

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 22 • NÚMERO 4

OCTUBRE-DICIEMBRE 2022

Estados Unidos y México: 200 años de cercanía y distanciamiento

Cita recomendada:

Pellicer, Olga, (2022) "Estados Unidos y México: 200 años de cercanía y distanciamiento", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 22: Núm. 4, pp. 56-62. Disponible en: www.fal.itam.mx

Estados Unidos y México: 200 años de cercanía y distanciamiento

✉ *Olga Pellicer*

En 2022, se cumplen 200 años de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y México. No han sido relaciones fáciles para la parte más débil, que es México. Coexistir con el país que, entre otras acciones, nos arrebató más de la mitad del territorio nacional en el siglo XIX, deja recuerdos amargos.

Dada esa experiencia, en la narrativa de la diplomacia mexicana hay referencias frecuentes a la soberanía. Esto, y la insistencia en invocar los principios rectores de la política exterior de México, en particular el de carácter más defensivo que es el de la no intervención, han sido constantes cuando se resienten las presiones, reales o imaginarias, de Estados Unidos.

La relación con el país del norte es la más importante de la política exterior de México. Se trata, sin duda, de la relación que mayor impacto tiene en prácticamente todos los frentes de la vida nacional. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue un paso decisivo para establecer la naturaleza de las relaciones económicas internacionales de México.

El comercio exterior representa actualmente un gran porcentaje del PIB de México; es, pues, muy significativo que 80% de las exportaciones se dirijan a Estados Unidos. Asimismo, la industrialización del norte del país, desde el Bajío hasta la frontera norte, ha ido de la mano con la producción compartida con Estados Unidos. El caso de la industria automotriz es el más ilustrativo. En los últimos tiempos, trasladar a México cadenas de suministro que hoy se encuentran en China constituye uno de los objetivos que, según la opinión de los expertos, debería perseguirse con mayor rigor y visión de largo plazo.

OLGA PELLICER es profesora del Departamento de Estudios Internacionales del ITAM. Fue Embajadora de México en Austria y en Grecia, así como Representante Permanente ante los Organismos Internacionales con sede en Viena, Austria. Además, fue Embajadora Alternata ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Directora General del Sistema de la ONU en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Sígala en Twitter en @olgapellicer.

La economía no es el único ámbito de fuerte vinculación con nuestro vecino del norte. Otro tanto ocurre en el aspecto laboral. Se calcula que en Estados Unidos viven entre 5 y 6 millones de trabajadores mexicanos indocumentados, quienes hacen una contribución esencial a la economía estadounidense en los sectores agrícolas, de la construcción, de manufacturas ligeras y de ayuda doméstica. Además, las remesas enviadas por esos trabajadores son cruciales para el equilibrio de la balanza de pagos, la fortaleza del peso y el bienestar de numerosas familias mexicanas.

Hay temas políticos más delicados que entrelazan a Estados Unidos y México. La violencia que sacude hoy a varios estados mexicanos está ligada a grupos delictivos que, entre otras actividades, satisfacen la demanda de drogas en Estados Unidos. La manera de combatir a esos narcotraficantes está condicionada por la cooperación con Washington.

A pesar de haber programas muy visibles, como la Iniciativa Mérida, la cooperación no ha sido exitosa. No se han reducido el tráfico de drogas ni la violencia que causa, ni tampoco se ha creado un ambiente de confianza entre las agencias de seguridad de los dos países. Por el contrario, las actividades de las agencias encargadas de la seguridad, en particular la Agencia Federal Antidrogas estadounidense, produce malestar en México por la escasa certidumbre respecto de los fines que persiguen y los resultados que obtienen.

La cantidad de vínculos que unen a Estados Unidos y México hace muy difícil manejar la relación por la pluralidad de actores e intereses. No se trata solamente del diálogo entre la Casa Blanca, el Departamento de Estado, el Representante Comercial y sus equivalentes en México. Se trata también de relacionarse con cámaras empresariales, gobernadores de estados fronterizos, miembros del Congreso, organizaciones de mexicanos en Estados Unidos, medios de comunicación, etc. Asimismo, no se pueden perder de vista las actividades de narcotraficantes, traficantes de personas y de armas que operan a los dos lados de la frontera.

