

Vecinos
México y Estados Unidos
en el siglo XXI

LEONARDO CURZIO



TURNER



UNAM



CISAN

ÍNDICE

Introducción	7
I Las relaciones bilaterales	27
II La administración de Vicente Fox, 2000-2006	91
III El sexenio Calderón, 2006-2012	147
IV El sexenio Peña Nieto, 2012-2018	205
V El trienio López Obrador, 2018-2020	271
VI La reputación de México y la relación con Estados Unidos	327
Bibliografía	345
Notas	353

Título:

Vecinos. México y Estados Unidos en el siglo XXI

© Leonardo Curzio, 2022

De esta edición:

© Editorial Turner de México S.A. de C.V., 2022

Carlos B. Zetina, 10 A

Col. Hipódromo Condesa

Alcaldía Cuauhtémoc

06170 Ciudad de México

www.turnerlibros.com

© Universidad Nacional Autónoma de México, 2022

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10, Ciudad Universitaria

Copilco, Coyoacán, C.P. 04510. Ciudad de México

www.cisan.unam.mx

Primera edición: noviembre de 2022

Diseño de cubierta:

José Duarte

Fotografía de cubierta:

Rael San Fratello

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

ISBN Turner: 978-607-7711-60-5

ISBN UNAM: 978-607-3066-28-0

Impreso en México

La editorial agradece todos los comentarios y observaciones:

turner@turnerlibros.com

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las relaciones entre México y Estados Unidos han tenido un patrón secuencial de cooperación y conflicto. Se trata de una relación compleja, poliédrica, llena de particularidades difíciles de contener en un esquema de interpretación compacto. A pesar de las asimetrías, la bilateral se trata (por razones diferentes para los dos países) de la relación exterior más importante para ambos. Los vecinos son, el uno para el otro, una mutua e insoslayable prioridad. Han pasado, en el arco de cuatro décadas, de ser vecinos distantes a ser socios indispensables. Los vínculos entre ambas naciones son innumerables y cada vez más complejos.

En este libro hemos ordenado los capítulos con dos lógicas diferentes. En el primero, consideramos los ejes temáticos más relevantes: economía, seguridad, migración, la imagen del país y la forma en que México se inserta en el debate estratégico de la potencia. En los capítulos siguientes abordamos, con cortes sexenales, el estado que guarda la relación. De esa manera, revisamos el sexenio de Fox, Calderón, Peña Nieto y el primer trienio de López Obrador. Todo ensayo sobre cualquier tema de actualidad es susceptible de actualizarse y así toca aclarar que este libro ya estaba en proceso editorial a los pocos meses de ganar Biden, por lo que apuntamos algunas líneas generales de lo que puede mantenerse o cambiar con el nuevo inquilino de la Casa Blanca. Al final, cerramos con el tema de la intersubjetividad que domina las percepciones de mexicanos sobre Estados Unidos y de estadounidenses sobre México, que sigue siendo uno de los menos atendidos y más relevantes para mejorar el tipo de relación que mantienen los dos países.

La bilateral es una relación asimétrica en prácticamente todos los campos del poder, pero sujeta a una vertiginosa transformación que a

lo largo de los años ha edificado una creciente interdependencia. En el plano económico, por ejemplo, ha venido creciendo la integración de ambas economías. Lo mismo se puede decir de la dinámica demográfica que ha generado un entrelazamiento entre las dos sociedades muy difícil de soslayar a estas alturas. Son cerca de treinta y ocho millones los habitantes censados en Estados Unidos que tienen origen mexicano, de los cuales once millones son la primera generación asentada en el territorio norteamericano. Y cinco millones, según los datos censales más recientes, no tienen una situación migratoria regular. Millones de compatriotas tienen familia en Estados Unidos y un buen número cuenta ya con los dos pasaportes. Millones de hogares en México reciben remesas para complementar su ingreso y estas superan, a finales de 2021, los cincuenta mil millones de dólares. Los cruces fronterizos, los sistemas de ciudades binacionales y otras interacciones han creado una complementariedad regional muy benéfica para ambas partes. En 2020, año en el que por la pandemia la frontera terrestre estuvo cerrada para viajes no esenciales, quedó todavía más clara la relevancia de la complementariedad de ambas economías. Lo mismo cabe decir de la seguridad y la bioseguridad. México ha recibido de Estados Unidos cerca de la mitad de las vacunas contra la covid-19 y el espacio aéreo se ha conservado abierto. Mantener un enfoque cooperativo y mutuamente benéfico, a pesar de la complejidad del contexto, ha sido la constante en esta materia. No hay seguridad sanitaria soberana. Los dos países comparten una frontera complicada y resiliente, lo que implica gestionar diversos niveles de actuación, que van desde el medioambiente o el agua hasta el flujo lícito e ilícito de personas y mercancías que son, al mismo tiempo, fuente de cooperación y fricciones.

