

# El amor, la decepción y cómo aprovechar la realidad: La relación México-Estados Unidos 2000-2003

## **RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO**

Director de la Revista Foreign Affairs en Español y Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales del ITAM

## **ANDRÉS ROZENTAL\***

Presidente del Consejo Mexicano de Relaciones Internacionales

La relación entre México y Estados Unidos durante los tres primeros años de las presidencias de Vicente Fox y George W. Bush ha tenido dos momentos claramente diferenciados: la luna de miel y la decepción mutua. Durante la luna de miel (enero-septiembre de 2001), el primer baile de la Casa Blanca de Bush, Jr. le fue reservado a Fox. En el período de la decepción (septiembre 2001-posguerra Irak), la entrevista entre Fox y Bush en Evian, Francia, durante la cumbre del G-8, fue casi accidental, en un pasillo.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre sorprendieron a la diplomacia mexicana aún celebrando la exitosa visita de Estado a Washington del 5 al 7 del mismo mes, en la que Vicente Fox fue recibido como un paladín mundial de la democracia y símbolo de una nueva era en la realidad política mexicana. Los atentados cambiaron el ambiente de la relación bilateral y terminaron abruptamente con la luna de miel entre los amigos vaqueros de Guanajuato y Texas.

Desde la visita de Bush a Guanajuato el 16 de febrero de 2001 hasta los atentados terroristas del 11 de septiembre del mismo año, México fue la prioridad de la Casa Blanca. La diplomacia mexicana desplegó un gran activismo, mantuvo la iniciativa e impuso la agenda. Su cometido principal: aprovechar la atención esmerada de Washington para lograr un acuerdo migratorio integral, el cual mejoraría los términos de la integración económica entre México y Estados Unidos. En segundo término, utilizar la coyuntura para desactivar algunos de los temas de conflicto o enfrentamiento entre ambos países, como el narcotráfico, las extradiciones y algunos desacuerdos comerciales. En septiembre de 2000, siendo aún presidente electo, Vicente Fox emprendió un viaje a Ottawa, Washington D. C. y Dallas-Fort Worth, donde expresó su visión de construir una Comunidad Económica de América del Norte en la que desaparecerían las fronteras entre los tres países. A pesar de lo sorpresivo de la convocatoria, y de las dudas que despertó en el liderazgo canadiense, Fox impuso la agenda: profundizar y mejorar los términos de la integración en la región. En el mismo senti-

do, cuando a los veinte días de estar en la Casa Blanca George W. Bush emprendió su primer viaje internacional a México, el entonces canciller Jorge Castañeda leyó bien el período de atención especial que se avecinaba y convenció a Fox de proponer un acuerdo migratorio integral, como vía para concretar el proyecto de mejorar los términos de la integración de México con Estados Unidos.<sup>1</sup> Luego ocurrieron los atentados del 11 de septiembre y se pasó del optimismo sin parangón a la decepción.

En las presidencias hay momentos de definición. Por ejemplo, Miguel de la Madrid se paralizó ante el devastador terremoto de la ciudad de México del 19 de septiembre de 1985. Y la imagen de su sexenio, a pesar de haberle devuelto la confianza al ejercicio público, sería dominado por ese hecho. Por el contrario, Lázaro Cárdenas, ante la renuencia de las compañías petroleras extranjeras a obedecer un laudo de la Suprema Corte de Justicia, tomó la decisión de expropiar el petróleo en marzo de 1938. La decisión de Cárdenas le valió el apoyo generalizado de la población y su paso a la historia como estadista.

En este caso, Vicente Fox no supo cómo 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—. La nueva actitud cancelaría la posibilidad de lograr un cambio cualitativo y cuantitativo en la relación bilateral durante su presidencia, una especie de salto cuántico similar al que representó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) al inicio de la década pasada<sup>2</sup>.

