno, "Mexican Public Opinion toward NAFTA and FTAA", *op. cit.*

<sup>18</sup>Philip S. Warf y Steven Kull, "Tepid Traders: U.S. Public Attitudes on NAFTA and Free Trade Expansion", en Edward J. Chambers y Peter H. Smith, *NAFTA in the New Millenium*, University of Alberta Press and UCSD, 2002.

Como consecuencia del TLCAN, los consumidores y trabajadores mexicanos se han familiarizado cada vez más con los productos y servicios estadounidenses, así como con las normas organizacionales y culturales. Una encuesta telefónica nacional realizada por el *Reforma* en diciembre de 2003, que investigó acerca del décimo aniversario del TLCAN, mostró que el 61 por ciento dijo que dicho acuerdo ha aumentado mucho o algo la variedad de productos a disposición de los consumidores mexicanos, y el 57 por ciento dijo que el TLCAN ha atraído mucho o algo de inversión extranjera a México. Sin embargo, la mayoría de los encuestados considera que el TLCAN ha contribuido poco o nada a la generación de más empleos, a la reducción del número de migrantes a Estados Unidos, o a mejorar los niveles de vida en México.<sup>19</sup>

En años recientes, junto con más importaciones estadounidenses, los productos chinos también han invadido al mercado mexicano. En esta misma encuesta se le preguntó a la gente qué preferían, si productos estadounidenses o chinos, el 73 por ciento de los mexicanos preferían productos estadounidenses mientras que sólo el 14 por ciento prefería productos chinos. En la encuesta había proporciones similares en las consideraciones acerca de la calidad de los productos estadounidenses *vis-a-vis* los chinos. Quizá la preferencia aplastante por productos estadounidenses refleja el sesgo socioeconómico de la encuesta telefónica, pero es significativa porque la población que tiene acceso a este servicio incluye a una buena parte de la clase media. De acuerdo con algunos trabajos previos sobre la opinión pública mexicana acerca del TLCAN, la clase media urbana mexicana es mucho más favorable al libre comercio y al TLCAN que la clase trabajadora urbana o los segmentos rurales de la sociedad mexicana.<sup>20</sup>

Hasta ahora, las opiniones sobre la migración, el TLCAN y el comercio parecen reflejar lo que los politólogos estadounidenses Donald Kinder y Lynn Sanders identifican como principios e interés propio, que son dos ingredientes fundamentales de la opinión pública, aunque frecuentemente se contradicen entre sí.<sup>21</sup> La opinión pública mexicana sobre Estados Unidos es un buen ejemplo. La soberanía y el desarrollo económico parecen tener bases de opinión contrapuestas. Como se demostrará más adelante, la opinión

<sup>19</sup>La encuesta también muestra que los mexicanos estaban divididos con respecto a si el NAFTA había contribuido a debilitar la identidad mexicana, una realidad que reporté en "Mexican Public Opinion toward NAFTA and FTAA", *op. cit.*

<sup>20</sup>Moreno, "Mexican Public Opinion toward NAFTA and FTAA", *op. cit.*

<sup>21</sup>Donald Kinder y Lynn Sanders, *Divided Color*, Chicago, Chicago University Press, 1996. Los autores también mencionan referencias grupales como un tercer ingrediente de la opinión.

pública respecto a la guerra contra el terrorismo activa claramente estos aspectos también.

#### LA PERCEPCIÓN PÚBLICA MEXICANA SOBRE ESTADOS UNIDOS

En las siguientes páginas se describen y analizan varias tendencias en la opinión pública mexicana sobre Estados Unidos, el 11 de septiembre y la guerra contra el terrorismo. Para entender la base individual de tales opiniones, se desarrolla un modelo multivariado explicativo de las opiniones sobre los estadounidenses.

En comparación con otras sociedades latinoamericanas, los mexicanos le otorgan mucho peso a Estados Unidos. La encuesta Latinobarómetro de 1995 muestra algunos ejemplos. Como lo indica la tabla 1, ocho de cada diez mexicanos pensó –acertadamente– que Estados Unidos es el principal socio comercial de su país; ninguna otra sociedad en toda Latinoamérica le otorgó ese grado de importancia comercial a Estados Unidos y la proporción de aquellos que tienen esta percepción osciló entre casi la mitad del público en Venezuela, Argentina y Brasil y, cerca de una quinta parte en Perú, Paraguay y Uruguay. También siete de diez mexicanos creen que Estados Unidos es el país que le otorga más ayuda económica a México, una percepción mucho más común que la que se registra en cualquiera de los países sudamericanos –aunque 1995 fue un año crucial para tener esta percepción y seguramente ésta se basó en el paquete económico de rescate que la administración Clinton le ofreció a México para enfrentar la crisis del peso.

La encuesta de 1995 sugiere que el público mexicano era más consciente de las acciones de Estados Unidos hacia su país que la mayoría de los latinoamericanos, con excepción de los paraguayos. Dos terceras partes de los encuestados mexicanos dijo que recientemente habían escuchado algo sobre acciones por parte de Estados Unidos hacia México. De nueva cuenta, esto refleja probablemente el paquete de rescate de Clinton. Sin embargo, el nivel de conciencia que los mexicanos tienen sobre Estados Unidos no es sólo alrededor de las acciones de dicho país hacia México, sino también de los asuntos internos estadounidenses. Una encuesta telefónica nacional del *Reforma* realizada en septiembre de 2000 mostró que uno de cada tres encuestados dijo que estaba interesado o muy interesado en la elección presidencial de Estados Unidos que tendría lugar en noviembre.<sup>22</sup> Cuando

<sup>22</sup>*Reforma*, encuesta telefónica nacional realizada el 23 de septiembre de 2000, n850.

TABLA 1  
 PERCEPCIONES LATINOAMERICANAS SOBRE ESTADOS UNIDOS, 1995:  
 LA RELACIÓN "ESPECIAL" DE MÉXICO

	<i>% que considera a EE.UU. como principal socio comercial de su país</i>	<i>% que piensa que EE.UU. provee la mayor ayuda económica a su país</i>	<i>% que ha oído recientemente de acciones de EE.UU. hacia su país</i>	<i>% que tiene una opinión favorable sobre los estadounidenses</i>	<i>% que confía en los estadounidenses</i>
México	80	69	65	49	53
Venezuela	52	44	42	50	40
Argentina	50	43	57	47	45
Brasil	47	39	41	55	47
Chile	43	40	53	61	62
Perú	20	15	55	69	53
Paraguay	20	26	73	68	70
Uruguay	18	19	44	35	37

Fuente: Encuesta Latinobarómetro 1995.

se les preguntó cuántos eran los candidatos que competían por la Presidencia, más del 80 por ciento dijo que dos, situación que muestra la gran familiaridad que se tiene con el sistema usualmente bipartidista de las elecciones estadounidenses. Aunque sólo el 15 por ciento sabía el nombre del candidato republicano, George W. Bush, y el 13 por ciento sabía el nombre del candidato demócrata, Al Gore, el 83 por ciento conocía el nombre del presidente William (Bill) Clinton.

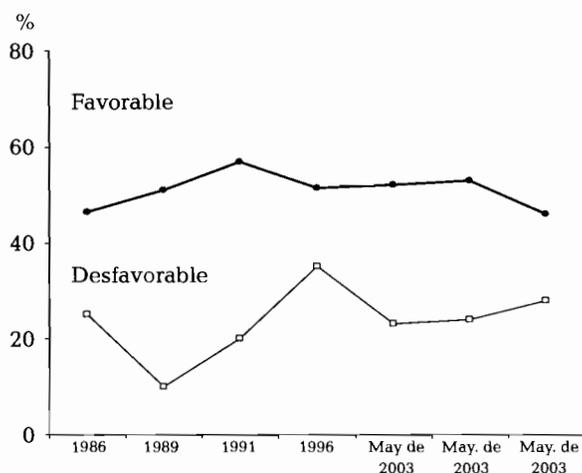
La proporción de mexicanos que tenía una opinión favorable de los estadounidenses era cerca del 53 por ciento en la encuesta de 1995, una proporción más baja en comparación con otras sociedades de Latinoamérica en ese momento. Y el nivel de confianza de los mexicanos en Estados Unidos es en promedio casi igual que el del resto de la región. Así pues, ni la opinión ni la confianza parecen corresponder a la gran importancia que los mexicanos le atribuyen a Estados Unidos. Estos y otros indicadores nos invitan a describir a la opinión pública mexicana sobre Estados Unidos como un "romance a medias".<sup>23</sup>

Precisamente, durante el periodo que va de 1986 a 2003, cerca de la mitad de los mexicanos expresaron una visión favorable sobre los estadounidenses, de acuerdo con los datos mostrados en la gráfica 3. Sin embargo,

<sup>23</sup>Moreno, "La opinión pública latinoamericana y Estados Unidos", *op. cit.*

GRÁFICA 3

LA OPINIÓN PÚBLICA MEXICANA SOBRE ESTADOS UNIDOS, 1986-2003.  
 "¿Cuál es su opinión acerca de los estadounidenses/Estados Unidos?"  
 (Porcentajes)



Fuentes: Encuestas nacionales del *New York Times*, 1986; *Los Angeles Times*, 1989 y 1991; Latinobarómetro, 1995; *Los Angeles Times-Reforma*, 1996; y *Reforma*, 2003.

las opiniones desfavorables no representan la mitad restante, sino sólo cerca de una cuarta parte, si promediamos los números del periodo completo. Es decir, las percepciones antiestadounidenses representan la mitad de las proestadounidenses que, al mismo tiempo, representan a la mitad de la población mexicana. Los funcionarios estadounidenses parecen estar conscientes de los indicadores favorables a su país entre la opinión pública mexicana, como el ex embajador Davidow señaló en su libro, refiriéndose a encuestas realizadas por la Agencia de Información de Estados Unidos (USIA, por sus siglas en inglés): "Dos terceras partes de los mexicanos generalmente tienen una buena opinión sobre Estados Unidos. Las opiniones favorables tienden a incrementarse junto con los niveles de educación, ingreso, el contacto con estadounidenses, y la proximidad geográfica de la frontera."<sup>24</sup> Dejando a un lado el hecho de que existen casi 10 puntos de diferencia entre los datos de la encuesta que el embajador Davidow menciona en su libro y los datos resul-

<sup>24</sup>Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín*, ciudad de México, Grijalbo, 2003, pp. 39-40.

tantes de las encuestas de los medios de comunicación en este periodo, diría que el análisis del embajador es preciso pero incompleto. Parecería que las percepciones favorables sobre Estados Unidos se explican sobre todo por la clase y la proximidad, como él sostiene, y como lo muestran otras encuestas. Sin embargo, como se mostrará más adelante, las orientaciones ideológicas y partidistas son factores que predicen todavía mejor la actitud mexicana hacia Estados Unidos hoy en día.

Es interesante que las opiniones favorables sobre los estadounidenses se han mantenido relativamente estables antes y después de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, con un punto máximo de 55 por ciento en 1991 y uno mínimo de 46 por ciento en 2003. Sin embargo, las percepciones desfavorables parecen ser más volátiles en general o más sensibles a las diferencias metodológicas de las distintas encuestas, pero en cualquier caso la variación en las percepciones desfavorables puede ser observada con mayor claridad en series longitudinales. Los puntos extremos en el periodo van desde un mínimo de 13 por ciento de percepción desfavorable en 1989, hasta un máximo de 35 por ciento en 1996.

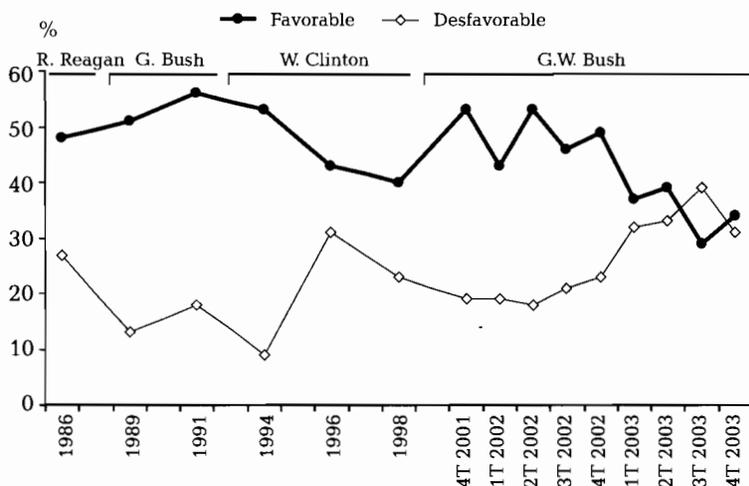
¿Por qué las percepciones desfavorables son más "caprichosas"? La cercanía de México con Estados Unidos ha contribuido a las actitudes y expectativas ambivalentes por parte de los mexicanos: aparentemente, a los mexicanos les agrada mantener cierta distancia con sus vecinos del norte, pero se quejan cuando los estadounidenses no les prestan demasiada atención. Algunos mexicanos pueden sentir cierta satisfacción en expresiones antiestadounidenses, que son comúnmente mostradas en los medios de comunicación, pero la mayoría de los mexicanos son fácilmente seducidos por el modo de vida estadounidense en ambos lados de la frontera.<sup>25</sup> El encuadre antiestadounidense está tan imbuido en el discurso público y en la cobertura mediática sobre Estados Unidos, que la mayoría de los mexicanos ni siquiera lo notan. Aun así, los mexicanos que tienen una opinión favorable sobre los estadounidenses sobrepasan a los que no en una proporción de dos a uno.

Las opiniones favorables también sobrepasan a las desfavorables cuando se trata de los presidentes estadounidenses, si promediamos los datos del periodo 1986-2003. La gráfica 4 indica esta tendencia, incluyendo opiniones sobre el presidente Reagan (al final de su administración), George Bush padre, Bill Clinton (todos ellos con encuestas esporádicas) y George W. Bush (este último con un seguimiento cuatrimestral más sistemático desde el 11

<sup>25</sup>Véase por ejemplo, la respuesta del gobernador de Nuevo México, Bill Richardson, al Informe Presidencial de George W. Bush en enero de 2004.

GRÁFICA 4

## LA OPINIÓN PÚBLICA MEXICANA ACERCA DE LOS PRESIDENTES DE ESTADOS UNIDOS, 1986-2003



Fuentes: Encuestas nacionales del *New York Times*, 1986; *Los Angeles Times*, 1989 y 1991; Belden-Ciencia Aplicada, 1994; *Los Angeles Times-RefORMa*, 1996; *Wall Street Journal "Espejo de las Américas"*, 1998; y encuestas nacionales trimestrales *RefORMa* de 2001, 2002, 2003.

de septiembre). Es claro que, desde 1986 hasta el 2002, la opinión mexicana sobre el presidente en turno de Estados Unidos ha sido mucho más favorable que desfavorable. Una excepción fue el año 1996, cuando el porcentaje favorable disminuyó en una encuesta realizada el año subsiguiente a la crisis económica mexicana. Ese año y el previo, la opinión pública mexicana fue muy crítica, dadas las circunstancias financieras que el país vivía, y las opiniones sobre el presidente Clinton no fueron una excepción a esas críticas. Sin embargo, no fue sino hasta 2003 cuando las opiniones desfavorables comenzaron a sobrepasar ligeramente a las favorables. Una posible explicación de este fenómeno es la guerra de Iraq, a la cual se opuso la mayoría de los mexicanos, como se mostrará más adelante.

Como Benjamin Page y Robert Shapiro señalan en su libro, *The Rational Public*, los cambios en las preferencias agregadas responden a ciertas causas razonables, más que a un comportamiento caprichoso.<sup>26</sup> Los datos

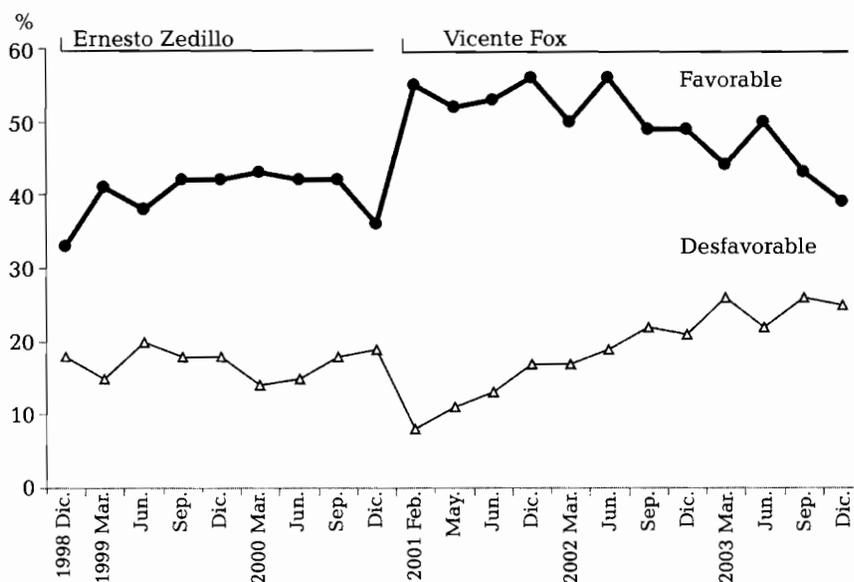
<sup>26</sup>Benjamin Page y Robert Shapiro, "The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans Policy Preferences", Chicago University Press, 1992.

mostrados en la gráfica 5 sobre cómo los mexicanos evalúan a su propio gobierno de acuerdo con cómo éste maneja la relación bilateral, pueden ilustrar esto. Las percepciones favorables, que de nueva cuenta sobrepasan a las desfavorables en una relación de dos a uno, experimentaron un incremento significativo cuando el presidente mexicano Vicente Fox tomó posesión. Esto refleja claramente lo que Fernández de Castro y Rozental denominan como el periodo de la luna de miel en la relación bilateral. No obstante, los datos también muestran una tendencia a la baja en las opiniones favorables durante los tres primeros años de la administración de Fox, tendencia que llegó a su punto más bajo no después del 11 de septiembre, sino después de que la guerra de Iraq había concluido. Las percepciones desfavorables sobre cómo el Presidente está manejando la relación bilateral han alcanzado su proporción más alta desde que *Reforma* inició el seguimiento de esta

GRÁFICA 5

LA OPINIÓN PÚBLICA MEXICANA ACERCA  
DE LA RELACIÓN BILATERAL, 1998-2003.

"¿Cuál es su opinión acerca de la forma como el Presidente [Zedillo/Fox] está manejando la relación con Estados Unidos?"  
(Porcentajes)



Fuente: *Reforma*, serie trimestral de encuestas nacionales (n1,200-1,500).

pregunta en la administración de Zedillo. Sin duda, el presidente Fox ha llegado a la relación bilateral más desfavorable en los últimos cinco años, al menos de acuerdo con la percepción pública mexicana.

Antes de que la relación entre las administraciones de Bush y Fox pasara del periodo de la luna de miel al periodo de "decepción", como Fernández de Castro y Rozental lo denominan, el principal objetivo de la diplomacia mexicana era tomar ventaja de la atención que le estaba dando Washington con el fin de alcanzar un acuerdo migratorio importante.<sup>27</sup> Sin embargo, los eventos del 11 de septiembre cambiaron sus expectativas. Fernández de Castro y Rozental señalan que "Vicente Fox no supo reaccionar ante los ataques terroristas en Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001. Esa especie de parálisis presidencial implicó un viraje en la conducta de la diplomacia mexicana hacia Estados Unidos –de proactiva y propositiva en términos de agenda, a reactiva y nacionalista".<sup>28</sup> ¿Cómo reaccionó la opinión pública mexicana a los eventos del 11 de septiembre y cómo cambió después?

