

La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades

RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES*

RESUMEN

El objetivo general de este artículo es analizar la política exterior de Estados Unidos hacia México a partir de la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca. El argumento principal es que, a pesar de las expectativas de cambios positivos, la administración de Barack Obama muestra mayores signos de continuidad y pocas modificaciones en su política exterior hacia México. El primer apartado establece las principales características contemporáneas de la relación bilateral. El segundo describe brevemente el estado de la relación a partir de 2000. El tercero analiza las propuestas de campaña de Obama respecto de México. La última parte explora los asuntos más importantes de la agenda bilateral a partir de su llegada a la Presidencia de Estados Unidos, como lo son el contexto político, el comercio, la migración y la seguridad.

Palabras clave: política exterior de Estados Unidos, Barack Obama, relación México-Estados Unidos, agenda bilateral.

ABSTRACT

This article's general aim is to analyze U.S. foreign policy toward Mexico since Barack Obama entered the White House. The main argument is that, despite expectations of positive changes, the Obama administration's foreign policy regarding Mexico leans more toward signs of continuity than in changes. The first part of the article establishes the main characteristics of current bilateral relations; the second briefly describes relations since 2000; the third analyzes Obama's campaign proposals regarding Mexico; and the last explores the most important issues on the bilateral agenda since his election, such as the political context, trade, migration, and security.

Key words: foreign policy of the United States, Barack Obama, Mexico-United States relations, bilateral agenda.

* Director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), rafael.velazquez@cide.edu. Este trabajo de investigación se realizó con el apoyo financiero del Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte (PIERAN). Agradezco los comentarios vertidos por los dos dictaminadores anónimos, los cuales me permitieron mejorar el escrito. También agradezco a Juan Carlos Castillo Quiñones por su apoyo en la localización y sistematización de la información utilizada en este artículo.

En 2009, la llegada de Barack Obama a la presidencia trajo amplias expectativas de cambio de la política exterior de Estados Unidos hacia México. Después de una relación con altibajos entre el republicano George W. Bush y los presidentes mexicanos Vicente Fox y Felipe Calderón, el arribo de un demócrata a la Casa Blanca implicaba, para algunos analistas, cambios positivos para la relación bilateral. Desde su campaña, Obama había prometido que buscaría modificar la política exterior de Estados Unidos en lo general. El propósito principal era pasar de una política unilateral basada en el uso de la fuerza para imponer la hegemonía estadounidense a una de carácter multilateral que buscara, en primera instancia, la negociación y la cooperación internacional. En este contexto, se pensaba que podía haber un giro en la política internacional que repercutiera directamente en el vecino del sur.

A la mitad de la administración de Obama, aún resulta prematuro hacer una evaluación integral y objetiva de la política exterior estadounidense hacia México. Sin embargo, en estos dos primeros años se identifican algunas tendencias específicas de dicha política.

Bajo esta premisa, el objetivo general de este artículo es analizar la política exterior de Estados Unidos a partir de la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca. En general, se busca identificar los cambios y continuidades de dicha política a partir del 2009. El argumento principal de este artículo es que, a pesar de las expectativas de cambios positivos, la administración de Barack Obama muestra mayores signos de continuidad y pocas modificaciones en su política exterior hacia México. La ausencia de un giro profundo se debe a los siguientes factores: En primer lugar, la estructura de la relación bilateral contemporánea es poco flexible para permitir arreglos profundos. Segundo, existen diversos actores (gubernamentales o no) que inciden en el proceso de toma de decisiones sobre temas comunes en la agenda bilateral y que limitan la capacidad de Obama para realizar cambios en los temas de la agenda bilateral. En tercer lugar, las percepciones son importantes en la política exterior de Estados Unidos y el curso de la relación bilateral está determinada, en parte, por esas visiones tanto de las autoridades como de ambas sociedades acerca de los temas de la agenda bilateral. Si las percepciones se mantienen, entonces es difícil que se registren cambios sustantivos en las políticas de Estados Unidos hacia México.