En el período postataques terroristas, hubo dos decepciones. La primera fue la mexicana. Al gobierno de Fox le llevó varios meses entender que Washington estaba obsesionado por la guerra contra el terrorismo y que la atención que recibiría no volvería a ser la misma que antes de aquel 11 de septiembre. Tras varios meses de insistencia y obstinación (septiembre de 2001 a marzo de 2002) en torno al acuerdo migratorio, se pasó a la decepción y a las recriminaciones.<sup>3</sup>

La segunda decepción fue la estadounidense. Comenzó con la tibia reacción del vecino del sur a los atentados terroristas. Ante el titubeo del presidente Fox, la respuesta mexicana se politizó, convirtiéndose en un agrio debate sobre la conveniencia de profundizar en la integración con Estados Unidos. Sin embargo, eran momentos de tal conmoción en unos Estados Unidos con un gabinete de guerra febrilmente preparando el contraataque, que la actitud de México no despertó una molestia generalizada, sino más bien una especie de malestar sordo entre quienes seguían de cerca el desarrollo de México en los círculos de poder de Washington. Este malestar se transformó en decepción y enojo durante los pri-

meros meses de 2003 tras la negativa de México de alinearse con Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con respecto al asunto de Irak.<sup>4</sup>

La posición de México en el Consejo de Seguridad de permitir al régimen de inspectores llevar a buen término su labor era la correcta. Primero, Estados Unidos nunca pudo presentar un argumento contundente para invadir Irak. El objetivo no estaba claro. Unas veces se insistía en el peligro inminente que representaban las armas de destrucción masiva de Saddam Hussein para la paz mundial, y en otras ocasiones se señalaba que un cambio de régimen en la antigua Mesopotamia era imprescindible para pacificar Medio Oriente. Segundo, la opinión pública mexicana estaba tan opuesta a la guerra, más del 80 por ciento según la mayoría de las encuestas, que los costes políticos de haberse alineado con Estados Unidos hubieran podido ser graves, especialmente dado el momento preelectoral que vivía el país.

Empero, en política exterior las formas son fondo. Y la forma en que México disintió de Washington fue percibida como grosería gratuita. El presidente Fox no tuvo la capacidad de comunicar su negativa a su contraparte estadounidense de una manera directa pero discreta. Los titubeos mexicanos sobre su posición ante las intenciones de ir a la guerra contra Irak y las constantes llamadas a la paz del presidente Fox acabaron por fastidiar al equipo de Bush. “¿Cómo no tuvieron una actitud similar a la de Chile [el otro miembro latinoamericano no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU]!”, comentó un alto funcionario. “Ese país comunicó claramente su negativa y se calló.” La misma noche en que George W. Bush, una vez abandonado el proceso de la ONU, dio un ultimátum de 48 horas a Saddam Hussein, Vicente Fox pronunció un mensaje a la nación en el que por fin aclaró su posición –“no a la guerra” – y anunció que México no hubiera podido votar a favor de una nueva resolución, de haberse presentado, autorizando el uso de la fuerza contra Irak.

Es cierto que se requieren dos para bailar tango o para echar a perder una relación bilateral. El retraimiento del gobierno de Fox hacia Estados Unidos a raíz del 11 de septiembre no sólo se explica por el titubeo frente a los atentados terroristas, sino también porque se perdió la capacidad de interlocución. A partir de ese momento, la ideología y las posiciones internacionales de la Casa Blanca de Bush empezaron a cambiar. Prácticamente de la noche a la mañana, México se quedó sin interlocutores en el vecino país.<sup>5</sup> Se había apostado todo a la relación personal entre los presidentes. Y en el momento en que Bush tuvo que concentrar todas sus fuerzas en la guerra contra el terrorismo, México perdió el acceso directo al Despacho Oval, y su búsqueda de vías de acceso hacia el presidente fueron infructuosos. Un ejemplo de esta falta de diálogo y comunicación entre la

Casa Blanca y Los Pinos fue el hecho de que la diplomacia mexicana llegó a la Cumbre de Monterrey, Nuevo León, en marzo de 2002, pensando que la reunión entre ambos mandatarios serviría para relanzar las negociaciones del acuerdo migratorio. Nada más alejado de la realidad. Washington impuso su agenda de seguridad y lo único sustantivo del encuentro fue la firma de un acuerdo de 22 puntos sobre fronteras inteligentes.