Las dos naciones tienen, pues, amplios espacios para la convergencia, pues poseen unos intereses comunes cada vez más entrelazados. Tienen también espacios para confrontarse. Pero lo que es claro es que, para los gobiernos de cualquier signo político a uno y otro lado de la frontera, un entendimiento básico con el socio y vecino está entre sus prioridades en política exterior. Por lo tanto, asumimos que, si bien el relevo constitucional de la administración Biden puede alentar

cambios de énfasis en el discurso de transformación de algunas políticas o instituciones, el impulso fundamental deberá llevar a un entendimiento en, por lo menos, cuatro esferas fundamentales:

- 1) La economía y el comercio
- 2) La dinámica demográfica y la migración
- 3) La gestión de la frontera común
- 4) La seguridad en sus múltiples vertientes

Cada uno de estos pilares tiene distintos componentes que vale la pena analizar con detalle para detectar variaciones, pero, en términos amplios, a los dos gobiernos conviene un enfoque convergente, tanto en el diagnóstico y en el método como en los mecanismos para enfrentar los desafíos comunes y mejorar la posición relativa de la región frente a poderes emergentes.

EL LEGADO DE TRUMP

Dicho de una manera sucinta, desde la década de 1990 hasta 2016, los gobiernos de distintos partidos, tanto en México como en Estados Unidos, habían optado por un modelo cooperativo de gestión de la vecindad para atender la agenda bilateral. Eran frecuentes las reuniones de líderes de América del Norte, se establecían mecanismos de facilitación de las agendas (como ASPAN) y operaban grupos de contacto de alto nivel para temas de seguridad y promoción económica. Había voluntad, desde las respectivas jefaturas de gobierno en los tres países, de construir una narrativa común y proveer soluciones para desatascar embudos y manejar las crisis cuando las hubiese. Ese era el mensaje de las cúpulas políticas en ambos países.

En el plano económico y comercial se firmó, como es sabido, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que institucionalizó las relaciones comerciales y económicas entre los dos países y Canadá, dando paso a una de las transformaciones económicas más importantes que ha tenido México en su historia económica. En pocos

años, el país pasó de ser un mercado protegido por una política comercial proteccionista (y un ánimo expansivo del sector público) a convertirse en una de las potencias exportadoras más dinámicas del planeta. En 2018 y 2019 las exportaciones mexicanas superaban los cuatrocientos cincuenta mil millones de dólares y al mes de noviembre de 2020, año atípico por la pandemia, el monto de las mismas fue de trescientos setenta y cinco mil millones y las importaciones ascendían a trescientos cuarenta y seis mil millones de dólares. En los años recientes, el volumen del intercambio entre los dos países y el deterioro de la posición china en el mercado norteamericano permitieron que en varios bimestres México se convirtiera el primer socio comercial de Estados Unidos. En 2021 la inmensa mayoría de las exportaciones e importaciones mexicanas tuvieron como origen y destino el mercado estadounidense. Aunque en proporción menos abrumadora, la inversión extranjera directa en México (alrededor de cuarenta por ciento en los últimos años) sigue siendo también de origen estadounidense.

El TLCAN permitió, en resumen, a México, Estados Unidos y Canadá desarrollar un espacio de convergencia y entendimiento de enorme profundidad, que ha demostrado una notable capacidad expansiva y una admirable resiliencia.

En el plano de la seguridad, la convergencia e institucionalización han sido menores, aunque hay una historia razonablemente bien documentada (recuperada por varios estudiosos como Aguayo, Benítez, Bailey, Bagley, Toro y Chabat que iremos citando a lo largo de esta obra o en la bibliografía). Visto en retrospectiva, sin embargo, el tipo de relación ha evolucionado de una visión soberana pura en el plano formal, caracterizada por algunas oscuridades, a un sometimiento vergonzante de la élite política mexicana (algo muy bien explicado por Jefferson Morley en *Nuestro hombre en México*, donde relata las actividades del jefe de la estación de la CIA en México durante los años del nacionalismo revolucionario). Era una cooperación opaca y jerarquizada. Era mediada incluso por remuneración por parte de la CIA a presidentes de la República. Ese método de trabajo contrastaba con un discurso soberanista y jactancioso de resistencia a la política norteamericana para consumo interno por parte del gobierno mexicano.

En los años ochenta este modelo se colapsa. Tal como nos explica Craig Deare, a partir de 1990 empieza a tomar forma una suerte de ánimo cooperativo sobre nuevas bases que tiene su más clara expresión en la declaración conjunta Clinton-Zedillo del 6 de mayo de 1997 sobre las drogas: su consumo, su tráfico ilícito y su contrabando; y todo un trabajo de institucionalización con grupos de alto nivel y una ampliación de las relaciones militares. Años después vendrá la Iniciativa Mérida (IM) de diciembre de 2008, que tenía como elemento articulador el paradigma de la corresponsabilidad en la gestión de la agenda de seguridad para ambos países. En 2021 el enfoque establecido por la IM dio paso al llamado Entendimiento Bicentenario.

En el plano migratorio no ha habido todavía una fórmula legal y explícita de entendimiento entre los dos países, como en su momento fue el programa bracero.¹ El flujo de trabajadores se ha dejado a las fuerzas del mercado, tanto documentado e indocumentado. El mercado laboral norteamericano ha tendido a absorber a millones de mexicanos que buscan empleo en Estados Unidos y lo encuentran. Para México, exportar mano de obra al vecino se ha convertido no solamente en una válvula de escape de la población más vulnerable, sino que se constituye como el principal flujo de divisas que ha ingresado al país en los últimos tiempos.² En 2021, tal como informa el Banco de México, el monto de las remesas rebasó los cincuenta mil millones de dólares. En el plano migratorio, pues, no hay un desarrollo institucional comparable al comercial, ni siquiera al pálido entramado existente en seguridad, aunque sí ha habido una especie de entendimiento tácito entre los dos países para mantener el *statu quo*.³ El gobierno de Biden ha planteado una iniciativa en la materia que busca beneficiar a once millones de personas, pero es todavía incierta.