La reacción de la opinión pública mexicana a los ataques terroristas fue inicialmente muy favorable a los Estados Unidos, pero tenía ciertas reservas sobre cualquier acción militar de ese país o sobre una participación militar de México. De acuerdo con una encuesta telefónica nacional hecha por *Reforma* el 29 y 30 de septiembre de 2001, el 62 por ciento de los encuestados estuvo de acuerdo en que México "debería apoyar a Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo", mientras que el 31 por ciento estaba en desacuerdo. No obstante, el porcentaje de los que estaban de acuerdo con dicho apoyo si esto implicaba una participación militar se redujo a un 23 por ciento y el desacuerdo aumentó a un 72 por ciento. Esta encuesta indica que los mexicanos estaban dispuestos a apoyar a Estados Unidos pero no desde el punto de vista militar –y el hecho es que los funcionarios estadounidenses probablemente tampoco esperaban dicho apoyo. A diferencia de la participación de Gran Bretaña en la guerra, no se esperaba que el ejército u otras agencias mexicanas participaran en ningún sentido, salvo en incrementar la seguridad en la frontera. De acuerdo con el ex embajador Davidow, un millón de personas cruzaban diariamente la frontera todos los días en 2002.<sup>29</sup>

Quizá la manera en la que los funcionarios mexicanos interpretaron la opinión pública reflejaba este temor a un desempeño militar, más que una voluntad generalizada de apoyar moralmente a Estados Unidos. El público mexicano, sin embargo, percibió las vacilaciones gubernamentales inmedia-

<sup>27</sup>Fernández de Castro y Rozental, *op. cit.*

<sup>28</sup>*Ibidem*, p. 108.

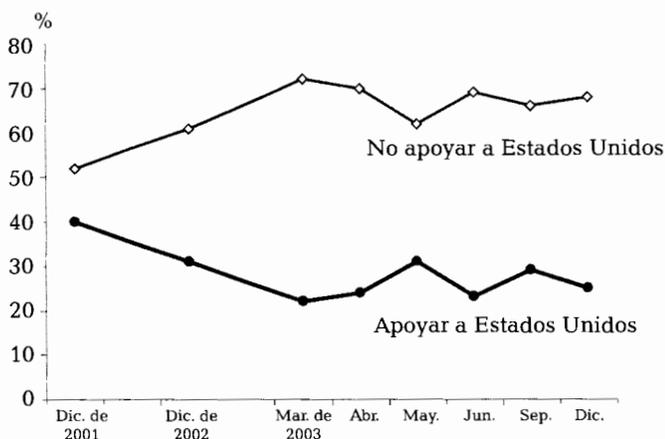
<sup>29</sup>Davidow, *op. cit.*, p. 357.

tamente después del 11 de septiembre. En la misma encuesta aludida en el párrafo anterior, 32 por ciento de los mexicanos percibió al gobierno como firme y decidido ante Estados Unidos y ante los ataques terroristas, pero el 60 por ciento pensó que el gobierno de Fox fue más bien vacilante e indeciso. Un mes después, el 26-27 de octubre, otra encuesta telefónica nacional realizada por *Reforma*, mostró que la proporción que estaba de acuerdo con apoyar a Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo cayó del 62 por ciento en el mes anterior al 55 por ciento y el desacuerdo aumentó del 31 al 37 por ciento.

Como demuestran las encuestas telefónicas, el nivel inicial de apoyo a Estados Unidos en septiembre y octubre de 2001 era del 62 y 55 por ciento, respectivamente. Cuando la encuesta nacional cuatrimestral realizada en persona del *Reforma* se publicó en diciembre de 2001 –el trabajo de campo se realizó en noviembre– aquellos que dijeron que México no debería apoyar a Estados Unidos sobrepasaron a los que estaban a favor de un apoyo. La gráfica 6 muestra que el apoyo hacia Estados Unidos continuó disminuyendo y se mantuvo debajo del 30 por ciento hasta el 2003, mientras que la falta de apoyo se incrementó y se mantuvo en un nivel entre el 60 y 70 por ciento. El incremento más significativo en esta falta de apoyo se observa en el momento en que la guerra de Iraq comenzó.

GRÁFICA 6

OPINIÓN PÚBLICA Y LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO, 2001-2003.  
 “Bajo el actual contexto internacional, ¿usted qué prefiere: que México apoye  
 o que no apoye a Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo?”  
 (Porcentajes)



Fuente: *Reforma*, serie trimestral de encuestas nacionales (n1,200-1,500).

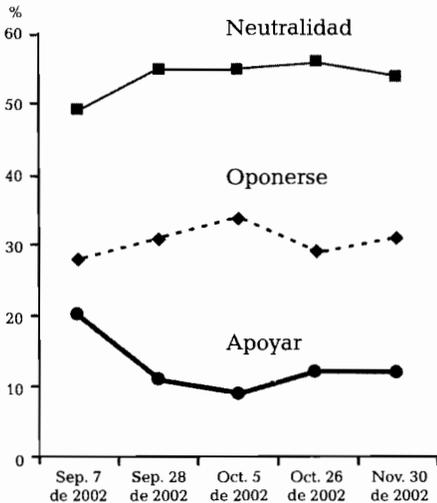
Las encuestas de seguimiento a la guerra de Iraq reflejan una opinión pública estable y definida. Como el lado izquierdo de la gráfica 7 lo indica, más de la mitad de los mexicanos prefirieron que su país guardara una posición neutral si Estados Unidos iba a la guerra contra Iraq, cerca de un tercio quería que el país se opusiera a la guerra y, y sólo una décima parte (originalmente una quinta), deseaba que el país apoyara a Estados Unidos. De acuerdo con el lado derecho de la gráfica, ocho de cada diez encuestados no estaba de acuerdo con una eventual declaración de guerra estadounidense contra Iraq, mientras que menos de una quinta parte estaba de acuerdo.

¿Cuál parece ser la base de esta oposición? Al parecer no es una cuestión de principios o simpatía hacia Iraq, ya que siete de cada diez mexicanos creyó que el presidente Saddam Hussein promovía el terrorismo, y cerca del 84 por ciento pensó que Iraq producía armas de destrucción masiva. Quizá fue más un asunto de interés propio: en enero de 2003, otra encuesta telefónica

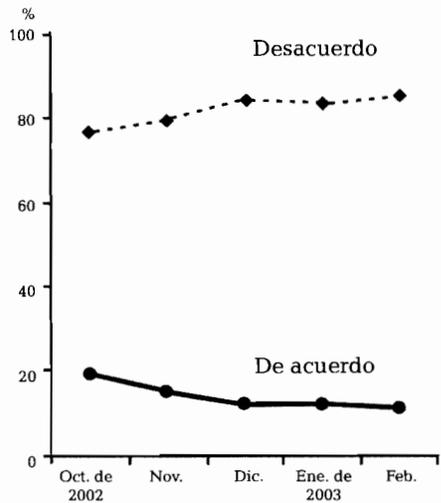
GRÁFICA 7

ACTITUD PUBLICA MEXICANA HACIA LA ACCIÓN MILITAR DE ESTADOS UNIDOS EN IRAQ

Si Estados Unidos va a una guerra contra Iraq, ¿cuál piensa que debe ser la posición de México?



¿Está o no de acuerdo en que Estados Unidos le declare la guerra a Iraq como parte de la lucha contra el terrorismo?



Fuente: *Reforma*, encuestas telefónicas nacionales, promedio n850.

nacional del *Reforma* indicó que la mitad de los encuestados pensaba que la guerra de Estados Unidos contra Iraq afectaría la economía mexicana.

Un mes después, en febrero de 2003, se realizó otra encuesta telefónica nacional donde dos terceras partes de los encuestados dijeron que México, como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, debería abstenerse en el voto en la cuestión de Iraq, mientras que el 24 por ciento prefería que se votara en contra de Estados Unidos, y cerca del 6 por ciento expresó que se debía votar a favor. Si la forma en que México votara sobre la segunda resolución —que nunca se llevó a cabo— tuviera consecuencias en la relación económica con Estados Unidos, la proporción de los que preferían votar a favor se triplicó hasta llegar a un 18 por ciento. El 17 de marzo, el presidente Bush anunció su ultimátum de 48 horas a Saddam Hussein, exhortándolo a abandonar su país. Durante las tres semanas siguientes, los mexicanos, como la mayor parte del mundo, fueron testigos del despliegue militar estadounidense en Iraq.

#### COMPARANDO LA OPINIÓN DE LA ÉLITE Y LA OPINIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO

Las reacciones al 11 de septiembre nos permiten evaluar las similitudes y diferencias entre los ciudadanos y sus representantes en el Congreso. Para este propósito, se utiliza una encuesta telefónica nacional de *Reforma* hecha a finales de septiembre de 2001, y una encuesta realizada a los legisladores, también por *Reforma*, durante octubre y noviembre de ese mismo año. En esta encuesta, 130 diputados y 48 senadores fueron entrevistados de un total de 500 y 128, respectivamente. Sus respuestas fueron ponderadas para reflejar la proporción relativa de los escaños de los respectivos grupos parlamentarios. La pregunta que se compara aquí cuestiona cuál debería ser la postura de México en la lucha contra el terrorismo. Las respuestas posibles eran "apoyo incondicional a Estados Unidos", "apoyo condicional", "neutralidad" y "oposición a cualquier acción militar". Los resultados se muestran en la tabla 2.

Las dos respuestas más comunes entre la población mexicana acerca de cuál debía ser la postura de México en la lucha contra el terrorismo fueron neutralidad y apoyo condicional (31 y 29 por ciento, respectivamente). Una proporción similar de los encuestados se dividió en los dos extremos: 17 por ciento estuvo a favor de un apoyo incondicional y un 19 por ciento se oponía a cualquier acción militar. Una interpretación general de estos datos indica que la mayoría de los mexicanos o prefería ser neutral o estaba dispuesto

TABLA 2  
 OPINIONES DEL PÚBLICO DE MASAS Y ÉLITE  
 SOBRE ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 11/09  
 ¿Cuál debiera ser la postura de México en la lucha contra  
 el terrorismo de Estados Unidos?

	<i>Público en general</i>	<i>Miembros del Congreso Cámara Baja</i>	<i>Senadores</i>
Apoyo incondicional	17	12	18
Apoyo condicional	29	46	69
Neutralidad	13	38	11
Oponerse a cualquier acción militar	19	4	2
No sabe	4	-	-

Fuentes: *Reforma*, encuesta telefónica nacional a adultos 29 de septiembre del 2001 (n850), *Reforma* encuesta a legisladores, octubre-noviembre de 2001; 130 miembros de la Cámara de Diputados, 48 senadores (resultados están cargados dependiendo del tamaño proporcional de los grupos parlamentarios).

Nota: el fraseo utilizado para el público general fue "¿Cuál debiera ser la postura de México en cuanto a las acciones posibles por parte de Estados Unidos en respuesta a los ataques terroristas?"

a apoyar a Estados Unidos pero con algunas condiciones. Ciertas minorías polarizadas estaban a favor de apoyar a Estados Unidos incondicionalmente o se oponían a sus acciones militares.

Los resultados de la encuesta realizada a los diputados no fueron tan diferentes. Se dividían entre un apoyo condicionado (46 por ciento) y una postura neutral (38 por ciento). Las posiciones extremas de un apoyo incondicional y de una oposición fueron minorías más pequeñas, pero significativas. Los diputados estaban más dispuestos que la población en general a brindar un apoyo condicional a Estados Unidos, lo cual quizá refleja el hecho de que la opinión pública siguió más al Presidente que al Congreso para definir su postura. No obstante, el gobierno perdió cierta confianza entre la opinión pública en el proceso. En febrero de 2003, el 53 por ciento de los encuestados dijo que, en lo que se refería a la lucha de Estados Unidos contra Iraq, no confiaba en que el gobierno tomara las decisiones correctas para México. En mayo de 2003, el canciller Luis Ernesto Derbez declaró que la guerra contra el terrorismo era más importante para México que el llegar a establecer un acuerdo migratorio con Estados Unidos: el 62 por ciento de los encuestados por teléfono consideró esta declaración como equivocada y desafortunada.

Los senadores que, a diferencia de los diputados, están involucrados directamente en cuestiones de política exterior, tuvieron un mayor consenso en su percepción sobre la guerra contra el terrorismo: siete de cada diez senadores creyeron que la postura de México debía ser la de un apoyo condicional a Estados Unidos y dos de diez favorecían el apoyo incondicional. Sólo el 11 por ciento de ellos prefería la neutralidad y sólo el 2 por ciento, esto es un senador, se opuso a la acción militar estadounidense. El apoyo condicional era, por mucho, la respuesta más común entre los senadores, así como la más significativa entre los diputados, y representaba una tercera parte de la opinión pública. Dadas estas posturas, ¿por qué el gobierno mexicano no siguió ese camino? Parecía que el tema migratorio era un ejemplo perfecto de la condición para el apoyo en esos momentos.

#### FACTORES PREDICTIVOS DE LAS OPINIONES PRO Y ANTIESTADOUNIDENSES

En este último apartado se desarrolla un modelo multivariado para explicar las opiniones mexicanas sobre Estados Unidos, con el fin de entender las determinantes de una y otra opinión –ya sea favorable, neutral o desfavorable. Este modelo usa una encuesta nacional hecha en persona por *Reforma* en noviembre de 2003. La variable dependiente toma tres valores: opinión favorable, desfavorable y neutral hacia Estados Unidos. Se empleó un modelo de regresión logística multinomial con las opiniones favorables como la categoría de base para la comparación estadística. El modelo incluye variables sociodemográficas, como sexo, edad, educación, si el encuestado vive en un estado fronterizo con Estados Unidos, y si el encuestado tiene parientes que viven en Estados Unidos. Las expectativas iniciales para estas variables son las siguientes: la edad debe estar relacionada negativamente con las opiniones favorables (entre mayor sea el individuo, menor será la opinión favorable, basado en la idea de que los jóvenes mexicanos están más expuestos a la forma de vida estadounidense que los adultos mexicanos de mayor edad). Educación, estado fronterizo y parientes deben estar positivamente relacionados con las opiniones favorables, y no se tiene una expectativa teórica en particular para las diferencias de género en este tema.

Una segunda serie de variables independientes incluye la orientación ideológica representada por la autodefinición en términos de una escala de izquierda-derecha, de las actitudes hacia el libre comercio y las valoracio-

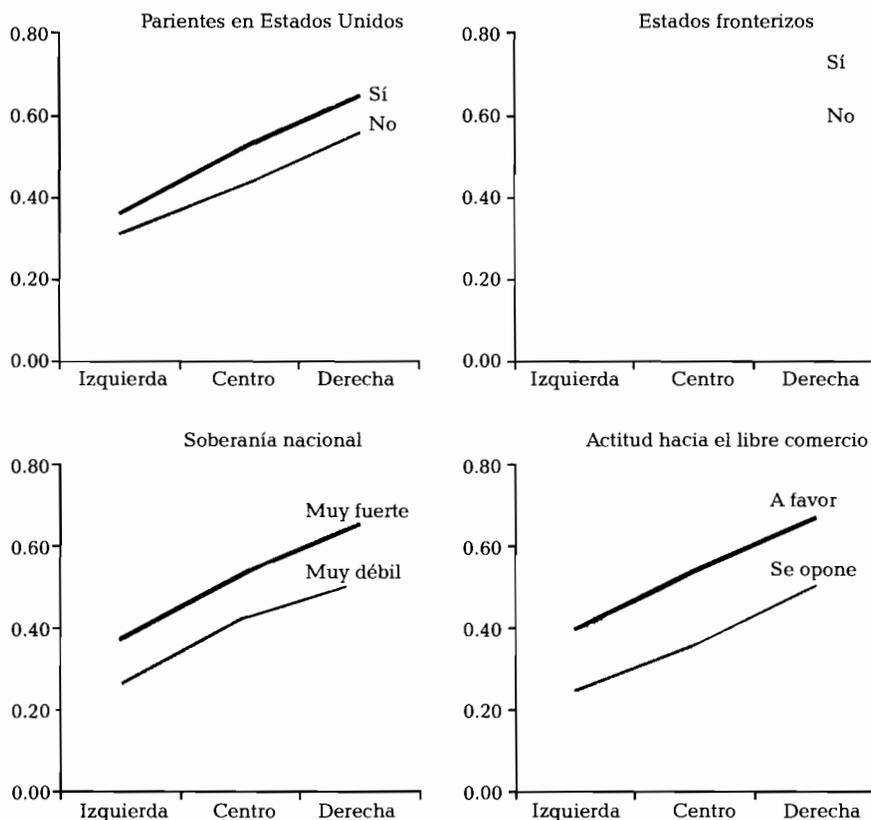
nes acerca de la soberanía nacional de México. Las expectativas son como sigue: la postura proestadounidense debe ser mayor entre los individuos con orientación derechista que entre los de izquierda, entre los de orientación prolibre comercio que entre los antilibre comercio, y entre aquellos que perciben que la soberanía nacional es fuerte que entre los que piensan que es débil. Un tercer grupo de variables incluye las orientaciones partidistas, con los que se identifican con el PRI, PAN y PRD contra los que son independientes como categoría de base. Las expectativas son que los que se identifican con el PAN son mayormente proestadounidenses (basado tanto en la historia del partido como en el nivel socioeconómico relativamente más alto de los panistas), los que se identifican con el PRD son principalmente antiestadounidenses y los que se identifican con el PRI son ambivalentes.

Los resultados del modelo multivariado se muestran en la tabla 3. Este modelo es relativamente débil para predecir respuestas (cerca del 62 por ciento únicamente), pero es estadísticamente significativo y las variables teóricamente importantes también son significativas. Para el propósito de este capítulo, se presentan algunos de los resultados más importantes de este modelo en forma gráfica, pero primero una breve nota relativa a los coeficientes de regresión. Como se esperaba, las opiniones proestadounidenses –al contrario que las antiestadounidenses– son mucho más probables entre los jóvenes mexicanos, entre los encuestados que viven en los estados fronterizos, entre los que tienen parientes en Estados Unidos y entre los hombres (más que entre las mujeres). La educación no es estadísticamente relevante para explicar esta diferencia en la opinión. La militancia partidista es poco significativa para explicar las opiniones sobre Estados Unidos (con excepción del proamericanismo entre los que se identifican con el PAN), pero las variables ideológicas son, por mucho, las determinantes más importantes del pro y antiamericanismo. Las opiniones favorables hacia Estados Unidos se incrementan conforme nos movemos de los políticamente de izquierda a los de derecha, así como de los anti- a los prolibre comercio. También, aquellos que creen que la soberanía nacional de México es fuerte tienen posiciones más favorables hacia los estadounidenses, mientras que los que la consideran débil son más desfavorables hacia ellos. Estos resultados demuestran que los que tienen una valoración negativa de la soberanía están fuertemente relacionados con el antiamericanismo y estos sentimientos tienen bases ideológicas muy fuertes.

Veamos la gráfica 8. En esta gráfica hay cuatro subdivisiones que muestran, basándose en probabilidades estimadas derivadas del modelo multivariado, cómo las visiones proestadounidense aumentan conforme uno se

GRÁFICA 8

OPINIONES FAVORABLES PREDICADAS SOBRE ESTADOS UNIDOS  
(Estimadas de un modelo logístico multinomial)



Nota: las categorías izquierda, centro y derecha se refieren a la autoubicación ideológica de los entrevistados; el eje vertical se refiere a la probabilidad de expresar una actitud favorable hacia Estados Unidos.

Fuente: *Reforma*, encuesta nacional, noviembre de 2003. Cálculos del autor.

mueve de la izquierda a la derecha cuando los encuestados se autodefinen en cuanto a su ideología.<sup>30</sup> Cada gráfica también proporciona información adicional de otras variables. Por ejemplo, la gráfica del lado superior izquierdo muestra una diferencia significativa entre los que tienen parientes

<sup>30</sup>En la encuesta se utilizó una escala del 0 al 10, donde el 0 significa izquierda y 10 la derecha. Para la gráfica se reagrupó esta variable en sólo tres categorías: izquierda, centro y derecha.

en Estados Unidos (más favorables hacia Estados Unidos) y los que no (menos favorables). La gráfica del lado superior derecho muestra que la diferencia derivada de vivir en un estado fronterizo es aún más significativa, así como la diferencia generada por su valoración de la soberanía (lado inferior izquierdo). No obstante, la diferencia más significativa observada se registra alrededor de las actitudes favorables o desfavorables en torno al libre comercio (lado inferior derecho). Esta última variable, combinada con las orientaciones ideológicas de izquierda-derecha, sugiere que existe una fuerte división. Si esto tiene algún peso político en el voto es algo por estudiar. Pero por ahora se puede decir con confianza que, en lugar de estar basadas en la clase, la proximidad o una combinación de éstas, las opiniones pro y antiestadounidenses en México tienen una fuerte base ideológica. La ideología del mexicano importa cuando se trata de expresar una opinión sobre Estados Unidos.