Si bien el interés inicial del presidente Bush hacia México y América Latina nunca se vio reflejado en sus nombramientos para ocupar los puestos clave para ambos, también hay que considerar que ha habido un importante cambio de ideología y equilibrio de poder en Washington que está afectando negativamente a la relación bilateral. El ala conservadora del gabinete de Bush –los conservadores realistas, el vicepresidente Dick Cheney y el secretario de Defensa Donald Rumsfeld, y los neoconservadores activos que buscan los cambios de régimen, encabezados por el número dos del Pentágono, Paul Wolfowitz– ha ganado terreno e impuesto su agenda de seguridad. Esto se ha traducido en enormes gastos en defensa para mantenerse como la hiperpotencia militar del tercer milenio, un agudo desdén por el multilateralismo y consecuentemente del bilateralismo, y el establecimiento de una prioridad geográfico-estratégica bien definida: los llamados Estados “paria” –Irak, Irán, Siria, y Corea del Norte–.

¿Estamos entonces ante una especie de regresión a la Guerra Fría en la que Washington únicamente se ocupaba de México en los momentos de crisis?  
¿Habremos retrocedido en el tiempo y estamos otra vez en un estadio de la relación bilateral como el de los setenta y ochenta, cuando la formalidad y una cierta distancia distinguía la relación entre los gobiernos federales?

#### **LA IMPORTANCIA DE MÉXICO**

México ha dejado de ser el país vecino pero distante que hace dos décadas retrató el periodista de *The New York Times*, Alan Riding. Después de diez años de libre comercio y de jugar con las reglas del juego de poder de Washington, México ha ido ganando presencia y peso en todas las esferas de la actividad del vecino país: en la económico-comercial, en la cultural y social, en la política y diplomática, y en la de la criminalidad. México se ha convertido –no Japón ni Alemania, aunque ahora China le pisa los talones– en el segundo socio comercial de Estados Unidos. Para el sector de los negocios y para los políticos, México es un país importante. México ya no puede ser obviado en los planes de las grandes corporaciones de ese país, desde las grandes compañías hasta los grupos industriales y de servicios como General Electric y Procter and Gamble. Tampoco los políticos, tanto de manera federal como local, pueden impunemente criticar a México. La presencia de los mexicanoestadounidenses y de los mexicanos recién llegados se ha extendido a muchísimos distritos electorales. Por ejemplo, Carolina del

Norte era un estado al inicio de la década de los noventa con una presencia prácticamente nula de inmigrantes mexicanos; sin embargo, diez años más tarde, se calcula que hay más de 300 mil mexicanos contribuyendo enormemente a la economía del estado del entonces senador archiconservador republicano, Jesse Helms. Por tanto, el cambio de actitud de Helms de detractor a admirador de la democracia mexicana inaugurada por Vicente Fox se explica no sólo por la proeza de la victoria de Fox sobre el PRI (Partido Revolucionario Institucional), sino también por la presencia de mano de obra mexicana en su estado.

A pesar de la decepción en las cúpulas de los gobiernos federales —la Casa Blanca y Los Pinos, y varios miembros de ambos gabinetes— la actitud prevaleciente en las burocracias federales es de cooperación pragmática. Hoy se presume de cooperación, mientras que durante la Guerra Fría prevalecía la distancia y a menudo la desconfianza. La decisión de negociar el TLCAN trajo consigo un cambio trascendental en la conducta diplomática de México hacia el país vecino. Se dejó atrás la actitud recelosa y desconfiada y se desplegó una presencia activa en Estados Unidos. Después de una década en la que la relación entre los gobiernos federales ha sido intensa, especializada y descentralizada, es decir, las distintas Secretarías de Estado y agencias se relacionan directamente con poca o nula interferencia de sus respectivos servicios diplomáticos; los presidentes Fox y Bush cuentan con una burocracia federal que entiende la importancia de la vecindad y en la que hay un buen nivel de confianza mutua.