A lo largo del siglo XXI, todos los gobiernos estadounidenses han pretendido, en su arranque, reformar el sistema migratorio. Y todos han terminado su gestión anunciando que no lo lograron. A pesar de este fracaso sistemático, los mercados laborales siguen funcionando; como ya apuntábamos, en 2020 había todavía cinco millones de indocumentados de origen mexicano. En el arco de veinte años, republicanos y demócratas han fracasado en ese tema que consideran crucial, pero

para el que (paradójicamente) nunca encuentran una avenida política donde resolverlo. En el fondo, parece ser una problemática con la que han decidido vivir, manteniendo un extraño balance entre una retórica alarmista pero no transformadora, pues los mercados laborales siguen funcionando y los indocumentados siguen encontrando mecanismos de empleo y envío de remesas a sus familias.

Por último, tenemos el tema de la gestión fronteriza a lo largo de los años.* Se han explorado mecanismos para resolver distintos problemas en la línea divisoria. Como ocurre con el tema migratorio, la frontera tiene un equilibrio catastrófico que Alan Weisman identificó en un bello libro titulado *La frontera. The US Border with Mexico*. El ánimo de las últimas administraciones había sido buscar instrumentos de gestión honorables y mutuamente aceptables. Los dos países llegaron a pactar un marco normativo llamado ‘Frontera del siglo xxi’. El mecanismo hacía patente la voluntad de encontrar soluciones a problemas complejos, como la revisión de la carga o el control de los ingresos de personas a territorio norteamericano, sin que esto se convirtiese en un embudo que obstruyera el funcionamiento de las economías fronterizas. Abundantes programas y tecnología han permitido que la inspección de la carga sea más eficiente y los cruces fronterizos resulten menos engorrosos y más seguros. José María Ramos ha documentado bien este proceso en múltiples trabajos.

La búsqueda de mecanismos conjuntos para atender esta problemática y un diálogo constructivo y fluido en el pináculo de los gobiernos eran la tónica que dominaba la relación bilateral. Reconocer problemas y, a pesar de las asimetrías y las incomprensiones, tratar de encontrar soluciones conjuntas a temas que crecían año con año, en volumen y en complejidad, eran la idea que alentaba a las administraciones. 2016 marca, sin embargo, un punto de inflexión. Trump rompe los consensos fundamentales de lo que había sido, hasta entonces,

* Para comprender la magnitud y profundidad histórica que tiene esta problemática, es esencial referirse a la magna obra de TERRAZAS, Marcela; RIGUZZI, Paolo y GURZA, Gerardo (2012): *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010*, México, UNAM/SRE.

la relación bilateral en esta materia, al insistir en la edificación de un muro como marco de referencia de la seguridad fronteriza.

Pero no solo en la gestión limítrofe se alteraba el método de trabajo. Las tesis de Trump en política exterior y las relaciones comerciales de la potencia estadounidense iban a experimentar una profunda metamorfosis en la región.

En primera instancia, Trump decide denunciar el Tratado Transpacífico de Comercio (TPP), que cambió la orientación de Estados Unidos hacia el Pacífico y en el que México estaba directamente involucrado. Pero, por su importancia, el tema más relevante era su animosidad en contra del TLCAN. Trump lo calificó como el peor tratado de la historia y anunció que, igual que había ocurrido con el TPP, Estados Unidos se saldría del mismo si no conseguía una nueva arquitectura comercial que privilegiara sus intereses. Para México, este anuncio introdujo el periodo de incertidumbre más importante que ha tenido el país en los últimos años en el ámbito macroeconómico. La posibilidad de que las relaciones comerciales con el vecino no tuviesen la cobertura de un tratado que, como decíamos antes, se había convertido en un pilar de certidumbre para México era inquietante.

Lo mismo ocurría en el plano de seguridad. El (entonces) inquilino de la Casa Blanca se mostraba poco satisfecho con el *statu quo* y tampoco estaba dispuesto a negociar con México ningún instrumento basado en la corresponsabilidad. Mucho menos destinar recursos, como se hizo en su momento con la Iniciativa Mérida, para que México reforzara sus capacidades a fin de enfrentar mejor el poder de las organizaciones criminales sobre la base del mutuo respeto. El discurso dominante era que México debía pagar por el muro. Para Trump el problema era unidireccional: desde México llegaba el fentanilo y México debía resolver ese problema. Y si no podía, Trump proponía movilizar tropas o efectivos de seguridad al país, en un gesto poco empático con el vecino. Aunque sus frecuentes declaraciones no tuvieron siempre consecuencia práctica, enrarecían el ambiente con un tono amenazador y belicista. En el tema espinoso del tráfico de armas fue todavía más claro y lo definió como un asunto interno, desestimando las quejas mexicanas. En consecuencia, no abrió una ventana de

oportunidad para construir algún mecanismo de mitigación o control en esos temas que resultara aceptable a los dos gobiernos.

