

Notas de coyuntura

México y Washington. De la iniciativa al control de daños

Lorenzo Meyer

La naturaleza de la coyuntura

En el inicio, la buena suerte acompañó al presidente de México Vicente Fox en su primera visita de Estado a la capital de Estados Unidos en los primeros días de septiembre de 2001. En efecto, si ese acto se hubiera programado para una semana más tarde, inevitablemente hubiera sido una víctima más de la dramática acción terrorista que tuvo lugar en ese país el 11 de septiembre. Sin embargo, esa buena suerte resultó muy relativa, pues a raíz de ese acontecimiento la agenda del vecino del norte cambió brusca y radicalmente, lo cual afectó a México de manera negativa. Meses atrás, otro factor muy ajeno a la relación bilateral México-Estados Unidos había eclipsado la muy publicitada visita del presidente George W. Bush a Fox en su rancho de Guanajuato: justo en el día de la corta visita del mandatario norteamericano a la casa de su homólogo mexicano, y seguramente sin percatarse del daño colateral que iba a causar a su huésped, Bush ordenó un bombardeo casi de rutina a unas instalaciones militares de Irak. El bombardeo, y no la visita a México, fue la noticia de primera plana en casi todos los diarios y noticieros del mundo. En contraste, la visita de Estado de Fox a Bush en septiembre fue inicialmente un éxito redondo para el presidente mexicano y su canciller, pues en el momento mismo no fue empañada por nada ni por nadie. Sin embargo, y desgraciadamente, los efectos benéficos que se esperaban del encuentro —la posibilidad de un acuerdo más o menos rápido en torno a la condición

migratoria de 3.5 millones de trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos— se quedaron en suspenso, pues las repercusiones de la destrucción del World Trade Center de Nueva York y de un ala del Pentágono, en Washington, relegaron la relación con México a un lugar muy secundario en la agenda exterior estadounidense. La acción suicida de los terroristas islámicos sobre algunos de los símbolos del poder de Estados Unidos, que en menos de una hora causó la muerte de alrededor de seis mil personas indefensas—el equivalente a casi 10% de las bajas norteamericanas sufridas a lo largo de los veinte años de su intervención en la guerra en Vietnam (1955-1975)—, cimbró fuertemente la estructura misma del sistema de relaciones políticas y de seguridad de la comunidad internacional en su conjunto y desparramó en la torre de Tlatelolco las principales fichas que con tanto cuidado había colocado el canciller mexicano en la mesa de negociaciones con el poderoso vecino del norte.

El punto de partida: el capital democrático como el sustento

El arranque de la política foxista hacia Estados Unidos fue su decisión de emplear la legitimidad democrática como palanca para tomar la iniciativa en la formulación de la agenda bilateral. Hay que concederles al presidente y a su canciller el crédito de haber imaginado y llevado a cabo una ofensiva diplomática en Estados Unidos, y en el resto del mundo, alimentada y sostenida no con el apoyo de la clase política mexicana—apoyo que le fue regateado sistemáticamente—, tampoco con la fuerza de algún factor económico estratégico—como el petróleo durante el gobierno de José López Portillo—, ni con un sorpresivo golpe de timón político—al estilo de Carlos Salinas cuando decidió dar un giro de 180° en la definición del interés económico mexicano y negoció la integración económica de México con Estados Unidos—, sino con el capital democrático adquirido gracias al cambio en la naturaleza histórica del régimen como resultado de las elecciones del 2 de julio de 2000.

La, para México, novedosa legitimidad democrática con que el presidente mexicano decidió salir al exterior no era, desde luego, un logro exclusivo de él, sino resultado de la acción prolongada de la parte más viva, dinámica y moral de la sociedad mexicana. En efecto, fue la insurgencia electoral de una parte de los ciudadanos mexicanos la que logró desalojar pacíficamente al PRI de una fortaleza construida y reforzada a lo largo de todo el siglo xx—la presidencia autoritaria— y dar así un magnífico salto cualitativo en su proceso de desarrollo político al convertirse en una de las democracias más jóvenes del siglo xxi.