El incremento en la interdependencia económica en los últimos diez años —tanto en términos de flujos comerciales, de inversión, de servicios y de inmigrantes (9 millones en total, de los cuales 4 son indocumentados)— ha vuelto la relación más intensa, compleja y descentralizada. Si bien los gobiernos federales siguen siendo los actores privilegiados en la relación bilateral, otros han aumentado su presencia e importancia en dicho terreno, como los congresos, gobiernos estatales, empresarios, cadenas transnacionales de inmigrantes, los mexicanoestadounidenses, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y el crimen organizado. Por tanto, una fricción como la que se dio en la cúpula gubernamental con la negativa de Fox de alinearse con Bush en la ONU sigue teniendo efectos negativos, pero hay otras fuerzas e intereses que siguen su propia lógica y se constituyen en un contrapeso a esas fricciones. Hasta ahora, el pragmatismo le ha ganado a la bilis.

Por tanto, a las pocas semanas de la guerra de Irak, la relación bilateral sigue en marcha, como lo demostró la reunión de la Sociedad para la Prosperidad en la que cientos de empresarios y funcionarios de ambos países se reunieron en San Francisco, California, para mostrar los avances de una iniciativa público-privada que tiene como cometido hacer llegar los beneficios de la cooperación bilateral

al ciudadano común y corriente de ambos países. Gracias a esta iniciativa, los servicios de envío de remesas empiezan a operar en condiciones de un mercado competitivo, mejorándose el servicio y abaratando los precios. Asimismo, como relata otro capítulo en este volumen, gracias a la iniciativa del senador demócrata por Connecticut Chris Dodd, se logró desechar en 2002 el conflictivo proceso de certificación anual de la cooperación en materia de narcotráfico.

En el tercer milenio, México y Estados Unidos han comenzado a vivir un nuevo episodio bilateral de transnacionalización, que va más allá de la interdependencia. No sólo hay dependencia mutua en muchas esferas de actividad, sino que hay procesos políticos, culturales y de otra índole que se gestan en ambos lados de la frontera. Por ejemplo, se ha empezado a hacer política mexicana al norte del Río Bravo. Los grupos de inmigrantes están presionando no sólo para que se les otorgue el voto en el extranjero, sino que incluso han propuesto una reconfiguración electoral que tome en cuenta al México que vive en Estados Unidos. También hay una nueva tendencia de hacer de Estados Unidos una plataforma electoral para que los distintos candidatos adquieran visibilidad y carácter nacional. Vicente Fox fue el primer candidato a la presidencia que hizo campaña en Estados Unidos (antes la ley lo prohibía). Y fue tal el éxito en sus viajes de campaña a Estados Unidos, gracias a que la cobertura de prensa fue exhaustiva, que ayudó a percibirle como un político con capacidad de interlocución con el gigantesco socio-adversario del norte, y ahora todos los políticos con aspiraciones a la presidencia están haciendo lo mismo. El gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal, ha hecho de sus frecuentes visitas a Estados Unidos, especialmente a Chicago donde abundan los oriundos de su estado, una especie de campaña permanente. También, otro de los serios aspirantes a la candidatura por el PRI, el gobernador de Hidalgo, Manuel Ángel Núñez, hizo públicas por primera vez sus aspiraciones a ser candidato a la presidencia en una conferencia sobre México organizada por el Chicago Council on Foreign Relations y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, en Chicago, Illinois, en mayo de 2003.

¿Qué lecciones se pueden extraer de los primeros tres años de gobierno de Vicente Fox con respecto a la relación bilateral? ¿Han existido errores en la diplomacia mexicana, o no haber dado un salto cuántico en la relación bilateral durante los primeros años de Fox y Bush se debe únicamente al cambio de escenario que trajo el 11 de septiembre?

