

MÉXICO Y EL ESCENARIO DE AMÉRICA DEL NORTE: 2000-2006

SUSANA CHACÓN

INTRODUCCIÓN

LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO parte del conocimiento de la relación del país con el mundo. En este ensayo se analizarán los resultados de dicha política en el escenario de América del Norte durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2006. Sin duda la diplomacia mexicana abarca una agenda de temas mucho más amplia. No obstante el presente trabajo se centrará en Norteamérica, dado que con ésta se mantiene una de las relaciones de mayor importancia.

A partir de la década de los años noventa, el gobierno mexicano ha puesto un énfasis especial en dicha relación. Desde la entrada en vigor del acuerdo comercial con América del Norte, las relaciones con Estados Unidos y con Canadá han tenido un papel fundamental en las decisiones de México. Al institucionalizarse la relación en un acuerdo comercial, se abrió la puerta para fomentar relaciones formales en otros temas de la agenda trilateral. No cabe duda que, en el escenario de América del Norte, México participa en dos ámbitos diferentes: uno bilateral con cada país y el otro trilateral. Estudiar el proceso de formulación de decisiones durante el sexenio del presidente Vicente Fox no puede hacerse sin considerar los elementos establecidos con la institucionalización de escenario de Norteamérica a partir de 1994. Así como se fomentaron temas específicos desde el año 2000, la relación trilateral de los últimos 15 años es la pauta para continuar y profundizar la participación de México en este escenario.

El estudio buscará conocer los beneficios pero igualmente los problemas que el gobierno mexicano enfrentó en su relación con los países del norte. La participación en América del Norte ha favorecido el logro de una forma adecuada de acceder y contar con recursos que mejoran los niveles de desarrollo. No obstante se enfrentaron también situaciones que impidieron alcanzar los objetivos buscados. Ambas realidades serán analizadas en

el ensayo. Se señalarán asimismo algunas directrices que permitirán obtener una adecuada formulación de política exterior y, por ende, resultados positivos para el futuro inmediato.

El trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero se presenta una propuesta metodológica de política exterior para el escenario estudiado. Se parte de la definición de variables que serán consideradas en los incisos subsiguientes. Algunas se trabajan en forma explícita, mientras que otras se señalan como parte de las ideas generales. Posteriormente se analizan las principales decisiones de México en su relación con Norteamérica en el sexenio del presidente Vicente Fox. Dado que en este número especial de política exterior se estudian aspectos bilaterales, en este trabajo la atención se centrará en los principales temas trilaterales. Se rescatarán los elementos de mayor importancia para los tres países con el fin de que la futura formulación de política exterior comprenda realmente una perspectiva trilateral que no se oponga a los intereses bilaterales. En un tercer apartado se hacen algunas propuestas para los temas prioritarios de la agenda mexicana dentro del escenario del norte. Aquí se analizan los elementos que antecedieron a la concreción de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). El cuarto aspecto señala los límites de manobra que en la actualidad enfrenta México en su participación dentro de América del Norte. Finalmente se procederá a conocer qué tanto las hipótesis de estudio se mantienen o conllevan cambios en la forma de pensar a México en el ámbito trilateral.

Pasemos entonces a la propuesta metodológica. La política exterior debe ser la clave en el vínculo que implica la relación del ámbito interno con el externo. La geografía, el escenario de América del Norte y el hecho de ser vecinos de la principal potencia mundial nos permite aprovechar las ventajas que esto conlleva a fin de tener una presencia internacional óptima. Nos presenta también situaciones en las que los costos son altos para México; de ahí entonces la necesidad de estudiar la formulación de política exterior.

I. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR

Durante el último medio siglo, la política exterior de México sufrió cambios importantes en su formulación de decisiones y propuestas. Actualmente no podemos mantener, como a principios del siglo pasado, que la política cumple con características de pasividad, jurisdicistas y aislacionistas; tampoco es totalmente activa. Al considerar los diferentes sexenios y los

varios temas de la agenda de la relación de México con el exterior, se puede constatar que ha habido momentos de gran activismo¹ y participación, así como otros tantos de falta de decisión y carencia de estrategia.² De hecho no se puede decir que la política se haya mantenido como “estratégica” a lo largo de todo el siglo xx. Muchos son los factores que influyeron en los procesos de formulación de política exterior.

El presente apartado tiene como objetivo definir algunas de las principales variables que deben considerarse en el diseño de una adecuada formulación de política, variables que faciliten propuestas temporales de mediano y largo plazo. Se busca evitar, con esto, que nuestra relación con el exterior se limite a respuestas inmediatas, reactivas y cortoplacistas ante el surgimiento de problemas inesperados. Es importante considerar que también ante la inmediatez se debe responder –a pesar de la dificultad– en forma estratégica.

Ahora bien, ¿cómo se debe formular una política exterior en el escenario de América del Norte? En la actualidad no podemos limitarnos a las variables de activismo y pasividad. Cada una de las decisiones conlleva respuestas y consecuencias específicas que se desprenden de la particularidad de la agenda. De ahí que su impacto no sea sólo para el actor que las toma sino para los otros dos países objeto de nuestro estudio.

Es cada vez más claro que las decisiones tienen consecuencias en dos esferas: en la interna y en la externa. Toda decisión de política exterior ocasiona reacciones de múltiples actores nacionales e internacionales. Esto quiere decir que hoy más que nunca la formulación de política exterior debe ser extremadamente cuidadosa. Debe partir de la definición de intereses nacionales que en nuestro caso estén acordes con los intereses trilaterales.

Kenneth Waltz enfatiza la importancia del sistema en todos los procesos de relaciones internacionales; menciona que las relaciones no sólo deben ser entre actores particulares. Es necesario replantear las propuestas en tres niveles que interactúan constantemente. Se refiere a: 1) el individuo, 2) la unidad y 3) el sistema.³ Todos participan en forma diferente pero to-

¹ Vale la pena analizar los sexenios de Lázaro Cárdenas, Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari para estudiar decisiones de política exterior que se formularon dentro de estrategias de gran activismo.

² Ejemplo de lo anterior fue el periodo de José López Portillo, en el que la falta de una estrategia petrolera adecuada originó la pérdida de posibilidades de negociación favorables al desarrollo del país, con crecimiento y sin endeudamiento público ni externo. Entonces se desaprovechó un espacio de participación a pesar de contarse con recursos naturales fundamentales y con prestigio internacional reconocido.

³ Waltz describe el funcionamiento de las relaciones internacionales a partir de estos tres

dos impactan siempre a los demás. Por otra parte, Robert Putnam considera que las relaciones internacionales y la definición de la política exterior deben darse entre dos ámbitos: el nacional y el exterior.⁴ Sustenta que la presencia de actores públicos y privados en el desarrollo de la política exterior es cada vez mayor y más participativa. Por su parte, Robert Keohane nos señala que, además de la multiplicidad de actores, ha surgido una multiplicidad de temas en las agendas exteriores que 30 años atrás no tenían lugar alguno.⁵

Así, tenemos entonces que la formulación de política exterior debe considerar los diferentes niveles de análisis,⁶ la relación del ámbito interno con el externo y la multiplicidad de temas y actores en la agenda del exterior. Esto sin duda es complicado. Requiere de una constante revisión de los canales de comunicación establecidos que matizan las relaciones de conflicto a la vez que mejoran los espacios de cooperación. Normalmente las relaciones internacionales se desarrollan dentro de dinámicas de conflicto o de cooperación. La adecuada formulación de política exterior permite maximizar sus resultados en la cooperación y reducir, considerablemente, los aspectos conflictivos.

Una vez señaladas las principales variables para la toma de decisión, se procede a entender la forma en que las mismas interactúan. De esta manera tenemos situaciones en las que las decisiones serán de distinta naturaleza: activas-inefectivas, activas-efectivas, institucionales-sensibles, institucionales-vulnerables, autónomas-pasivas, autónomas-activas, entre otras.⁷ Así como su esencia varía, los resultados deben pensarse en forma estratégica. Si no pensamos esa vía, muy difícilmente se aprovecharán las posibilidades de cada circunstancia. Nunca una decisión será igual a otra; tampoco sus repercusiones. Cada momento requiere de respuestas específicas que es fundamental insertarlas en dinámicas globales. Veamos a continuación un esquema en el que se proponen las decisiones en dos escenarios distintos:

niveles: el individuo corresponde al o a los actores que toman directamente las decisiones. La unidad considera el conjunto de individuos que participan en el funcionamiento de los estados, mientras que el sistema abarca a los dos anteriores. Es sin duda el más complejo dado que sus interacciones son resultado del comportamiento del conjunto de actores individuales y estatales. La suma de todos determina la naturaleza del sistema internacional.