La asimetría del poder como un obstáculo relativo

En principio, las relaciones entre las naciones son básicamente relaciones de poder, y por tanto las simpatías que pueda despertar la legitimidad del líder de una nación débil en otra fuerte son, a fin de cuentas, un elemento secundario en ese duro negociar entre intereses nacionales. El desequilibrio es la marca inevitable de la relación de un país como México —100 millones de habitantes, un ingreso per cápita que era de 3 840 dólares en 1998, y un ejército de 179 mil efectivos con un armamento sólo adecuado para el control de problemas internos—, con un vecino como Estados Unidos: 275 millones de habitantes, un ingreso per cápita de 29 240 dólares y con fuerzas armadas de un millón cuatrocientos mil efectivos que, además, disponen del mayor arsenal convencional y atómico del orbe y tienen capacidad para intervenir en cualquier parte del planeta.

Si la asimetría es la característica fundamental de la relación bilateral México-Estados Unidos, entonces ¿cómo puede el primero lograr que el segundo tome en cuenta sus intereses al punto de modificar algunas de sus políticas? Afortunadamente, la respuesta a tal cuestionamiento no está determinada de antemano como resultado de la mera correlación de fuerzas, sino que entran en juego otros factores. A ningún gobierno mexicano le resulta fácil influir en la formulación de la compleja política norteamericana, pero tampoco le es imposible si tiene voluntad, legitimidad real, obra con inteligencia, prudencia, determinación y, desde luego, buena fortuna.

En sus tratos con la gran potencia vecina, México puede disminuir en ciertas áreas y circunstancias la asimetría básica que enmarca esta relación: puede concentrar sus relativamente escasos elementos de poder en un objetivo que no resulte particularmente importante o inaceptable para la gran potencia. En efecto, una superpotencia como Estados Unidos siempre tiene que atender un abanico muy amplio de intereses y problemas internacionales; en contraste, países como México tienen una agenda internacional menor y por eso, en ocasiones, pueden concentrar su energía en un puñado de asuntos, al punto de lograr en temas específicos un resultado más favorable de lo que permitiría suponer la comparación del conjunto de los elementos de poder de ambos actores. (Por cierto, este mismo razonamiento puede explicar la conducta de un grupo terrorista.)

La importancia de tener la iniciativa

En su visita a Estados Unidos —ante su homólogo en la Casa Blanca, ante los congresistas en Capitol Hill y ante la opinión pública norteamericana—

el mandatario mexicano insistió en que era necesario, tanto por razones de justicia como por consideraciones prácticas, encontrar la forma de reconocer e institucionalizar la presencia de esos mexicanos —“héroes”, les llamó— cuyo trabajo ha sido muy positivo tanto para la economía de Estados Unidos como para la de México. Vicente Fox no es, desde luego, el primer presidente mexicano que, frente a Estados Unidos, le arrebató a éste la iniciativa política al insistir en la necesidad de negociar la situación legal de los trabajadores mexicanos indocumentados, pero tampoco son muchos los casos de situaciones similares en el pasado.

La decisión del mandatario mexicano de presentar su propia agenda a Washington y demandarle, de buen modo, desde luego, pero de manera muy directa, que le respondiera dentro del marco en que él planteó la iniciativa, no es lo común en la relación mexicano-estadounidense, pero sí hay antecedentes. En 1859, en una situación crítica en extremo, el presidente Benito Juárez decidió no sólo aceptar la demanda de Washington de otorgarle derechos de paso a perpetuidad por varios puntos del territorio mexicano sino que decidió imponerle al proyecto de tratado algo inesperado para Washington: una alianza política que obligaría a las partes a prestarse ayuda mutua si una lo demandaba; comprometía a Estados Unidos a la defensa del régimen liberal mexicano. Con la ventaja que da la distancia, podemos felicitarnos de que el tratado MacLane-Ocampo fuera rechazado por los congresistas norteamericanos y que nunca entrara en vigor. Venustiano Carranza no se contentó con seguir una política defensiva ante el intervencionismo estadounidense, sino que pese a no tener siquiera el control del país, tomó la iniciativa y demandó nada menos que un boicot mundial contra los participantes en la Primera Guerra Mundial para obligarles a poner fin al conflicto (¡!). Obviamente no tuvo éxito, pero su esfuerzo fue visto en Estados Unidos como una forma velada de cortar el suministro de petróleo a los aliados y no le ganó ninguna simpatía en la Casa Blanca. Lázaro Cárdenas actuó de manera parecida cuando exigió a la comunidad internacional apoyar a la República española, pero sí tuvo éxito cuando aprovechó la coyuntura internacional y asumió la iniciativa contra las empresas petroleras para alterar fundamentalmente las relaciones de poder entre el régimen y los grandes capitales externos. Finalmente, Carlos Salinas también recurrió a tomar la iniciativa cuando decidió proponer a Estados Unidos la firma de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para inyectar dinamismo a una economía mexicana en crisis estructural y, de paso, ligar el destino de tal iniciativa al de su proyecto político: modificar el régimen económico mexicano sin alterar el político y mantener a su grupo político en el control de la presidencia por varios sexenios más.