#### **PARA APROVECHAR LA REALIDAD**

1. Por asimetría, tanto de poder como de atención, México tiene que llevar la iniciativa y mantener una visión-objetivo que oriente la relación bilateral. Ése fue el caso para la consecución del TLCAN al inicio de la década pasada y para poder colocar el tema migratorio al frente de la agenda bilateral durante los primeros

meses de las presidencias de Fox y Bush. Desarrollar una política activa en Estados Unidos y jugar el juego de Washington asistiendo a los centros de poder para comunicar el interés de México es necesario para avanzar la agenda propia. Pero no basta. Es necesario tener una meta como la de una Comunidad Económica de América del Norte. Sin una visión o un objetivo que la guíe se corre el riesgo de perder la brújula y atascarse en el conjunto de problemas cotidianos que una relación tan intensa suscita en todo momento. Éste fue el caso del sexenio anterior, en el que Ernesto Zedillo coincidió con los últimos seis años de los ocho en la presidencia de Bill Clinton. Zedillo, campeando la crisis económica que le explotó al inicio de su mandato, y Bill Clinton, con distracciones como la de Mónica Lewinsky, dejaron la relación bilateral a la deriva en la mar de una administración burocrática gigantesca, que por bien que funcione, únicamente resuelve los problemas inmediatos, pero no permite avanzar hacia estadios de mayor cooperación. Y, finalmente, se requiere liderazgo para impulsar una visión. Eso fue lo que Carlos Salinas demostró durante la negociación del TLCAN y lo que Fox demostró impulsando el tema migratorio durante los primeros meses de su presidencia.

2. Operar la relación bilateral esgrimando el nacionalismo y con miras de lograr avances en la política interna tiene costos importantes y generalmente inhibe el avance en la agenda común. Con el surgimiento de la democracia en México, el juego de pesos y contrapesos —especialmente entre el ejecutivo y el congreso— y la competencia partidista empieza a funcionar. Efectivamente el México de Vicente Fox, al igual que Estados Unidos, mantiene un juego de dos niveles en toda negociación internacional: el primero es el del propio ejecutivo que desarrolla la negociación; y el segundo es el del nivel interno, al que el ejecutivo tiene que someter el acuerdo para su aprobación, ya sea formalmente al congreso, o bien a la crítica de la opinión pública.<sup>6</sup> Ya pasaron los tiempos en los que el ejecutivo podía imponer un acuerdo internacional al Senado de la República. En ese sentido la toma de decisiones en México empieza a parecerse a la de Estados Unidos. Sin embargo, una cosa es que la actuación del ejecutivo en asuntos internacionales empiece a someterse a los límites propios del ejercicio democrático y otra que el ejecutivo se conduzca en la relación bilateral con un nacionalismo populista, antiestadounidense, y con miras a avanzar su agenda política interna; es decir, que utilice la relación bilateral para hacer proselitismo político. Desde luego que muchos políticos en el mundo lo hacen. El ejemplo más notable en los últimos años es el del canciller Gerard Schröder de Alemania, quien literalmente logró la reelección en 2002 criticando a Washington. En un país como México en el que el antinorteamericanismo sigue siendo alto, especialmente entre las elites gubernamentales e intelectuales, el nacionalismo es un instrumento, muy tentador por cierto, al alcance de cualquier político. Pero lo que el político mexicano tiene que tomar en consideración es que México no es Alemania. Así como Schröder difícilmente podría haber hecho una campaña en contra de la Unión

Europea, pues es ahí donde recae la mayoría de los intereses económicos y estratégicos de su país, utilizar la relación con Estados Unidos con fines de política interna conlleva el riesgo de pagar un precio político excesivo. Estamos sobreconcentrados en el vecino del norte.