En su libro *The Nature and Origins of Mass Opinion*, John Zaller sostiene que las opiniones son un matrimonio entre información y predisposición.<sup>31</sup> El análisis en este capítulo demuestra que, además de cualquier elemento cognitivo o de información que la opinión mexicana pudiera tener sobre Estados Unidos, es claro que las orientaciones izquierda-derecha explican de forma significativa las percepciones pro y antiestadounidenses. Éstas representan predisposiciones con efectos importantes. La pregunta pendiente para otra investigación es si la ideología y el americanismo combinados (las percepciones antiestadounidenses de la izquierda contra las proestadounidenses de la derecha), representan una división potencial en la opinión pública mexicana y en su forma de votar. Por ejemplo, el 52 por ciento de los derechistas dicen que están satisfechos con la forma en que la democracia mexicana está funcionando, una proporción que decrece al 28 por ciento entre los antiestadounidenses de izquierda. Los primeros tienen mayores probabilidades de votar por el PAN en una elección nacional, mientras que los segundos tienen mayores probabilidades de hacerlo por el PRD. El PRI aparece como una opción de centro. Las orientaciones ideológicas también explican significativamente la diferencia entre las opiniones favorables y neutrales sobre Estados Unidos. En este caso, el hecho de tener parientes que viven en Estados Unidos aumenta en importancia, ya que estas personas tienen una percepción más favorable. En suma, la opinión pública mexicana acerca de Estados Unidos tiene un fuerte componente ideológi-

<sup>31</sup>John Zaller, *The nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge University Press, 1992.

co. Se caracteriza en sus posiciones más polarizadas por una izquierda que rechaza el libre comercio y que tiende a expresar opiniones desfavorables acerca de Estados Unidos, y por una derecha partidaria del libre comercio que es mucho más inclinada a favorecer en sus opiniones al vecino país del norte.

### CONCLUSIÓN

La opinión pública mexicana sobre Estados Unidos es ambivalente en muchos aspectos y paradójica en otros, pero las encuestas realizadas durante las dos últimas décadas señalan que las opiniones favorables sobrepasan a las desfavorables en una proporción de dos a uno, con la mayoría de los mexicanos del lado favorable del periodo que va de 1986 a 2003. Las evaluaciones del TLCAN también son favorables, pero representan sólo una pluralidad de mexicanos, no una mayoría. Los mexicanos parecen estar relativamente conscientes de los asuntos de Estados Unidos, y le atribuyen un papel significativo en la realidad mexicana, especialmente en términos económicos. Los mexicanos prefieren una asociación con los estadounidenses más que con cualquier otro país y también prefieren los productos estadounidenses más que los de cualquier otra nacionalidad. Aún así, existen visiones pro y antiestadounidenses importantes en la sociedad mexicana. Un análisis multivariado muestra que las percepciones pro y antiestadounidenses están asociadas fuertemente con orientaciones ideológicas de izquierda-derecha y estas dos variables combinadas definen una dimensión política significativa en la política mexicana, un eje que va del proamericanismo de la derecha al antiamericanismo de la izquierda.

A primera vista, la opinión pública mexicana acerca de temas de política exterior en general y, sobre Estados Unidos en particular, parece estar guiada por principios. La soberanía y el nacionalismo son armas retóricas comunes en el discurso político y usualmente son bien recibidas entre la población. No obstante, una visión más detallada sobre las percepciones y las preferencias revela que el público mexicano también se guía por el interés propio. Los politólogos estadounidenses Donald Kinder y Lynn Sanders sostienen convincentemente que los principios y el interés propio son dos ingredientes fundamentales de la opinión pública, aunque con frecuencia se contradicen.<sup>32</sup> La opinión pública mexicana sobre Estados Unidos es un

<sup>32</sup>Kinder y Sanders, *op. cit.*

buen ejemplo. Uno puede argumentar que la respuesta del gobierno a los eventos del 11 de septiembre estaba cargada de principios, pero era débil en intereses. Si esto es así, ¿significa que las élites políticas mexicanas estaban al tanto de los principios fundamentales expresados en las encuestas de opinión pública, pero ignoraron los intereses materiales concretos? Aún más, ¿interpretaron correctamente a la opinión pública?

Las encuestas realizadas inmediatamente después del 11 de septiembre mostraron que la mayoría de los mexicanos sentía simpatía hacia Estados Unidos y también estaban dispuestos a apoyarlos en la lucha contra el terrorismo; pero la opinión pública se volvió cada vez más renuente a apoyar a dicho país en la lucha contra el terrorismo y reiteradamente expresó una firme preferencia por la neutralidad. Sin embargo, el compromiso con la neutralidad disminuyó y un apoyo más abierto a Estados Unidos aumentó cuando la gente ponderó los posibles costos y beneficios de mantener una posición neutral.<sup>33</sup> De la misma manera, expresiones de antiamericanismo son encontradas fácilmente entre la población mexicana, pero la gran mayoría de los mexicanos perciben la relación con Estados Unidos como la más benéfica para el país: los mexicanos claramente prefieren a Estados Unidos como su principal socio comercial en comparación con cualquier otro país.<sup>34</sup> Los mexicanos no sólo perciben a Estados Unidos como el país más importante para ellos, sino que lo prefieren en sí mismo. Como se ha mostrado en este artículo, quizá el aspecto más importante que define la percepción mexicana acerca de Estados Unidos es la ideología; no la clase, ni los principios, sino la ideología.

Con su sentido de cercanía a Estados Unidos, los mexicanos todavía perciben una aguda división entre ellos y sus vecinos del norte, haciendo más difícil concebir una comunidad de América del Norte con sus contrapartes estadounidenses, a pesar de la existencia de una asociación norteamericana (TLCAN). Los mexicanos, como la mayoría de los latinoamericanos, sienten una mayor estima hacia Estados Unidos que hacia Europa y las opiniones sobre esa nación han sido más favorables que desfavorables durante estas dos últimas décadas; aún así, los datos comparativos revelan que existe una importante diferencia de valores entre mexicanos y estadounidenses en áreas como la familia, el trabajo, el papel de la mujer, la confianza, y el deseo de conocerse unos a otros un poco más.<sup>35</sup> En lugar de un sentido de comunidad que evoque un concepto de "nosotros" a nivel subcontinental, existe una división entre "ellos" y "nosotros". Hasta donde se sabe, no se

<sup>33</sup>Moreno, "La opinión pública latinoamericana y Estados Unidos", *op. cit.*

<sup>34</sup>Moreno, "Mexican Public Opinion toward NAFTA and FTAA", *op. cit.*

<sup>35</sup>Moreno, "La opinión pública latinoamericana y Estados Unidos", *op. cit.*

realizó una encuesta en México en la que se les preguntara a los mexicanos qué tanto se identificaron o qué tanto se sintieron incluidos en el lado estadounidense a raíz de la frase del presidente Bush "con nosotros o contra nosotros". Ésta parece ser una opinión pública de términos medios y, más que un "vecino distante", una sociedad con un "romance a medias".

TABLA 3

OPINIONES INDIVIDUALES SOBRE ESTADOS UNIDOS EN 2003:  
UN MODELO DE EXPLICACIÓN BASADO EN ESTIMACIONES  
LOGÍSTICAS MULTINOMINALES

	<i>Desfavorable/Favorable</i>				<i>Neutral/Favorable</i>			
	<i>B</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Wald</i>	<i>Sig.</i>	<i>B</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Wald</i>	<i>Sig.</i>
Intercept	1.816	0.504	12.967	0.000	0.185	0.598	0.096	0.757
<i>Sociodemográficas</i>								
Sexo (mujer1)	0.354	0.149	5.679	0.017	0.087	0.175	0.245	0.620
Edad	0.204	0.017	3.630	0.057	0.095	0.126	0.569	0.451
Educación	0.142	0.103	1.905	0.168	0.086	0.122	0.505	0.477
Estado fronterizo	-0.561	0.220	6.500	0.011	-0.115	0.230	0.249	0.618
Con parientes en EE.UU.	-0.282	0.150	3.538	0.060	-0.471	0.175	7.246	0.007
<i>Orientaciones Ideológicas</i>								
Autoclasf. Izq-der.	-0.568	0.105	29.265	0.000	-0.342	0.125	7.471	0.006
Actitud hacia libre comercio	-0.377	0.085	19.649	0.000	-0.195	0.104	3.538	0.060
Valoración de la soberanía nacional	-0.190	0.067	8.107	0.004	0.045	0.079	0.326	0.568
<i>Identificación partidista</i>								
PAN	-0.528	0.208	6.452	0.011	-0.482	0.235	4.226	0.040
PRI	-0.270	0.200	1.817	0.178	-0.397	0.237	2.810	0.094
PRD	0.046	0.216	0.046	0.831	-0.199	0.268	0.553	0.457
-2 Log likelihood	1862.34							
Chi-Square	128.98							
Significance	.000							
Pseudo R-square								
Nagelkerke	132							
% Correctly predicted	61.5							

Fuente: Encuesta nacional de *Reforma*, n1,513. Cálculos del autor.

## Percepciones públicas sobre Estados Unidos en Gran Bretaña: el estatus de la "relación especial" después del 11 de septiembre\*

James McCormick

EN EL PERIODO posterior al 11 de septiembre y a través del proceso de toma de decisiones que llevó a la guerra contra Iraq, la estrecha asociación entre Gran Bretaña y Estados Unidos ilustró la existencia de la "relación especial" de una manera poco vista desde que este concepto hizo su incursión en el léxico diplomático. En efecto, el presidente George W. Bush y el primer ministro Tony Blair fueron muy lejos en la demostración de este vínculo. Inmediatamente después del 11 de septiembre, por ejemplo, Blair cruzó sin demora el Atlántico para estar presente cuando el presidente Bush se dirigió al Congreso y a los ciudadanos estadounidenses el 20 de septiembre de 2001. Bush hizo un reconocimiento a Blair, declarando que "Estados Unidos no tiene amigo más verdadero que Gran Bretaña", y añadió calurosamente, "gracias por venir, amigo".<sup>1</sup> Después de la guerra en Iraq, Blair fue premiado con la Medalla de Oro del Congreso en julio del 2003, y en su discurso de agradecimiento señaló que "a través de los tiempos difíciles que se han suscitado a partir del 11 de septiembre..., nosotros hemos sido aliados y amigos".<sup>2</sup> Unos meses después, Bush fue invitado a realizar una visita de Estado a Gran Bretaña y a su regreso, declaró: "Tenemos una relación especial con Gran Bretaña que ha sido reafirmada en los últimos tres días."<sup>3</sup>

A la luz de estos eventos resulta conveniente reconsiderar el estatus de la "relación especial" entre Gran Bretaña y Estados Unidos y evaluar si existe un respaldo sustancial a dicho concepto entre la población británica. En un análisis realizado hace una década (después de la guerra del Golfo), Jorgen Rasmussen y yo no encontramos elementos para describir la relación

\*Traducido del inglés por Rodolfo Córdova.

<sup>1</sup>George W. Bush, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, 20 de septiembre de 2001. En línea. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>. Internet.

<sup>2</sup>"WorldNetDaily". *Discurso de Tony Blair al Congreso*, 18 de julio de 2003. En línea. [http://www.worldnetdaily.com/new/article.asp?ARTICLE\\_ID33635](http://www.worldnetdaily.com/new/article.asp?ARTICLE_ID33635). Internet.

<sup>3</sup>"Bush Says Britain Trip Reaffirmed «Special Relationship»", *France Press*, 22 de noviembre de 2003.

anglo-americana como "especial" –por lo menos medida a través de los ojos de la población británica.<sup>4</sup> La pregunta entonces es si los eventos acaecidos en años subsecuentes –el fin de la Guerra Fría, la tragedia del 11 de septiembre y la guerra de Iraq del 2003– han alterado dicha conclusión. En este ensayo examino esta cuestión.

El objetivo fundamental de este ensayo es evaluar si la población británica percibe la relación con Estados Unidos como "especial", después de la Guerra Fría y después del 11 de septiembre. Con el propósito de apreciar si la relación bilateral tiene bases firmes me enfoco principalmente en la relación entre ambos países en el nivel de masas. En este sentido, no me interesa observar las respuestas de los líderes británicos y estadounidenses a eventos específicos, sino más bien cómo el público general del Reino Unido percibe a los estadounidenses y a su gobierno en el presente y a través del tiempo. Para poner en contexto la percepción del público británico sobre Estados Unidos, en el ensayo se incluyen datos acerca de la opinión pública en otros países; asimismo, se aporta información sobre cómo se percibe a los británicos en Estados Unidos, con el propósito de establecer si la relación es verdaderamente recíproca.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se revisan los orígenes y los diversos significados del concepto "relación especial". En segundo lugar, se explica por qué es más apropiado evaluar la noción de "relación especial" en el nivel de masas que en otros niveles de análisis. En tercer lugar, que constituye la parte medular de este capítulo, se delinea la percepción de la población británica sobre los estadounidenses y sobre Estados Unidos a lo largo de tres dimensiones: el sentimiento de cercanía con los estadounidenses y con Estados Unidos (es decir, el nivel de afinidad entre ambas sociedades); el nivel de interés y lazos con Estados Unidos en comparación con otros países y regiones (es decir, la importancia comparativa de Estados Unidos para los británicos); el nivel de confianza en el liderazgo y las políticas estadounidenses (es decir, la evaluación que los británicos hacen de Estados Unidos). Por último, concluyo evaluando el estado actual de la relación hoy en día y sus perspectivas a futuro.

<sup>4</sup>Jorgen Rasmussen y James M. McCormick, "British Mass Perceptions of the Anglo-American Special Relationship", *Political Science Quarterly*, 108 (otoño de 1993): 515-541.

## LA RELACIÓN ESPECIAL: ORÍGENES Y SIGNIFICADOS

La noción de la relación especial entre Estados Unidos y Gran Bretaña es de cosecha reciente y se remonta a la colaboración entre ambos países durante la Segunda Guerra Mundial. John Dumbrell ubica su primer uso en un comunicado privado del primer ministro Winston Churchill en 1943.<sup>5</sup> Sin embargo, el *Oxford English Dictionary* apunta que la primera vez que se utilizó el concepto públicamente fue en un discurso del primer ministro en la Casa de los Comunes en noviembre de 1945.<sup>6</sup> En suelo norteamericano, Churchill utilizó esta frase unos meses después en su famoso discurso sobre la "cortina de hierro" en el Colegio Westminster de Fulton, Missouri, donde expresó con mayor claridad el significado del concepto. En dicha ocasión Churchill habló sobre la necesidad de "la asociación fraternal entre los pueblos de habla inglesa" con el fin de combatir la tiranía y la guerra, y hacer de la organización mundial (la ONU) una institución políticamente relevante. Y agregó, "esto significa una relación especial entre la Commonwealth y Estados Unidos".<sup>7</sup> Basándose en las tradiciones comunes entre ambos países, Churchill invocó una política de cooperación estrecha entre Estados Unidos y Gran Bretaña como una forma de administrar el mundo de la posguerra. Otros autores han señalado que la "relación especial" era algo más que esto: permitiría a Gran Bretaña tener cierta influencia en el proceso de toma de decisiones estadounidense y con ello retendría cierta influencia en la política global, aun cuando su imperio se estuviera colapsando y su papel en el sistema internacional estuviera cambiando.

LA RELACIÓN ESPECIAL COMO PROCESO POLÍTICO  
Y COMO RESULTADO POLÍTICO

Numerosos análisis señalan que la manera adecuada de evaluar la relación especial es a través de su impacto en el proceso político de toma de decisiones y en la convergencia entre las políticas de ambos países. Ejemplos recientes transmiten bien el significado de lo anterior. Considérese la decisión del primer ministro Blair de buscar un acercamiento primero con el

<sup>5</sup>Citado en John Dumbrell, *A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After*, Nueva York, St. Martin's Press, LLC, 2001, p. 7.

<sup>6</sup>Rasmussen y McCormick, *op. cit.*, p. 516.

<sup>7</sup>Robert Rhodes James (ed.), *Winston S. Churchill, His Complete Speeches 1897-1963*, vol. VII: 1943-1949, Nueva York, Chelsea House Publishers, 1974, p. 7289.

presidente Clinton y después con el presidente Bush en el mundo de la Posguerra Fría y post 11 de septiembre y el impacto de Blair en el proceso de toma de decisiones y en las políticas estadounidenses. De acuerdo con varias versiones, Blair fue decisivo para convencer a la administración Bush de ir a la ONU y obtener una resolución del Consejo de Seguridad acerca de Iraq (Resolución 1441) en el otoño de 2002. Fue igualmente decisivo en inducir a Bush a buscar por lo menos la posibilidad de una segunda resolución en los primeros meses del 2003 y, probablemente, en empujar a la administración Bush a retomar "la hoja de ruta para la paz" en Medio Oriente. Un analista lo explica de la siguiente manera: "El firme apoyo de Blair a la política de Estados Unidos le dio suficiente credibilidad frente al presidente Bush por lo que Estados Unidos estuvo dispuesto a aceptar su insistencia de obtener la aprobación de la ONU por algún tiempo."<sup>8</sup> Con la administración Clinton y la política hacia Kosovo, Blair y el gobierno británico fueron igualmente influyentes. En opinión de otro analista: "El entusiasmo de Blair parecía ir mucho más allá que el del presidente estadounidense" sobre las acciones en Kosovo.<sup>9</sup> Blair no solamente apoyó la campaña aérea contra los serbios, sino que también favoreció el uso de tropas terrestres. Podría decirse que su determinación no sólo "puso en evidencia la ambivalencia de Clinton"<sup>10</sup> sobre las acciones en Kosovo sino que, probablemente, fue en parte responsable de fortalecer la determinación del Presidente. Así pues, parecería que en las dos administraciones recientes la relación especial ha permitido a Gran Bretaña tener un impacto en el proceso de toma de decisiones estadounidense.

Sin embargo, otros han cuestionado la dirección de la relación causal en este proceso. Es decir, sostienen que el presidente Bush y su administración han influido en el proceso de toma de decisiones de Blair y de Gran Bretaña y no a la inversa. Como resultado, el margen de maniobra de Blair en el proceso de toma de decisiones se vio considerablemente restringido, en la opinión de sus detractores éste se convirtió en el "perrito faldero" de Bush y la "relación especial" difícilmente tendría algo de especial. Desde esta perspectiva, en una relación de poder asimétrica es más probable que la dirección causal de la influencia ocurra desde el más poderoso hacia el menos poderoso, como el caso anglo-americano demuestra. Así pues, difícilmente se puede decir que la relación especial se manifiesta en el proceso de toma

<sup>8</sup>Kramer, "Blair's Britain After Iraq", p. 99.

<sup>9</sup>Dumbrell, *op. cit.*, p. 122.

<sup>10</sup>*Idem.*

de decisiones, excepto en el sentido más general, y también es difícil caracterizarla como una asociación igualitaria entre dos países.