⁴ Robert Putnam, *Double Edge Diplomacy*, EUA, University of California Press, 1993, p. 94.

⁵ Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988.

⁶ David J. Singer, "The Level of Analysis Problem in International Relations", en James Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press, 1969.

⁷ Susana Chacón, *Energía, finanzas y narcóticos: la cara oculta de la política exterior de México*, México, Editorial Plaza y Valdés, 2002.

ESQUEMA 1
Interacción de variables de política exterior

Cambio de
política

A	B
C	D

Política tradicional

En este esquema, el cuadrante A señala que las decisiones responden a cambios internacionales sin considerar la trayectoria de la política exterior; situarnos en el B significa que la política cambia pero que, sin embargo, se sustenta en principios tradicionales. En el cuadrante C no hay realmente movimiento de la política ni tampoco apego a los principios. En el D se mantiene el tipo de decisiones tradicionales con gran apego a los principios. En este último no se consideran tampoco los cambios en el escenario global.

Ahora bien, ¿cuál debería de ser la metodología a seguir en los tiempos presentes? ¿Nos mantenemos con las propuestas tradicionales? ¿Partimos de perspectivas desconocidas y totalmente nuevas? Sin duda el conocimiento de la historia es fundamental para evitar la repetición de errores. La buena formulación de política debe, necesariamente, partir del pasado del tema que se aborde. El sustento histórico siempre será favorable para los desarrollos positivos.

Si bien las relaciones internacionales y la dinámica global nunca serán estáticas, existen principios que prevalecen. A pesar de que estamos en constante cambio y movimiento, siempre habrá elementos que persistan. Son sin duda éstos los que debemos conocer con el fin de que acompañen los cambios del escenario internacional y de los actores que en él participan. Pasemos ahora a conocer las principales propuestas del sexenio en la región de América del Norte. En los siguientes apartados se resaltarán las variables aquí señaladas con el fin de favorecer una formulación adecuada de política exterior.

II. EL SEXENIO DEL PRESIDENTE VICENTE FOX EN EL ESCENARIO DE NORTEAMÉRICA

Históricamente la relación con América del Norte ha sido la prioridad de la política exterior mexicana. Este vínculo es una determinante para nuestras decisiones. La existencia de la frontera norte define en mucho nuestro proceder internacional. Ahora bien, a partir de la década de los ochenta del siglo pasado la relación con el norte experimentó una explosión de temas que dejaron atrás los aspectos tradicionales de la política exterior. Se fomentó el comercio, surgió el peligro del narcotráfico, se incrementaron los flujos migratorios, comenzó a utilizarse el instrumento de cabildeo en el Congreso estadounidense,⁸ el tema de la seguridad nacional cobró una importancia que nunca había tenido; hasta aquí algunos de los aspectos prioritarios.

Por primera vez en la historia de la relación bilateral, se comenzó a institucionalizar el manejo de los temas. Una vez firmado el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN),⁹ nuestra relación bilateral cobró un matiz trilateral. Pasa de ser una política exterior tradicional a instrumentar cambios en las decisiones para favorecer el escenario de América del Norte. Desde ese momento Canadá juega también en muchas de nuestras decisiones para con la región. A pesar de que los corolarios de política exterior de México y de Canadá tienen muchos principios similares, la relación con dicho país era de una enorme pobreza antes del TLCAN. Todavía hoy hay mucho por hacer. No obstante, el conocimiento mutuo se ha incrementado sin comparación desde finales de los años noventa.

Actualmente, con la institucionalización ha cambiado enormemente la dinámica de comportamiento de los actores formales entre los tres países. Me refiero a quienes toman e instrumentan las decisiones. Se han formalizado los acuerdos en temas como el comercio, el narcotráfico y la migración. Se puede decir que antes la relación se limitaba a “acuerdos de caballeros”. Estos acuerdos, si llegaban a violarse, no contaban con instrumentos de solución de controversias aceptados por las partes involucradas. No existía ningún mecanismo de transparencia en la instrumentación. Aquí sí se encuentra un enorme cambio en el manejo de la

⁸ Jesús Velasco, investigador del CIDE, hace un análisis detallado de los principales momentos en los que dentro de la historia de México se ha hecho cabildeo en el gobierno de Estados Unidos. Cabe señalar que ésta no es una práctica nueva. El gobierno mexicano la utilizó durante el periodo de Álvaro Obregón, en los años veinte, así como en el de Miguel de la Madrid Hurtado y de Carlos Salinas de Gortari en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado. Velasco presenta una síntesis en *El Universal* del 7 de septiembre de 2001.

⁹ La entrada en vigor de TLCAN es a partir del 1° de enero de 2004.

relación. A partir de TLCAN, muchos de los temas bilaterales o trilaterales se formalizan. Entre los tres países se instauró una práctica de comportamiento externo que no existía con anterioridad. Ahora bien, no es fácil institucionalizar todas las decisiones a pesar de que la dinámica en esa dirección haya hecho grandes avances. De ahí que fomentar la cultura de la institucionalidad en todos los sectores de la población trilateral sea un aspecto de gran importancia para atender los diferentes ángulos de las agendas de política exterior.

Parte de lo que analizamos en nuestra relación con América del Norte es que en el pasado muchos de los temas del interés nacional se resolvían en forma unilateral. Hoy en día eso ya no es posible. Las decisiones que se toman para alguno de los temas tienen cada vez más repercusiones en todos los aspectos de la política exterior bilateral y, en su caso, trilateral. En este sentido, pensar estratégicamente la política exterior es un hecho que no debe dejarse de lado. Con lograr acuerdos en algún tema particular, si se hace en forma aislada y sin considerar sus repercusiones en otros aspectos, no se obtendrá nunca un buen acuerdo. Ejemplo específico fue el tratamiento que se le dio al tema migratorio durante el sexenio de Vicente Fox. Al analizarse en forma individual se perdieron muchas posibilidades de negociación. Es claro que el aspecto migratorio es uno. No obstante, en muchas ocasiones se le vincula con el tema del narcotráfico, con el del crimen organizado, con el del tráfico de personas o con el de la falta de desarrollo, entre otros. Por ello la solución no puede ser parcial. El problema se debe analizar en forma integral y considerar todas las aristas que del mismo se desprenden. Éste, como el resto de los temas, es parte de nuestra presencia en América del Norte. Por lo tanto, constituye sin duda un conflicto que debe resolverse en el escenario regional y no sólo desde una perspectiva exclusivamente mexicana o estadounidense.

Tenemos una gran oportunidad si se comienza a negociar conociendo las vulnerabilidades de nuestras contrapartes en América del Norte, al tiempo de tener claridad en cuanto a lo que se les puede ofrecer. Por razones históricas y geográficas, la relación con esta región es determinante para nuestro desarrollo, así como para nuestra presencia internacional. De ahí la necesidad del compromiso de pensar estratégicamente la política exterior de México hacia la región.

Ahora bien, ¿cuáles son los temas trilaterales que tuvieron mayor seguimiento en el sexenio 2000-2006? Si hacemos un análisis de los primeros años de la administración de Vicente Fox, veremos que el énfasis se puso en el TLCAN y los resultados que de éste se obtuvieron. No obstante, los lineamientos de comportamiento que se establecieron a partir de 1994 no sufrieron realmente cambios mayores. Justamente se continuó con la dinámica

entonces comenzada y se buscó, por parte de los tres países, resolver los conflictos que surgieron en estos años.¹⁰ Una vez que se cumplieron los primeros diez años de existencia del Tratado, se presenta la disyuntiva de continuarlo en los mismos términos o de profundizarlo con matices diferentes.

