

La relación entre

**México**  
**y los**  
**ESTADOS**  
**UNIDOS**

1940-1955

Entre el conflicto y la cooperación

Susana Chacón

PRÓLOGO DE LORENZO MEYER



1934 - 2009



TECNOLÓGICO  
DE MONTERREY.

POLÍTICA Y DERECHO

# ÍNDICE

<i>Prólogo</i> , por Lorenzo Meyer .....	7
<i>Agradecimientos</i> .....	15
<i>Introducción</i> .....	17
I. Análisis de la relación México-Estados Unidos ...	25
II. Seguridad e intereses nacionales.....	35
III. Política militar: proceso negociador 1940-1942...	45
IV. Política migratoria: proceso negociador 1947-1954 .....	97
V. Cooperación comercial: proceso negociador 1944-1950 .....	148
VI. Reflexiones finales .....	209
<i>Anexo estadístico</i> .....	215
<i>Bibliografía</i> .....	219

## PRÓLOGO

LORENZO MEYER

En la actualidad, las relaciones entre mexicanos y estadounidenses, sea a nivel privado u oficial, son constantes y más intensas y complejas que nunca —al inicio del siglo XXI el conjunto del comercio entre los dos países ascendía a 250 000 millones de dólares anuales, y los cruces a lo largo de la frontera común en el mismo lapso, a 300 millones de personas—. Para administrar tal intensidad de intercambios e intereses, la cooperación ha tenido que ser la norma; cooperación dentro de un contexto de asimetría creciente. Sin embargo, la definición política de México frente a los Estados Unidos y frente a sí mismo —su nacionalismo— se ha forjado en el conflicto histórico con su vecino del norte. Se trata de un conflicto que parte de diferencias culturales y de intereses heredados de las rivalidades de sus respectivas metrópolis europeas pero que, transformadas estas diferencias a lo largo del tiempo, persisten hasta la actualidad.<sup>1</sup> Así pues, el centro del análisis desarrollado por Susana Chacón en torno a la relación bilateral entre los gobiernos de México y los Estados Unidos entre 1940 y 1955 —el delicado balance entre el conflicto y la cooperación—, es tan válido para la época escogida por la autora como para cualquier momento comprendido entre la conclusión de la guerra entre ambos países en 1848 y el presente.

<sup>1</sup> En la definición que hace Samuel P. Huntington de la esencia de lo estadounidense, está justamente esa diferencia de valores con otras culturas, en particular con la que se encuentra al sur del Río Bravo. *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Paidós, México, 2004, especialmente pp. 204-212.

El marco general y determinante fundamental de esta relación, que se mueve siempre entre la diferencia y la coincidencia de intereses, es la brutal asimetría de poder entre los dos actores. La asimetría existía desde el inicio de la relación formal en 1822 y fue el elemento más importante para decidir el resultado de la guerra de 1847. Sin embargo, a partir de entonces la distancia entre los vecinos en términos de poder ha aumentado en forma exponencial, al punto de que hoy, y desde hace buen tiempo, esa diferencia de poder es el factor definitorio de su relación. Los Estados Unidos son en la actualidad la única superpotencia, en tanto que México, en el mejor de los casos, es una de las potencias medias, pero frente a los Estados Unidos es irrelevante en términos militares, ya que su gasto en defensa al inicio del siglo XXI equivalía a menos de 0.1% del estadounidense. Y desde la perspectiva económica, la relación apenas si es mejor, pues el producto interno bruto del socio mexicano del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) equivale apenas a 5.8% del estadounidense. Los indicadores en este terreno se pueden multiplicar, pero prácticamente en todos los casos apuntarían en la misma dirección: una asimetría dramática y creciente.