Un segundo argumento es que México resulta “importante”, mas no una “prioridad” de política exterior para la administración de Barack Obama.¹ Para Washing-

¹ Para los fines de este trabajo, *prioridad* se entiende por un asunto al cual se dedica especial atención; se invierte una gran cantidad de recursos humanos y financieros; se considera el primer tema que se busca atender frente a una gran lista de opciones y que, de manera personal, los funcionarios tienen un gran inte-

ton, hay otra jerarquización de prioridades en relaciones internacionales, como son Gran Bretaña, Alemania, Francia, Canadá, Irak, Irán, China, Japón, entre otros países. Es decir, estos países ocupan un lugar estratégico en la política exterior contemporánea de Estados Unidos. Sin embargo, cuando se trata de temas que son de alto impacto para Washington, entonces la relación con México sí se hace importante para la política interna, pero no prioritaria para la política exterior (como es el caso de la seguridad, el narcotráfico y la migración). Ello ha llevado a que, en los últimos años, la agenda bilateral de Estados Unidos y México se ha “securitizado” y/o “narcotizado”, mientras que otros temas han pasado a un plano secundario. Por lo tanto, México, como país, es importante en términos de la política interna de Estados Unidos puesto que los principales temas de la agenda se abordan desde una perspectiva unilateral y no como un asunto de política exterior.

El artículo está dividido en cuatro apartados. El primero establece las principales características contemporáneas de la relación bilateral para comprender la rigidez y estrechez de su estructura, la cual prácticamente impide maniobrar a sus actores en otra dirección y alcanzar cambios profundos en la interacción entre ambos países. En el segundo, se describe el estado de la relación a partir de 2000 para identificar los posibles cambios y continuidades. El tercero analiza a la luz de hoy las propuestas de campaña de Obama respecto a México para evaluar el grado de avance a la mitad de su periodo. La última parte aborda los asuntos más importantes de la agenda bilateral a partir de la llegada del demócrata Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos, como son el contexto político, comercio, migración y seguridad.

CARACTERÍSTICAS DE LA RELACIÓN BILATERAL

En general, la relación entre Estados Unidos y México presenta múltiples y variadas características. Sería muy ambicioso analizar aquí cada una de éstas. Por lo tanto, este trabajo se limita solamente a examinar las más destacadas. Los rasgos más sobresalientes que en la actualidad presenta la relación bilateral son 1) una “relación especial”; 2) una marcada “asimetría”; 3) un patrón simultáneo de conflicto y cooperación; 4) una creciente “interdependencia”; 5) una agenda “interméstica”; 6) una

rés por atender o resolver el asunto. *Importante* significa que, por resultar problemático, el asunto se tiene que atender, pero que no encabeza la lista de la agenda; que el asunto se atienda más por compromiso que por un gran interés. Sobre el tema de la importancia de México para Estados Unidos se recomiendan Schiavon (2006) y Maira (2006: 200); para describir una idea similar, otros autores la han llamado una “relación especial” (Meyer, 1985; Ojeda, 1976).

relación “complicada” y 7) una relación “intensa”. Estas características han definido, en mayor o menor medida, que la relación bilateral mantenga una “estructura” determinada, cuya inercia es muy difícil de alterar.

RELACIÓN ESPECIAL

La relación entre Estados Unidos y México es singular en el mundo, puesto que guarda rasgos y atributos peculiares. La frontera común no sólo separa políticamente dos países, también representa la división de dos mundos: el desarrollado y el subdesarrollado. Estados Unidos y México son dos naciones muy diferentes, pero que están unidas geográficamente. Su frontera obliga a ambos países a resolver conjuntamente los problemas que comparten.

Después de la segunda guerra mundial, varios analistas consideraban el vínculo entre Estados Unidos y México como una “relación especial” (Ojeda, 1976; Meyer, 1985; Schiavon, 2006). El argumento era que, en el contexto de la guerra fría, ambos países se necesitaban mutuamente. Mientras Estados Unidos precisaba de un México políticamente estable para que evitar amenazas a sus intereses, México requería el apoyo de su vecino del norte para promover el desarrollo económico.