Una manera alternativa de evaluar la relación especial es determinar si existen expectativas políticas similares y congruencia entre las políticas llevadas a la práctica por ambos países. Richard Hodder-Williams señala que, cuando las relaciones son especiales, "parecen no requerir palabras, ni recordatorios, ni presiones por parte de los socios para operar en armonía".<sup>11</sup> En cambio, las expectativas mutuas abundan y guían la relación. En el caso anglo-americano, las tres principales expectativas son: una expectativa de acuerdo político, una expectativa de información compartida y una expectativa de amistad entre las dos naciones. Utilizando este marco y examinando cada una de estas expectativas, Hodder-Williams procede a evaluar la relación especial bajo la administración de Clinton y de Blair específicamente. Este autor llega a varias conclusiones importantes. Primero, la relación especial no debe ser conceptualizada como una dicotomía –existe o no existe. En cambio, es "una suma de varias partes que cambia constantemente, caracterizadas –para hacerla especial– por un alto nivel de congruencia entre Estados Unidos y Gran Bretaña a través de tres dimensiones". Es decir, la relación debe ser evaluada por el grado de congruencia a través de las tres dimensiones. Segundo, y a pesar del torrente de escritos sobre el fin de la relación especial después de la Guerra Fría, Hodder-Williams señala que la relación entre Clinton y Blair es una especial "relación especial". Tercero y fundamental, concluye que "todavía existe una lógica para esta relación en el nivel político, redes institucionalizadas en el nivel de información, y patrones y afinidades culturales en el nivel personal". En este sentido, "lo especial seguirá existiendo por un tiempo y sobrevivirá a Blair".<sup>12</sup>

#### LAS DIFERENTES FUENTES DE LA RELACIÓN ESPECIAL

Hasta ahora este ensayo ha buscado el significado de la relación especial enfocándose en las *consecuencias* de esa relación –ya sea por su impacto en el proceso político o por la congruencia existente entre las políticas resultantes–, pero un número considerable de analistas se han enfocado en

<sup>11</sup>Richard Hodder-Williams, "Reforging the «Special Relationship»: Blair, Clinton, and Foreign Policy", en Richard Little y Mark Wickham-Jones (eds.), *New Labour's Foreign Policy: A New Moral Crusade?*, Manchester, Manchester University Press, 2000, pp. 234-250. El párrafo citado está en la página 236.

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 249.

las *fuentes* de esa relación especial para dotarla de significado. A través de los años se han utilizado tres niveles de análisis para identificar las razones u orígenes de esta relación especial. El primero evalúa las características culturales, lingüísticas y demográficas que vinculan a las dos sociedades. El segundo subraya los esfuerzos de colaboración estrecha entre las élites gobernantes que buscan una cooperación política entre los dos países. El tercero se enfoca en la calidad de la relación en función de los vínculos personales entre los presidentes estadounidenses y los primeros ministros británicos en los últimos 50 o 60 años.

El trabajo clásico de Bruce Russett en el que evalúa el vínculo anglo-americano en los comienzos de la segunda mitad del siglo xx es un buen ejemplo de la aplicación del primer nivel de análisis.<sup>13</sup> Este trabajo analiza un amplio rango de vínculos tanto en el nivel de la élite, como en el de las masas. El autor observó que mientras los lazos entre las élites mejoraban con el paso del tiempo, "el declive en la aprobación de las masas es particularmente inquietante... Amenaza con obstaculizar las respuestas mutuas incluso en momentos de crisis".<sup>14</sup> Otra evaluación en la misma línea, realizada dos décadas después, encontró también un creciente distanciamiento entre los públicos británico y estadounidense y señaló que esto tenía implicaciones preocupantes para la relación entre ambos países.<sup>15</sup>

En el segundo nivel de análisis, Michael Howard observa que muchos trabajos evalúan la relación especial a través de estudiar los vínculos entre las élites debido a que la cooperación entre los funcionarios gubernamentales británicos y estadounidenses ha sido constante. Por su parte, Christopher Tugendhat y William Wallace, también señalan que la importancia de la relación especial está fundada en los acuerdos entre las élites políticas y Howard observa que la relación "sobrevivió bastante mejor en el segundo nivel, el de los funcionarios" y resalta los vínculos estrechos en cuestiones de inteligencia y militares, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial.<sup>16</sup> Recientemente, Roger Murphy ha examinado la relación especial desde una "perspectiva utilitaria" para Gran Bretaña, identificando

<sup>13</sup>Bruce Russett, *Community and Contention: Britain and America in the Twentieth Century*, Cambridge, MA, MIT Press, 1963.

<sup>14</sup>*Ibidem*, pp. 199-200, como está citado en Rasmussen y McCormick, *op. cit.*, p. 520.

<sup>15</sup>Véase Michael Howard, "The Special Relationship", en William Roger Louis y Hedley Bull (eds.), *The "Special Relationship": Anglo-American Relations Since 1945*, Oxford, Inglaterra, Clarendon Press, 1986, pp. 391-392.

<sup>16</sup>Véase *ibidem*, p. 389 para la cita y Christopher Tugendhat y William Wallace, *British Foreign Policy in the 1990s*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1989, pp. 26-27, como está citado en Rasmussen y McCormick, *op. cit.*, p. 518, para la primera referencia.

también la existencia de vínculos cercanos en el campo militar, nuclear y de inteligencia.<sup>17</sup>

Existe un número considerable de ensayos académicos y no académicos que explican y analizan la relación especial en el tercer nivel de análisis. A grandes rasgos, se sostiene que el estatus de la relación especial depende en gran medida de la personalidad de los líderes. Mientras Roosevelt y Churchill crearon un tipo de relación especial, Harold Macmillan y John Kennedy crearon otro. Los vínculos tan cercanos entre Margaret Thatcher y Ronald Reagan añadieron otra dimensión a la relación especial. Asimismo, después de la Guerra Fría, Tony Blair y Bill Clinton establecieron fuertes lazos políticos, de la misma forma en que lo hicieron Bush y Blair recientemente. La investigación de John Dumbrell analiza los altibajos de la relación en gran medida a través de este lente a lo largo de varias décadas y Peter Riddell, recientemente, evaluó la relación especial entre Clinton, Bush y Blair.<sup>18</sup>

Sin embargo, como Jorgen Rasmussen y yo argumentamos en un trabajo anterior, cada una de estas evaluaciones presenta defectos. En nuestra opinión "la compatibilidad o incompatibilidad de la personalidad de los líderes es insuficiente para sentar las bases de una «relación especial» entre países".<sup>19</sup> A fin de cuentas, los líderes van y vienen, como lo hacen también las élites políticas de una sociedad. Una relación difícilmente puede ser caracterizada como especial durante un determinado lapso basándose en los líderes del momento. El enfoque en los contactos entre élites cambiantes presenta el mismo defecto. Aunque dichos servidores gubernamentales y los lazos intergubernamentales puedan ser más duraderos que los líderes, también experimentarán cambios. (En realidad, los lazos intergubernamentales e interélite entre Estados Unidos y Canadá probablemente han sido más extensos que con cualquier otro país desde de la Segunda Guerra Mundial.)<sup>20</sup> Además, estas dos formas de examinar los orígenes de la relación especial puede confundir el *efecto* con la *causa*.<sup>21</sup> Es decir, la cooperación entre los

<sup>17</sup>Roger Murphy, "Prime Ministerial Image and the Resilience of the Special Relationship", ensayo presentado en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Filadelfia, 28-31 de agosto de 2003.

<sup>18</sup>Dumbrell, *op. cit.*

<sup>19</sup>Rasmussen y McCormick, *op. cit.*, p. 517.

<sup>20</sup>Para conocer más de estos lazos entre Estados Unidos y Gran Bretaña, especialmente en cuestiones militares, véase David Bercuson, "US-Canada Defence Relations Post-11 September", en David Carment, Fen Osler Hampson y Norman Hillmer (eds.), *Canada Among Nations 2003: Coping with the American Colossus*, Don Mills, Notario, Oxford University Press, 2003, pp. 121-134.

<sup>21</sup>Rasmussen y McCormick, *op. cit.*, p. 518.

líderes o entre las élites burocráticas es realmente la consecuencia de que existen valores y creencias fundamentales compartidos en el nivel de la sociedad.

LA IMPORTANCIA DE LOS VALORES  
EN LA EVALUACIÓN DE LA RELACIÓN ESPECIAL

Rasmussen y yo sostuvimos que para evaluar la existencia de una relación especial la clave esencial es que las actitudes y valores fundamentales de las sociedades estén fuertemente vinculados, ya que éstos cambian lentamente incluso con cambios en la población. Además, conectan a las sociedades y producen una relación que en cierto sentido puede catalogarse como "especial". A su vez, la existencia de creencias y valores fundamentales compartidos motivan –de hecho orillan– a las élites gubernamentales y a los líderes a cooperar. Este argumento sigue siendo apropiado hoy en día: "una relación entre países que es señalada como «especial» no puede ser excesivamente sensible al flujo de eventos"; más bien, los valores y creencias compartidos "servirán como un ancla para el proceso de toma de decisiones de la élite".<sup>22</sup> En otras palabras, "cualesquiera que sean las divergencias accidentales en política ocurridas de vez en cuando, la tendencia a largo plazo será la de que existan cursos de acción similares y cada país disfrute de percepciones públicas favorables en el otro país que compone la relación".<sup>23</sup>

LA PERCEPCIÓN DEL PUEBLO BRITÁNICO SOBRE LA RELACIÓN ESPECIAL  
DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

Este análisis se enfoca en el grado de estabilidad de la percepción de los británicos hacia Estados Unidos. Utilizo tres dimensiones para evaluar la relación especial desde esta perspectiva. La primera dimensión evalúa el grado de afinidad que siente la población británica respecto a los estadounidenses y respecto a Estados Unidos, así como la estabilidad de este sentimiento. La segunda dimensión evalúa la importancia que la población británica otorga a Estados Unidos en comparación con otros países, regiones e instituciones. La tercera se enfoca en la evaluación del público británico de las políticas

<sup>22</sup>*Ibidem*, p. 522.

<sup>23</sup>*Idem*.

y del liderazgo de Estados Unidos, así como qué tanto confían y se sienten cercanos a dichas políticas y dicho liderazgo. A lo largo de este análisis, presento resultados de encuestas de opinión longitudinales y transversales para colocar los resultados británicos en un contexto más amplio.

*Datos y métodos para evaluar la percepción del público británico*

Desafortunadamente, los datos de la organización Gallup que utilizamos en el estudio anterior no están disponibles actualmente. Debido a esto, los datos usados en este análisis provienen de diferentes fuentes por lo que las preguntas –y su redacción– son distintas de aquéllas realizadas en el estudio previo. En este sentido, el análisis de los datos no es directamente comparable con el estudio de 1993. No obstante, estos datos permiten adentrarnos en la percepción pública británica sobre Estados Unidos y sacar algunas conclusiones acerca del estado de la relación especial en los comienzos del siglo XXI.

Existen principalmente tres fuentes de datos para evaluar la opinión pública británica. En primer lugar, las numerosas encuestas realizadas por Market and Opinion Research International (MORI), que sirven como punto de partida para este análisis.<sup>24</sup> Aparentemente, esta organización tiene las encuestas más grandes y exhaustivas hechas al pueblo británico. Segundo, contamos con las encuestas realizadas recientemente por The Pew Research Center for The People and The Press.<sup>25</sup> Este centro realizó encuestas en 44 países en 2002 y en 21 países en 2003, por lo que aportan datos especialmente útiles para tener una visión comparada sobre las percepciones públicas respecto a Estados Unidos. Tercero, la Canadian Broadcasting Corporation (CBC) proporciona un grupo adicional de resultados para este análisis. La CBC junta encuestas realizadas en 11 países para un proyecto transnacional llamado “¿Qué piensa sobre Estados Unidos?” Los países incluidos en el proyecto son: Australia, Brasil, Canadá, Francia, Indonesia, Israel, Jordania, Corea, Rusia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Finalmente, las encuestas, llevadas a cabo por ICM Research para la BBC, se enfocaron en el grado de afinidad de varias poblaciones con Estados Unidos, sus presidentes y sus políticas en el año 2003.<sup>26</sup> Debido a que varias fuentes son utilizadas duran-

<sup>24</sup>La página electrónica de “Market and Opinion International” es [www.mori.com](http://www.mori.com).

<sup>25</sup>El resumen de sus encuestas están en “The Pew Global Attitudes Project”, en *Views of a Changing World June 2003*, Washington, D.C., The Pew Research Center for The People & The Press, 2003.

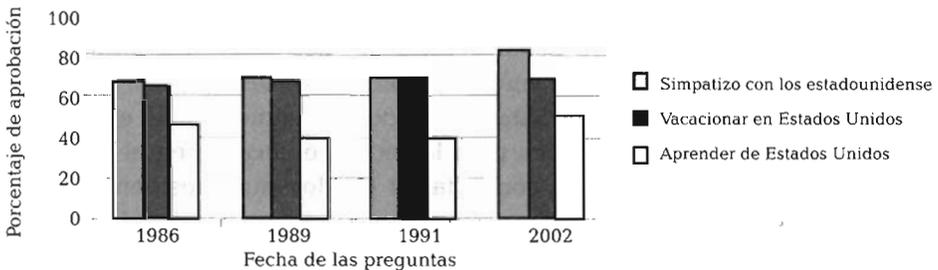
<sup>26</sup>Para una discusión sobre proyecto, véase, <http://www.cbc.ca/news/america>. Los resultados completos están disponibles en <http://www.cbc.ca/news/america/poll.html>.

te este ensayo, a lo largo del mismo especificaré las fuentes de los datos y las preguntas utilizadas. Evaluaré la naturaleza variable de las preferencias hacia los estadounidenses y hacia Estados Unidos, examinando las percepciones británicas a lo largo del tiempo. Comparando los resultados británicos con los de otros países, espero poder establecer qué tan única o qué tan especial es la percepción británica de Estados Unidos.

*La afinidad británica con los estadounidenses y con Estados Unidos*

La gráfica 1 muestra tres preguntas que indican el sentimiento de cercanía de la población británica con los estadounidenses. En la primera pregunta, sobre el agrado que despiertan los estadounidenses, la tendencia ha ido en aumento durante las tres últimas décadas. Desde mediados de 1980 y hasta principios de la década de 1990, por ejemplo, entre el 66 y el 69 por ciento de los encuestados sentía afecto por los estadounidenses; el otro tercio no estaba de acuerdo o no opinó. Un año después del 11 de septiembre, en octubre de 2002, el porcentaje de la población británica que sentía afinidad con los estadounidenses se incrementó hasta el 81 por ciento, incremento sustancial en comparación con el de la década anterior. En este sentido, el efecto del 11 de septiembre parece ser importante. Actualmente, debido a que no existe una pregunta cuyo fraseo sea exactamente igual, debemos ser cuidadosos al concluir que este porcentaje se ha mantenido en el mismo

GRÁFICA 1  
SENTIMIENTO DE CERCANÍA DE LOS BRITÁNICOS  
CON ESTADOS UNIDOS, 1986-2002



Pregunta: "Por favor, dígame si está o no de acuerdo con cada una de las siguientes aseveraciones.

Simpatizo con los estadounidenses como personas.

Me gustaría ir a vacacionar a Estados Unidos.

En este país podemos aprender mucho de Estados Unidos."

Fuente: <http://www.mori.com/polls/2002/americans.html>

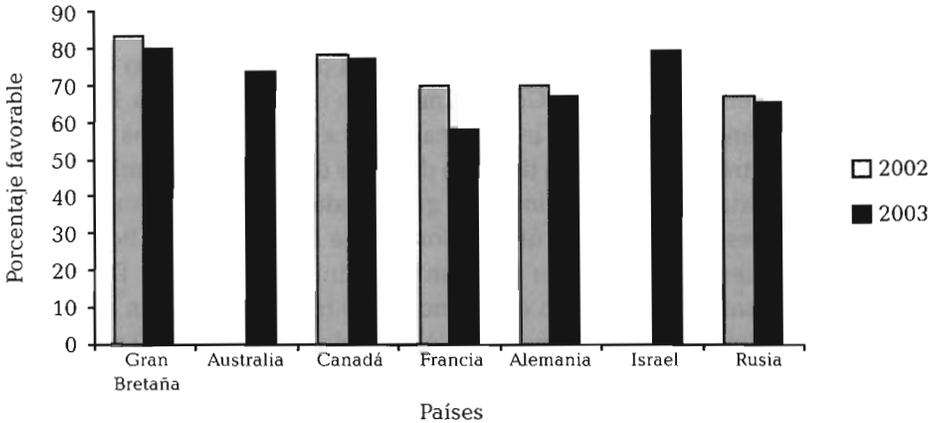
nivel después de la guerra de Iraq. Sin embargo, es válido decir que hay un alto nivel de buena voluntad hacia los estadounidenses por parte de la población británica –y que ha existido por varias décadas.

En otras preguntas relacionadas que sondan la profundidad de esta afinidad con Estados Unidos y con los estadounidenses, los resultados no son tan determinantes y apuntan a los límites que el público británico establece en su afinidad en ambos casos. Como también lo indica la gráfica 1, dos tercios de los británicos desearían ir de vacaciones a Estados Unidos en forma consistente y a través del tiempo (incluso después del 11 de septiembre), pero solamente la mitad de la población cree que pueda aprender “gran cosa” de dicho país. A pesar de que este último porcentaje ha aumentado ligeramente, todavía sugiere una limitante en cuanto a afinidad se refiere. De hecho, otras dos preguntas incluidas en estas encuestas (no mostradas en la gráfica 1) revelan los límites de estos vínculos. Sólo alrededor del 25 al 30 por ciento de la población británica cree que le gustaría vivir en Estados Unidos y sólo el 20 por ciento señala que “estaríamos mejor si fuéramos más parecidos a los estadounidenses en varios factores”. Estas dos últimas tendencias se han mantenido estables en los últimos cuatro años y se ven poco afectadas por los eventos del 11 de septiembre y por el fin de la Guerra Fría.

Mientras que este primer conjunto de resultados apunta a la existencia de cierta afinidad con los estadounidenses por parte de la población británica (aun con sus restricciones), la cuestión es si dicha afinidad es de algún modo “especial” o distinta cuando se le compara con otros países. Tanto The Pew Research Center for The People and The Press, como las encuestas comisionadas por la Canadian Broadcasting Corporation aportan cierta evidencia comparada respecto a dicha pregunta. La gráfica 2 muestra el porcentaje favorable hacia los estadounidenses por parte de la población británica y los públicos de varios estados amigos y aliados en los años 2002 y 2003 en las encuestas de Pew. Con respecto a todos estos países y para los dos años posteriores al 11 de septiembre, el público británico se demuestra sistemáticamente más favorable hacia el pueblo estadounidense que los públicos de otros países. Sin embargo, la magnitud de la diferencia entre Gran Bretaña y los otros tres países (por ejemplo Canadá, Israel y Australia) es muy pequeña. En contraste, la diferencia porcentual entre las actitudes británicas y las actitudes francesas, alemanas y rusas hacia los estadounidenses es notable. Los resultados de la encuesta de CBC reportados en la gráfica 3, son muy similares a los de la encuesta Pew con una excepción importante: aquí los canadienses son más favorables a los estadounidenses que los británicos.

GRÁFICA 2

PERCEPCIÓN FAVORABLE SOBRE LOS ESTADOUNIDENSES EN SIETE PAÍSES DURANTE 2002 Y 2003



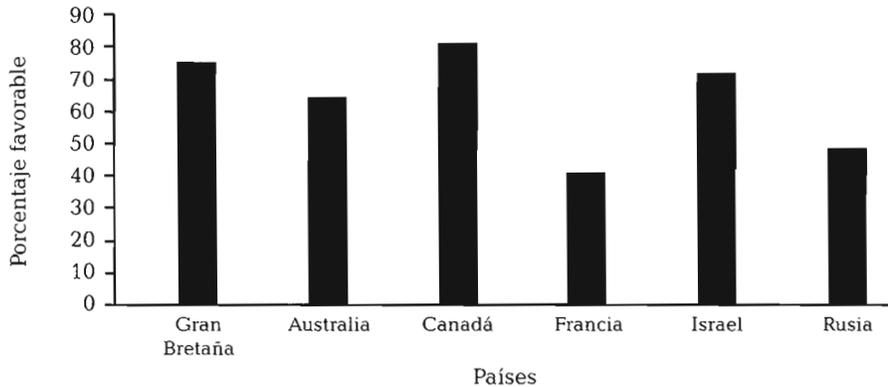
Pregunta: "Dígame si tiene una opinión muy favorable, favorable, desfavorable, o muy desfavorable sobre los estadounidenses."

El "porcentaje favorable" lo compone los que son "muy favorables" y "favorables".

Fuente: The Pew Global Attitudes Project, *Views of a Changing World June 2003*, Washington, D.C., The Pew Research Center for The People and The Press, 2003, p. 21.