El elemento más visible y contundente del cambio de paradigma en la relación bilateral era el referido a la frontera. Donald Trump no estaba interesado en empezar ningún protocolo o procedimiento cooperativo con su vecino para atender los temas de la compleja frontera. La solución era simplificadora al extremo. Conceptual y simbólicamente, el muro era una forma de negar al vecino, no cooperar con él.

La llegada de Trump, en definitiva, marcó la ruptura de un modelo de negociación político-administrativo que había ayudado a gestionar la compleja agenda bilateral. Para el gobierno de Peña Nieto (2012-2018) los últimos dos años de ejercicio fueron una lenta agonía. Se abrió un proceso de renegociación del TLCAN y se mantuvo la narrativa pública de que el muro no era un asunto que México discutiría. El presidente estadounidense fue agresivo con Peña e incluso despectivo, elemento que, por cierto, reforzó en 2018 la aspiración presidencial de AMLO, quien denunció, en campaña, el trato inicuo de Trump a México y la debilidad de la respuesta de Peña como una expresión más de la descomposición del régimen.⁴

Las prioridades de Trump eran, pues, negociar un acuerdo bilateral de comercio que reemplazara al TLCAN y que México pagara el costo del muro. La retórica antimexicana fue utilizada sin embozo por el Gobierno de Estados Unidos.⁵ Todo principio de cooperación, basado en instrumentos transparentes y mutuamente aceptados, parecía remoto. La actitud norteamericana hacia su vecino del sur se transforma de manera radical en ese cuatrienio. Ya no habría cumbres de líderes ni diálogo en un marco institucionalizado. La comunicación se dio de forma sincopada a través de tuits, cartas, notas de protesta, comunicados y algunos telefonemas a través de los Ejecutivos.

El relevo gubernamental en México de 2018 cambió el tono de la relación entre los presidentes, aunque tampoco se reinstauraron los mecanismos de diálogo de alto nivel ni se crearon nuevos. A diferencia de lo que ocurría con Peña Nieto, López Obrador fue mejor tratado por Trump y la retórica antimexicana disminuyó gradualmente, sin desaparecer del todo. A cambio de eso, el Gobierno de México hizo

concesiones importantes en varios planos de la relación bilateral. En primera instancia se avino a negociar un tratado bilateral de comercio, al cual finalmente aceptó sumarse Canadá: el T-MEC. Para Trump fue un triunfo político de primer orden. Proclamó que era el mejor tratado de la historia y permitía conservar las ventajas comerciales y proteger los intereses norteamericanos. Para México fue un respiro encontrar un instrumento que reemplazara al TLCAN, pero claramente su reemplazo nunca fue algo que México planteara como una prioridad desde la óptica de su interés nacional.

En el plano migratorio, México acordó desplegar alrededor de veinticinco mil efectivos de la Guardia Nacional para sellar su frontera sur, como respuesta a una amenaza directa de Trump. El propósito explícito era contener el flujo de migrantes centroamericanos que cruzaban el territorio nacional para intentar entrar en el territorio norteamericano. México aceptó el programa de contención de centroamericanos bajo la amenaza directa de aranceles a los productos y servicios mexicanos. Al final, Donald Trump consiguió su objetivo igual que lo hizo en el ámbito comercial. México cumplió estrictamente lo pactado.

Tras las concesiones mexicanas Trump empezó a referirse al presidente López Obrador como un amigo de Estados Unidos. Lo hizo en la ONU y en otros foros y el 11 enero de 2020, en su último discurso en la frontera común, volvió a agradecer a AMLO por su colaboración. México aceptó también un polémico programa llamado ‘Remain in Mexico’, que implicaba la estancia de centroamericanos en territorio nacional mientras se desahogaban sus trámites migratorios (o de asilo) en Estados Unidos, sin una compensación directa desde el punto de vista monetario o institucional.⁶ Una especie de tercer país seguro sin costo para el erario norteamericano, que fue cancelado inicialmente por la administración Biden, pero que ha tenido que reinstalarse por una orden judicial y el beneplácito del gobierno de México.

A cambio de estos triunfos políticos de Trump, el gobierno de López Obrador recibió como compensación un trato menos ríspido y apoyo en varios frentes. Uno de ellos fue la reducción de la cuota petrolera solicitada por el grupo de países exportadores de crudo, de la cual Trump se ofreció como aval. También obtuvo el respaldo para

conseguir ventiladores durante la pandemia y algunos dispositivos médicos. López Obrador se sintió en deuda y eso lo orilló a hacer una excepción a su política de no viajar al exterior y acudir a la Casa Blanca en pleno proceso electoral a petición de Trump.

Trump consiguió, en efecto, hacer pagar a López Obrador un costo político suplementario al (prácticamente) obligarlo a acudir a Washington DC en julio de 2020. La visita (que AMLO intentó por varios medios eludir con la propuesta de que fuese a través de Internet) se iba a realizar en contra de la opinión de los demócratas y muchos diplomáticos mexicanos tan experimentados como Bernardo Sepúlveda, que el 27 de junio publicó una “Carta de Bernardo Sepúlveda a Marcelo Ebrard sobre viaje de AMLO a Estados Unidos” en *La Jornada*. El propio Agustín Gutiérrez Canet, esposo de la embajadora en Washington DC, Martha Bárcena, desaconsejaba públicamente la visita por razones de prudencia política. Pero claramente para Trump se convirtió en un objetivo político más y también lo consiguió, y México se metía en el proceso electoral del vecino.