Casi desde el inicio de su vida independiente el Estado estadounidense consideró que tenía asignado un "destino manifiesto", y que éste implicaba su predominio político, económico y también cultural sobre la antigua América española. En contraste, México, durante buena parte del siglo XIX, fue una sociedad sin destino colectivo claro, amenazada en lo interno por la desintegración y en lo externo por el expansionismo estadounidense y los juegos imperiales europeos. La relación entre los vecinos fue, en el origen, una de conflicto en estado puro, y tuvo el carácter de un juego suma cero: lo que ganaran los Estados Unidos debería perderlo México. La consolidación territorial estadounidense mediante la anexión de territorio mexicano y la cesión ingle-

sa del Oregón, llevó a un cambio paulatino pero importante en la naturaleza de la relación entre el norte y el sur del Río Bravo. Fue a partir de la última parte del siglo XIX cuando el interés estadounidense coincidió con la preservación de la estabilidad interna mexicana, con la limitación de la influencia europea en México y con la expansión del capital estadounidense en la economía del país del sur. Se abrió entonces la posibilidad de que la cooperación asimétrica conviviera e incluso dominara sobre los elementos de conflicto.

El intervencionismo de Washington durante la Revolución mexicana, y que tanto exacerbó el nacionalismo mexicano, no estuvo motivado por un nuevo intento de tomar territorio o atacar la integridad política mexicana, sino por el deseo de restaurar la estabilidad en el lado sur de la frontera mexicano-estadunidesense y el clima de seguridad necesario para llevar adelante los varios proyectos del capital invertido o que buscaba invertir en México.

La investigación para esta obra se inicia justamente en 1940, cuando la estabilidad política ha regresado a México en el siglo XX con el establecimiento de un nuevo régimen político —más firme que el anterior, por contar con una mejor base social—. La investigación no pretende examinar y analizar el entramado completo de la relación bilateral de México con los Estados Unidos, sino enfocar su atención en tres casos de estudio de los cuales se pueden desprender lo que más interesa a la autora: generalizaciones que deben ser tomadas en cuenta para otros casos y en la actualidad. Los tres temas de estudio son: el acuerdo de cooperación militar, el tratado comercial y el Acuerdo Bracero de 1942. El objetivo de centrar la atención en la negociación y administración de tales instrumentos formales, y sólo en ellos, fue permitir a la autora y al lector la exploración minuciosa y concreta de lo particular, contrastar los desarrollos y resultados en las tres arenas para finalmente llegar a conclusiones válidas para el conjunto de las rela-

ciones en tanto se mantengan o se vuelvan a reproducir las características centrales del contexto.

Es claro que algunas de las características del periodo 1940-1955 se han modificado y mucho —para empezar, el carácter de gran potencia mundial de los Estados Unidos se acentuó al punto de no tener ya contrapartida en el sistema mundial, que de bipolar pasó a ser unipolar—, pero otras no sólo han persistido, sino que quizá se han agudizado. Durante la segunda Guerra Mundial, lo mismo que a lo largo de la Guerra Fría, México y los Estados Unidos fueron aliados formales o informales, aunque ello se debió tanto a razones de conveniencia como a una identidad real de las visiones y valores de sus respectivas élites políticas. Hoy, cuando no hay polos alternativos de poder, no son necesarias las alianzas frente a terceros países, pero sí en el caso de los nuevos enemigos no nacionales de los Estados Unidos: el terrorismo y el narcotráfico, por ejemplo.

El interés central de la política exterior de los gobiernos mexicanos de la época analizada en esta obra fue mantener la independencia relativa, lograda con gran esfuerzo, frente al vecino del norte. Ésa fue la esencia del nacionalismo mexicano posrevolucionario, nacionalismo ya arraigado en la sociedad y que en buena medida determinó los límites de la conducta de los negociadores mexicanos en los tres acuerdos examinados en este libro. La defensa de la independencia relativa sigue siendo un objetivo de las dirigencias mexicanas, aunque en la actualidad el contenido del nacionalismo está en proceso de redefinición, pues el anterior estuvo muy ligado a los intereses de un régimen autoritario que ya dejó de existir.