No cabe duda que el escenario posterior al 11 de septiembre de 2001 forzó a cambios que no se plantearon en la negociación de TLCAN. A partir de este momento las preocupaciones en América del Norte, por las directrices del interés nacional de Estados Unidos, dibujaron nuevos temas prioritarios.

El principal fue el de la seguridad trilateral. En este sentido, la dinámica de los tres países cambió. No se limitó a una política trilateral tradicional sino que se buscaron nuevos elementos de unión entre todos. Es así como se planteó la necesidad de establecer la ASPAN. Ésta se dio a conocer en 2005¹¹ pero se comenzó a proponer dos años antes.

En buena medida el escenario de Norteamérica se definió en los términos de la ASPAN durante el sexenio de Vicente Fox. La participación de México en esta región cambió radicalmente debido a las consecuencias de los acontecimientos del 11 de septiembre. A pesar de haberse desarrollado una "relación especial" entre los presidentes Vicente Fox y George W. Bush al comienzo de sus respectivos mandatos, ésta no duró mucho. La nueva preocupación internacional cambió radicalmente el interés de ambos países. Así como en un primer momento el tema de la migración definió en buena medida la relación bilateral con Estados Unidos, después de los acontecimientos de septiembre el gobierno de México vio desdibujada su capacidad de maniobra con su vecino del norte. Lo que le quedó, en forma obligada, fue el plano trilateral con el fin de incrementar sus márgenes de movimiento y su presencia en la región.

La preocupación por la seguridad estadounidense obligó no sólo a México sino igualmente a Canadá a acciones conjuntas con el fin de reducir los niveles de incertidumbre de los últimos años. En este sentido el escenario de inseguridad internacional fue el que definió la dinámica trilateral.

Ahora bien, no podemos dejar de lado la siguiente realidad: el dinamismo que ha experimentado la relación México-Canadá desde que se propu-

¹⁰ Cabe señalar que en cuestiones comerciales la institución de los paneles de solución de conflictos ofreció el marco de negociación para resolver los principales de ellos, como el del tomate, el de las escobas de mijo y el del propio atún. Estos paneles los conformaron académicos, políticos y empresarios de los tres países. Hasta la fecha se contemplan como la herramienta para disminuir las tensiones trilaterales.

¹¹ Reunión trilateral de Crawford, Texas, 23 de marzo de 2005.

so la negociación del TLCAN, hace ya más de una década, es tal que los gobiernos de ambos países han llegado a considerarla como una sociedad estratégica. Hoy, Canadá es el segundo mercado de exportación para los productos mexicanos, mientras México es la tercera fuente de importaciones para Canadá y el décimo mercado para las exportaciones canadienses.¹² Como bien sabemos, el dinamismo comercial con los Estados Unidos es indiscutiblemente el más importante para México.¹³ No obstante y a pesar del intercambio comercial con ambos países, la relación en América del Norte se dirigió a los planteamientos de la ASPAN, entendida como un mecanismo de cooperación.¹⁴

Sin duda y después de diez años de existencia, el TLCAN há tenido un balance positivo aunque también combativo. Durante el sexenio de Vicente Fox fue necesario diferenciarse para tener acceso al mercado norteamericano, en especial, dada la competencia por parte de China y de otros mercados. La ASPAN permitiría entonces profundizar los niveles de competencia en la región.

Pasemos ahora a explicar un poco más el esquema planteado por la ASPAN.¹⁵ A partir de marzo de 2005 se establecieron dos grandes temas en la Alianza: la seguridad y la prosperidad. Es en ese momento cuando se instituyen grupos de trabajo trilaterales con el fin de cumplir con los compromisos establecidos. Se llevaron a cabo mesas redondas con los actores relevantes, reuniones con grupos empresariales y sesiones informativas con legisladores, así como con instancias políticas importantes. El resultado fue una serie detallada de acciones y recomendaciones diseñadas para aumentar la competitividad de América del Norte y mejorar la seguridad de los tres países.

Los siguientes se plantearon como los principales objetivos:¹⁶

1) Seguridad: es necesario contar con medidas coordinadas y sin fisuras, dentro y más allá de las fronteras, para ofrecer el máximo nivel común posible de protección contra terroristas y otros criminales, así como contra desastres naturales comunes.

2) Prosperidad: es necesario hacer más eficiente el movimiento de per-

¹² Isabel Studer, "México-Canadá: los obstáculos a superar", *Reforma*, 27 de octubre de 2000.

¹³ En el presente estudio no se profundizará en el tema ya que éste será analizado en otro de los artículos del presente volumen.

¹⁴ Gerónimo Gutiérrez, Seminario de Política Exterior de México, México, El Colegio de México, 19 de junio de 2006.

¹⁵ "Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte: reporte para los mandatarios", junio de 2005, documento que forma parte de las publicaciones del Comexi.

¹⁶ *Ibidem*.

sonas, bienes y servicios que cruzan nuestras fronteras. Se deben suprimir barreras en el comercio, la inversión, la investigación y la educación. Se debe igualmente proteger el medio ambiente y promover la salud y seguridad de los pueblos.

3) Una mayor integración económica y una más amplia cooperación en materia de seguridad darán lugar a una mejor coordinación y a una relación constructiva en América del Norte; se requiere establecer una relación que alcance estos objetivos y que, al mismo tiempo, preserve la identidad política y cultural.

En estos puntos los temas específicos que se presentaron fueron los siguientes:

<i>Prosperidad</i>	<i>Seguridad</i>
- Bienes de manufactura y competitividad sectorial y regional	<i>Protección de América del Norte contra amenazas externas:</i>
- Movimiento de bienes	- Seguridad de viajeros
- Comercio digital y tecnologías de la información (TICS)	- Seguridad y protección
- Servicios financieros	<i>Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte:</i>
- Transporte	- Seguridad aérea
- Energía	- Seguridad marítima
- Medio ambiente	- Cooperación en procuración de justicia
- Agricultura y alimentos	- Cooperación en inteligencia, protección, prevención y respuesta
- Salud	<i>Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas:</i>
	- Agilización fronteriza
	- Cooperación en ciencia y tecnología

Para cada uno de estos factores se ofrecieron, desde el primer momento, los lincomientos concretos que favorecieran el buen funcionamiento de la Alianza. Algunas acciones se pensaron en términos bilaterales, como el programa de preinternación para el caso de Estados Unidos y Canadá o el de seguridad en la frontera entre el primero y México. Otras tantas se plantearon para el ámbito trilateral, como la cooperación automotriz o energética.

Ahora bien, los tres países carecen de capacidad de respuesta similar

para cada uno de los temas. Es necesario que se unifiquen criterios con el fin de lograr mejoras para cada uno. Es claro que, con los planteamientos presentados por la ASPAN, lo que se buscaba era lograr que la región contara con estándares de desarrollo lo suficientemente altos como para reducir las inseguridades económicas regionales. Lo propio sucede en términos de seguridad nacional y territorial. Parte de la explicación la encontramos en que, en la medida en que no existan carencias en el escenario norteamericano, serán menores las probabilidades de sufrir desestabilizaciones internas con repercusiones regionales e internacionales. Esto no es similar en los tres países. De ahí uno de los primeros límites de la Alianza con respecto a los resultados buscados.

Durante el sexenio 2000-2006, las propuestas tuvieron puntos de partida claros en lo referente a la ASPAN. Como se mencionó en el apartado anterior, después del 11 de septiembre, la mayor preocupación para concretar la Alianza partía de los intereses de Estados Unidos. En términos de seguridad, los intereses canadienses y mexicanos eran muy distintos. Particularmente, en el caso mexicano, no podemos decir que nuestro interés en materia de seguridad sea el mismo que el de Estados Unidos. Todo lo contrario. La preocupación mayor era de ellos. Esto no quiere decir que el tema no tuviese relevancia para nosotros. Claro que existió y existe un interés por cubrir y reducir los riesgos que la inseguridad implica.