La iniciativa foxista con relación a los trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos tiene su raíz justamente en el proyecto de libre comercio de Salinas, pero en un sentido muy distinto. En efecto, Fox pretende modificar el marco creado por el TLCAN para introducir aquello que conscientemente se dejó fuera en 1993. Como se sabe, a lo largo de la negociación, que culminó con la firma del acuerdo, Salinas buscó la aceptación de su propuesta por parte de Estados Unidos apelando a la coincidencia de intereses de las élites políticas y económicas norteamericanas, pero sacrificando los intereses de la mano de obra y de los productores más débiles mexicanos para minimizar la resistencia de los congresistas en Washington a aceptar el tratado. Logró su objetivo, pero a un precio alto para algunos de los actores sociales y políticos más débiles en México.

Un neoliberalismo que no lo era tanto

La teoría en que se apoya la destrucción de las barreras comerciales entre países sostiene que esa decisión maximiza los beneficios para todos pues el libre flujo de bienes obliga a cada región o grupo a especializarse en lo que hace bien y barato, pero extiende la misma lógica al libre movimiento de capitales —van a donde pueden maximizar su ganancia— y de mano de obra: los trabajadores deben desplazarse a las regiones y al tipo de actividad donde puedan conseguir los mejores sueldos en función de sus habilidades. Tal es la teoría; sin embargo, en la práctica el TLCAN sólo la aceptó parcialmente, porque si bien se propuso la libertad de comercio y de movimiento de capitales —aspectos donde Estados Unidos y Canadá tenían clara ventaja— mantuvo el viejo orden de fronteras cerradas en lo relativo a la mano de obra, donde México podía competir en el área de trabajo no especializado y barato.

La aplicación parcial de la teoría económica liberal al TLCAN no significó que la realidad no lo resintiera. En efecto, no obstante que habían quedado fuera del marco regulatorio de la integración económica norteamericana, los trabajadores mexicanos insistieron en seguir cruzando la frontera hacia el norte para buscar mejores oportunidades de empleo aunque para ello tuvieran que pagar un precio tan injustamente alto que resultara inhumano. En efecto, ese precio incluye, entre otros, pagar su traslado, los peligros del cruce —que en el desierto de Arizona son altísimos—, la humillación de ser perseguidos, la desintegración familiar, la falta de seguridad en el trabajo y de prestaciones sociales, la discriminación, etc. Cuando el canciller Jorge Castañeda se encontraba en la oposición, cuestionó precisamente la decisión

de Salinas de lograr la integración económica de México a Estados Unidos pagándola con el abandono a su suerte de millones de trabajadores indocumentados mexicanos, por lo que ya en el poder ha intentado modificar la situación.

La posición del gobierno mexicano a partir del cambio de gobierno en diciembre de 2000 fue la de insistir en la necesidad de reformar el marco legal de la relación entre México y Estados Unidos para incluir el factor trabajo, regularizar a los indocumentados y modificar las condiciones de los futuros migrantes mexicanos hacia el norte. En apoyo de su posición, el gobierno de Fox argumenta razones tanto morales como prácticas. Era injusto, dijo, someter a los migrantes mexicanos en Estados Unidos a las condiciones de inseguridad, explotación y humillación en que viven y trabajan actualmente, cuando su presencia en ese país ha resultado en beneficios tangibles para la economía estadounidense, pues ha permitido la competitividad de varios sectores donde la mano de obra es la diferencia entre el éxito o el fracaso y ha dotado de servicios baratos a millones de norteamericanos que se desempeñan en áreas de muy alta productividad: mientras un estadounidense trabaja en empresas "punto com" en el Silicon Valley de California, los mexicanos le hacen la limpieza de su casa y oficina, preparan sus alimentos, cuidan su jardín, atienden a su familiar jubilado, construyen o reparan su vivienda, etcétera. También hay argumentos eminentemente prácticos en esta posición: si no se acuerdan las reglas para permitir la presencia de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, esta presencia va a continuar de todas formas pero creando un submundo ilegal que no es sano para la vida pública norteamericana.