No fue esa la primera vez que algo así ocurre en la historia contemporánea del país. El campo gravitatorio de la presidencia norteamericana puede desviar los propósitos políticos de actores muy experimentados. Según relata Jorge Montaña en un muy interesante testimonio —*Misión en Washington 1993-1995. De la aprobación del TLCAN al préstamo del rescate*—, Carlos Salinas de Gortari se inclinaba por la reelección de George Bush (todavía embelesado por el espíritu de Houston que había dado como hijo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y jugó mal sus cartas. Clinton resultó ganador y, tras el mal cálculo, México tuvo que negociar con los demócratas un par de acuerdos paralelos al Tratado y aguantar una glacial temporada con el nuevo inquilino de la Casa Blanca, que terminaría siendo, por ironías de la historia, uno de los grandes aliados de México cuando las circunstancias cambiaron y tuvo que apoyar a México en 1994 con un crédito millonario.

En 2016, Enrique Peña Nieto cometió un error todavía más grave, pues se dejó influir por un cálculo político que, a pesar de haber sido acertado, vulneró la equidistancia que debe guardar el gobierno

mexicano en periodo electoral respecto a las fuerzas políticas en contienda. Invitó (en agosto de 2016) a Donald Trump a la residencia oficial de Los Pinos y lo ayudó a relanzar su campaña en momentos en los cuales su curso era incierto. El costo fue enorme para su prestigio y, a pesar de ello, fue tratado con desdén por Trump, como apuntábamos antes.

El presidente López Obrador no resistió tampoco, como decíamos, el campo gravitatorio y cedió a la presión para visitar Washington DC en plena campaña electoral. Disfrazó su visita de un viaje de agradecimiento y de celebración del T-MEC, pero fue un claro apoyo político a Trump. Un apoyo que se iba a prolongar, ya sin presiones explícitas, con los titubeos que el propio gobierno mexicano tendría en el proceso electoral de noviembre en Estados Unidos y que detallaremos más adelante. La declaración conjunta –realizada el 8 de julio de 2020 y disponible *online*– de aquella visita queda para la historia. También queda para la historia que el primer tuit criticando los silencios de ambos mandatarios sobre las expresiones antimexicanas de Trump fue de Biden y decía así:

Trump lanzó su campaña de 2016 llamando violadores a los mexicanos. Desde entonces ha propagado el racismo contra nuestra comunidad latina. Necesitamos trabajar en colaboración con México. Necesitamos restaurar la dignidad y la humanidad de nuestro sistema de inmigración. Eso es lo que haré como presidente.⁷

Con la llegada de Biden al poder, el tablero de las relaciones México-Estados Unidos dio un giro. El presidente López Obrador, como veremos más adelante, no hizo pública su carta de felicitación hasta días después de declararse el triunfo de Biden. El 15 de octubre, pocas semanas antes del proceso electoral, se anunció que la embajada norteamericana había notificado la detención del exsecretario de Defensa, el general Salvador Cienfuegos y aunque después se informó su liberación, esta se dio un mes después, en medio de la polémica por el resultado de la elección.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE BIDEN

A pesar de que Biden es un político muy tradicional, incluso sus críticos más virulentos reconocen que tiene un talento especial para las relaciones públicas. A lo largo de su dilatada carrera como senador y vicepresidente, ha establecido contacto con líderes de muchos países del mundo. Cuenta con una inusual capacidad para generar intimidad y conoce muy bien América Latina.* Como vicepresidente acudió a la mayoría de las tomas de posesión de los presidentes de la región y en muchas de las visitas tuvo interlocución con candidatos opositores. En 2012, por ejemplo, cuando visitó México, para la ceremonia de protesta de Peña Nieto, tuvo ocasión de conocer a Andrés Manuel López Obrador, por citar un caso particularmente relevante.

Biden conoce de primera mano los liderazgos políticos de América Latina. Los países cambian, en 2022 ha habido elecciones y procesos de renovación constitucional en varias repúblicas y por supuesto está el eterno pendiente de encontrar una solución para Venezuela, Cuba y Nicaragua. No está claro que Biden impulse una nueva agenda hemisférica y relance las Cumbres de las Américas que iniciaron en 1994 con el impulso de la administración Clinton. Lo que sí es patente es el énfasis puesto por los demócratas en la defensa de la democracia como un pilar fundamental de la política exterior de la nueva administración.

Biden ha planteado la renovación nacional de la democracia y la ha reivindicado como la base de la sociedad estadounidense y el origen de su poder. Anunció que tomará medidas para reforzar los pilares instituciones y los valores democráticos e invitará a los líderes del mundo a colocar la democracia y su fortalecimiento como una nueva prioridad de su Gobierno. Esto va a generar cercanía con muchos aliados, pero puede ampliar la distancia con otros países entre los que estarán Venezuela y Cuba. Un desafío inicial será navegar entre la defensa explícita de la democracia y la utilización de ese discurso en

* Para revisar el perfil de Biden, véase OSNOS, Evan (2020): *Joe Biden. Una nueva era*, México, Planeta.

contra de regímenes autoritarios, como Rusia y China, que son, por razones evidentes, su prioridad en política exterior.