De tener un interés distinto, nuestra capacidad de maniobra en la negociación pudo haber sido mayor. El miedo vivido en Estados Unidos a raíz del 11 de septiembre fue muy diferente del canadiense o del mexicano. Esto lo debimos haber utilizado a nuestro favor, de modo que permitiese lograr mejores niveles de desarrollo nacional.¹⁷ Uno de los elementos que frenó el diseño de una estrategia mexicana mucho más ofensiva fue el hecho de que, a principios del siglo XXI, los Estados Unidos estaban en una situación de hegemonía única. Plantear alternativas desde el lado de la debilidad pareció imposible para las acciones y decisiones mexicanas. Se optó entonces por moverse en los parámetros tradicionales sin proponer estrategias totalmente distintas o nuevas. En

¹⁷ En este sentido vale la pena retomar el caso de la Segunda Guerra Mundial, en el que la capacidad de negociación del gobierno mexicano se vio sustancialmente incrementada debido al escenario de incertidumbre internacional. Entonces, el general Lázaro Cárdenas aprovechó el escenario de miedo en Estados Unidos para favorecer no sólo la solución de conflictos bilaterales como el petrolero, sino que igualmente fomentó negociaciones a favor de temas clave para el desarrollo mexicano como lo fue el del comercio y el de los braceros. Ante un escenario de incertidumbre externa, se jugó a favor de los intereses mexicanos. Algo similar se pudo haber hecho en el teatro de la década presente. Después del 9/11, las oportunidades de negociación de México se pudieron haber aprovechado mejor.

este caso se prefirió actuar dentro de los lineamientos establecidos en el cuadrante C, en el que no hay cambios sustanciales en nuestras propuestas a pesar de tener que actuar en función de los cambios establecidos en el ámbito internacional.

ESQUEMA 2
Decisiones mexicanas en la propuesta de ASPAN

Cambio y ofensiva
de política

A	B
C	D

Política tradicional

Pensarnos en el cuadrante A habría implicado mucho mayor activismo para el logro de los intereses nacionales. Sin duda, éste era, aunque el más complicado dada la asimetría y preocupación entre los tres países, el que mejores ventajas habría otorgado a México, con una estrategia de negociación bien definida a partir del aprovechamiento de los niveles de debilidad de sus contrapartes. En especial, la premura y el miedo que se reflejaban en la sociedad y el gobierno estadounidenses. En términos de negociación, el gobierno mexicano pudo haber actuado sin tanta prisa. La premura era de Estados Unidos, no de nosotros. No se trataba de imponer unilateralmente los intereses mexicanos en los procesos de negociación trilaterales, se trataba de acordar con Canadá condiciones que favorecieran a la parte mexicana sin perjudicar a los otros dos socios. Esto habría puesto a México en otro nivel. Sí, como el más pequeño de los tres socios, pero no como el más vulnerable. Curiosamente el de mayor vulnerabilidad era Estados Unidos, de ahí que nuestra capacidad de maniobra pudo haber sido otra.

Una negociación estratégica e integral habría permitido plantear un nuevo acuerdo bracero a pesar de las negativas al respecto en el Congreso de Estados Unidos. México habría aprobado condiciones de seguridad que

respondieran también a sus problemas de narcotráfico y crimen organizado y no sólo a planteamientos de seguridad nacional en términos estadounidenses, particularmente en lo relativo a las amenazas terroristas. En cuanto a los niveles de flujo comercial, se habría podido reforzar el cumplimiento de Canadá y Estados Unidos en relación con las normas y reglas establecidas con la firma del TLCAN, así como incluir otras que fomentaran actitudes positivas ante los candados más conflictivos como es el caso de los transportistas. Así se habrían favorecido los resultados para el desarrollo mexicano en América del Norte. Era el momento de presionar para que se materializara con mayores montos la propuesta de los fondos trilaterales para el desarrollo de México. Sin éstos era imposible pensar que nuestro nivel de competitividad encontraría paralelo con el de los otros dos países de la región.

Participar en el mecanismo de la ASPAN no era negativo. Todo lo contrario. Pudo haber sido de enorme ventaja para el crecimiento mexicano, así como para favorecer su presencia en el ámbito internacional. No obstante la forma en que nos insertamos en este mecanismo de cooperación fue lo que limitó, indudablemente, nuestros logros en América del Norte durante el sexenio del presidente Vicente Fox.

Lo anterior se atribuye, entre otros, a estos factores: por un lado a la hegemonía estadounidense única ya mencionada. Además, la situación económica en México no se recuperaba por completo de la crisis financiera del año de 1995. En cuanto al gobierno en turno, el cambio de secretario de Relaciones Exteriores a finales del año 2002¹⁸ envió una señal de debilidad y falta de continuidad política internas hacia los socios canadienses y estadounidenses. A lo anterior se suma una inexperiencia en el uso de los mecanismos diplomáticos por parte de los representantes mexicanos.

¿Cómo se establecieron los intereses y las normas de comportamiento en los planteamientos de la ASPAN? ¿Cuáles fueron los pasos que se dieron antes de concretarse esta Alianza? A continuación trazaremos un seguimiento de los principales sucesos que antecedieron a la aceptación de la Alianza. Como se observa, los factores más importantes se destacan en términos de capacidad de respuesta ante las presiones estadounidenses. Son pocas las ocasiones en las que el gobierno mexicano actuó con autonomía ante su vecino. Sin intereses nacionales precisos y, dado el nivel de subordinación, difícilmente se podrá negociar con debilidad y con parámetros de autonomía y de soberanía.

¹⁸ La toma de posesión de Luis Ernesto Derbez como nuevo titular de la SRE fue el 10 de enero de 2003.

III. ANTECEDENTES Y CONCRECIÓN DE LA ALIANZA

Durante el primer año del sexenio, el gobierno de México tenía una relación muy cercana con los Estados Unidos. Después de las elecciones en las que por primera vez en más de 70 años se desplazó al PRI, el presidente contaba con un bono democrático que le permitió moverse en muchos ámbitos: en el internacional, pero igualmente en el bilateral con los Estados Unidos. En esa circunstancia, el Departamento de Estado apuntó que la cooperación “estaba muy bien en todos los niveles”. El embajador Jeffrey Davidow¹⁹ reiteró la satisfacción de su país por la ayuda de México. Vicente Fox dijo que la relación con Estados Unidos había pasado del plano diplomático al “estratégico”²⁰. No obstante, la percepción de ambos ante el matiz de dicha relación era distinta. Para el primero se limitaba a estar en su mejor momento desde 1990 y para el segundo era realmente estratégica.²¹

Nueve meses después del comienzo de una relación bilateral muy estrecha la situación cambió. A partir de septiembre de 2001, las preocupaciones estadounidenses dieron un giro de 360 grados. Sin embargo, el presidente Vicente Fox aseguró que los atentados terroristas del 11 de septiembre “no cancelaron” la agenda bilateral con Estados Unidos ni que había sido pospuesta: para él, los temas se ampliaron al terreno de la seguridad regional.²²

Cabe señalar que la percepción de los dos países no es la misma. Para nosotros Estados Unidos es fundamental, mientras que para los estadounidenses somos una más en la lista de relaciones que tienen que atender. Es así que la relación no se mantuvo como a principios de las dos administraciones, la de Bush y la de Fox. El entorno internacional obligó a reducir la intensidad de los vínculos y la profundidad de los temas que se trataban bilateralmente. Fue imposible continuar con una constante y creciente cercanía.

En este espacio de encuentros y desencuentros bilaterales, se buscaron siempre, por parte del gobierno mexicano, momentos de acercamiento en los que se retomara la importancia de lo bilateral y particularmente se subrayaran las preocupaciones de México. En la Cumbre sobre Financiamiento para el Desarrollo que se efectuó en Monterrey, Estados Unidos puso

¹⁹ Vale la pena recordar que Davidow fue uno de los cuatro únicos embajadores de carrera nombrados por el presidente Clinton. Además de que hablaba un perfecto español, fue un representante de Estados Unidos que constantemente buscó subrayar las coincidencias y no las diferencias entre los dos países.

²⁰ *El Universal*, 28 de septiembre de 2001.

²¹ Lorenzo Meyer, “El canciller, el embajador y el ancla”, *Reforma*, 4 de julio de 2002.