GRÁFICA 3

PORCENTAJE FAVORABLE HACIA ESTADOS UNIDOS, 2003



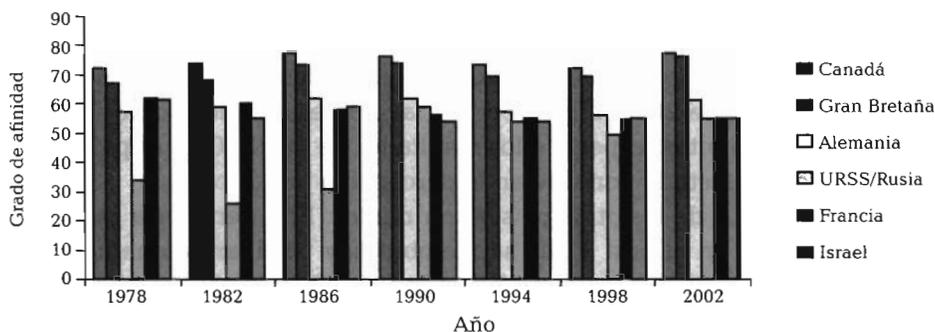
Pregunta: "En general, ¿cuál es su percepción de Estados Unidos?"

El "porcentaje favorable" consiste en aquellos que son "muy favorables" o "favorables".

Fuente: [www.cbc.ca/news/america](http://www.cbc.ca/news/america). Realizada por ICM Research para la BBC.

Para poner en perspectiva los datos discutidos hasta ahora acerca de la visión británica de los estadounidenses, a continuación se presentan datos comparativos de la visión estadounidense sobre el Reino Unido y otros países. Desde 1978 las encuestas cuatrianuales conducidas por el Chicago Council on Foreign Relations han pedido al público estadounidense colocar a distintos países en un "índice termómetro" que mide los sentimientos de afinidad respecto a los mismos. La gráfica 4 es una compilación de los resultados de estas encuestas para varios países (incluyendo a Gran Bretaña) de 1978 hasta 2002. Como estos datos sugieren, la afinidad del público estadounidense con Gran Bretaña se ha mostrado constantemente positiva a lo largo de los 24 años en que se ha realizado la encuesta. Entre el 68 y 76 por ciento de los encuestados se siente próximo a Gran Bretaña, resultado

GRÁFICA 4  
TERMÓMETRO DE MEDICIÓN DE LOS ESTADOUNIDENSES  
HACIA OTROS PAÍSES, 1978-2002



Pregunta: "Siguiente, me gustaría que catalogara a estos países dentro del termómetro.

Si se siente neutral hacia un país, asigne una temperatura de 50 grados.

Si siente afinidad hacia un país, asigne una temperatura mayor a 50 grados.

Si no siente tanta afinidad hacia un país, asigne una temperatura menor a 50 grados."

Fuente: Datos compilados de John E. Rielly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1987*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations, 1987, p. 18; John E. Rielly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1991*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations, 1991, p. 21; John E. Rielly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1995*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations, 1995, p. 22; John E. Rielly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1999*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations, 1999, p. 28; y Marshall M. Bouton y Benjamin I. Page (eds.), *Worldviews 2002: American Public Opinion & Foreign Policy*, Chicago, The Chicago Council on Foreign Relations, 2002, p. 51.

superado únicamente por Canadá donde el porcentaje es del 72 al 77 por ciento.<sup>27</sup>

Otros países que han sido amigos y aliados de Estados Unidos registran en forma consistente una afinidad de por lo menos 10 puntos menos que los canadienses y británicos en este índice. En resumen, los estadounidenses sienten simpatía por Gran Bretaña (y Canadá) y al parecer dicho sentimiento es más constante que a la inversa, como lo revelará este análisis más adelante.

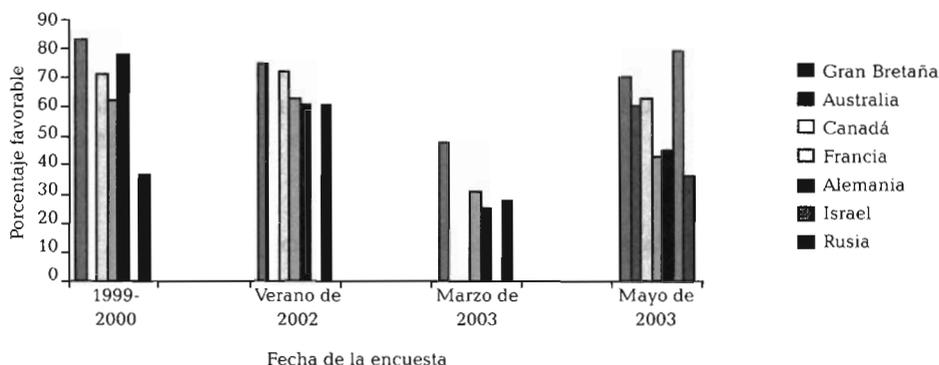
Los datos en la gráfica 5 examinan la afinidad de los británicos hacia Estados Unidos en una forma ligeramente diferente –la visión sobre *Estados Unidos* en vez de hacerlo sobre los *estadounidenses*. El estudio realizado por Pew reporta cuatro diferentes resultados –antes del 11 de septiembre (1999/2000), post 11 de septiembre (verano de 2002), el inicio de la guerra de Iraq (marzo de 2003), y una vez terminados los principales combates en Iraq (mayo de 2003). Se muestran los resultados para los mismos países. Entre estos países seleccionados, Gran Bretaña ha tenido los niveles más altos en cuanto a percepción favorable de Estados Unidos se refiere (exceptuando a Israel al término de la guerra de Iraq en 2003). Es interesante que la percepción británica era más favorable hacia los Estados Unidos en el periodo pre 11 de septiembre que después. Hacia el final de los principales combates en Iraq en mayo de 2003, la percepción favorable británica sobre Estados Unidos bajó 10 puntos respecto a los resultados de 1999-2000. Al parecer la guerra tuvo un efecto importante en la percepción británica.

Los resultados de los otros países son mixtos. En la encuesta realizada inmediatamente en el post 11 de septiembre hay un ligero aumento entre los rusos y un ligero declive entre los alemanes. Cuando la guerra de Iraq comenzó, el porcentaje de percepciones favorables hacia Estados Unidos bajó a un nivel inferior del 50 por ciento y el porcentaje favorable entre los alemanes, franceses y rusos era menor al 30 por ciento. En mayo de 2003 los resultados demuestran un incremento importante en el apoyo por parte de los seis países, sin embargo, estos niveles no alcanzan los obtenidos en la encuesta realizada en el pre 11 de septiembre. En resumen, la guerra de

<sup>27</sup>Robert W. Worcester reporta en su *Lectura en Memoria de Margaret Nally*, el 16 de enero de 2003, una pregunta de tipo termómetro, hecha a gente de diferentes países en cuanto a su sentimiento hacia "Europa y Estados Unidos." Los británicos tuvieron el nivel más alto para Estados Unidos con un 76, mientras que Alemania, Francia, Rusia e Israel dieron un 61, 55, 55 y 55, respectivamente. Estos datos pueden ser localizados en [www.mori.com](http://www.mori.com) y en formato .pdf en el mismo sitio.

GRÁFICA 5

PERCEPCIÓN FAVORABLE SOBRE ESTADOS UNIDOS, EN SIETE PAÍSES,  
ANTES Y DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE



Pregunta: "Dígame si usted tiene una opinión muy favorable, favorable, desfavorable, o muy desfavorable acerca de Estados Unidos."

"Porcentaje favorable" consiste en aquellos que tienen una opinión "muy favorable" y "favorable".

Fuente: The Pew Global Attitudes Project, *Views of a Changing World June 2003*, Washington, D.C., The Pew Research Center for The People and The Press, 2003, p. 19.

Iraq disminuyó el apoyo hacia Estados Unidos en todos sus aliados y amigos, incluyendo a Gran Bretaña.

De este primer grupo de resultados se derivan, por lo menos, tres conclusiones importantes. Primero, el público británico en general tiene una visión favorable sobre los estadounidenses y sobre Estados Unidos, situación que se ha mantenido hasta hoy en día. Dependiendo de la pregunta planteada, la percepción favorable hacia los estadounidenses se ha incrementado en el periodo post 11 de septiembre y el nivel es mayor en comparación con otros amigos y aliados. Segundo, la posición favorable hacia los estadounidenses por parte del pueblo británico difiere de otros aliados y amigos, pero ésta no es tan contundente como para caracterizar esta afinidad como "especial". Tercero, cuando a los británicos y otras poblaciones se les pregunta si son favorables a los Estados Unidos (en lugar de a los estadounidenses), los niveles de acuerdo están ligados a los eventos en curso. En los resultados de la encuesta post 11 de septiembre, por ejemplo, aumentó la percepción favorable de Estados Unidos en varios países (aunque no en Gran Bretaña), pero los cambios en las respuestas de estos países hacia Estados Unidos

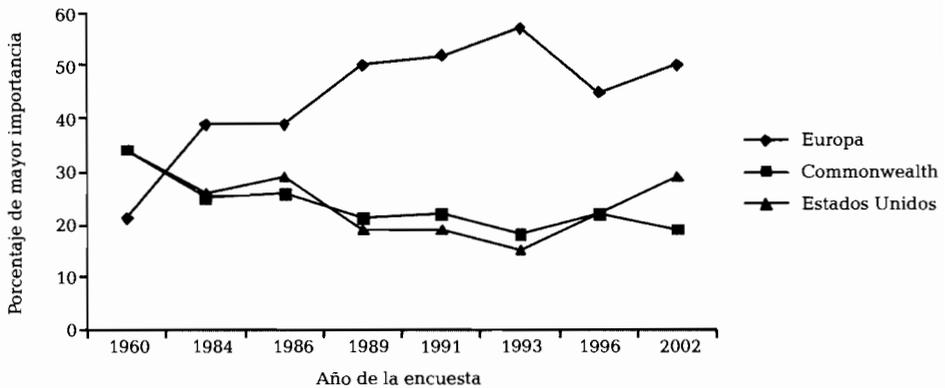
(incluyendo los británicos) están directamente relacionados con los eventos de marzo y de mayo de 2003. En otras palabras, la respuesta de la población británica hacia Estados Unidos es muy parecida a la de otros países. De hecho, no parece que se le haya dado el beneficio de la duda a Estados Unidos; en cambio, los británicos reaccionan a los sucesos como otros países. Estos datos no parecen sustentar la idea de vínculos especialmente fuertes. Desde esta perspectiva, los resultados no pintan bien para la relación especial entre Gran Bretaña y Estados Unidos, cuando se le analiza en esta dimensión.

#### LA IMPORTANCIA COMPARADA DE ESTADOS UNIDOS

La segunda manera de examinar la relación especial en el nivel del público de masas es observar la importancia relativa que tiene Estados Unidos en opinión de los británicos. ¿Ocupa Estados Unidos el primer lugar en la mente de los británicos en términos de su importancia?, ¿sugieren los datos una tendencia de cambio en la importancia que los británicos le otorgan a Estados Unidos en comparación con otros países o regiones a través de los años? Afortunadamente, MORI ha realizado preguntas comparativas a los británicos sobre la importancia relativa de Estados Unidos, Europa y la Commonwealth británica a lo largo de los años y también proporciona algunos resultados recientes que comparan a Estados Unidos con otros países y organizaciones en el año 2003.

La gráfica 6 muestra los resultados obtenidos por encuestas realizadas periódicamente de 1969 a 2002 sobre la percepción de la importancia relativa que el público británico tiene acerca de Estados Unidos, Europa y la Commonwealth británica. Como lo indican estos datos, desde 1984 Europa ha sido la prioridad para la población británica. Esta importancia creció a principios de los años noventa con la creación de la Unión Europea, disminuyó un poco en 1996 y regresó al nivel de 50 por ciento en 2002. En contraste, la Commonwealth británica, antes empatada con Estados Unidos como lo más importante para los británicos, ha disminuido y actualmente sólo el 20 por ciento de la población la ve como "la más importante". Finalmente, y muy relevante para nuestro análisis, Estados Unidos era visto como el más importante por una tercera parte de la población en 1969, pero su importancia se fue erosionando en los años ochenta y noventa. Para el año 2002, sin embargo, Estados Unidos recuperó su estatus de "más importante" entre el 29 por ciento de la población británica. Este incremento sugiere que los eventos del 11 de septiembre y los esfuerzos conjuntos de ambos países en

GRÁFICA 6  
 IMPORTANCIA OTORGADA A ESTADOS UNIDOS,  
 EUROPA Y LA COMMONWEALTH BRITÁNICA



Pregunta: “¿Cuál de estos –Europa, la Commonwealth o Estados Unidos– es más importante para Gran Bretaña?”

Fuente: <http://www.mori.com/polls/2002/americans.html>

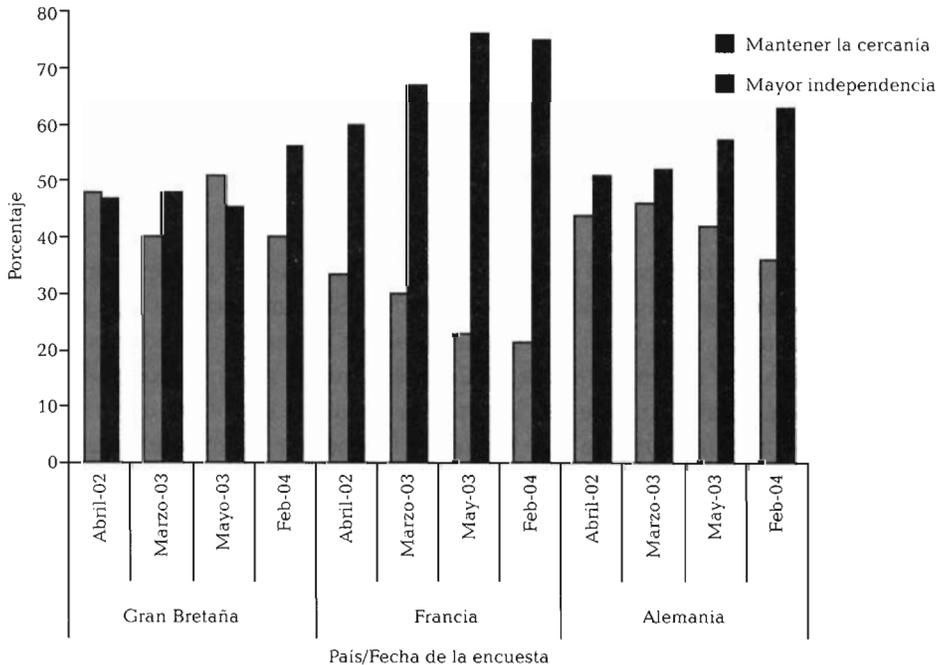
la lucha contra el terrorismo y en Iraq, han influido en la percepción de la población británica a favor de Estados Unidos. Sin embargo, lo que es sorprendente cuando hablamos sobre una relación especial entre ambos países, es que el nivel de importancia de Estados Unidos en términos absolutos es y ha sido modesto. Europa es claramente vista por la población británica como mucho más importante que Estados Unidos por un margen significativo –y así lo ha sido en los últimos años.

Aunque no hay disponible una encuesta más reciente sobre la cuestión de la “importancia” de Estados Unidos, los resultados recientes de la encuesta del Pew Global Attitudes Project nos pueden dar alguna idea sobre la importancia que los británicos asignan a los lazos con Estados Unidos en un periodo que va de 2002 a 2004. La gráfica 7 muestra los resultados de encuestas realizadas por dicha organización de abril de 2002 a febrero de 2004 utilizando el siguiente fraseo: “¿Cree usted que la asociación entre Estados Unidos y Europa occidental debería mantenerse tan cercana como lo ha sido o cree que Europa occidental debería tener un enfoque más independiente en asuntos de seguridad y diplomáticos?” Las respuestas en Gran Bretaña, Francia y Alemania se muestran con fines comparativos. Lo que estos resultados revelan es una disminución en el apoyo para mantenerse

cerca de Estados Unidos y un incremento en el nivel de apoyo para moverse según un enfoque propio. A pesar de que el nivel, en términos absolutos, es mayor por parte de los británicos en comparación con franceses y alemanes, la tendencia en ese país es la misma que en los otros dos. Esto significa que los británicos están más dispuestos a mantener una relación cercana con Estados Unidos, sin embargo, la tendencia de buscar una independencia mayor en cuestiones diplomáticas y de seguridad es similar a la de sus vecinos continentales.

GRÁFICA 7

¿DEBE EXISTIR UNA ASOCIACIÓN O UN ENFOQUE INDEPENDIENTE POR PARTE DE EUROPA OCCIDENTAL HACIA ESTADOS UNIDOS?



Fraseo: "¿Cree usted que la asociación entre Estados Unidos y Europa occidental debería mantenerse tan cercana como lo ha sido o cree que Europa occidental debería tener un enfoque más independiente en asuntos de seguridad y diplomáticos?"

Fuente: <http://people-press.org/reports/print.php3?> Página ID=798.

## EVALUACIÓN SOBRE ESTADOS UNIDOS

Una tercera forma de valorar la relación especial es examinando cómo la población británica evalúa tanto las políticas como el liderazgo de Estados Unidos. ¿Qué tan cercanos se sienten los británicos respecto a las posturas políticas de Estados Unidos y respecto a sus líderes? Dicho de otra forma, ¿confían en el liderazgo estadounidense en el mundo? La forma ideal para evaluar este nivel de confianza es obteniendo datos comparativos en un periodo, incluyendo los años pre y post 11 de septiembre. Existen datos disponibles sobre la percepción británica del presidente George W. Bush y de las políticas estadounidenses en distintas áreas (y datos similares para aliados y amigos), los cuales utilizaré para examinar esta cuestión. Presumiblemente, si la relación especial existe, los británicos tendrían confianza en Estados Unidos y serían favorables o apoyarían tanto el liderazgo estadounidense como sus políticas. En términos comparados, la percepción pública británica debería ser más favorable en comparación con la de otros países (aliados) en un momento determinado y a lo largo de los años.

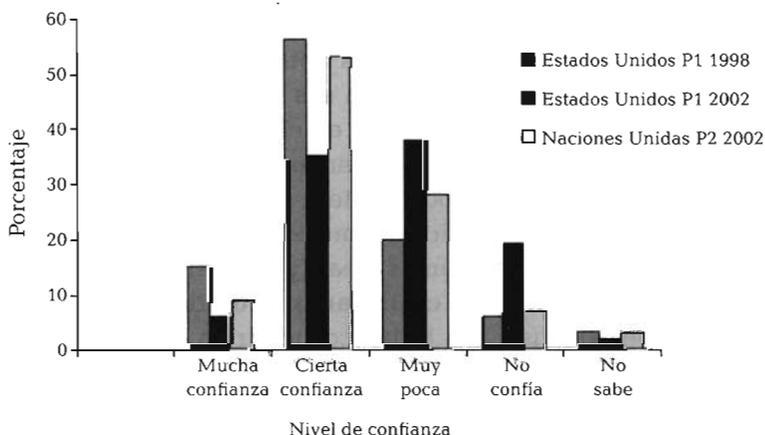
Aunque los datos son limitados, podemos obtener una idea de la confianza que los británicos tienen en Estados Unidos respecto a su manera de afrontar los problemas globales basándonos en dos encuestas que realizó MORI recientemente. En 1998 y en septiembre de 2002, se les preguntó a los británicos su nivel de confianza en "la habilidad de Estados Unidos para manejar de forma responsable los problemas mundiales" en cuatro dimensiones. Los resultados de esas encuestas se muestran en la gráfica 8. Los resultados de 1998 indican que el 71 por ciento de los británicos tenían "mucho confianza" o "cierta confianza" en Estados Unidos. En septiembre de 2002, la combinación de ambas respuestas sólo sumaba un 41 por ciento del total de los británicos. En contraste, el 62 por ciento del público británico tenía confianza en las Naciones Unidas en esas dos respuestas.<sup>28</sup>

En la gráfica 9 se muestran datos de la encuesta realizada por MORI en febrero de 2003 que planteó una pregunta relacionada –el grado de confianza que los británicos tienen en las instituciones y en los líderes para afrontar "asuntos de seguridad a nivel mundial". Aunque el 35 por ciento de la población tiene confianza en Estados Unidos en lo que a esto se refiere, las Naciones Unidas y la Unión Europea son percibidas como más confiables. En este sentido, el grado de confianza hacia Estados Unidos ha disminuido

<sup>28</sup>Los resultados de esta encuesta realizada por MORI pueden ser localizados en <http://www.mori.com/polls/2002/itv-iraq.shtml>.