Una de las consecuencias inesperadas del titubeo del presidente Fox frente a los atentados terroristas del 11 de septiembre fue que abrió un espacio para que emergiera el antinorteamericanismo, y como tal representó un freno para su ambicionada Comunidad Económica de América del Norte. Aparentemente, Vicente Fox reaccionó ante los atentados terroristas según las encuestas. Como éstas mostraban que la mitad de la población estaba a favor de solidarizarse y la otra no, simplemente se quedó a la mitad del camino, permitiendo el surgimiento del antinorteamericanismo. Los estadistas se conocen por tomar decisiones difíciles que generalmente no son populares. Fox pudo haber inhibido esta tendencia de haber decidido viajar inmediatamente, como lo hizo Tony Blair del Reino Unido, a Estados Unidos con el fin de solidarizarse con las víctimas del terrorismo.<sup>7</sup> Un buen ejemplo de cómo puede resultar costoso para el país hacer política interna con asuntos de la relación bilateral es la matrícula consular. En 2002 se estancó la negociación migratoria. La Cancillería realizó un enorme esfuerzo para expedir matrículas consulares, las cuales realmente están operando como una mini regularización en los lugares donde son aceptadas como identificación válida, incluso para abrir una cuenta de banco. Sin embargo, la Cancillería cometió un error al echar las campanas al vuelo y publicitar que había expedido ya un millón de matrículas. Pero su autoelogio no se quedó allí, sino que también explicaron que cada vez eran más los gobiernos locales y estatales que estaban aceptando la matrícula como documento de identificación oficial. La propaganda de la Cancillería, que fue bien recibida en México, causó problemas en la relación bilateral. Incrementó la sospecha y oposición del Departamento de Justicia en donde existe una serie de funcionarios que no quiere que se use la matrícula, pues la ve como una regularización disfrazada y, por tanto, recurre al argumento conservador: están premiando a los que infringieron la ley, es decir, a quien se internó y trabaja en el vecino país sin documentos. Actualmente se ha hecho evidente que el Departamento de Justicia se opone a la utilización generalizada de la matrícula consular mexicana, mientras que el Departamento de Estado la ve con mejores ojos. Y el Departamento que tendrá la última palabra, el de *Homeland Security*, aún no se pronuncia. La lección es clara: hay que ser discretos en los logros de la matrícula de forma estatal y municipal, para evitar una mayor oposición en el Departamento de Justicia y las violentas reacciones en contra de los enemigos de una nueva política migratoria bilateral.

3. Al colocar en el centro del debate la cuestión de la migración, el presidente Fox liberó al genio de la botella, y probablemente para volverlo a meter habrá que



ordenarlo y legalizarlo. México ha sido en los últimos años el país del mundo en el que se origina más migración, mientras Estados Unidos es el que más migrantes recibe. El flujo neto anual de mexicanos que se van a Estados Unidos durante los últimos años de la década pasada se acercó a los 400 mil, y más de la mitad de éstos se van sin documentos.

Es importante destacar que ninguna otra iniciativa internacional del presidente Fox ha tenido más consenso entre las distintas fuerzas partidistas que la propuesta de un acuerdo migratorio integral. El acuerdo migratorio se convirtió en la prioridad en la agenda bilateral y, una vez que se descarriló la negociación después del 11 de septiembre, se ha convertido en una demanda perenne de políticos de izquierda, centro y derecha. La explicación es simple: es el asunto que más directamente impacta a la mayoría de los mexicanos.

La diplomacia de Fox necesita seguir intentando llegar a un nuevo entendimiento migratorio, no necesariamente a la “enchilada completa” (así nombró Castañeda al acuerdo integral que contenía cinco elementos)<sup>8</sup>, pero sí conseguir algunas mejoras, o pasos intermedios, que claramente aumenten las posibilidades legales de atender la oferta y demanda reales de trabajadores migratorios y que vayan paulatinamente dando sentido a un nuevo entendimiento bilateral. Dos elementos explican la necesidad de un avance en materia migratoria: el statu quo migratorio bilateral ya no es sostenible, y hay un consenso que casi está llegando a ser un clamor pluripartidista sobre la necesidad de alcanzar un acuerdo que disminuya el número de muertes en la frontera y regularice a los aproximadamente cuatro millones de connacionales sin documentos en Estados Unidos. Desde que terminaron los acuerdos braceros en 1964, México dejó de tener una política propositiva sobre el tema, y se conformó con insistir en que velaba por los derechos humanos y laborales de los paisanos a través de la red consular. Es decir, ejerció una política de “no tener política” porque su objetivo, que no ha cambiado, era mantener la puerta de Estados Unidos entreabierta para los inmigrantes mexicanos. Sin embargo, las políticas unilaterales impuestas por Bill Clinton en 1995 para reforzar la frontera, dificultando el cruce de indocumentados, han tenido tres consecuencias perversas. Han cambiado las rutas de la migración hacia lugares más remotos, lo cual ha incidido directamente en el número de muertes: y, aún peor, 2003 podría ser el año récord de decesos. Además, se ha impedido la ‘circularidad’ del fenómeno migratorio. Como cada día es más difícil y caro cruzar, los migrantes tienen una mayor propensión a alargar sus tiempos de estancia en Estados Unidos o quedarse definitivamente. Finalmente, al dejar la situación en la ilegalidad, sólo se han beneficiado las bandas de criminales que, ante un negocio tan lucrativo, se han convertido en verdaderas redes transnacionales dedicadas al tráfico de seres humanos.