²² *El Universal*, 6 de octubre de 2001.

particular énfasis en la inversión extranjera directa.²³ El gobierno estadounidense habló del nuevo programa Sociedad para la Prosperidad, iniciativa que se trabajaba entonces bilateralmente con México para promover más inversión externa en las regiones que aún no habían sido favorecidas por el desarrollo. Con ésta se buscaba apoyar al sur del país que no había recibido los beneficios que desde 1994 se venían dando como resultado del TLCAN.

A partir de ese momento, el presidente Vicente Fox reiteró que no podría haber una relación privilegiada entre México y Estados Unidos si no se avanzaba en los asuntos de la agenda bilateral.²⁴ Sostuvo que no podría haber un avance significativo sin abordar de forma integral el tema de los trabajadores migratorios.²⁵ Además, en una entrevista que le hizo *The New York Times*, el mandatario mexicano instó al presidente George W. Bush a no abandonar su promesa de trabajar en un pacto migratorio. “Esos asuntos siguen teniendo una enorme importancia para nosotros. Creo que se puede trabajar en seguridad, en el combate al terrorismo. Pero, al mismo tiempo, el mundo debe seguir trabajando y avanzando y aún más en sus relaciones bilaterales.”²⁶ En estas palabras se observa que la postura de México no fue la de negociar condiciones específicas. El gobierno mexicano se limitó a recordar lo que fueron las promesas de Bush y no propuso una estrategia en la que en forma integral se tratara el tema de la seguridad e igualmente el de la migración. Así se habría respondido a los intereses de ambos países. Las estrategias de negociación normalmente no se hacen públicas, sin embargo lo que tampoco se debe hacer explícito son los signos de descontento que, más que favorecer un acercamiento, se ven como amenazas. El gobierno mexicano permaneció en una postura no sólo de debilidad sino igualmente de incapacidad de maniobra.

Por otra parte, en esta circunstancia México decidió entrar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Aquí sí se mantuvo una política de relativa autonomía en la que, a pesar de las presiones internacionales, prevaleció su postura. Así tenemos que en diferentes sectores de la sociedad estadounidense la decisión mexicana fue cuestionada. El esperado voto mexicano en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en torno de la situación iraquí tendría consecuencias en la relación bilateral. Ésta fue la opinión de diversos expertos y fuentes diplomáticas. Entre otros, escuchamos comentarios como el siguiente: “Si

²³ *El Universal*, 22 de febrero de 2002.

²⁴ *El Universal*, 12 de mayo de 2002.

²⁵ Lo anterior lo comentó al inaugurar al quincuagésima Convención Nacional de la Confederación Regional Obrera Mexicana el 11 de mayo de 2002.

²⁶ *New York Times*, 12 de mayo de 2002.

México no es visto como un aliado, Estados Unidos no tendría aliciente para liberalizar la frontera”, subrayó Delal Baer, investigadora del Centro de Estudios Estratégicos Internacionales (CSIS) de Washington.²⁷ Enfatizó también que, “para los estadounidenses, se [trataba] casi de una cuestión de lealtad”, al precisar que la política exterior de México era considerada simplemente como una extensión de su política doméstica.

El tema de las percepciones ha sido muy importante dado que las acciones no significan lo mismo para los dos países. La asimetría entre ambos es de tal magnitud, que muchas cosas se dan por hechas sin considerar lo que quieren decir en realidad para cada una de las partes. Esto sin duda dificulta la comunicación y por ende el logro de los objetivos. Muchas veces las percepciones se convierten en los elementos que definen las políticas sin considerar que los hechos y la realidad son totalmente otros. Es entonces fundamental establecer estrategias claras de formulación de política exterior y de negociación que reduzcan los rangos de incertidumbre y que traduzcan la importancia de los intereses nacionales tal como son y con el fin de establecer canales que permitan coincidir en cuanto al lenguaje. Ante comentarios como los de Delal Baer, el mismo Adolfo Aguilar Zinser²⁸ mencionó que “hay tanta madurez en la relación bilateral que nuestro país puede disentir sin temor alguno”.²⁹ Sin estrategias claras es fácil caer en diálogos de sordos. Esta situación se vio reflejada en nuestra actuación dentro del escenario de América del Norte durante todo el sexenio de Vicente Fox.

De ahí, por ejemplo, que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) asegurara que no existía un cambio de prioridades en la agenda bilateral México-Estados Unidos.³⁰ En adelante se trataría de que el tema de la seguridad y la migración avanzaran en paralelo para tener éxito en las dos cosas. En Washington el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, dijo que la seguridad era la prioridad número uno para México en la agenda bilateral y que se estaba trabajando en ello. El segundo punto en importancia era el de la migración y el comercio.³¹ En este sentido se observa un claro énfasis en los intereses estadounidenses en los planteamientos del gobierno mexicano. Dado el momento, la seguridad era un tema prioritario. Sin embargo, no necesariamente era el más importante para el cumplimiento de la agenda nacional. La falta de definición de los intereses

²⁷ *Washington Post*, 14 de febrero de 2003.

²⁸ Adolfo Aguilar Zinser fue el representante de México ante el Consejo de Seguridad de la ONU del gobierno de Vicente Fox. Con anterioridad se desempeñó como Consejero de Seguridad Nacional de la misma administración.

²⁹ *El Universal*, 6 de marzo de 2003.

³⁰ *La jornada*, 8 de mayo de 2003.

³¹ *Reforma*, 6 de marzo de 2003.

nacionales y la necesidad de ser aceptado en el escenario del norte conllevó el rezago en la satisfacción de las necesidades mexicanas. Entonces se sostuvo que a México le interesaba confirmar la existencia de fronteras seguras antes que perseguir sus propias prioridades.

En la nueva agenda bilateral de Estados Unidos, México se sumó a las acciones de seguridad que había emprendido el gobierno de George W. Bush contra el terrorismo.³² La Secretaría de Gobernación se encontraba negociando con la Oficina de Seguridad de la Casa Blanca para “diseñar esquemas que garantizaran la seguridad, el tránsito de personas y mercancías en toda América del Norte, dentro de los márgenes absolutos de la ley”. Lo anterior lo dijo el secretario de Economía, Fernando Canales Clariond, en la reunión de San Francisco: “la Sociedad para la Prosperidad da Resultados”.³³ En esa reunión Canales Clariond mencionó que, a pesar de que las relaciones con el gobierno de Washington cambiaron, “nunca fueron interrumpidas” por la guerra en Iraq. Para él, en esa reunión encabezada por la tesorera de ese país, Rosario Marín, se retomaba la agenda bilateral, en la que además del comercio se había incluido la seguridad en la parte norte del continente como un tema sustancial. No era sólo la SRE la que mantenía esta postura, era el gobierno de Vicente Fox. El secretario de Economía dijo que el propósito de colaborar con América del Norte era garantizar la seguridad de las personas, de sus patrimonios y de las actividades comerciales que realizaban. Al respecto el embajador de Estados Unidos en México, Tony Garza,³⁴ señaló lo siguiente: “Si somos socios tenemos que ampliar la manera en que trabajamos juntos.” Explicó que el mercado que conformaban ambos países junto con Canadá tenía la necesidad de ser más competitivo. Aprovechó el momento para hablar de las reformas estructurales pendientes. Sin precisar el orden ni el nombre de las mismas, Tony Garza indicó que el encuentro era parte del proceso para retomar la agenda binacional, a pesar de que la Sociedad para la Prosperidad “significaba sólo varias maneras de integrarnos en temas y programas universitarios, de arte popular y cultura”. En este diálogo con trasfondos distintos, el titular de Economía precisó que para México el tema migratorio seguía siendo “prioritario”, y que en su encuentro con el secretario de Comercio de Estados Unidos, Donald Evans, había sido

³² *New York Times*, 11 de junio de 2003.

³³ *El Universal*, 11 de junio de 2003.

³⁴ El embajador Davidow terminó su periodo en México en 2002. Su sucesor fue Antonio Garza, quien fue secretario de gobierno del estado de Texas cuando George W. Bush era el gobernador.

abordado, pero que ambos llegaron a la conclusión³⁵ de que era un asunto complejo y que tomaría tiempo resolverlo.