GRÁFICA 8

## CONFIANZA EN ESTADOS UNIDOS Y EN NACIONES UNIDAS, 1998 Y 2002



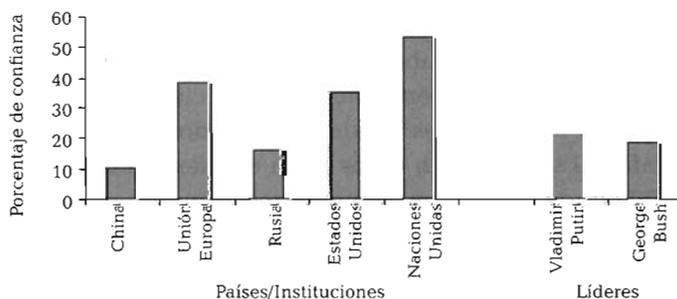
Pregunta P1: "¿Qué tanta confianza tiene, si la tiene, en la habilidad de Estados Unidos para lidiar responsablemente con los problemas mundiales? Tiene usted..."

Pregunta P2: "¿Qué tanta confianza tiene, si la tiene, en la habilidad de Naciones Unidas para lidiar responsablemente con los problemas mundiales? Tiene usted..."

Fuente: <http://www.mori.com/polls/2002/itu-irag.shtml>

GRÁFICA 9

## CONFIANZA RELATIVA DE LOS BRITÁNICOS EN ALGUNAS INSTITUCIONES, PAÍSES Y LÍDERES, 2003



Pregunta: "Ahora, de nueva cuenta, le voy a nombrar algunos países, instituciones y líderes mundiales, esta vez tiene que decirme el nivel de confianza o desconfianza que les tiene en temas de seguridad mundial."

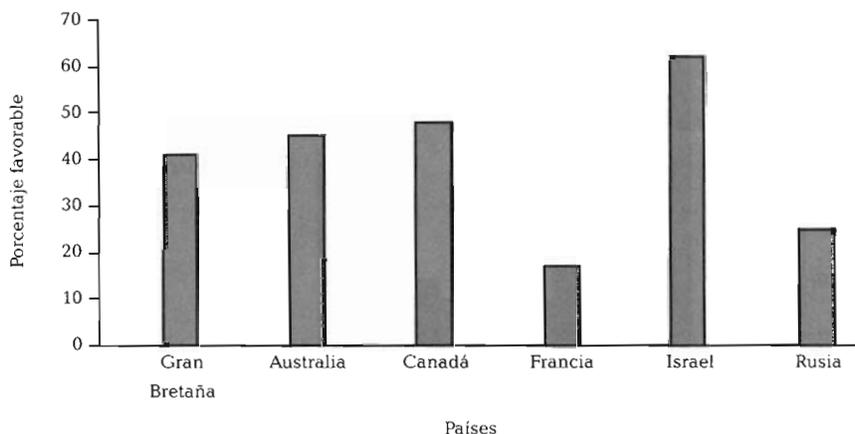
El "porcentaje de confianza" se compone por aquellos que "confían completamente" y "confían".

Fuente: <http://www.mori.com/polls/2003/expertgroup.shtml>

en los últimos años. La confianza en torno al presidente Bush también se ha reducido, como lo indica la misma gráfica. En febrero de 2003, sólo el 18 por ciento de la población británica confiaba en el presidente Bush en "cuestiones de seguridad mundial", mientras que el 21 por ciento confiaba en Vladimir Putin.

En un sentido más general, la percepción favorable de Bush, como se muestra en la gráfica 10, entre la población de cinco diferentes países (Australia, Canadá, Francia, Israel y Rusia) varía sustancialmente –y la población británica no es marcadamente más favorable en comparación con los otros países. Entre los británicos, por ejemplo, sólo un poco más del 40 por ciento era favorable a Bush, mientras que los porcentajes en Australia, Canadá e Israel superaban esa cifra. Sólo Francia (por debajo del 20 por ciento) y Rusia (ligeramente arriba del 20 por ciento) tenían un nivel menor de apoyo. En este sentido, de nueva cuenta, Gran Bretaña no luce particularmente especial cuando se le compara con otros países.

GRÁFICA 10  
PORCENTAJE FAVORABLE SOBRE GEORGE W. BUSH  
EN SEIS PAÍSES, 2003



Pregunta: "Pensando específicamente en el presidente George W. Bush, ¿podría decir que su actitud hacia él es favorable?"

El "porcentaje favorable" se compone por aquellos que son "muy favorable" y "favorable".

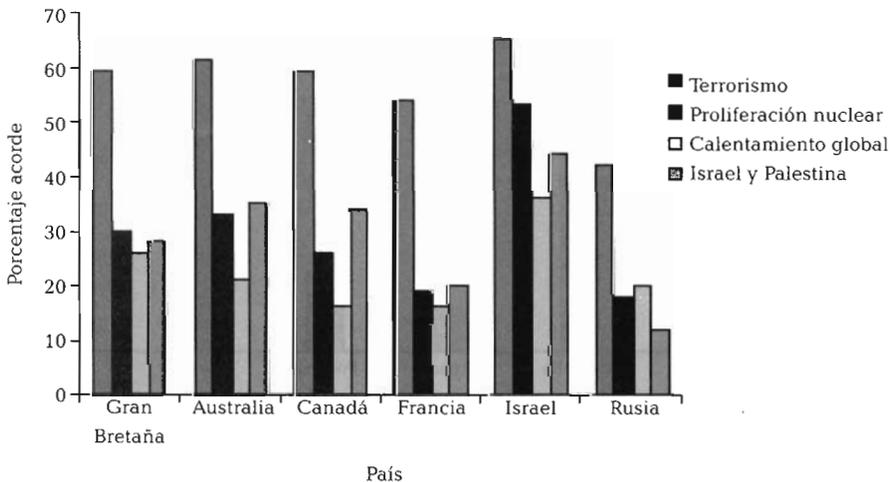
Fuente: [www.cbc.ca/news/america](http://www.cbc.ca/news/america). Preparado por ICM Research para la BBC.

La gráfica 11 hace las mismas comparaciones respecto a cuatro temas importantes de la agenda internacional actual: terrorismo, proliferación nuclear, calentamiento global e Israel y Palestina. Estas cuestiones han dominado la agenda política en los últimos años y el nivel de compatibilidad entre Estados Unidos y Gran Bretaña, por lo que serían un buen barómetro para valorar el estatus de la relación especial.

Según los resultados arrojados, la gran mayoría en Gran Bretaña, Australia, Canadá e Israel está de acuerdo con la postura estadounidense en el primero de los temas, terrorismo, mientras que la población en Francia y Rusia demuestran un menor nivel de apoyo. En Francia, el nivel de apoyo está ligeramente por encima del 50 por ciento, mientras que en Rusia, el nivel de apoyo supera el 40 por ciento. En las otras tres cuestiones, proliferación nuclear, calentamiento global y Palestina e Israel, la situación es muy diferente. Una mayoría de la población de todos los países no está de acuerdo con la postura estadounidense. Al contrario, en la mayoría de los casos el apoyo es bastante bajo, en el rango del 20 y 30 por ciento. Sólo en Israel, en

GRÁFICA 11

PORCENTAJE, EN SEIS PAÍSES, QUE ESTÁ DE ACUERDO  
CON LAS POLÍTICAS ESTADOUNIDENSES, 2003



Pregunta: "Está de acuerdo con las políticas estadounidenses en cuanto a los temas de terrorismo, proliferación nuclear, calentamiento global e Israel y Palestina?"

El "porcentaje acorde" se compone por aquellos que "están de acuerdo".

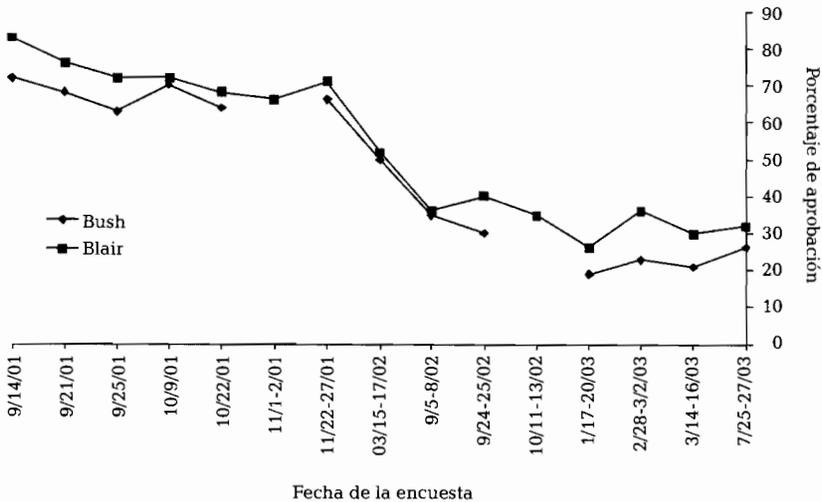
Fuente: [www.cbc.ca/news/america](http://www.cbc.ca/news/america). Preparado por ICM Research para la BBC.

torno a la cuestión del Medio Oriente, el nivel de apoyo supera apenas el 40 por ciento. Por lo tanto, para estas tres últimas cuestiones Gran Bretaña no es muy diferente y, de hecho, presenta un nivel de acuerdo sólo ligeramente mayor que otros países aliados y amigos de Estados Unidos.

La gráfica 12 combina resultados de varias encuestas hechas por MORI sobre el porcentaje de aprobación del público británico de las acciones llevadas a cabo en respuesta al 11 de septiembre, tanto por el presidente Bush como por el primer ministro Blair, desde el periodo post 11 de septiembre hasta julio de 2003. Resulta intrigante y sorprendente la coincidencia entre los resultados y cómo éstos parecen responder a los sucesos internacionales. En este sentido, la población británica no parece presentar un nivel de aprobación residual constante a la postura estadounidense; al contrario, cambian su nivel de apoyo dependiendo de su percepción de los hechos

GRÁFICA 12

PORCENTAJE QUE APRUEBA LA RESPUESTA DE GEORGE W. BUSH Y TONY BLAIR A LOS EVENTOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DEL 2001



Preguntas:

“¿Aprueba o desaprueba la forma en que George W. Bush ha manejado la respuesta estadounidense a los ataques terroristas del 11 de septiembre?”

“¿Aprueba o desaprueba la forma en que Tony Blair ha manejado la respuesta británica a los ataques terroristas del 11 de septiembre?”

Fuente: Compilado de <http://www.mori.com/polls/2001/ms011104.shtml>; <http://www.mori.com/polls/2002/to20924.html>;

internacionales. Desde esta perspectiva, los estadounidenses no gozan de una posición especial entre la población británica.

La gráfica 12 también ilustra el impacto que tiene la relación especial en la popularidad y aprobación del primer ministro. Mientras más se fue acercando Blair a Bush, su nivel de aprobación en torno a la respuesta a los ataques del 11 de septiembre fue disminuyendo. En los casi dos años en que se ha hecho la misma pregunta, las respuestas en torno a Blair son similares a las que se dan sobre Bush, aunque estas últimas son más bajas. En este sentido y, suponiendo que existe una relación especial, el primer ministro británico se ve perjudicado en vez de beneficiado, por mantener una relación demasiado cercana con el presidente estadounidense.

### CONCLUSIONES

Este análisis arroja varias conclusiones importantes, tanto teóricas como sustantivas respecto a la relación anglo-americana en el periodo post 11 de septiembre. En un nivel conceptual y teórico, este análisis apunta a la falta de consenso respecto a lo que significa el concepto de relación especial y, por lo tanto, a la dificultad de evaluarla –incluso después de varias décadas de utilizar esta frase para describir la relación entre Gran Bretaña y Estados Unidos.<sup>29</sup> Como se desprende de la primera parte de este ensayo, la evaluación del concepto ha tomado distintas formas –desde un enfoque en los resultados de la relación hasta la identificación de sus orígenes. En este sentido, queda todavía abierta la cuestión de llegar a un consenso sobre si la relación especial debe evaluarse por sus orígenes o por sus consecuencias. Adicionalmente, otro consenso es necesario sobre cuál es el nivel de análisis apropiado para llevar a cabo dichas evaluaciones –ya sea al nivel de masas, de élites o de líderes. En segundo lugar, también a nivel conceptual, existe el problema sobre cuál es la magnitud o la calidad de los vínculos –ya sea como resultados o como fuentes y en el nivel de masas o de élite– que tornan a una relación “especial”. Qué tan “diferente”, tanto cuantitativa como cualitativa, debe ser la relación para ameritar este mote. Tercero, las respuestas a las cuestiones teóricas anteriores inciden en la manera en la que evaluamos la calidad de la relación y la utilidad del concepto “relación especial” para entender la relación anglo-estadounidense.

<sup>29</sup>Véase Alex Danchev, *On Specialness: Essays in Anglo-American Relations*, Nueva York, St. Martin's Press, Inc., 1998, para ver un esfuerzo reciente para definir el significado del concepto.

En un nivel sustantivo, este estudio se enfocó en las fuentes de la relación y evaluó la calidad de la misma en el nivel de masas, principalmente durante el periodo de la Posguerra Fría y post 11 de septiembre. Este análisis nos lleva a las siguientes conclusiones. Primero, se encontró que la población británica expresa un sentimiento positivo y cálido en general hacia el pueblo estadounidense. El grado de afinidad varía conforme lo hacen los eventos, sin embargo, generalmente se mantuvo en un nivel altamente favorable en el periodo anterior y posterior al 11 de septiembre. Mientras que la percepción pública británica acerca de los estadounidenses es más favorable en comparación con la de otros países aliados o amigos, la magnitud de la diferencia es relativamente pequeña –en comparación con la percepción pública favorable en Australia, Canadá, Francia, Alemania e Israel. Dicho de otra manera, los británicos sí se muestran más favorables a los estadounidenses que las poblaciones de otros países pero apenas por un estrecho margen.

Segundo, mientras que los británicos se muestran favorables hacia los estadounidenses y esa actitud es razonablemente estable a lo largo del tiempo, su percepción sobre *Estados Unidos* o el gobierno estadounidense es más volátil y es menos fácil describirla como especial. Sin duda, el público británico se muestra generalmente más favorable a Estados Unidos que otros países aliados en momentos específicos, pero los británicos cambian su visión favorable sobre Estados Unidos dependiendo de las circunstancias, incluso en el corto periodo transcurrido desde el 11 de septiembre. En este sentido y, si la estabilidad y la consistencia de las percepciones son considerados elementos clave en la operacionalización de la relación especial, los británicos no parecen ver al gobierno estadounidense de esa forma.

Tercero, de la revisión de la importancia comparada asignada a Estados Unidos, se desprenden incluso menos elementos para pensar que dicho país es especial para los británicos. La importancia relativa es modesta y Estados Unidos es colocado generalmente después de la Unión Europea, e incluso en cierto momento del 2003 disputando su lugar con las Naciones Unidas. En este sentido, los datos no apoyan la idea de que existe una visión consistente de que Estados Unidos es crucial para los británicos.

Cuarto, cuando la población británica evalúa a Estados Unidos –tanto a sus líderes como a sus políticas– la relación no parece tan especial. El nivel de confianza en Estados Unidos para manejar los “problemas mundiales” y “la seguridad internacional” es modesto en términos absolutos y es rebasado por la Unión Europea y recientemente por Naciones Unidas. Asimismo, la evaluación del liderazgo de Bush (y Blair) ha disminuido sistemáticamente.

te a lo largo de los últimos dos años en respuesta a los sucesos internacionales, situación que señala claramente que los británicos no le conceden al liderazgo estadounidense el "beneficio de la duda" como implicaría una relación especial. Además, la población británica no es marcadamente diferente respecto a las poblaciones de otros países amigos en su apoyo a las políticas estadounidenses en las áreas de terrorismo, proliferación nuclear, el calentamiento global y Medio Oriente. En conjunto, estos datos no proveen muchos elementos para caracterizar a la relación anglo-estadounidense como "especial", al menos desde la perspectiva de las percepciones del público británico.

A pesar de que los datos utilizados en este análisis no me permiten determinar la correspondencia entre la opinión de la élite y del público británicos, existe cierta evidencia que sugiere que la disonancia entre ambas es amplia. Después de todo, nótese las dificultades que el primer ministro Blair tuvo que enfrentar en su propio gabinete y en su partido a raíz de su estrecha asociación con Bush. Es difícil argumentar que Blair tuvo éxito en imbuir su punto de vista entre la élite británica. Además, el declive paralelo en el apoyo a Bush y Blair por parte de la población británica después del 11 de septiembre ilustran la dificultad del primer ministro para influir en la opinión de las masas. Desde este punto de vista, la relación especial bien puede ser un "patrón" del liderazgo británico como algunos sostienen,<sup>30</sup> pero el periodo reciente no sugiere su continuidad en el nivel de masas –y quizá tampoco a un nivel de élite. Si estas tendencias continúan, quizá no podremos seguir describiendo la relación anglo-estadounidense como una "relación especial".

<sup>30</sup>Véase Murphy, "Prime Ministerial Image and the Resilience of the Special Relationship".

# Conclusiones

# México, Gran Bretaña y el discurso de la "relación especial"

Laurence Whitehead, Natalia Saltalamacchia  
y Rafael Fernández de Castro

LAS RELACIONES anglo-americanas y méxico-americanas –cada una dentro de su respectivo eje geopolítico, norte-norte y norte-sur– han sido a su manera excepcionales. La trayectoria de ambas en los siglos xx y xxi está profundamente ligada a la evolución de la geopolítica global dado el papel protagónico que ha desempeñado el socio en común –Estados Unidos– en la estructuración del sistema internacional. De hecho, en ambos casos la idea de la relación especial se acunó durante y en el periodo inmediato posterior al término de la Segunda Guerra Mundial, precisamente cuando Estados Unidos consolidó su papel de superpotencia y líder del mundo occidental al cual pertenecían sus dos contrapartes.

El origen paralelo de las "relaciones especiales" no es, por lo tanto, fruto de una mera coincidencia. El dato revela simplemente un patrón comprensible: la necesidad o la ambición de establecer relaciones como mínimo funcionales y como máximo privilegiadas con la superpotencia en turno. No era esto, por supuesto, privativo de México o Gran Bretaña en su momento; pero la ubicación geográfica del primero y las pretensiones globales y necesidades de seguridad de la segunda, hacían que la relación con Estados Unidos gravitara de manera desproporcionada en la agenda de política exterior de ambas naciones.

Este libro ha buscado combinar una discusión relativamente abstracta sobre la naturaleza de las "relaciones especiales" en la política internacional en general, con un análisis comparativo específico de las relaciones de México y el Reino Unido con Estados Unidos. Existe una tensión evidente entre esta perspectiva más general y teórica y el componente empírico en el que se basa la discusión. El presente capítulo conclusivo busca convertir dicha tensión en una ventaja a través de hacer referencias cruzadas entre los dos niveles de análisis. También se da a la tarea de justificar la comparación entre dos relaciones específicas que hasta ahora no han sido examinadas de manera paralela. La intención no es imponer una uniformidad exagerada entre estas dos interacciones que son bastante peculiares, sino explorar las particularidades de cada una a través de la comparación. El capítulo termi-

na con una breve reflexión sobre lo que el presente ejercicio puede indicar acerca de las perspectivas futuras de ambas relaciones.

#### INTERACCIONES PERMANENTES

Las "relaciones especiales" implican, en primer lugar, una interacción importante y permanente entre las partes y esta intensidad se apoya generalmente en factores estructurales, como la geografía, la historia o la identidad colectiva de las naciones. Son precisamente estos factores los que han colocado tanto a México como al Reino Unido en la necesidad de relacionarse constante e intensamente con Washington a través del tiempo y el espacio; en ambos casos desde la constitución Estados Unidos como nación soberana y no sólo desde que adquirió centralidad como potencia mundial y comenzó a proyectar sus intereses a nivel global.