¡Hoy, hoy, hoy!

El 5 de septiembre de 2001 el presidente estadounidense y los funcionarios de su administración se dijeron sorprendidos cuando el jefe del gobierno mexicano demandó públicamente, y en la Casa Blanca, resolver ese mismo año la situación legal de los mexicanos. Desde luego que Fox no tenía los elementos de poder para forzar a la Casa Blanca y al Congreso a aprobar la legislación correspondiente, pero en política internacional el formular la agenda ya es un punto de ventaja en la negociación. Ahora bien, en un sistema internacional tan fluido como es el posterior al fin de la guerra fría, no es raro que un movimiento inesperado en el tablero internacional desestructure incluso la política exterior mejor planeada. Y justamente eso le sucedió a México en su relación con Estados Unidos el 11 de septiembre.

De la ofensiva se pasó a la defensiva

En términos generales, y a pesar del TLCAN, la sociedad mexicana aún mantiene algunas de sus reservas históricas frente a Estados Unidos, y justamente por ello no le fue posible aceptar de inmediato y en las condiciones exigidas por Washington, dar su apoyo y solidaridad a la única gran potencia mundial después de haber sufrido el ataque terrorista del 11 de septiembre. Por las mismas razones tampoco pudo tener plena conciencia de lo extremadamente vulnerable y el poco espacio de maniobra de México frente a la exigencia de Estados Unidos de recibir apoyo incondicional para su posición: asumirse como representante del bien en contra del mal y atacar sin cuartel y en cualquier parte del mundo a quien le había atacado.

Tras esa fecha, para el gobierno del presidente Fox como para los del resto de la comunidad internacional, no había posibilidad de evitar tomar partido, aunque sí en la forma de tomarlo. Y el gobierno mexicano reaccionó con una lentitud que se tomó como tibieza. La razón de lo anterior fue que la administración mexicana debió buscar una fórmula para no antagonizar con Estados Unidos pero sin provocar una ruptura con aquellos grupos que dentro de México exigían que el apoyo a Washington fuera condicionado a los respetos de las viejas fórmulas mexicanas de política exterior: no intervención en asuntos internos de otros países, solución pacífica de los conflictos, igualdad jurídica de los Estados, etcétera. Desafortunadamente, el talante estadounidense no estaba como para adecuarse a la fórmula mexicana.

Una semana antes del 11 de septiembre, la parte norteamericana había definido la relación con México como la “más importante que Estados Unidos tenía en el mundo”. El éxito del gobierno mexicano parecía en ese momento innegable y rotundo, y la declaración del jefe del gobierno estadounidense debió incomodar a más de uno, especialmente porque los británicos se habían considerado por largo tiempo como los dueños de la única relación “especial” realmente fundamental para Estados Unidos. Al tener noticia de los atentados en Nueva York y Washington, el primer ministro británico Anthony Blair no perdió ni un minuto en proclamar su apoyo incondicional a la posición norteamericana y en cruzar el Atlántico para estar al lado del presidente Bush en un momento tan singular y, poco después, el político británico se lanzó de lleno a una labor de cabildeo internacional en favor de una gran alianza antiterrorista. Finalmente, Gran Bretaña comprometió fuerzas militares en un ataque conjunto con Estados Unidos en contra del régimen talibán en Afganistán, al que se acusó de proteger a los terroristas que habían atacado y humillado a Estados Unidos. Lo que Blair logró con sus acciones rápidas y decididas fue mostrar que era con Inglaterra y no con un país como México

con quien Estados Unidos tenía la relación más importante, por sólida. El presidente de una Francia tradicionalmente menos proestadounidense que Inglaterra, tampoco dudó en proclamar de manera contundente la solidaridad de su país con Estados Unidos y el resto de Europa occidental le siguió con todo y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que entonces decidió activarse y declarar su disposición a participar al lado de los norteamericanos bajo la consideración de que los atentados en Estados Unidos habían sido un ataque al conjunto de la alianza. Canadá, el otro vecino de Estados Unidos, siguió el mismo camino y los antiguos rivales de Estados Unidos —Rusia y China— también pasaron lista en la coalición encabezada por George Bush contra el terrorismo de los radicales islámicos.