En esta misma dinámica y con acciones coordinadas, ambos gobiernos anunciaron su programa de seguridad fronteriza, que incluía: emisión de visas de alta seguridad en la frontera sur de México, modernización de la infraestructura migratoria y de los consulados, así como la distribución de la matrícula consular.³⁶ En 22 puntos, pusieron de manifiesto la necesidad de reforzar la frontera entre las dos naciones para evitar el ingreso del terrorismo mundial. Para ello, la administración de Bush dejó signado el compromiso de cooperar con los recursos económicos necesarios para alcanzar una moderna infraestructura que proporcionara seguridad y diera mayor agilidad al tránsito de personas. “Estados Unidos y México han acordado una serie de medidas específicas destinadas a crear una frontera inteligente que modernizará la infraestructura y agilizará el flujo de personas y mercancías en ambos sentidos entre las dos naciones”, se dejó especificado en el documento.³⁷

En México, las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina, principalmente, comenzaron a trabajar para lograr los cambios exigidos por el contexto mundial. En el exterior, la cancillería mexicana aceleró el proceso de modernización de sus consulados y la distribución de una mejor y más segura matrícula consular, para tener identificados a los connacionales que vivían en Estados Unidos, en forma legal o ilegal. De igual manera se creó la visa de alta seguridad que se otorga a los visitantes que llegan a territorio mexicano provenientes de Centroamérica y el Caribe. Una visa que, en comparación con la que se otorga todavía en algunos países (en ocasiones, un papel aparte del pasaporte o un sello), cuenta con controles similares a los de la visa láser que Estados Unidos extiende a sus visitantes.

Por otra parte, el 18 de marzo de 2003, el gobierno federal anunció la creación del Plan Centinela, un operativo conjunto de varias secretarías de Estado para proteger los intereses nacionales, vigilar la frontera y controlar el ingreso de extranjeros, así como para enfrentar las posibles repercusiones económicas. El anuncio lo hicieron los secretarios de Gobernación Santiago Creel y de la Defensa Nacional Ricardo Vega García. “Con respeto a la soberanía”, dijo entonces Creel, “seguiremos con el ataque al terrorismo, cuidando que nuestro territorio no sea tránsito de intereses o de personas

³⁵ *El Universal*, 11 de junio de 2003.

³⁶ *La Jornada*, 9 de septiembre de 2003.

³⁷ *El Universal*, 9 de septiembre de 2003.

que agravien a Estados Unidos”.³⁸ El Plan Centinela incluye la estricta vigilancia en las fronteras norte y sur de México, así como de carreteras, puertos y aeropuertos. A esto se sumó el reforzamiento de la vigilancia en instalaciones de Pemex, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LYFC), la Comisión Nacional del Agua (CNA), entre otras. Lo mismo ocurrió en los litorales, básicamente de la sonda de Campeche, zona delicada y estratégica. Todas estas acciones implicaron una estrecha coordinación con los gobernadores de los estados fronterizos y el Instituto Nacional de Migración (INM), y una mayor colaboración con Estados Unidos. Al igual que en el ámbito de la política exterior, en territorio nacional se estaba respondiendo a los intereses estadounidenses. En la medida en que México estuviese seguro, no representaba riesgo alguno para la seguridad de los Estados Unidos.

No obstante, la respuesta de los estadounidenses no fue recíproca. En el tema de la migración, el gobierno de México aseguró que el Programa Piloto de Repatriación Lateral fue una decisión de Estados Unidos. Decisión que presentaba irregularidades e iba en contra de la capacidad de respuesta mexicana. Se pidió que en el futuro, antes de aplicar un proyecto de estas características, existiera una coordinación bilateral.³⁹ El programa se mantuvo y la posibilidad de tratar el tema en espacios comunes se redujo para el gobierno de México. Es así como la reunión entre los presidentes Vicente Fox y George W. Bush, que se había solicitado, no se concretó.⁴⁰ La delegación mexicana tenía previsto que fuera una plática de al menos diez minutos, en la que se abordarían temas de la agenda bilateral, incluyendo el de migración. A pesar de ello, la reunión simplemente no tuvo lugar.

Más adelante, en el mismo año, se abrió otro espacio bilateral.⁴¹ Aquí el presidente Fox dijo: “lo importante es que nuevamente estamos de regreso en la agenda con mucho entusiasmo de trabajar ambos presidentes”. Se reunió con el mandatario estadounidense en el Drawing Room del Hotel Hyatt de Bangkok, donde asistieron a la 11ª Reunión Cumbre del Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). El presidente mexicano explicó que esta reunión era un principio de regreso a la agenda bilateral. Parecía que el optimismo que se respiraba en la delegación mexicana era suficiente para el logro de los objetivos nacionales. No se contemplaron cambios en las estrategias de acercamiento a Estados Unidos ni mucho menos en las propuestas negociadoras.

³⁸ *Reforma*, 19 de marzo de 2003.

³⁹ *El Universal*, 23 de septiembre de 2003.

⁴⁰ *La Jornada*, 24 de septiembre de 2003.

⁴¹ *El Universal*, 20 de octubre de 2003.

Hasta el momento, la postura de política exterior mexicana no era proactiva, esperaba ser escuchada cuando los estadounidenses lo consideraran pertinente. No se lograron establecer canales de diálogo que permitieran a México plantear sus objetivos. Mucho menos se llegó a elevar sus costos ante el gobierno de Estados Unidos con el fin de obtener una entrada favorable dentro de su agenda. Nos conformamos con que el presidente de Estados Unidos invitara a su colega mexicano, Vicente Fox, para reunirse de nueva cuenta antes de finalizar el año en el rancho de la familia Bush en Texas.

Por otro lado, en la Comisión Binacional México-Estados Unidos se suponía que el 12 de noviembre de 2003 se incluiría de manera formal el asunto de la migración. No obstante unos días antes se presentó un nuevo problema de percepción. Roger Noriega, secretario de Estado adjunto para el Hemisferio Occidental, ofreció una conferencia magistral en El Colegio de México, durante la cual señaló: “las relaciones con Estados Unidos son tan importantes que no podemos jugar juegos políticos, y eso sería mucho mejor para profundizar nuestras relaciones”.⁴² Ante esta declaración el canciller mexicano se reunió con los funcionarios estadounidenses en privado para hacerles saber que “México no tenía ningún juego político en su relación con Estados Unidos ni con ningún otro país”. El gobierno de México, agregó, no se deja influir por relaciones políticas y tiene un planteamiento muy claro en cuanto a la relación “tan especial” que se desarrolla con Estados Unidos.⁴³ Por su parte, el subsecretario para Asuntos Políticos del Departamento de Estado, Marc Grossman, dijo en conferencia por separado que la relación con México era la más importante para la Unión Americana “como para jugar”. Grossman puntualizó que se le aclaró al canciller mexicano el sentido de las declaraciones de Roger Noriega, en las cuales no se quiso expresar que se juega con la relación entre los dos países. Ése fue el ambiente en el que se verificó la reunión bilateral. Es comprensible entonces que los avances en los temas de preocupación para México fuesen muy limitados. Por un lado se avanzaba en lo relativo a los vínculos bilaterales prioritarios para Estados Unidos y por el otro se reducían los alcances para resolver las cuestiones mexicanas.

Una vez más se hicieron los preparativos para el siguiente 13 de enero. Los presidentes de México y de Estados Unidos sostendrían un encuentro bilateral en la ciudad de Monterrey, donde los temas de migración y seguri-

⁴² *El Universal*, 29 de octubre de 2003.

⁴³ *Reforma*, 29 de octubre de 2003.

dad serían de nueva cuenta los ejes centrales de la reunión. Ésta se realizaría en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas.⁴⁴

A pesar de que la migración compete y afecta a los dos países, su tratamiento se ha dado en medio de las presiones para afianzar el tema de la seguridad, antes que replantearse las ventajas que ambos actores obtendrían de considerarla como un aspecto no del todo conflictivo. Las mayores ganancias en términos relativos dependerían de la capacidad de respuesta que, desde una perspectiva realista, ofreciera cada una de las partes. En este sentido, no debe verse como un aspecto meramente gubernamental. Tampoco su solución corresponde a la iniciativa privada. No es la sociedad la que dictará los lineamientos a seguir.