Evidentemente, la permanencia en la interacción a través del tiempo y el espacio que caracteriza a ambas relaciones no configura por sí sola una "relación especial", pero es un elemento básico (una condición necesaria, aunque no suficiente) que habilita en primera instancia nuestra comparación. Con respecto a la relación anglo-estadounidense a pesar de la barrera física del Atlántico Norte es difícil exagerar la proximidad histórica entre Gran Bretaña y Estados Unidos. Los conflictos entre ambas naciones han sido conflicto "de familia" por así decirlo (sin duda intensos lazos familiares han servido frecuentemente como puentes a través de la división atlántica). Si se percibe a Canadá en parte como una extensión de la presencia británica histórica en América del Norte, entonces la proximidad entre ambos adquiere una dimensión tanto espacial como temporal. Esta larga historia provee un telón de fondo y sustento vitales a la más estrictamente política "relación especial" que se nutrió durante el siglo xx a través de la cooperación en dos guerras mundiales y durante la Guerra Fría.

Respecto a México, la permanencia de la interacción surge de la proximidad geográfica más que de una historia y cultura compartidas. Sin embargo, los vínculos espaciales pueden proveer un cimiento tan poderoso para la convergencia política como las interacciones temporales. Por supuesto, México tiene tanto una geografía como una historia de relaciones cercanas con un Estados Unidos en expansión que terminó por empujarlo hacia su centro demográfico, privándolo de una porción vasta de su territorio. En este sentido, la proximidad durante mucho tiempo aseguró la permanencia e intensidad de las interacciones pero su naturaleza era más destructiva que

positiva. Por lo que para entender el cambio hacia un patrón de relaciones más constructivas a través del Río Grande necesitamos invocar no sólo la historia y geografía tradicionales sino las innovaciones más recientes en términos de intercambio económico, convergencia política y los cambios en la identidad colectiva.

#### DISCURSO E IDENTIDADES COLECTIVAS

Dentro del universo posible de "relaciones especiales" existentes en las relaciones internacionales, éstas presentan la peculiaridad de empatar a una gran potencia con dos socios menores. Si de entrada, la noción de "relación especial" invita a la suspicacia, ésta se multiplica en situaciones donde la asimetría es tan evidente. De hecho, varios de los autores parecen coincidir en que estas "relaciones especiales" pertenecen sobre todo al campo de la construcción discursiva y no se acompañan en la práctica de un trato especial recíproco y constante entre los países que conforman cada díada. En consecuencia algunos de ellos se refieren a las mismas como "comunidades de fe" (Danchev), "autoengaños" o "relaciones fenomenológicas" (Knight), "construcciones compensatorias para equilibrar desigualdades materiales" (Fein), etcétera.

En el capítulo inicial se identifican ciertas características de una "relación especial". En ésta debe existir "la confianza de que las dos partes aportarán más de lo estrictamente necesario en el largo plazo" [reciprocidad] y "debe ser capaz de absorber golpes temporales y recuperar la tendencia al mutuo cumplimiento con creces después de cualquier obstáculo. Requiere, por ende, forjar lazos lo suficientemente fuertes para soportar choques de interés periódicos y violaciones episódicas del contrato" [durabilidad].

Es posible que las relaciones especiales basadas en la reciprocidad estricta y permanente no existan y, en ese sentido, sean colocadas en el terreno de las creencias y la retórica discursiva. Sin embargo, el discurso tiene también consecuencias, por ejemplo, en el terreno de la identidad colectiva de una nación y cómo define su papel en el mundo. La invocación reiterada de una supuesta relación especial no es gratuita, por lo que en el análisis de las "relaciones especiales" cabe preguntarse, como sugiere Alan Knight: ¿qué se pretende lograr a través de este uso retórico del lenguaje?, ¿a quién beneficia tal discurso? Su función y utilidad dependen en buena medida de la audiencia a la que éste va dirigido.

En el caso de Gran Bretaña es claro que la retórica de la "relación especial" está vinculada a su decadencia relativa como potencia mundial. Hasta la mitad del siglo XX las autoridades de Londres vieron su papel en el mundo como el de una gran potencia que encabezaba un imperio global. Después de la descolonización esta ambiciosa autodefinición ya no correspondía a los recursos o intereses reales de una sobrepoblada isla. Sin embargo, algunas partes del *establishment* político británico siguieron pensando y actuando de acuerdo con la identidad colectiva anterior. Una solución parcial e inadecuada a este problema de identidad colectiva fue atarse estrechamente a cualquier relación disponible con Washington, con la esperanza de ejercer "por aproximación" la influencia internacional de la que Gran Bretaña carecía por sí misma. Así pues, una vez que durante la Guerra Fría el equilibrio de poder global se trasladó desde Europa hacia los polos soviético y estadounidense, Londres buscó repositionarse en la escena internacional como el "filósofo que habla al oído del rey". A través de invocar una asociación especial con Estados Unidos, se buscaba mantener peso e influencia en los asuntos internacionales por encima de las capacidades objetivas del país. El artificio dependía en gran medida del reconocimiento público de esta asociación por parte de la comunidad internacional en general y, sobre todo, por parte del propio Estados Unidos (Danchev). De ahí el empeño británico en construir y propagar una gramática de "lo especial" sostenida a lo largo del tiempo por sus dirigentes, incluso en los momentos menos venturosos de la década del noventa, y recuperada en todo su esplendor después del 11 de septiembre de 2001. Para decirlo en breve y, más allá de las ironías francesas, el lenguaje de la "relación especial" reforzaba la identidad de Gran Bretaña como potencia. Pretendía ser un antídoto en contra del declive.

Pero el discurso de lo "especial" puede también convertirse en una estrategia perdedora; puede no ser una fuente de fortalezas sino de autoengaños. La disyunción entre las expectativas y aspiraciones políticas de la élite londinense y las condiciones reales con las que tiene que lidiar ha seguido siendo una fuente de disonancia cognitiva en Gran Bretaña hasta el día de hoy y esto ha entrañado costos. En su momento impidió, por ejemplo, la defensa efectiva de los intereses del Reino Unido en la emergente Unión Europea. Recientemente ayuda a entender la de otra manera extraña conducta del gobierno de Blair en Medio Oriente desde el 11 de septiembre de 2001, una región donde Gran Bretaña tiene muchos intereses en juego.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>El *shock* que dicho evento supuso entre la opinión pública de Estados Unidos se sintió de manera más intensa entre la élite política británica que en muchas otras partes del mundo democrático (aunque aun en Gran Bretaña sólo una minoría estuvo totalmente compenetrada con los sentimientos estadounidenses en este asunto).

Por último, en años recientes la insistencia británica en lo "especial" de la relación entre Londres y Washington ilustra otro posible uso de este discurso: dirigido más a la audiencia nacional que a otros públicos,<sup>2</sup> parece estar mucho más enfocado en superar el escepticismo interno respecto a la conducta gubernamental que en reestructurar las relaciones de poder internacionales.

Pasemos ahora a la relación México-estadounidense. En la dimensión del discurso México representa, en una primera etapa, la imagen del otro lado del espejo. Lo que prometía ser una relación abiertamente cercana después de la Segunda Guerra Mundial y hasta 1950, fue pronto empujada a la sombra por los imperativos de la lógica bipolar. Como señalan Fein y Latell, México y Estados Unidos construyeron en esa era una relación basada en la capacidad del socio menor de disentir públicamente respecto a la superpotencia, mientras que garantizaba una cooperación sin cortapisas en los asuntos de importancia crucial para la segunda. Los dirigentes mexicanos se esforzaban por ocultar su colaboración privada con Washington a través de la disidencia retórica (y en ocasiones práctica). En marcado contraste con Gran Bretaña, el reconocimiento público de esa relación se pensaba contraproducente: habría minado la identidad de México como país autónomo, líder nacionalista del Tercer Mundo y con ello las bases de legitimidad interna del régimen priísta. Esta era, sin duda, una relación excepcional en el eje norte-sur pero nunca fue publicitada en estos términos. La frase "relación especial" no estaba en boca de la élite política mexicana, sino que se usaba desde la academia como una categoría analítica que reconocía tal trato excepcional.

Así pues, durante la Guerra Fría la retórica oficial que servía a los intereses del Estado y del partido de Estado en México enfatizaba la diferencia y no la cercanía con el vecino. Pero después de la crisis del modelo económico desarrollista y una vez caído el muro, la ecuación se invirtió. Al replantearse su posicionamiento global, el Estado mexicano optó por mirar al norte y ensayar a su manera la fórmula que los británicos ya habían explorado: asociarse manifiesta y públicamente con Estados Unidos para ganar un espacio mayor en la competencia internacional. Aunque menos exuberante que el británico, el diccionario de la "relación especial" México-americana empezó a ganar páginas: el discurso fue progresivamente enfatizando la amistad, la interdependencia, las ventajas mutuas de la cooperación y el destino común. La asociación con Estados Unidos en distintas dimensiones –pero, sobre

<sup>2</sup>Ciertamente esta reivindicación tiene menos resonancia en Washington que en Londres y es vista hoy con escepticismo (si no es que con mudo desdén) en otras capitales occidentales.

todo, en la esfera económica— se colocó entonces en la vitrina internacional. A través de su "relación especial" con Estados Unidos, México se mostraba al mundo como un mercado próspero, un destino de inversión atractivo y un país moderno, que aspiraba incluso a insertarse en un plazo no lejano en el eje norte-norte. Por otro lado, frente a la audiencia nacional, en la era de Salinas y al principio de la administración Fox, el discurso de lo "especial" se encaminaba también a superar el escepticismo interno que generaban las innovaciones en la política exterior proyectada hacia el norte.

Quizá tan importante como todos estos cambios en el discurso de la élite política fueron los efectos de la migración mexicana masiva a través del Río Grande, tanto legal como indocumentada. Hacia 2005 la remesas que fluían desde el norte hacia las familias pobres y las regiones desaventajadas del país excedían por mucho los programas sociales redistributivos del Estado mexicano. No es extraño, pues, que la identidad colectiva de México se haya ido redefiniendo progresivamente. En lugar de la retórica y reflejos antiestadounidenses, la nueva generación de líderes y formadores de opinión mexicanos tienden a ver a su vecino del norte de manera mucho más positiva, como una fuente de estímulos para las reformas modernizadoras e incluso hasta cierto punto como un modelo a imitar. Se ha dado un cambio dramático en la visión sobre Estados Unidos en la generación pasada, aun cuando también es necesario notar la existencia de contracorrientes y posibilidades de retroceso. En términos generales, la adopción abierta de las aspiraciones de mantener una "relación especial" con Estados Unidos no habría sido factible en el México de los años setenta, pero se convirtió en una insignia de modernidad hacia finales de los años noventa.

#### LAS BASES DE LA RELACIÓN ESPECIAL

Ambos casos demuestran que el discurso de la "relación especial" puede ser concebido como un instrumento para ganar mayor influencia en el escenario internacional a través de ostentar una cercanía estrecha con la potencia hegemónica. Pero, en otro nivel de análisis, es evidente que no todos los que quieren pueden recurrir a esta estrategia. ¿Qué es lo que da sustancia y verosimilitud a la invocación de una "relación especial"?

Aunque coloquemos a la "relación especial" en el terreno de las creencias y la retórica, debe existir alguna base material y social que hace posible que tal credo y su evangelio tengan eco en las sociedades de las que se trata. Después de todo, predicar en el desierto arroja sólo resultados magros.

Por base material nos referimos a la capacidad de los socios, sobre todo del socio menor, de aportar beneficios altamente apreciados por la contraparte, beneficios que no estarían necesariamente disponibles en ausencia de una asociación (tácita o explícita) entre las partes. En ese sentido, no cualquiera puede aspirar a sostener una "relación especial" con Estados Unidos o cualquier potencia hegemónica. Se tiene que contar con una moneda de cambio lo suficientemente atractiva para que el juego de la reciprocidad, en alguna medida, sea posible y el discurso creíble. Como la amarga experiencia argentina de finales de los años noventa demostró, no es suficiente con pregonar que se es "hermano de sangre" de una potencia para obtener concesiones privilegiadas en un momento crítico; en ausencia de algún interés o racionalidad instrumental que las sostenga, estas son meras frases huecas que no dan pie al artilugio de la colaboración extraordinaria.

En el caso de la relación de México y Gran Bretaña con Estados Unidos el corazón de dicha racionalidad instrumental se encuentra no sorpresivamente en el tema de la seguridad. El trato excepcional otorgado a México durante la Guerra Fría se desprendía de la necesidad de reforzar internamente a un régimen político que mostraba fehacientemente su capacidad de mantener el orden, la estabilidad y la seguridad en la frontera sur de Estados Unidos. México no era un actor de peso en las grandes ligas de la política global, pero podía ofrecer a Estados Unidos un beneficio altamente valorado, lo cual ampliaba su margen de maniobra frente al hegemon. A esta suerte de colaboración ambigua se añadían en aquella época, como apunta Latell, ciertas instancias de asistencia recíproca secreta en materia de inteligencia que, sin embargo, palidecen cuando se las compara con la relación anglo-americana.

En efecto, en el caso británico el *quid pro quo* en la esfera de seguridad e inteligencia constituía la piedra angular de la "relación especial". "Angloamérica embellece los honores de guerra", dice Danchev, "sus tradiciones son militares". Durante la Guerra Fría y después, Gran Bretaña se esforzó por mantener en pie y al día las capacidades militares, y de recolección y análisis de inteligencia que hacían atractivo para Washington mantener una colaboración íntima con el gobierno de Su Majestad. Existía una voluntad consciente de asegurar cierto grado de dependencia estadounidense respecto al Reino Unido en la materia. En este sentido, los británicos fueron particularmente exitosos en el campo de la inteligencia donde la cooperación y el intercambio de información llegaron a ser un "hábito enraizado" que se daba casi por descontado. Un "club de inteligencia especial dentro de una relación especial más amplia" al decir de Michael Herman.

Si las condiciones materiales mínimas indispensables están en pie, es viable forjar el mito (o superestructura) de lo "especial" a través del lenguaje y la interpretación selectiva de los hechos.<sup>3</sup> Es posible constituir una base social –que trascienda a las élites gubernamentales– a través de un "discurso colectivo que invoque solidaridad, empatía, una visión compartida del mundo e, incluso, un cierto grado de convergencia identitaria" (Whitehead). En el largo plazo es esta dimensión la que puede mantener a flote una "relación especial", a pesar de los inevitables vaivenes de la realidad internacional. En la medida en la que los dirigentes y sus sociedades creen en la "relación especial" y se comportan en consecuencia, refuerzan las bases materiales de la misma lo cual, a su vez, confirma la creencia.

La "relación especial" anglo-estadounidense nació envuelta en la retórica de Churchill (él mismo producto de una unión anglo-americana) sobre la asociación fraternal entre los "pueblos de habla inglesa" cuya misión compartida era preservar al mundo de la guerra y la tiranía. Después de él muchos dirigentes y defensores de la "relación especial" han citado la existencia de una lengua compartida, lazos de sangre, valores e instituciones comunes, etcétera como el sostén de la misma. No obstante, su éxito en imbuir esta noción entre el público británico es menos grande de lo que generalmente se asume. De hecho, como señala McCormick, existe una disonancia creciente entre los líderes y el público británico a este respecto que se ha ido ensanchando a lo largo del tiempo. Los estudios recientes de opinión pública revelan que en efecto los británicos experimentan en general un sentimiento positivo y cálido hacia el pueblo estadounidense y tienen una percepción más favorable (aunque por margen estrecho) sobre los norteamericanos que otras sociedades aliadas (*e.g.* canadienses, australianos, israelíes). Pero, por otro lado, dichos sentimientos de afinidad no se han traducido en los últimos lustros en un cheque en blanco para que los líderes actúen la "relación especial" sin fuertes críticas u oposición en momentos clave –como bien pudo percatarse Tony Blair durante la última guerra contra Iraq. A su vez, la identidad europea de los británicos –siempre ambivalente– se va reforzando: por ejemplo, según los datos aportados por McCormick, desde los años setenta los británicos consideran que la UE es más importante para Gran Bretaña que Estados Unidos y en años recientes han manifestado una mayor confianza en la Unión Europea que en el liderazgo estadounidense para la resolución de problemas internacionales. En

<sup>3</sup>Por ejemplo, en el caso de Gran Bretaña se desestima Suez y se recupera la guerra de las Malvinas. En el caso de México, se pone de lado la guerra de 1847 y se retoma el rescate financiero de 1995.

suma, parece ser que la base social de la "relación especial" anglo-estadounidense tiende a debilitarse, y con ello el margen de maniobra de las élites políticas para ponerla en práctica.

Un proceso inverso parece estar ocurriendo en el caso de la relación México-Estados Unidos: la creciente interdependencia forjada a través de lazos transnacionales en la esfera económica, social y cultural ha producido un acercamiento entre ambas sociedades. Las enormes diferencias políticas y sociales que marcaban la relación bilateral a principios del siglo xx se atenuaron progresivamente en los últimos lustros, a lo cual seguramente contribuyó, por un lado, la modernización y democratización mexicana y, por el otro, lo que Dumbrell llama la "desanglificación" estadounidense generada por los cambios demográficos en ese país. Asimismo, el abandono del discurso del "nacionalismo revolucionario" que colocaba a Estados Unidos como la amenaza frente a la cual se definía en buena medida la identidad mexicana, eliminó un obstáculo formidable para la generación de cierta empatía respecto al país del norte.

Así pues, los estudios de opinión pública revelan que los mexicanos son mayoritariamente favorables a Estados Unidos, le reconocen un peso significativo en la realidad mexicana y prefieren la asociación económica norteamericana frente a cualquier otra. La tendencia es, pues, al acercamiento, lo cual podría constituir progresivamente una base social funcional para sostener una "relación especial" explícita. Todavía no se llega ahí, no se puede hablar de una comunidad identitaria entre ambos países, ni evocar un "nosotros" a la manera en la que se hace en la asociación anglo-americana. Pero lo cierto es que, como apunta Moreno, a principios del siglo xxi los mexicanos han pasado de ser "vecinos distantes" de los estadounidenses a sostener una especie de "romance a medias" con ellos.

#### PERSPECTIVAS FUTURAS DE LAS RELACIONES ESPECIALES

Hasta aquí la exposición ha procedido con la premisa tácita de que la estrategia y objetivos de la parte dominante en la relación están dadas y son estables. A lo largo de la segunda mitad del siglo xx era plausible ver a Estados Unidos como la potencia líder de la alianza occidental, una potencia hegemónica interesada en estabilizar un sistema multilateral que podría eventualmente extenderse hasta incluir al mundo entero, consolidando así el estatus de superpotencia de Estados Unidos. Con las premisas tácitas de este marco es posible teorizar sobre la lógica y las posibilidades de lo "es-

pecial", y comparar el comportamiento de aquellos estados secundarios que aspiran a ganar influencia sobre la potencia hegemónica a través de "cumplir en exceso" con los términos del "contrato" bilateral.

Pero cuando tomamos en cuenta la nueva configuración de la política internacional que emergió de la "guerra contra el terrorismo" y la ratificación electoral del unilateralismo del presidente George W. Bush, es necesario cuestionar la premisa de que estamos lidiando con un poder hegemónico estabilizador convencional. Los debates recientes dentro de Estados Unidos han subrayado una profunda insatisfacción con los distintos aspectos del sistema multilateral que por tanto tiempo sustentó al poder de Estados Unidos. Los académicos incluso han intentado revivir el lenguaje del "imperio", argumentando que dado que Washington debe en la práctica actuar como un poder imperial sería mejor enterrar las ilusiones y reconocer esta nueva realidad explícitamente. Una serie de documentos de seguridad nacional y evaluaciones estratégicas siguen la nueva lógica, identificando por ejemplo una lista de estados "fallidos" que deben colocarse bajo la administración internacional antes de que se conviertan en paraísos para el terrorismo global. Desde el punto de vista de este libro, la innovación más importante es que, al menos en algunas dimensiones, es posible que Estados Unidos esté abandonando el papel de estabilizador hegemónico. En lugar de ello se convertiría –como la comunidad neoconservadora evidentemente desea– en una fuerza transformadora destinada a modificar la distribución y lógica del poder político en el sistema internacional. ¿Cuáles serían las implicaciones para las "relaciones especiales" con Washington si Estados Unidos pasara de ser un estabilizador a un transformador del orden internacional?