Contrariamente a lo que se esperaría, esa relación tan compleja no incluye mecanismos bilaterales importantes para fijar estrategias, precisar objetivos y colaborar para solucionar problemas. Con excepción del acuerdo comercial, originalmente el TLCAN y en la actualidad el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), las relaciones bilaterales se conducen de una manera casuística, sin un entramado sólido, con fuerza institucional y miradas de corto y largo plazo.

La relación ha sido zigzagueante, y ha pasado por periodos de tensión y relajamiento, reclamos y amistad, miradas cautelosas y búsqueda decidida de mayor integración. Más de 38 millones de mexicanos que viven legalmente en Estados Unidos forman una de las minorías con mayor crecimiento demográfico de los últimos tiempos. Es un fenómeno que entusiasma a quienes ya piensan en la posibilidad de un presidente de origen mexicano. Al mismo tiempo, es un hecho que disgusta profundamente a los partidarios del Estados Unidos blanco, anglosajón y protestante, a quienes atemoriza e irrita la presencia de mexicanos.

En la tercera década del siglo XXI, preguntarse cuál es el ambiente de la relación y qué puede esperarse de ella no tiene una respuesta simple. Lo que ocurra los

próximos años depende de muchas circunstancias. Entre otras, de quién tenga el liderazgo político después de 2024; de la manera como evolucione la situación de los países centroamericanos y cómo incida sobre los flujos migratorios que atraviesan el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos; de la creciente polarización interna en Estados Unidos y el grado en que paraliza la búsqueda de entendimientos con México. Finalmente, se debe tomar en cuenta el momento político que atraviesa México y la incertidumbre respecto de la voluntad del ejecutivo de enmarcar o no su narrativa con sentimientos exaltados de patriotismo que conducen a posiciones defensivas frente a Estados Unidos.

ACERCAMIENTOS Y CONFLICTOS: EL PAPEL DEL EJECUTIVO

El papel del jefe del ejecutivo es central para la conducción del diálogo entre Estados Unidos y México. No es lo mismo Donald Trump que Joseph R. Biden, ni Enrique Peña Nieto que Andrés Manuel López Obrador.

La posición de Trump hacia México es conocida. El lema de campaña que mayores éxitos cosechó fue la promesa de construir un muro para dividir a los dos países y, más aún, hacer que lo pagara México.

No cabe aquí detenerse en el origen de ese antimexicanismo, su significado y las acciones que desencadenó. Baste señalar que en los años transcurridos desde los inicios de la Segunda Guerra Mundial, nunca se había sentido un ánimo tan agresivo contra nuestro país. Ese ánimo no fue exclusivamente creación de Trump. Diversas circunstancias, entre las que sobresale la crisis económica de 2008, exacerbaron en numerosos sectores de la sociedad estadounidense la xenofobia, el racismo y el rechazo a la presencia de mexicanos. Trump aprovechó esos sentimientos para ganar votos y llegar a la presidencia.

Las relaciones con México entre enero de 2017 y junio de 2018 estuvieron dominadas por los problemas que Trump colocó sobre la mesa. El más inquietante, desde el punto de vista económico, fue su intención de anular el TLCAN, acuerdo al que calificó como “el más dañino para los intereses de Estados Unidos que jamás se haya firmado”.

El acercamiento personal al yerno de Trump, tarea que llevó a cabo el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Videgaray, la puesta en marcha de un cabildeo muy intenso con los defensores del Tratado dentro de Estados Unidos y la creación de un grupo negociador con mucha experiencia, encabezado por el Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo, que trabajó intensamente con sus colegas estadounidenses para lograr una versión revisada del acuerdo, sirvieron para rescatar el T-MEC.