CRECIENTE INTERDEPENDENCIA

En los últimos años, México y Estados Unidos han incrementado su interdependencia económica. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992, el aumento de las inversiones estadounidenses en la economía mexicana, el número creciente de mexicanos que emigran para trabajar en Estados Unidos y el tamaño de la deuda mexicana contratada con bancos estadounidenses han contribuido a la intensificación de la interdependencia entre ambas sociedades. El volumen e intensidad de las interacciones económicas, políticas, sociales y culturales que se generan en la frontera de más de tres mil kilómetros ilustran la existencia de múltiples canales de comunicación entre actores estatales y no estatales (Keohane y Nye, 1989).

En la actualidad, la creciente interdependencia entre estos países provoca que cualquier cambio significativo en la economía de Estados Unidos repercuta, generalmente de forma negativa, en la mexicana. Pero para Washington también implica su apoyo a México cuando ello suceda, como ocurrió en 1995, cuando la economía mexicana sufrió una grave crisis financiera. El problema es que la autonomía de México se reduce por la alta dependencia que tiene hacia la economía estadounidense.

Con la llegada de Barack Obama, la interdependencia entre México y Estados Unidos no variará significativamente, idea que se desarrollará más adelante. En este tema, las percepciones ocupan un lugar secundario porque el grado de integración económica depende en mayor medida de los mercados y de los intereses de los grupos de presión, especialmente de las grandes empresas.

Agenda interméstica

Históricamente, tanto el gobierno como la sociedad estadounidenses han considerado que los principales temas relacionados con México son de naturaleza interna para Estados Unidos. Es decir, en el caso de la relación entre Estados Unidos y México la diferencia entre asuntos de política externa e interna se diluye, y prácticamente todos los temas pasan a ser *intermestic*, es decir, “internacionales” y “domésticos” al mismo tiempo. En efecto, los límites territoriales y acuíferos, la seguridad fronteriza, la migración, el tráfico ilegal de estupefacientes, los temas de medio ambiente son temas presentes en la relación bilateral, pero que han sido examinados desde una óptica interna en Washington. Esta percepción implica que México, como país, no ocupa un lugar relevante en la atención de estos asuntos dentro de la política estadounidense. Lo importante, entonces, es el tema y no el país.

En este punto, las percepciones son muy importantes. Estados Unidos analiza estos temas desde una visión interna, porque percibe que son de un alto interés para la sociedad y que, por ende, deben resolverse unilateralmente. El problema es que México, la mayoría de las veces, ha considerado estos asuntos también como de su propio interés y, en ocasiones, existen diferencias entre ambos países, que incluso llegan a ocasionar tensión en la relación bilateral. Por ello, estos asuntos se consideran intermésticos; esto es, son efectivamente de naturaleza doméstica, pero también poseen un fuerte componente internacional.

CRECIENTE ASIMETRÍA

Estados Unidos y México son dos naciones marcadas por diferentes patrones culturales, sociales, políticos y económicos. Las principales causas de esas diferencias se remontan a las raíces históricas de ambas naciones. Por ejemplo, México fue conquistado por los españoles antes de la Ilustración, mientras que Estados Unidos fue colonizado por los ingleses después de este importante periodo histórico. Por lo tanto, ambos países heredaron una trayectoria ideológica distinta, la cual produjo dos comu-

nidades sociales diferentes. En el aspecto económico, México heredó un modelo semifeudal; mientras que Estados Unidos recibió un sistema semicapitalista. Más tarde, estas características se traducirían en dos mundos distintos que comparten una frontera común. A lo largo del tiempo, estas grandes diferencias estructurales se han acentuado y provocado una falta de entendimiento entre Estados Unidos y México, lo que en ocasiones ha generado una relación bilateral tensa.

En años recientes, tanto México como Estados Unidos adquirieron diferentes grados de poderío. Después de la segunda guerra mundial, Estados Unidos se erigió como una de las principales potencias económico-militares del orbe, en tanto que México continuó siendo un país subdesarrollado. Al término de la guerra fría, Estados Unidos ya no tuvo rival en su hegemonía militar. La asimetría de poder es, entonces, uno de los principales rasgos contemporáneos de la relación México-Estados Unidos. Esta realidad ha implicado que Estados Unidos se perciba como una potencia que impone sus intereses frente a México y que este último se asuma como un país subordinado frente a Washington.