Biden anunció que Estados Unidos será el anfitrión de una cumbre mundial por la democracia para renovar el espíritu y el propósito compartido de los países del mundo libre, que incluirá organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo. La reunión ocurrida en formato híbrido pasó sin pena ni gloria, oscurecida por la salida de Estados Unidos de Afganistán y las tensiones con Rusia y China.

Lo que se perfila como un espacio absolutamente natural para provocar convergencia es la cooperación en América Central. En 2020, en su artículo “¿Por qué Estados Unidos debe volver a liderar?” (publicado en el número de julio-septiembre de *Foreign Affairs*) reitera su compromiso de apoyar al llamado triángulo norte, que es una avenida de oportunidad para cooperar con sus vecinos en el futuro. Llama la atención que en el texto no alude a México, pero ya se han iniciado contactos de alto nivel para impulsar el tema. Su vicepresidenta Kamala Harris ha tomado la agenda regional y el diálogo con México en esa materia.

Entre sus propuestas, figura la de asegurar las fronteras sin afectar la dignidad de los migrantes, ni violar su derecho de asilo. Recordaba que, como vicepresidente, obtuvo el apoyo bipartidista para un programa asistencial de setecientos cincuenta millones de dólares para El Salvador, Guatemala y Honduras y prometía que, como presidente, retomaría esa iniciativa con una estrategia integral de cuatro años y fondos de cuatro mil millones de dólares en la que se exige a los países que aporten recursos propios y emprendan reformas significativas. Las primeras reuniones del secretario Ebrard con Sullivan y la de AMLO con Kamala Harris, en el marco de la Cumbre de América del Norte de noviembre de 2021 en Washington DC, han abierto un canal de comunicación sobre este tema y el diálogo presidencial lo confirma.

El tono conciliador de Biden estableció un nuevo ritmo en la forma en que Estados Unidos se relaciona con el mundo. Esto ha permitido que, a pesar de la frialdad de López Obrador, la relación se mantenga dentro de los límites de la cortesía política y diplomática. Muchos observadores de la vida pública anticiparon que si algo definiría la

administración Biden era la predictibilidad. Una de las principales tareas de la nueva diplomacia estadounidense es recuperar el liderazgo erosionado durante el periodo Trump y la credibilidad de la potencia como proveedora de bienes globales y articuladora del sistema de decisiones colectivas y todo el aparato multilateral que le ha dado, con sus más y sus menos, gobernabilidad al planeta. Todas las señales, encuentros, reuniones y declaraciones apuntan a una relación pragmática y cordial. Se han restaurado el DEAN (Diálogo Económico de Alto Nivel) y la Cumbre de Líderes de América del Norte, y se modernizó el mecanismo de entendimiento en materia de seguridad. Además, el nombramiento de un embajador con un gran sentido político y ánimo conciliador (Ken Salazar) ha facilitado la reinstitucionalización de la relación bilateral.

Una de las expectativas más sólidas era que la administración Biden regresara a ese método de trabajo que consistía en ver a México como un socio con el que se buscan soluciones a los problemas complejos y no un vecino al cual se debe chantajear, acorralar y humillar públicamente. Por el momento, ese método se ha restaurado en gran medida.

Entre las fricciones y las ventanas de oportunidad que se abren con la nueva administración demócrata existen más avenidas para cooperar que potenciales puntos de fricción. Visto que los gobiernos superaron con velocidad el tormentoso proceso de relevo que generó incomprensión y distancia, una salida definitiva de la crisis sanitaria y una rápida recuperación de las economías están en el interés de ambos gobiernos. Además, por la interdependencia y vinculación actualmente existentes, es muy probable que tengamos reajustes, correcciones en el margen y también algunas redefiniciones.

En el ámbito de las correcciones era de esperarse que, puesto que el gobierno de Biden viene acompañado de una presencia importante de los demócratas en el Senado, se diesen cambios de énfasis en algunas temáticas. Relanzar el T-MEC con un enfoque de crecimiento incluyente y un rebalanceo con China, bajo la óptica conocida como *reshoring*, está en el interés de los dos gobiernos y ya forma parte de un entendimiento tácito. Más inversiones en la región y confiabilidad como proveedor va en beneficio de México y para Estados Unidos

poner un freno a la expansión china en la región es una prioridad, sin recurrir a la confrontación comercial por la que optó Trump.

Hace falta que el T-MEC se acompañe de una nueva narrativa regional, propiciada por ambos gobiernos.⁸ Si en la era TLCAN el énfasis estuvo en el crecimiento económico y la competitividad, es claro que el T-MEC debe procurar incorporar más sectores para hacerlo políticamente sostenible. El eje central podría ser el crecimiento incluyente y el abandono del llamado *dumping* social (bajos salarios) como ventaja comparativa. Pero todo está por construirse. La pandemia ha supuesto un freno a todas esas dinámicas.

Desde el arranque de la administración quedó claro que los demócratas pasarían cuentas más severas en materia de legislación laboral. El tema no será un mero trámite, como pudo haber ocurrido en el escenario de una hegemonía republicana. El incremento de los salarios y la democratización del mundo del trabajo son cosas que importan a sectores de ese partido y en México empieza a ser también una prioridad política.