Son un conjunto de variables y actores los que están implicados y que pueden verse beneficiados con la existencia de una migración organizada. Así, por ejemplo, para el veterano activista Arnoldo Torres⁴⁵ el gobierno mexicano perdió una oportunidad en los primeros años de esta década, “cuando hubiera podido presentar su visión; qué parte le tocaba a México, qué parte le tocaba a Estados Unidos; pero México no hizo nada”. En el caso migratorio puede haber una solución unilateral. “Es imposible que en un problema, al que los dos países contribuyen casi por igual, uno solo decida cómo se va a parar o cómo se va a resolver.”⁴⁶ La solución al problema migratorio compete a Estados Unidos y a México por igual, y para tener éxito al respecto esa solución debe ser conjunta. Mientras se utilice como carta de negociación para obtener ganancias en otros puntos de la agenda bilateral o trilateral, difícilmente se aprovecharán los beneficios que del problema se puedan desprender.

Así entonces en el escenario de América del Norte las percepciones y los intereses siguieron siendo diferentes. Para Andrés Rozental,⁴⁷ ninguna de las dos naciones estaba dispuesta a asumir el costo político de ceder en los temas de seguridad y migración: “México quiere que se le ayude a la prosperidad y a lograr un acuerdo migratorio, pero sin costos políticos, sin agresiones. Estados Unidos quiere un vecino estable, seguro, mano de obra barata, pero sin pagar el costo de un acuerdo migratorio.”⁴⁸ La coyuntura de Estados Unidos provocada por la lucha terrorista, que ha hecho que la seguridad sea su prioridad, más que un obstáculo debió haber sido una oportu-

⁴⁴ *El Universal*, 31 de diciembre de 2003.

⁴⁵ *El Universal*, 4 de septiembre de 2004.

⁴⁶ *La Jornada*, 4 de septiembre de 2004.

⁴⁷ Diplomático de carrera, subsecretario para América del Norte durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y en ese momento, 2004, presidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Comexi.

⁴⁸ Foro de Política Exterior organizado por *El Universal*, 8 de septiembre de 2004.

nidad para México. Se debió aprovechar, y convencer a los estadounidenses de que la seguridad interna de su país sólo será posible si los intereses de México se incluyen en la discusión. Por su parte, Jorge Montaña y Jesús Reyes Heróles⁴⁹ consideraron que México no podía avanzar en su política exterior con Estados Unidos hasta que no se conociera y reconociera realmente a su interlocutor, al mismo tiempo que se trabajase para conseguir objetivos específicos.⁵⁰ Mientras no se acepten las necesidades de los actores involucrados, difícilmente se podrá hablar de una relación bilateral sana. Esto reduce implícitamente la posibilidad de una relación trilateral igualmente positiva, dado el peso de Estados Unidos en el desarrollo mexicano. Nuestra participación en América del Norte se encuentra en gran medida limitada por nuestra relación bilateral. Desafortunadamente y como lo mencionó el embajador Montaña, se ha provocado que entre los gobiernos no haya un diálogo sino un monólogo, porque “no hay posibilidades de que se nos escuche”.⁵¹ Lo importante es que México pueda identificar dónde están sus potencialidades y los espacios de oportunidad para repuntar en su relación con Estados Unidos.

Con una realidad y un entorno como los aquí mencionados, se pensó en una *cumbre* norteamericana con la participación de los presidentes de México y de Estados Unidos y el primer ministro canadiense Paul Martin. Ésta tendría lugar el 23 de marzo en Crawford, Texas, en el rancho de la familia Bush.⁵² De acuerdo con el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, México tenía interés en que en una reunión bilateral convenida desde diciembre último se incluyera a Canadá para examinar el futuro del TLCAN. Para el canciller, el encuentro de marzo daría espacio para los niveles bilateral y trilateral. Consideró lo siguiente: “Si no lo hacemos así, se perderían muchos de los temas, por ejemplo, la coordinación que tendría que haber en el sistema financiero, la coordinación necesaria en lo relativo a normatividad, estándares, producción, etcétera; incluso en la cuestión económica, como una frontera común hacia el exterior. Además, la competitividad interna no se aprovecharía al máximo.”⁵³ Por su parte, un mes antes, la secretaria de Estado, Condolezza Rice, afirmó que un encuentro de ese tipo permitiría dialogar sobre las siguientes fases del Tratado de

⁴⁹ Ambos, Jorge Montaña y Jesús Reyes Heróles, fueron embajadores de México en Estados Unidos.

⁵⁰ Foro de Política Exterior organizado por *El Universal*, 8 de septiembre de 2004.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *El Universal*, 19 de febrero de 2005.

⁵³ *La Jornada*, 19 de febrero de 2005.

Libre Comercio de América del Norte y sobre cómo mejorar la competitividad de la región frente al resto del mundo.⁵⁴

Es interesante analizar cómo, pese al intercambio de reproches entre los gobiernos de México y Estados Unidos por el tema de la seguridad, los presidentes Vicente Fox y George W. Bush dieron prioridad al lanzamiento de la iniciativa de la ASPAN, junto con el primer ministro canadiense Paul Martin, y dejaron en segundo plano los asuntos de la agenda bilateral, entre éstos, el de migración.⁵⁵ El mismo subsecretario para América del Norte, Gerónimo Gutiérrez, enfatizó que en esa reunión lo primordial era la presentación de la Iniciativa de Norteamérica. Ésta se asentaba sobre tres pilares: prosperidad, seguridad y calidad de vida.

No obstante, la propuesta no preveía el establecimiento de apoyos para que México pudiera disminuir la disparidad económica en relación con sus socios en el TLCAN. Lo anterior fue una recomendación del ex secretario de Hacienda Pedro Aspe, del ex viceprimer ministro canadiense John Manley y del ex procurador estadounidense William Weld. Lo propusieron en el marco del Grupo de Trabajo Independiente sobre el Futuro de América del Norte.⁵⁶ Sin embargo, el documento ya estaba bastante trabajado para ese momento y no recibió cambios ni propuestas adicionales. Una vez más, la distancia de México respecto de sus socios se acrecentaba, sin que se contara con los mecanismos necesarios que llevaran al país hacia el logro de mejores niveles de desarrollo.

El presidente Vicente Fox llegó a Texas y antes de la reunión ofreció una conferencia en la Universidad de Baylor. Más tarde fue hacia el rancho Crawford. La reunión se llevó a cabo en medio de reproches mutuos por parte de altos funcionarios de México y Estados Unidos por el tema de la seguridad. Alcanzó su momento álgido con las declaraciones del director de la CIA, Porter J. Goss, quien aseguró que el vecino país del sur seguía siendo el "patio trasero" de Estados Unidos, y su frontera, porosa y de fácil acceso para terroristas, incluyendo a miembros de Al Qaeda, camino a la Unión Americana.⁵⁷ No obstante estos comentarios, la reunión fue la antecámara para que los mandatarios de los tres países lanzaran la propuesta de nuevas políticas en el escenario de América del Norte: la ASPAN.

A pesar de la actitud propositiva de los funcionarios mexicanos al colaborar en la institución de esta Alianza, las agresiones verbales y los sentimientos adversos no terminaron allí. Por ejemplo, en Monterrey, Antonio

⁵⁴ *Washington Post*, 13 de enero de 2005.

⁵⁵ *El Universal*, 22 de marzo de 2005.

⁵⁶ *Reforma*, 15 de marzo de 2005.

⁵⁷ *El Universal*, 23 de marzo de 2005.

O. Garza, durante su participación en la Cumbre Hemisférica 2005, dijo que, depender en México de las remesas de quienes trabajan en Estados Unidos y de ingresos extraordinarios por los altos precios del petróleo, no era una política económica. Además advirtió que la violencia fronteriza que prevalece ahuyentará la inversión y el turismo.⁵⁸ Ante lo cual el canciller mexicano replicó: “Como embajador de un país amigo [creo que] ese tipo de comentarios no conducen a cosas positivas.” Expresó también que la Subsecretaría para América del Norte le comentó al diplomático estadounidense que sus expresiones eran “personales y no de su gobierno”. Las mismas no debían ser manifestadas en público como lo hizo durante la Cumbre.⁵⁹

Se observó, una vez más, que carecer de una estrategia propia de participación en el ámbito trilateral nos ponía en constante desventaja. La situación de vulnerabilidad con la que entramos a formar parte de una alianza en América del Norte difícilmente se cambiará si los términos de convivencia no los definimos directamente. Es a los intereses mexicanos a los que más se afecta si no se delimitan, estratégica y tácticamente, los pasos a seguir. Sobre todo si continuamos con una postura pasiva ante las decisiones de los países más fuertes, particularmente Estados Unidos, al momento de asumir compromisos trilaterales.