La avalancha de apoyo a la acción norteamericana contra el régimen talibán afgano y contra la organización Al Qaeda, dio origen a una auténtica competencia por ver qué gobiernos podían y querían estar más cerca de las posiciones adoptadas por Estados Unidos. Todo lo anterior creó un obvio e inevitable marco de referencia para la acción de México.

La reacción a la reacción mexicana

El mismo día de los ataques, el presidente Fox se puso en contacto telefónico con el presidente Bush y le manifestó su pesar y solidaridad ante lo ocurrido. Sin embargo, por contraste, ese gesto fue juzgado tibio e insuficiente. Así, por ejemplo, la revista británica *The Economist* (22-28 de septiembre de 2001) publicó un artículo que además de revelar algo de la famosa “perfidia británica”, se preguntó si México —y aquí incluyó tanto al gobierno como a la sociedad— sólo era amigable con Estados Unidos en los tiempos buenos pero no en las “horas negras”. La revista combinó la dependencia económica mexicana con la continuidad del sentimiento antiamericano en la sociedad mexicana, y concluyó que por eso no había habido, como en otros países, ninguna manifestación oficial de duelo y de homenaje a las víctimas de los atentados. Si ese artículo sólo hubiera representado la opinión de una revista británica que así defendía el monopolio de la relación especial entre su gobierno y el de Estados Unidos, su importancia no hubiera sido mayor, pero resulta que tradicionalmente *The Economist* ha reflejado opiniones similares a las que prevalecen en los círculos dominantes de Estados Unidos (*Reforma*, 5 de septiembre).

El canciller Jorge Castañeda —de largo tiempo atrás sensible a los vientos que corren en Estados Unidos, Europa y América Latina—, se convirtió entonces en la cabeza visible dentro del gabinete mexicano de aquellos sectores que proponían adecuar rápida y ostensiblemente la política exterior a

la ingente realidad que le habían legado tanto el fin de la guerra fría —Estados Unidos como única superpotencia— como la decisión del antiguo régimen priista de optar por la integración económica con el vecino del norte. En contra de la posición anterior estuvo una parte importante de la clase política y de la sociedad mexicana, que aún mantenía una gran ambivalencia frente a Estados Unidos.

Una coyuntura desafortunada

Nadie puede negar que el nacionalismo mexicano, aunque hoy ya muy debilitado, jugó un papel central en la conformación del Estado nacional en los dos siglos anteriores, y que ese nacionalismo, muy fomentado por la educación formal, había adquirido su forma y consistencia teniendo a Estados Unidos como la amenaza externa dominante. Remontar esa herencia y cerrar filas de manera incondicional con Washington tras el 11 de septiembre, resultó una tarea difícil para el gobierno mexicano.

La velocidad a la que corrieron los acontecimientos fue notable, pero el canciller mexicano pareció moverse a ese ritmo con el fin de evitar que otros desplazaran por completo a México del lugar que había conseguido en la agenda estadounidense —la relación con el vecino del norte, en términos del canciller, era ya estratégica—, pero la clase política mexicana en su conjunto y una parte importante de la opinión pública simplemente se negaron a seguir por ese camino con el mismo entusiasmo con que lo había hecho el encargado de la política externa. A una parte de la sociedad mexicana, simplemente le resultó imposible considerar realmente como propia la lucha contra el terrorismo de los radicales islámicos, e incluso llegó a concederles algunas razones para su conducta. Sin embargo, al final se debió aceptar la definición de la cancillería de que la relación con Estados Unidos era estratégica para México, así como la visita del presidente Fox al sitio de la tragedia —a la “zona cero” de Nueva York— para rendir un homenaje a las víctimas, su apoyo a las acciones norteamericanas en Afganistán y la necesidad de aumentar el control de todas las fronteras del país para que México no fuese visto como un problema para la seguridad nacional estadounidense.

Recibido y revisado: noviembre, 2001

Correspondencia: El Colegio de México/Centro de Estudios Internacionales/Camino al Ajusco núm. 20/Col. Pedregal de santa Teresa/C. P. 10749/
correo electrónico: lmeyer@cohnex.mx