4. Aspirar a una relación madura y de ser posible a una relación especial. Al principio de los noventa era usual oír al entonces canciller Fernando Solana decir que se había puesto de acuerdo con su homólogo James Baker sobre cómo disentir en temas sensibles de la agenda de uno y otro país. Es decir, evitar las sorpresas unilaterales y, antes de tomar una medida o acción que pudiera afectar negativamente al otro país, comunicárselo y explicarle su decisión. La negativa de México a alinearse con Washington en el Consejo de Seguridad de la ONU con respecto a Irak no fue una decisión bien comunicada. No operó el acuerdo para disentir. En parte, el problema estribó en que al presidente Fox le costó trabajo tomar la decisión y que se quería dejar correr el tiempo, pues existía la posibilidad de llegar a un consenso entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad que hicieran que México no tuviera que pronunciarse. Sin embargo, es difícil pensar en una peor manera de comunicar su decisión que la que usó México. Estados Unidos decidió salirse del proceso multilateral y atacar Irak. Con esa acción, consideró Washington, algunos países con dificultades para pronunciarse, como era el caso de México, ya no tendrían que hacerlo. Sin embargo, Fox, ya con la guerra encima y seguramente pensando que el costo sería mucho menor sin una resolución del Consejo de Seguridad, decidió aclarar su posición.

Si bien la importancia de México para Estados Unidos se ha incrementado en la última década y existe un buen nivel de confianza entre las burocracias federales, la crisis con Irak puso al descubierto que aún existe espacio para mejorar el entendimiento bilateral y lograr una relación madura en la que se pueda disentir, incluso en cuestiones tan relevantes como la guerra de Irak. Los ejemplos de Canadá o Rusia son pertinentes. Es evidente que la posición de Ottawa de alargar el régimen de inspecciones molestó a Washington y la relación entre los dos países pasa por un momento difícil. Sin embargo, esta dificultad tiene que ver más con lo que se ha vuelto una mala relación personal entre Jean Chrétien y George W. Bush, que entre los dos países. La relación económica y estratégica de ambos vecinos norteamericanos tiene tal solidez y madurez, que las discrepancias no ponen en entredicho el conjunto de su relación bilateral. En el caso de Moscú, la decisión de oponerse a Washington se dio de manera discreta, sin aspavientos, y el precio que pagó ese país fue mínimo.

#### **CONSIDERACIONES FINALES**

No es posible hacer un juicio final sobre la diplomacia del presidente Vicente Fox con Estados Unidos cuando aún le quedan poco más de tres años de mandato. Hasta 2006 pueden pasar muchas cosas. El congreso mexicano está por redefinirse en la elección de medio término (julio de 2003) y en Estados Unidos habrá elecciones en noviembre de 2004. Fox aún puede terminar su sexenio con avances sustantivos en distintos temas de la relación bilateral: la migración; la lucha contra el narcotráfico —consolidando la confianza mutua que se ha ido desarro-

llando entre autoridades y efectivos de ambos países—; el funcionamiento de la frontera, volviéndola más eficiente y segura; o bien, salvar los escollos actuales del TLCAN e iniciar un esquema de profundización de la integración económica. De lograr alguno de estos avances u otros, Fox podría dejar un legado positivo en la relación con el vecino del norte.