En las siguientes líneas conclusivas se responderá a esta pregunta primero al nivel de la teoría, después a la luz de las ocupaciones militares recientes de Afganistán e Iraq, y finalmente en términos de las perspectivas para las relaciones de Gran Bretaña y México con Washington en el mediano plazo.

Comenzando por la perspectiva teórica, es una cosa muy distinta buscar una asociación privilegiada con una potencia hegemónica estabilizadora que con una potencia transformadora tentada por ambiciones imperiales. En el primer caso, el país secundario puede desplegar su influencia con el objetivo de ampliar el marco multilateral dentro del cual tanto el hegemón como todos los demás están de acuerdo en operar. Tales actividades pueden ser justificadas en términos de mejorar la seguridad y el margen de maniobra de una comunidad más amplia de estados amigos, al mismo tiempo ayudando y restringiendo al hegemón, ya que al actuar sólo provocaría más resisten-

cias externas y encontraría mayores dificultades para controlar a los opositores internos de la sana cooperación internacional. En el segundo caso, en contraste, el país secundario sólo puede esperar ejercer su influencia a través de probar que está excepcionalmente comprometido y es útil para el proyecto de transformación internacional del centro. Aún más, si la potencia transformadora se siente de verdad atraída por las tentaciones del imperio (es decir, por el descubrimiento de que la única manera de garantizar los cambios deseados es imponerlos por la fuerza y después retener el control suficiente para garantizar que no sean revertidos) entonces el país secundario sólo puede sostener su estatus "especial" a través de probar su fidelidad a los designios imperiales de otro (no los propios). Este fue, por ejemplo, el predicamento de Austria una vez que Alemania abrazó el proyecto nazi de transformación mundial, y el de la República Democrática Alemana bajo el imperio soviético. Por supuesto, esta es una forma totalmente distinta de ser "especial" de aquella contemplada por la mayor parte de los aliados de Estados Unidos en la Posguerra Fría.

Las reflexiones teóricas anteriores adquieren un grado de urgencia después de la "guerra contra el terrorismo global" encabezada por Estados Unidos y relacionada con las invasiones de Afganistán e Iraq. Por supuesto, aunque estas operaciones fueron lideradas por Estados Unidos, contaron con algún grado de legitimidad multilateral por parte de la comunidad internacional y fueron diseñadas para abrir el camino hacia la instalación de gobiernos "democráticos" que eventualmente retomarían la soberanía absoluta sobre sus respectivos territorios. Fueron, por lo tanto, compatibles en términos muy generales con el orden internacional liberal en el cual Washington ha fungido como potencia hegemónica estabilizadora desde la Segunda Guerra Mundial. Pero también tienen el potencial de convertirse en iniciativas más transformadoras, unilateralmente dirigidas y cuasiimperiales si la "guerra contra el terrorismo" toma una dirección indeseable. El punto importante para este análisis es que el equilibrio entre los componentes estabilizadores y transformadores de esta nueva estrategia de Washington están todavía por definirse con claridad. Las "relaciones especiales" del tipo democrático liberal requerirían que los socios secundarios de Estados Unidos desplieguen cualquier tipo de influencia que posean para encaminar el resultado en la dirección estabilizadora. Pero no debemos excluir la posibilidad de que una variante transformadora e imperial de la "guerra contra el terrorismo" incentive a los socios de Washington a reafirmar su lealtad especial a través de superar a los demás demostrando su incondicionalidad.

Existe aquí un contraste evidente entre Gran Bretaña por un lado, y México (y la mayor parte de los amigos de Washington) por el otro. Italia y España retirarán sus fuerzas de Iraq mucho antes que los británicos. México, por supuesto, no pudo dar su voto en el Consejo de Seguridad en el asunto de Iraq en la dirección auspiciada por Washington, mientras Londres no ha cejado en su insistencia de que la operación fue necesaria, justificada y en línea con el derecho internacional. Estos contrastes son bien conocidos, como lo son las divisiones dentro del Reino Unido y Estados Unidos sobre la sensatez y legalidad de la guerra contra Iraq. Todo ello tiene un tiempo y un contexto específicos. Ni el apoyo de Londres a la administración Bush, ni las reservas de México, constituyen evidencia decisiva respecto a la calidad de largo plazo de sus respectivas relaciones con Estados Unidos. Pero este episodio sí sugiere una diferencia significativa. Si las circunstancias requirieran que Gran Bretaña superara a todos los demás en la demostración de su compromiso con la "guerra contra el terrorismo" junto con todas las consecuencias geopolíticas que esto implicaría, existe una posibilidad real de que lo hará. Un área clave de coordinación política donde se observaría esta respuesta de manera clara es en los vínculos entre los servicios de inteligencia de Gran Bretaña y Estados Unidos. En contraste, México se ha retraído de esos niveles de solidaridad y así se ha confirmado la fuerza y persistencia de tendencias opuestas que apuntan hacia una mayor neutralidad. Al parecer la cooperación en inteligencia entre México y Estados Unidos opera en un frente mucho más restringido y con mucho menor confianza que en el caso británico. Los políticos estadounidenses conocen esta diferencia, lo que confirma añejas creencias sobre la distribución de recursos internacionales disponibles para Washington en tiempos de emergencia.

A pesar de la evidencia reciente que indica un mayor grado de convergencia entre Londres y Washington que entre Washington y la ciudad de México en asuntos clave de seguridad internacional y cómo deben ser afrontados, sería engañoso concluir este capítulo con una explicación de un solo lado de las perspectivas para la continuación de una "relación especial" anglo-estadounidense a medida que se desarrolla la "guerra contra el terrorismo". Por un lado, puede ser demasiado pronto para extrapolar los cambios recientes en la política de Estados Unidos hacia el futuro indefinido. En su momento puede existir una revaloración de las prioridades estadounidenses que acercaría la visión de Washington a México y que dejaría a Gran Bretaña varada. Igualmente importantes son las divisiones y tensiones dentro del gobierno de Gran Bretaña generadas por los acontecimientos recientes. Dichas tensiones han quedado hasta cierto punto ocultas por el

liderazgo personal del primer ministro Blair, pero su mandato no es indefinido. En determinado momento la necesidad del Reino Unido de contar con socios en Europa, su perfil distinto en el Medio Oriente y su interés nacional como potencia media que se vería amenazada por demasiado unilateralismo, son todos factores que tenderán a resurgir. El distinguido columnista político del periódico *Guardian*, Hugo Young, escribió el 3 de septiembre de 2002 un comentario que puede servir como antídoto frente a juicios parciales sobre la postura británica. Titulado "El anacronismo especial", concluye de la siguiente manera:

Bush tiene la fuerza para llevar a cabo la visión que Blair articula. ¡El anglo-americanismo salva al mundo! El problema es que los votantes británicos, por una vez, no muestran señales de seguir dormidos ofreciendo su tradicional aquiescencia a un proyecto cargado de múltiples riesgos y probables errores de cálculo. No olvidemos nunca que pueden decir: después de todo Estados Unidos es una nación extranjera.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Hugo Young, *Supping with the Devils: Political Journalism from Thatcher to Blair*, Londres, Atlantic Books, 2003, p. 152.

## Semblanza de los autores

*Alex Danchev*

Profesor de relaciones internacionales en la Universidad de Nottingham de Gran Bretaña. Estudió en las universidades de Oxford, Cambridge y Londres y es miembro del Wilson Center en Washington D.C., del King's College en Londres y del St. Antony's College en Oxford. Algunos de sus ensayos sobre relaciones anglo-estadounidenses están reunidos en el libro titulado *On Specialness* (1998).

*John Dumbrell*

Profesor de la Universidad de Leicester, en Inglaterra, donde imparte cursos sobre las relaciones anglo-americanas y la política exterior de Estados Unidos. Entre sus publicaciones se encuentra el libro *A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After* (2001) con el que fue coganador del Cambridge University Donner Book Prize.

*Seth Fein*

Profesor asistente de historia en la Universidad de Yale, donde también es miembro del Consejo de Estudios Latinoamericanos e Ibéricos del Centro de Estudios Internacionales y de Área. Está terminando un libro titulado *Transnational Projections: The United States in the Golden Age of Mexican Cinema*. Sus ensayos más recientes son capítulos sobre películas, formaciones estatales y la relación entre México y Estados Unidos entre 1930 y 1960 publicados en *Fragments of a Golden Age: Mass Culture and the State in Mexico 1940-2000* (2001); y durante la Guerra Fría en *Visible Nations: Latin American Cinema and Video* (2000), *Mexico's Cinemas: A Century of Film and Filmmakers* (1998) y *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of U.S.-Latin American Relations* (1998).

*Rafael Fernández de Castro*

Fundador y director del Departamento de Estudios Internacionales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Se especializa en el es-

tudio de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, así como en la política exterior mexicana. Sobre estos temas ha publicado libros tales como *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, con Jorge Domínguez (2001) y *The U.S. Congress. The Controversial Pivot of North America*, con Robert Pastor (1998).

*Michael Herman*

Trabajó de 1952 a 1987 en el Government Communications Headquarters de Gran Bretaña, la agencia nacional para señales de inteligencia, con nombramientos temporales en la Oficina del Gabinete (como secretario del Comité de Inteligencia Conjunto) y en el Ministerio de Defensa. Desde su retiro ha publicado extensamente sobre cuestiones de inteligencia. Entre sus libros se encuentran: *Intelligence Power in Peace and War* (1996) e *Intelligence Services in the Information Age* (2001).

*Alan Knight*

Profesor de historia de América Latina y miembro de St. Antony's College en la Universidad de Oxford. Además de numerosos artículos sobre Latinoamérica, especialmente sobre historia y política mexicana, ha escrito: *The Mexican Revolution* (1986), *US-Mexican Relations, 1910-40: An Overview* (1987), y *Mexico: From the Beginning to the Spanish Conquest and Mexico: The Colonial Era* (2002).

*Brian Latell*

Profesor adjunto en la School of Foreign Service de la Universidad de Georgetown. Hasta 1998 fungió como especialista sobre América Latina en la Agencia Central de Inteligencia (CIA), donde se desempeñó como director del Centro de Estudios de Inteligencia. El doctor Latell es coeditor del libro titulado *Eye in the Sky: The Story of the Corona Spy Satellites* (1998).

*James M. McCormick*

Profesor y director del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Estatal de Iowa. Ha sido coeditor de *International Studies Quarterly* (1999-2003). McCormick es autor o editor de siete libros, entre los que se encuentran: *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, junto con Eugene R. Wittkopf (2003, 4a. ed.), y *American Foreign Policy and Process* (2004, 4a. ed.).

*Alejandro Moreno*

Profesor de ciencia política en el ITAM y director de estudios de investigación en el periódico *Reforma*, ambos en la ciudad de México. Es autor de los libros *Political Cleavages* (1999), y *El votante mexicano* (2003), así como coautor del libro *Human Values and Beliefs* (1998). Ha publicado alrededor de 20 artículos sobre opinión pública y comportamiento electoral en revistas académicas y libros editados en varios países y más de 500 artículos periodísticos reportando datos de encuestas en México.

*Andrés Rozental*

Presidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi). Fue embajador de México en Gran Bretaña de 1995 a 1997. Ha sido diplomático de carrera por más de 30 años, sirviendo a su país como subsecretario de Relaciones Exteriores (1988-1994), embajador en Suecia (1983-1988), y representante permanente de México en Naciones Unidas en Génova (1982-1983), entre otras cosas. Desde 1994 ostenta el rango de embajador eminente de México. Es autor de tres libros sobre política exterior mexicana y de varios artículos sobre asuntos internacionales.

*Natalia Saltalamacchia*

Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Internacionales del ITAM. Es egresada de la licenciatura en relaciones internacionales del ITAM, maestra en relaciones internacionales por Johns Hopkins University y candidata a doctor por la Universidad Complutense de Madrid.

*Jesús Velasco Márquez*

Especialista en la historia de Estados Unidos y en la relación México-Estados Unidos, actualmente es profesor investigador del Departamento de Estudios Internacionales de Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

*Laurence Whitehead*

Miembro del Nuffield College de la Universidad de Oxford y fundador del Centro de Estudios de México en dicha universidad. Sus publicaciones más recientes son *Democratization: Theory and Experience* (2002), *Emerging Market Democracies: East Asia/Latin America* (2002), y *Characterising Latin America* (primavera de 2006). Entre 1989 y 2001 fue coeditor del *Journal of Latin American Studies*, de la Cambridge University Press.

*Duncan Wood*

Profesor investigador del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Desde 2001 funge como director de la licenciatura de relaciones internacionales en dicha institución. Es autor del libro *The Basel Committee and the Governance of Global Banking* (2005) y coautor de *Introduction to Politics: Power, Participation and the Distribution of Wealth* (2000), con George MacLean.

# Índice

## PRÓLOGO

<i>Andrés Rozental</i> .....	5
------------------------------	---

## PERSPECTIVAS TEÓRICAS

### SOBRE LA TEORÍA DE LAS "RELACIONES ESPECIALES".

#### TRES PERSPECTIVAS RIVALES

<i>Laurence Whitehead</i> .....	9
Introducción .....	9
Tres perspectivas .....	12

### ¿Relaciones especiales? Una comparación de las relaciones Gran Bretaña-Estados Unidos y México-Estados Unidos

<i>Alan Knight</i> .....	21
I .....	22
II .....	30

## HISTORIAS PARALELAS

### De la Independencia a la Segunda Guerra Mundial

#### LA RELACIÓN ANGLO-ESTADOUNIDENSE DE LA INDEPENDENCIA

#### A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: PATRONES EMERGENTES DE COOPERACIÓN Y RESPETO A TRAVÉS DEL REALISMO

<i>Duncan Wood</i> .....	57
Comienzos violentos: 1793 a 1840 .....	60
Evitando el conflicto mediante el apaciguamiento: 1840 a 1867 ..	65
Sembrando las semillas de la sociedad: 1867 a 1915 .....	69
¿Asumiendo un papel global? 1918 a 1939.....	72
Conclusiones .....	75

## LA RELACIÓN ESPECIAL DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS:

## UNA REALIDAD NO RECONOCIDA

<i>Jesús Velasco Márquez</i> .....	77
Introducción .....	77
El legado de un inicio conflictivo, 1822-1867.....	78
El manejo pragmático de la relación 1867-1910 .....	85
Un nuevo ciclo de conflicto y cooperación, 1910-1940.....	88
"La relación especial", 1940-1950.....	91
Conclusiones .....	94

## HISTORIAS PARALELAS

## La Guerra Fría

## "¿EXISTE-T-IL?" LA RELACIÓN ESPECIAL ANGLO-ESTADOUNIDENSE

## DURANTE LA GUERRA FRÍA

<i>Alex Danchev</i> .....	97
---------------------------	----

## PROYECTANDO LA RELACIÓN ESPECIAL: MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

## DURANTE LA GUERRA FRÍA

<i>Seth Fein</i> .....	115
Toma inicial .....	115
Actores protagónicos.....	119
Dos películas de Galindo.....	124
Noticieros mexicanos al estilo Guerra Fría.....	131
Últimas luces.....	134
Sombra.....	135

## HISTORIAS PARALELAS

## La Posguerra Fría

## LA "RELACIÓN ESPECIAL" ANGLO-ESTADOUNIDENSE

## DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

<i>John Dumbrell</i> .....	139
Introducción: los ochenta y principios de los noventa.....	139
El fin de la Guerra Fría .....	140

Blair y Clinton: manteniendo la alianza viva .....	144
Bush, Blair y la guerra contra el terrorismo.....	146
Conclusión.....	149
UNA RELACIÓN ESPECIALMENTE INTENSA: MÉXICO-ESTADOS UNIDOS	
EN LA POSGUERRA FRÍA	
<i>Rafael Fernández de Castro</i> .....	153
Cambios en el sistema internacional y sus efectos	
en la relación bilateral .....	155
TLCAN: la piedra angular de las reformas económicas	
en México .....	158
El carácter de la relación bilateral a partir de los noventa:	
intensidad, diplomacia proactiva y fricciones.....	160
¿Relación especial entre México y Estados Unidos?.....	167
Conclusiones .....	171

#### TEMAS CLAVE

#### Inteligencia y seguridad

#### INTELIGENCIA EN LA RELACIÓN ANGLO-ESTADOUNIDENSE

<i>Michael Herman</i> .....	175
Similitudes y diferencias en la estructura de inteligencia.....	176
Inteligencia para las altas esferas gubernamentales .....	178
Administración central de la inteligencia .....	180
Rendición de cuentas y legalidad .....	180
La base de lo "especial" .....	181
¿Diplomáticos de inteligencia extraordinarios?.....	185
El futuro .....	187

#### LA INTELIGENCIA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE Y MÉXICO:

##### UNA RELACIÓN EVOLUTIVA

<i>Brian Latell</i> .....	189
Tensiones causadas por la acción encubierta estadounidense	
en América Latina.....	190
Acciones encubiertas y promoción de la democracia.....	192

Relaciones cambiantes y actitudes mexicanas en evolución .....	194
La relación estratégica especial .....	196
Características clave de la relación estratégica especial .....	201
Cooperación en inteligencia y seguridad después de la Guerra Fría.....	206

### TEMAS CLAVE Opinión pública

#### LA OPINIÓN PÚBLICA MEXICANA SOBRE ESTADOS UNIDOS:

##### UNA REVISIÓN DE LA TESIS "VECINOS DISTANTES"

<i>Alejandro Moreno</i> .....	211
Datos .....	213
Una interdependencia creciente .....	215
La percepción pública mexicana sobre Estados Unidos .....	222
Comparando la opinión de la élite y la opinión pública en México: la guerra contra el terrorismo.....	231
Factores predictivos de las opiniones pro y antiestadounidenses .....	233
Conclusión.....	237

#### PERCEPCIONES PÚBLICAS SOBRE ESTADOS UNIDOS EN GRAN BRETAÑA:

##### EL ESTATUS DE LA "RELACIÓN ESPECIAL" DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

<i>James McCormick</i> .....	241
La relación especial: orígenes y significados .....	243
La relación especial como proceso político y como resultado político.....	243
Las diferentes fuentes de la relación especial .....	245
La importancia de los valores en la evaluación de la relación especial .....	248
La percepción del pueblo británico sobre la relación especial después del 11 de septiembre .....	248
La importancia comparada de Estados Unidos .....	256
Evaluación sobre Estados Unidos .....	259
Conclusiones .....	264

## CONCLUSIONES

## MÉXICO, GRAN BRETAÑA Y EL DISCURSO DE LA "RELACIÓN ESPECIAL"

*Laurence Whitehead, Natalia Saltalamacchia**y Rafael Fernández de Castro* ..... 269

Interacciones permanentes ..... 270

Discurso e identidades colectivas ..... 271

Las bases de la relación especial..... 274

Perspectivas futuras de las relaciones especiales..... 277

SEMBLANZA DE LOS AUTORES ..... 283

*¿Somos especiales? Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada*, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de enero del año 2006. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 970-701-686-8  
MAP: 014395-01

Las respectivas relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos son particularmente intensas, incluso han sido denominadas como “relaciones especiales” en diferentes ámbitos y periodos históricos. La idea de ser o presentarse como especiales de cara a la gran potencia estadounidense ha sido en ambos casos cultivada o denostada, calificada alternativamente como invención o descripción fáctica.

A través de una visión comparada este libro busca entender si existe espacio para las “relaciones especiales” en el mundo de la política internacional. ¿En qué se funda lo especial?, ¿es mito o realidad?, ¿se gana o se pierde con el juego de la singularidad?

Una discusión que recobra hoy relevancia a raíz de la guerra contra Iraq y la lucha antiterrorista global encabezada por el socio en común, Estados Unidos.

*¿Somos especiales?*



9 789707 016866

**ITAM**  
EXCELENCIA ACADÉMICA



C • \_ M • \_ S

Miguel Ángel  
**Porrua**



**CONOCER  
PARA DECIDIR**  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN CEFF

327.1CDFP2529

¿SOMOS ESPECIALES? LAS RELACIONES DE MÉXICO  
CON ESTADOS UNIDOS