En el terreno ambiental, en el que el gobierno de López Obrador no parece particularmente interesado, el acoplamiento de las estrategias puede generar fricciones en el futuro. Biden ha dicho que sus prioridades se encuentran en la reducción de emisiones y en una economía mucho más verde. El proyecto desarrollista y recentralizador de AMLO en el ámbito energético tendrá que ser reconsiderado y revisar sus compromisos en materia de reducción de emisiones si quiere convergencia. La visita del enviado especial para el cambio climático (John Kerry) en octubre de 2021 ayudó a suavizar la mala imagen que la delegación mexicana tuvo en la COP 26 de Escocia al presentar una especie de convergencia bilateral en el tema ambiental, cosa que no tiene hasta ahora ningún sustento.

Es improbable que los demócratas den marcha atrás en el paradigma de contención de los migrantes centroamericanos en la frontera sur, pero serán mucho más severos con los temas de derechos humanos. Hasta ahora, el gobierno de AMLO ha sido eficaz para eludir el tema, pero las condiciones sociales que imperan en las fronteras del país son de marginación y pobreza. Una vida precaria y plagada de riesgos.⁹

El programa Remain in Mexico fue suspendido por la nueva administración y restaurado por decisión judicial. En los últimos días de 2020, poco después de que López Obrador hablara con Biden, una periodista le preguntó sobre el futuro de ese programa y después de varios circunloquios que incluyeron invocaciones a los principios constitucionales que guían la política exterior, recitados como rapsodia y un recordatorio de que México no era una colonia, el presidente se negó a responder sobre el futuro. Pocos días después, en el comunicado 558 del 2 de diciembre de 2021, México anunciaba la reimplementación de la sección 253 (b)(2)(c) de la llamada INA (Ley de Inmigración y Nacionalidad).

Es también importante tener en cuenta que Biden arrancó con un ambicioso proyecto de inclusión de migrantes y la posibilidad del programa DACA, acción diferida para los jóvenes que emigraron siendo niños a Estados Unidos y que han hecho buena parte de su vida en ese país, a fin de que puedan acceder a canales de regularización de su condición migratoria, conocido como programa de los soñadores. En pocos meses, el discurso de AMLO (muy cauto al inicio de su gobierno) empezó a ser explícito en su apoyo a la propuesta de Biden, sugiriendo incluso –un buen ejemplo es su “Mensaje a nuestros hermanos migrantes desde Nueva York” del 9 de noviembre de 2021– que señalaría a los legisladores que no la apoyaran.

Como lo han establecido con claridad Andrew Selee y Ariel Ruiz Soto, el tránsito a un sistema migratorio regional requiere que Estados Unidos mantenga el tema migratorio como un tema preeminente en la agenda, las relaciones con sus vecinos y establecer nuevas prioridades, así como una nueva combinación de herramientas políticas.¹⁰ Existen incentivos para trabajar simultáneamente en esas áreas. La primera es forjar vías legales para que, aquellos que necesitan trabajo, puedan acceder a programas temporales que les permitan migrar en condiciones legales y seguras, y a ella le siguen: rediseñar el sistema de protección y asilo, modernizar el aparato de cumplimiento de la ley y contención de los migrantes y, por supuesto, invertir en cambiar los impulsos que provocan la migración. Es claro que Estados Unidos no puede desplegar una estrategia exitosa con Centroamérica que no incluya a México.

No es probable que vaya a darse una ruptura de las relaciones en el ámbito económico. Los cambios en la regulación mexicana para afectar órganos autónomos serán, sin embargo, motivo de amplio debate, sobre todo si afectan sectores sensibles como el energético. La visita de la secretaria de Energía, Jennifer Granholm, en enero de 2022 acentuó las áreas de convergencia y señalaba que la propuesta de reforma eléctrica podría afectar los esfuerzos conjuntos para tener energías limpias.*

Pero donde sí habrá cambios importantes es en materia de seguridad. El gobierno de Trump y el de López Obrador fueron esquivos en la definición del paradigma de seguridad. Ya no está vigente la Iniciativa Mérida y se ha puesto en marcha un nuevo marco al que se ha bautizado como Entendimiento Bicentenario, que regula las relaciones de seguridad entre los dos países y cómo y en qué cooperan las agencias norteamericanas con sus contrapartes mexicanas. La desconfianza sigue siendo palmaria y seguir tres años por ese camino puede ser un calvario para el Gobierno mexicano que sigue sin mostrar contundencia para mermar las organizaciones criminales. Veremos las primeras señales de la agenda demócrata en esta materia, pero la vuelta a un paradigma que ponga en el centro de la problemática la corresponsabilidad, me parece que sigue siendo lo más benéfico para México. De igual manera, se tendrá que redefinir toda la narrativa de la gestión fronteriza. Es de esperarse que, al igual que con Obama, el gobierno de Biden mantenga una sólida política de contención fronteriza y de deportaciones, pero ha prescindido del discurso agresivo del muro. México tendrá, por supuesto, que aprovechar esa disposición para volver a la narrativa cooperativa.