Los puntos novedosos del nuevo acuerdo eran la eliminación del término “libre comercio”, la incorporación de disposiciones en materia laboral que resultaban satisfactorias para los sindicatos en Estados Unidos, la introducción de un párrafo relativo a las soberanía sobre los recursos naturales (introducido por el representante del recién electo Presidente de México, que se unió a la negociación en agosto de 2018) y la actualización de ciertas cláusulas sobre temas que no eran relevantes en la década de 1990, pero sí en 2017. El T-MEC fue aprobado unos días antes del fin del gobierno de

Peña Nieto y se firmó en Buenos Aires, donde se celebraba una reunión del G-20. Hasta entonces, Trump evitó un encuentro personal con el Presidente mexicano.

El enorme triunfo electoral de López Obrador en julio de 2018 cambió el panorama. A pocas horas de haber sido declarado Presidente electo tuvo lugar la primera conversación telefónica, solicitada por Trump. Según información proporcionada a la prensa, la conversación fue muy positiva en términos del ánimo cordial y respetuoso que mantuvieron ambos mandatarios.

Pocas semanas después, una delegación de muy alto nivel encabezada por el Secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo, visitó México. Fue muy importante el encuentro de la delegación visitante con López Obrador, durante el cual se subrayaron las dimensiones de su triunfo electoral y su legitimidad como interlocutor con el gobierno de Estados Unidos, a pesar de que, formalmente, el gobierno de Peña Nieto seguía en funciones.

Durante ese encuentro, López Obrador entregó un documento dirigido a Trump que, según información a la prensa, se refería a comercio, desarrollo, migración y seguridad. En el tema de migración, se citó la necesidad de cooperar con el desarrollo de Centroamérica como elemento fundamental para enfrentar los problemas de seguridad en México.

En los meses que siguieron, López Obrador señaló constantemente como objetivo prioritario de su gestión el buen entendimiento con Trump. Fue sorprendente que en mítines celebrados en pequeños poblados se preguntara a los asistentes sobre la conveniencia de llevarse bien con Estados Unidos, algo que pocas veces o nunca había formado parte de la movilización política encabezada por un presidente mexicano. La respuesta inducida era un entusiasta “sí”.

Expresión del empeño en mantener dicho entendimiento fue la visita de López Obrador a Washington en junio de 2020, ya en periodo electoral en Estados Unidos, lo cual permitió que Trump la utilizara para cortejar el voto latino. Se trató de la primera salida del Presidente mexicano al exterior y se logró una muy buena imagen de amistad entre los presidentes de dos países vecinos.

Sin embargo, más allá de la imagen, la realidad era muy perturbadora. Ciertamente que Trump se refería con frecuencia a “su buen amigo López Obrador”, pero los problemas pendientes no se resolvieron sino que, por el contrario, se agudizaron. Los llamados a construir el muro nunca pararon, la animadversión hacia los migrantes procedentes de la frontera sur subió de tono. Al mismo tiempo, no se cumplieron las promesas iniciales de Trump de contribuir al desarrollo de Centroamérica para detener la migración. Imposible olvidar la amenaza de imponer aranceles a las exportaciones mexicanas (una falta a los compromisos establecidos en el acuerdo más importante de Norteamérica), si México no se esforzaba más por frenar el paso de migrantes centroamericanos.

La intervención de la Guardia Nacional mexicana para detener a los migrantes desde mediados de 2019, en respuesta a las fuertes presiones de Washington para que México se convirtiera en un “tercer país seguro”, empañó la imagen de buen entendimiento entre los vecinos.

El triunfo del demócrata Biden en las elecciones de noviembre de 2020 impuso una difícil transición a la presidencia mexicana. López Obrador mantuvo su simpatía hacia el candidato perdedor y se resistió a enviar, como lo hicieron centenares de jefes de Estado y de gobierno, una carta de felicitación a Biden. Cuando al fin lo hizo, el texto estaba redactado en un estilo defensivo y poco cordial. Los problemas no pasaron inadvertidos para los medios de comunicación estadounidenses, que se refirieron en diversos artículos al momento difícil que atravesaba la relación entre los dos países.