IV. TEMAS PRIORITARIOS, LÍMITES DE ACCIÓN Y CONCLUSIÓN

A pesar de contar con una agenda establecida de política exterior, hay elementos que están fuera de los diseños estratégicos. Dado que formamos parte de la dinámica internacional, son muchos los aspectos que inciden en lo que pasa en el país. Me refiero a los factores externos. Muchos de ellos son totalmente ajenos a nuestra posibilidad de influir. Existen independientemente de nuestros intereses y sin embargo nos afectan en forma directa. En algunos otros, aunque sean externos, sí podemos influir para que se muevan hacia determinada dirección.

Entre los primeros tenemos factores como el problema del terrorismo, el de la seguridad nacional de Estados Unidos, la seguridad internacional, el surgimiento de nuevos socialismos en América Latina, desastres naturales, guerras civiles en otros países, hambre y pobreza en África, etc. A pesar de que son problemas que nos preocupan, poco podemos hacer para resolverlos directamente. Nuestra participación en el manejo de los mismos estaría

⁵⁸ *La Jornada*, 17 de mayo de 2005.

⁵⁹ *Reforma*, 17 de mayo de 2003.

en los organismos internacionales, pero no en su necesaria solución. Si los consideramos claramente como parte de nuestra estrategia de política exterior, sin duda podremos matizar sus efectos. Si, por el contrario, ni siquiera les damos importancia, en el momento menos esperado sus consecuencias nos afectarán de alguna forma.

Hay otros elementos como el problema del desarrollo, el de la sustentabilidad, el del crecimiento o el del uso de la diplomacia regional, que sí podemos definir como propios. Tenemos mayor control de los mismos aunque no dejan de ser restrictivos para nuestra participación internacional. Esto señala la existencia de límites externos e internos que favorecen o dificultan nuestra presencia en el mundo. En particular es importante contemplar que siempre habrá elementos de incertidumbre que puedan afectar nuestras decisiones.

La capacidad de respuesta que tengamos ante los mismos denotará nuestra fuerza en términos de una diplomacia participativa. A mayor vulnerabilidad ante limitantes externos, menor activismo de la política exterior, si no se conocen las virtudes de la vulnerabilidad misma. Una vez más, esto dependerá de la forma en que se diseñe la estrategia, así como de las características personales de quienes tomen e instrumenten las decisiones.

Los límites internos y externos existentes se pueden aprovechar a nuestro favor con políticas acertadas. Ejemplo claro de lo anterior es el nivel de participación que México alcanzó al momento de la Segunda Guerra Mundial. Dado que existía un conflicto internacional, los ojos del mundo y en particular los de Estados Unidos no estaban sobre nuestros intereses. Ese momento se aprovechó justamente para tener presencia externa con propuestas muy claras como lo fueron el acuerdo bracero, el de comercio y el militar de las décadas de los años cuarenta y cincuenta. Se aprovechó el conflicto internacional para favorecer nuestros intereses nacionales. En la medida en que en el presente sepamos reconocer las virtudes de la vulnerabilidad ante las limitantes externas, nuestros intereses se verán favorecidos.

En la actualidad mucho se ha criticado la incapacidad de maniobra de la política exterior mexicana dados los conflictos internacionales. Sobre todo dado el peso de la única gran potencia hegemónica que es Estados Unidos. Parece ser que el peso del poder hegemónico imposibilita totalmente la presencia externa de México en otros términos y con otros matices. Sin duda los márgenes de maniobra del país se han visto mermados por los sucesos internacionales. No obstante estamos en el momento de retomar los beneficios de la historia para insertarlos en nuevas propuestas estratégicas de México hacia el mundo.

Finalmente todo lo que aquí se plantea no es posible si nos centramos sólo en parte de los intereses. Pensar que el partido en el poder es el único que define la trayectoria de México en el mundo es un grave error. Ya no estamos en los tiempos en los que la participación en la política exterior la definía exclusivamente el presidente en turno. Hoy más que nunca es esencial recoger los planteamientos de los diferentes sectores de la sociedad que toman decisiones relativas al ámbito externo y que conllevan consecuencias para el interno.

Si mantenemos una definición tradicional de política exterior poco podremos hacer para maximizar los beneficios por obtener en el escenario internacional. No cabe duda que nuestro planteamiento debe ser muy distinto del de países como Estados Unidos. México no busca un protagonismo hegemónico. Nuestra presencia debe ser muy concreta: ¿cómo favorecer el desarrollo del país con nuestra participación internacional? Por otro lado debemos responder a la pregunta de cómo llevar a México a una mejor inserción en América del Norte y como parte del sistema global. Cada uno de los anteriores apartados presenta conclusiones concretas para mejorar nuestra presencia en el exterior. Lo peor que podríamos hacer es quedarnos como estamos. La política exterior de México cuenta con todos los elementos para favorecer su papel en el mundo. De la SRE, pero igualmente de todos los actores interesados, depende el mejor aprovechamiento de los instrumentos que nos ofrecen las relaciones internacionales. El uso que hagamos de éstos no debe circunscribirse a un único actor. Pensar en forma estratégica conlleva repercusiones, de ahí la necesidad de definir claramente prioridades y caminos a seguir. Habrá sin duda decisiones que impliquen mayor institucionalidad como otras más que se limiten a actitudes pasivas. Lo interesante es que no podemos dar las mismas respuestas a todos los proyectos aunque sí todos deben ser parte de una misma estrategia. Evidentemente cada momento requiere de respuestas específicas para las que será fundamental insertarlas en dinámicas globales. Mantener la tradición en la política exterior, cambiar la dinámica o bien sugerir una mezcla de ambas posibilidades es tarea de quien coordine la formulación de dicha política. A nosotros, académicos, particulares, empresarios, sociedad civil nos queda proponer y esperar una coordinación de quien responde por los intereses de México ante el mundo. Como se menciona en la metodología, sin duda el conocimiento de la historia es fundamental para evitar la repetición de errores. Para una buena formulación de política debe conocerse, necesariamente, los antecedentes del tema que se aborde. El sustento histórico siempre será favorable para los desarrollos futuros y positivos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Chacón, Susana, *Energía, finanzas y narcóticos: la cara oculta de la política exterior de México*, México, Editorial Plaza y Valdés, 2002.
- , *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, México, El Colegio de México / Tec de Monterrey, 2002.
- (coord.), *Negociaciones diplomáticas: ¿un arte olvidado?*, México, Porrúa / Tec de Monterrey, 2003, México.
- De la Madrid, Miguel, *Una mirada hacia el futuro*, México, FCE, 2006.
- Ibarra, David, *Ensayos sobre economía política*, México, FCE, 2005.
- Keohane, Robert y Joseph Nye, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- Kissinger, Henry A., "The Pitfalls of Universal Jurisdiction", *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2001.
- Kupchan, C., "The End of the West", *Atlantic Monthly*, noviembre de 2002.
- Navarrete, Jorge Eduardo et al., *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos y acciones*, México, UNAM, 2006.
- Pellicer, Olga, *México y el mundo: cambios y continuidades*, México, ITAM / Porrúa, 2006.
- Putnam, Robert, *Double Edge Diplomacy*, EUA, University of California Press, 1993, p. 94.
- Singer, David J., "The Level of Analysis Problem in International Relations", en James Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press, 1969.
- Urquidi, Víctor, *Otro siglo perdido*, México, FCE, 2005.
- Waltz, Kenneth N., *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- , "Structural Realism after the Cold War", *International Security*, vol. 25, núm. 1 (verano de 2000), IRTP reader.