Este capítulo comenzó llamando la atención sobre los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 porque es innegable que esos acontecimientos cambiaron el ambiente de la relación bilateral, y terminaron abruptamente el período de luna de miel. Las fricciones y decepciones que les siguieron tienen una explicación multidimensional: la parálisis del presidente Fox ante el 11 de septiembre; la obsesión con la seguridad y el encumbramiento de los archiconservadores en el equipo de política exterior de Bush; y el cambio de actitud de la diplomacia mexicana hacia un mayor nacionalismo y politización de la relación bilateral. Estos dos últimos elementos no auguran que pueda darse un “salto cualitativo” en la relación bilateral. Aparentemente, los amigos vaqueros, Fox y Bush, perdieron la oportunidad de conseguir lo que sí lograron el primer Bush y Carlos Salinas: elevar la relación bilateral por medio del TLCAN a un estadio más alto de cooperación. Haber perdido esta oportunidad no debe convertirse en un obstáculo, sino más bien en un aliciente para que el gobierno de Fox haga un extraordinario esfuerzo y, paso a paso, logre avances en los temas más apremiantes de la relación, para permitir que se pueda alcanzar el objetivo original de su propuesta de mejorar los términos de la integración en América del Norte: que los beneficios de la cooperación con Estados Unidos se traduzcan en mejoras para el mexicano común y corriente. ●

## NOTAS

\* El primero es jefe del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM [Instituto Tecnológico Autónomo de México]) y director de la revista *Foreign Affairs en Español*. El segundo es ex subsecretario de Relaciones Exteriores y presidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi).

1. Buena parte de esta propuesta derivó de las conclusiones de un grupo de estudio binacional, reunido durante los dos años anteriores bajo los auspicios del ITAM y la Fundación Carnegie, en el que participaron los dos autores y el propio Jorge G. Castañeda, y que tuvo la oportunidad de entregar sus recomendaciones a los presidentes Fox y Bush en febrero de 2001.
2. Si bien Castañeda entendió la necesidad de demostrar solidaridad pública con Bush y con el pueblo de Estados Unidos después de la tragedia, Fox se dejó influenciar por las fuerzas nacionalistas de intelectuales y medios de comunicación que le insistieron en la necesidad de mantener la tradicional posición mexicana de cautela y defensa de la soberanía ante el vecino del norte.
3. Véase "Fox exige a Bush una relación sin titubeos", en *La Crónica de Hoy*, viernes 10 de mayo de 2002, s. p.
4. Véanse notas como la de Juan Manuel Venegas, "Acordaron encuentro para "reconstruir la relación"", en *La Jornada*, jueves 10 de abril de 2003, s. p.
5. Es debatible si la interlocución antes del 11 de septiembre era suficientemente amplia dentro del aparato de gobierno estadounidense como para darle sustento real a la nueva relación, o si por el contrario se limitó a un interés personal pero sin objetivos

específicos de parte de Bush, y a una buena pero vaga disposición del secretario de Estado Colin Powell y la consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice.

6. Véase Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, vol. 42, núm. 3, (Summer, 1988), pp. 427-460.
7. Los debates internos en el gabinete de Fox incluyeron opciones como la de guardar un minuto de silencio por las víctimas la noche del 'grito' en el Palacio Nacional, designar a un enviado especial de alto nivel (Martha Sahagún) para ir al lugar de los hechos en Nueva York, o declarar varios días de luto nacional. Al final se optó sólo por cancelar las fiestas patrias en las principales ciudades de Estados Unidos, medida que a la postre pasó inadvertida para los estadounidenses.
8. El término "enchilada completa" en inglés es un dicho que significa "el todo". Castañeda quiso así popularizar en español la expresión negociadora "single undertaking", la cual significa que la negociación es sobre un todo y que se necesita un acuerdo sobre cada una de las partes para tener un acuerdo sobre el tema en su conjunto.
9. Lo mismo sucedió con la decisión de México de denunciar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR o Tratado de Río). El presidente Fox anunció el hecho unos días antes del 11 de septiembre y al parecer lo comunicó a Washington apenas unas horas antes en la cena de Estado que Bush brindó a Fox en la Casa Blanca. Posteriormente, México volvió a irritar a los estadounidenses cuando, a pocos días de celebrarse el primer aniversario de la tragedia, se hizo efectiva la denuncia del Tratado en forma muy pública y notoria.