Sin embargo, el mal momento se superó rápidamente. Los largos años de experiencia de Biden lo llevaron a enlazar una llamada telefónica en la que las buenas formas diplomáticas se impusieron. Sus expresiones a favor de llevar “una relación sólida con México fundada en el respeto por el Estado de derecho y para avanzar valores comunes” fueron muy correctas. Fue el punto de partida para realizar encuentros con funcionarios mexicanos de diversos niveles para afirmar la cordialidad y avanzar en la solución de los problemas comunes de los dos países.

Desafortunadamente, el avance ha sido muy limitado. Durante el último quinquenio se ha hecho evidente la brecha entre unos vínculos cada vez más estrechos y la dificultad de manejarlos sin que surjan conflictos. El panorama es de incertidumbre y callada animosidad, lo que anticipa tensiones y crisis recurrentes, todo ello en medio de problemas internacionales de alto riesgo, tanto de carácter político como económico. La posibilidad de una recesión mundial, la disputa entre China y Estados Unidos por la hegemonía mundial o la guerra de Ucrania son telón de fondo del frágil equilibrio que caracteriza en la actualidad a las relaciones entre Estados Unidos y México. Entre los numerosos problemas, dos merecen una consideración más detallada: la migración y las acusaciones de violación a los términos del T-MEC en materia de energía.

LA MIGRACIÓN AL CENTRO

El fenómeno de la migración que llega a Estados Unidos procedente de México es muy inquietante por las pocas perspectivas que hay de mitigar sus aspectos conflictivos. Tres condiciones dificultan los avances en ese ámbito: la idea prevaleciente en Estados Unidos de que la migración por su frontera sur es un problema de seguridad nacional; el grado en que el tema del control de la frontera desempeñará un papel importante en las próximas elecciones, tanto las intermedias como las presidenciales, y la aparición de nuevos integrantes en los movimientos migratorios que agravan el problema y hacen evidente la incapacidad de las burocracias de ambos lados de la frontera para hacerle frente.

La narrativa de Trump en contra de los migrantes ha tenido efectos perversos por el grado en que ha impregnado la imaginación de amplios sectores de la sociedad estadounidense, independientemente del partido al que pertenecen. Las afirmaciones claramente falsas según las cuales los migrantes cometen delitos, se aprovechan de las ayudas sociales y provocan inseguridad en zonas residenciales, son contrarias a los valores que sostienen los defensores de “Estados Unidos primero”. Las encuestas muestran que el tema del control de la frontera sur de la “invasión” procedente de

México se tomará en cuenta al decidir el voto a favor de autoridades estatales y federales en las elecciones que se aproximan.

La llegada de Biden a la presidencia permitió albergar la esperanza de que hubiera un cambio en la política migratoria. En efecto, hubo un cambio de narrativa y propuestas para corregir algunos de los aspectos más condenables de la política de Trump, como la separación de los niños de sus padres que, hasta la actualidad, sigue sin resolverse plenamente. Las medidas de separación fueron tales que ha sido imposible localizar a todos los niños, pues muchos, sin un seguimiento suficientemente riguroso, fueron enviados a regiones lejanas.

La nueva actitud presidencial es encomiable, pero está lejos de mejorar el problema migratorio. Las facultades otorgadas a la vicepresidenta Kamala Harris para ocuparse de la migración procedente del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) se han quedado en generalidades, como reiterar que el propósito es “combatir de raíz la migración”. Esta declaración no está acompañada de medidas específicas para determinar qué papel desempeñará México y con qué ayuda financiera contaría. Aún más grave, no se han determinado cuáles son las autoridades y las agrupaciones políticas en los países centroamericanos que tienen la credibilidad, la honestidad y las capacidades para combatir de raíz la migración. Con excepción de Honduras, se trata de grupos dirigentes altamente corruptos, desacreditados y, en gran medida, culpables de la pobreza y la violencia en esos países.