Otro ámbito que se debe considerar en el análisis de la relación bilateral es la participación de México como miembro electo del Consejo

* Textualmente dice: “La reforma propuesta también podría obstaculizar los esfuerzos conjuntos de Estados Unidos y México en materia de energía limpia y clima. Debemos mantener y mejorar los mercados energéticos abiertos y competitivos que aportan beneficios a América del Norte”. (Declaración de Jennifer M. Granholm sobre su viaje a Ciudad de México. Departamento de Energía de los Estados Unidos, 21 de enero de 2022.)

de Seguridad de la ONU. Coincide con los dos primeros años del gobierno de Biden en los que desplegará su nueva política exterior. Es sabido que la participación en ese órgano no está exenta de fricciones con la potencia, pues las posturas asumidas por México pueden generar desencuentros, pero también pueden ser un espacio para cooperar en un sentido en el que las dos administraciones parecen no contraponerse, con una vocación multilateralista más robusta. El discurso inaugural del embajador Juan Ramón de la Fuente planteó temas como el tráfico de armas ligeras que podría, en efecto, llevarnos a desencuentros con Estados Unidos, pero también puede ser un punto que destrabe un viejo nudo en la relación bilateral que es precisamente el tráfico de armas por la frontera sur de la potencia, que amplía las capacidades de las organizaciones criminales que han ensangrentado a México en los últimos años y han desafiado las estructuras estatales de varios gobiernos nacionales y locales.¹¹ En el transcurso de 2021 no se registraron hechos contenciosos ni fricciones en el frente multilateral.

Las perspectivas económicas de la región siguen siendo inciertas. La promesa de una vacunación masiva fue un éxito, pero el fin de la pandemia sigue sin consolidarse como un escenario inmediato en 2022. Los más optimistas aseguran que llevará todavía algunos meses frenar la incidencia del virus y, por tanto, la recuperación de las economías será desigual entre los países. La recuperación económica, con un crecimiento incluyente y progresivamente verde, es el eje de cooperación más sólido para superar diferencias y gestionar un nuevo entendimiento bilateral y dejar atrás esa anomalía que supuso el trumpismo como accidente histórico. Pero esa historia está por escribirse. En 2022, los países se disponen a celebrar los doscientos años de su relación bilateral. Está previsto que en diciembre tenga lugar el evento cumbre, pero mientras eso ocurre desde la academia se preparan trabajos de revisión y reinterpretación. Uno de los más notables es la obra colectiva que estudia el papel y las circunstancias en las que distintos embajadores estadounidenses han realizado su labor.¹² Otras dos obras importantes abren espacios de transformación interpretativa muy relevantes. Una es la reinterpretación de la nación territorial a la trans-territorial, que se deriva de una reciente reforma constitucional (2019)

que ha documentado y analizado con detalle Guillén y cuyo primer impacto es demográfico, al incluir una buena parte de la diáspora en el concepto de nación.¹³ México tiene una frontera viva. La otra es la vertiente cultural y la interpretación de la intersubjetividad, es decir, la forma en que nos vemos americanos y mexicanos, tema inagotable y de indudable interés. En fechas recientes, Castañeda publicó un ensayo de interpretación sobre Estados Unidos que revitaliza la tradición ensayística de entender al Coloso del Norte.¹⁴ Lo que proponemos en este libro no es una relectura de dos siglos sino la historia del pasado reciente. Es un recorte temporal arbitrario, cualquier otro puede ser posible, pero en el siglo XXI México ha experimentado un cambio radical en su relación con Estados Unidos que nos cuesta reconocer. El país dejó atrás el estigma de ser una democracia de fachada y, por lo tanto, se liberó del condicionamiento de su legitimidad. Se acabó el discurso epopéyico del nacionalismo revolucionario que invocó, entre otras argucias, el fraude patriótico para impedir el escrutinio externo. En el plano macroeconómico, México dejó de ser el enfermo de Norteamérica. Tras las graves crisis de la deuda en 1982 y 1994, el país, merced a un nuevo entramado institucional y a los controles propios de una democracia, no ha tenido desplomes espectaculares de su economía. Las crisis debilitaban su capacidad de negociación e incentivaban la narrativa plañidera del que recibe con los créditos las cartas de intención, que son auténticos instrumentos de sometimiento. Biden ha insistido en que a México se le debe tratar como igual. Loable intención, difícil de mantener, dadas las asimetrías que existen en casi todos los campos del poder.

Estudiaremos las relaciones bilaterales usando el corte sexenal que nos permite encontrar regularidades y diferencias, cambios de prioridades y resistencias. Iniciamos con el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) que coincide en su arranque con el primer cuatrienio de George W. Bush (43.^{er} presidente de Estados Unidos) y concluiremos con los tres primeros años del gobierno de López Obrador (2018-2021), pasando naturalmente por el de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). Empezamos esta obra con un capítulo introductorio y terminamos con una reflexión prospectiva. La integración

entre los dos países ha avanzado en casi todos los frentes, pero en la geopolítica de las percepciones México no ha logrado ubicarse como un socio confiable y amistoso, creíble y funcional en la mente de muchos americanos. Prevalece la imagen de un país violento y con una institucionalidad precaria y esa es una de las grandes debilidades del México contemporáneo.

Para concluir, unas palabras de gratitud. Agradezco al CISAN, mi casa, la apertura para trabajar mis líneas de investigación. También a mis colegas del Centro y la Facultad, a internacionalistas de COMEXI, AMEI, CIDE, El Colegio de México, Wilson Center, MPI, el Centro de Estudios México Estados Unidos de la UCSD y muchos colegas más por beneficiarme de jugosa interacción con ellos, entre otros el finado Walter Astié-Burgos. La monumental obra de Terrazas, Riguzzi y Gurza fue un impulso fundamental para escribir estas páginas. La responsabilidad es, claro está, toda mía.