En 1982, y como resultado del fracaso del modelo económico basado en el mercado interno y que tan bien le había servido al desarrollo mexicano anterior, los gobiernos mexicanos decidieron cambiar radicalmente su definición de interés nacional frente a los Estados Unidos. La firma

del TLCAN en 1993 fue la formalización de un nuevo modelo económico mexicano, así como la culminación de un gran viraje político en materia de proyecto nacional y de relaciones con el exterior. A partir del TLCAN, la integración económica y no la distancia con el Norte, marcó la definición del interés mexicano. Al iniciarse el siglo XXI, México era ya tan dependiente o, si se prefiere, tan interdependiente de la economía estadounidense como lo había sido en el momento excepcional de la segunda Guerra Mundial. En la actualidad el comercio de México con Europa es apenas poco más de 9% del que tiene con los Estados Unidos, mientras que las remesas que anualmente envían los millones de trabajadores mexicanos en los Estados Unidos superan ya el monto de la inversión directa estadounidense —que es la dominante— y son parte fundamental de la economía mexicana. Los indicadores de lo estrecho de la relación México-Estados Unidos se pueden multiplicar al examinar las diferentes ramas de la economía mexicana y se encontrará que casi todas se comportan de manera similar en la relación con los Estados Unidos. La integración de México a la economía de su poderoso vecino, coincidió con un cambio en la naturaleza de su régimen político —el autoritarismo presidencial dio paso en 2000 a un sistema democrático—, lo que modificó pero no alteró en lo fundamental el carácter de la relación entre los dos países. Los enormes flujos migratorios de trabajadores mexicanos indocumentados a los Estados Unidos —que se institucionalizaron precisamente en la época que los estudió Susana Chacón— se convirtieron lo mismo en problema que en cemento de la relación bilateral. La persistencia del tráfico de drogas, justamente como resultado de la persistencia de la demanda en el mercado estadounidense, la violencia en las zonas fronterizas, las diferencias entre el multilateralismo apoyado por México frente a la política unilateral de la gran potencia estadounidense, resultaron ser otros tantos temas de desencuentro, que siguieron subrayando y ali-

mentando el nacionalismo defensivo mexicano y la peculiar naturaleza de la relación bilateral mexicano-estadunidense: una combinación de integración económica y colaboración creciente con la persistencia de distancias políticas y desencuentros constantes.

Al despegar el siglo *xxi* mexicano, es claro que en la relación con los Estados Unidos es en la que se presentaban las mayores oportunidades para el desarrollo material de México por la vía del intercambio comercial, financiero y tecnológico con el exterior —la globalización—, pero también es en esa relación donde se encuentran los límites y amenazas para la soberanía de nuestro país, y para la preservación de un proyecto nacional realmente propio y autónomo.

Los elementos que Susana Chacón decidió emplear para entender y finalmente evaluar los resultados de las negociaciones que el gobierno de México entabló con el estadounidense entre 1940 y 1955, fueron tres: intereses, estrategias e instrumentos, con un enfoque sostenido por los principios de la teoría del realismo en política internacional, es decir, por una concepción que ve la relación entre los Estados como un juego de poder. El resultado final es la recuperación de lo esencial de tres episodios de la historia de nuestras relaciones internacionales, lo que en sí mismo es muy valioso, pero sobre todo, es la asimilación de una experiencia que deberá permitir aprender de los aciertos y de los errores en función no sólo de la teoría de las relaciones internacionales, sino de la defensa práctica del interés nacional mexicano.

Un punto que hay que destacar en este análisis que el lector tiene entre manos, es que la gran diferencia de poder entre México y su vecino no necesariamente determina que en toda negociación el más fuerte imponga su punto de vista e intereses. La superpotencia siempre tiene una multitud de asuntos que atender en tanto que la pequeña puede concentrar toda su energía e inteligencia en un puñado de temas, manipular el contexto interno e internacional —en nuestro

caso, las urgencias que la segunda Guerra Mundial impuso sobre los Estados Unidos— y, de esta manera, intentar neutralizar la ventaja inicial del más poderoso. Ahora bien, para lograr eso se requiere, entre otras cosas, un conocimiento a fondo de la naturaleza de la política internacional, de las estrategias de negociación y de las debilidades y fortalezas propias y del otro. Una buena manera de adquirir esto último, es aplicarse a estudiar los tres casos que Susana Chacón nos propone en esta obra.