Si a los problemas anteriores aunamos que la sociedad estadounidense no ve con buenos ojos ninguna decisión que parezca favorecer la llegada de migrantes, el ambiente está dado para paralizar un verdadero cambio a favor de una política migratoria más racional, más humana y más eficiente. Mientras tanto, las modificaciones que se producen en la composición del flujo migratorio complican el problema. A los centroamericanos se les han unido ahora haitianos, venezolanos, cubanos, y, más recientemente, ucranianos. Los problemas que cada grupo presenta son diversos, y los medios de comunicación los retratan más conflictivos de lo que realmente son. En efecto, ninguno de esos grupos representa por su número un problema serio. Sin embargo, contribuyen a que persista la afirmación de que la entrada a Estados Unidos desde el territorio mexicano es uno de los motivos de desavenencias más serias y difíciles de enfrentar entre los dos países.

EL T-MEC EN PELIGRO

En el verano de 2022 se inició el periodo de 75 días previsto en el T-MEC para dilucidar las diferencias de opinión existentes entre los gobiernos de Estados Unidos y México respecto de las medidas a favor de las empresas estatales Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX), las cuales perjudican a las empresas extranjeras que trabajan en la generación de energía en México. El gobierno de Canadá se ha sumado a las demandas y ha dejado a México aislado como socio económico de Norteamérica.

Según palabras del consejo editorial de *The Washington Post*, publicadas el 1 de agosto de 2022, Estados Unidos no tiene otra opción que oponerse vivamente a las

medidas adoptadas por México. Se trata, desde su punto de vista, de un problema en el que se mezclan las cuestiones del calentamiento de la atmósfera y el medio ambiente (las cuales ocupan un lugar central en el gobierno de Biden) con los principios de libertad del comercio internacional, firmemente consagradas en el T-MEC.

López Obrador no lo entiende así. Desde su punto de vista, el asunto tiene que ver con la soberanía de México sobre sus recursos naturales y la libertad, reconocida en el capítulo 8 del T-MEC, para llevar adelante los cambios constitucionales que desee en materia de energía. Con esos ánimos, ha puesto en pie una narrativa nacionalista y patriótica que, aderezada con sorna y algo de burla, ha subido su popularidad entre sus seguidores (una encuesta revela que 59% de la población está a favor de un enfoque que privilegie la soberanía). En contraparte, ha provocado malestar en círculos políticos estadounidenses de ambos partidos. El asunto ha puesto a la relación entre Estados Unidos y México en uno de sus momentos más delicados.

El objetivo más deseable es alcanzar un acuerdo durante las consultas para evitar que, según las disposiciones del Tratado, se llegue a un panel de solución de controversias. Según los expertos, lo más probable es que el panel tome decisiones muy costosas para México.

Además, si se pusiera en marcha el panel, podría demorar mucho. Se entraría en un periodo de tensiones e incertidumbre perjudicial para la relación bilateral en meses políticamente complicados, por acercarse las elecciones presidenciales de 2024 en los dos países.

Al revisar las demandas presentadas para hacer consultas se advierte que son muy diversas. La mayoría son muy técnicas y dejan margen para arreglos que satisfagan a las empresas extranjeras y serían positivas para el buen funcionamiento de la CFE o de PEMEX. Sin embargo, tales arreglos representan la admisión tácita de que hay espacio para las empresas privadas extranjeras, lo cual toca un punto muy sensible para el pensamiento de López Obrador que, en su larga carrera política, ha asociado la soberanía con el dominio absoluto de las empresas estatales sobre las actividades en materia de energía.

Es difícil hacer predicciones sobre cómo se encontrará el equilibrio entre la defensa de posiciones muy básicas del pensamiento de López Obrador y la necesidad de cumplir con las disposiciones que forman parte del acuerdo económico de mayor importancia para México. Más que nunca se resiente en estos momentos la ausencia de expertos en pensamiento estratégico que señalen los caminos para un acuerdo binacional que satisfaga los intereses y los puntos de vista de los dos países.

Dejar el asunto a la inercia discursiva de López Obrador o a la defensa de intereses empresariales que se mueven fuera del contexto político en que operan, no augura tiempos promisorios para una relación con tanto valor geopolítico. Sin perder de vista la enorme asimetría entre Estados Unidos y México, son vecinos que se necesitan mutuamente. Admitirlo es el gran reto que acompaña sus 200 años de relaciones diplomáticas. 