PATRÓN CONFLICTO-COOPERACIÓN

Históricamente, la relación bilateral México-Estados Unidos ha oscilado entre el conflicto y la cooperación. Algunas veces, el principal rasgo de la relación ha sido de pleno conflicto. En otros momentos, la cooperación ha determinado, aparentemente, la principal trayectoria. Sin embargo, el patrón principal de la relación bilateral ha sido, durante mucho tiempo, una mezcla simultánea de conflicto y cooperación.

Múltiples razones explican este singular patrón, entre otras causas, el conflicto surge por 1) el nacionalismo mexicano producto de las invasiones y pérdida de territorio frente a Estados Unidos, que se ha traducido en un sentimiento antiestadunidense; 2) la creciente asimetría; 3) la constante presencia de fuentes de conflicto bilateral, como los asuntos de migración y narcotráfico; 4) la existencia de distintos intereses nacionales y el establecimiento de objetivos de política exterior divergentes y 5) las diferentes percepciones que ambos gobiernos tienen sobre diversos asuntos, muchas de las cuales resultan totalmente contradictorias.

Las principales razones que explican la reciente cooperación entre México y Estados Unidos son 1) la creciente interdependencia económica materializada con la firma del TLCAN; 2) el nuevo papel estratégico de México después del fin de la guerra fría; 3) los cambios en las estructuras mundiales y en las condicionantes internos de ambos países; 4) el establecimiento de objetivos de política exterior comunes y 5) los enfoques teóricos similares, como en el caso del pragmatismo. Además,

cuando México incrementa su capacidad de negociación internacional frente a Estados Unidos, hay mayores posibilidades de establecer mejores esquemas de cooperación, como fue el caso durante la segunda guerra mundial.

En la actualidad, el patrón conflicto-cooperación se ha presentado de diferente manera en los diversos asuntos de la agenda bilateral. En algunos parece haber más conflicto que cooperación, como en el caso de la migración. En otros, pareciera que el grado de colaboración es alto (por ejemplo, en los temas comerciales y financieros). También existen cuestiones que reflejan una mezcla interesante de conflicto y cooperación, como en el caso del narcotráfico. Sin embargo, en todos se presenta el patrón conflicto-cooperación. A pesar de que el TLCAN establece claramente las reglas del juego, ambos países han experimentado últimamente controversias comerciales en los casos del tomate, petróleo y paso de camiones mexicanos a territorio estadounidense. En contraste, en el asunto de la migración ha habido esquemas de cooperación, ya que en distintas ocasiones el gobierno mexicano ha estado más interesado y dispuesto a colaborar en el tema.

UNA RELACIÓN COMPLICADA

La interacción de dos países fronterizos es, por definición, altamente compleja. Compartir una frontera tan extensa aumenta automáticamente el número de asuntos en la agenda bilateral. Problemas limítrofes, migración, contrabando, medio ambiente, turismo, comercio, inversiones, seguridad y otros más, serán temas recurrentes y permanentes para México y para Estados Unidos.

Así, la relación ha sido complicada porque los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones son muy numerosos y variados. Los temas primarios de la relación son, como ya se dijo, varios y complejos: inmigración, narcotráfico, comercio, inversiones, deuda externa, medio ambiente, democracia, derechos humanos, guerrillas, energéticos, tecnología, turismo, relaciones interamericanas, extradiciones y asuntos fronterizos. Por lo tanto, la mayoría de las agencias gubernamentales de México y Estados Unidos están involucradas en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior. Esta singular característica resulta en ocasiones en decisiones empalmadas o contradictorias. Tal confusión administrativa provoca que la relación aumente el grado de complejidad. Además, continuamente más actores subnacionales y supranacionales participan en la relación, así como grupos de presión y organizaciones civiles no gubernamentales. La presión de estos grupos y sus intereses influyen significativamente, en algunos casos, en las decisiones de ambos lados de la frontera. Por ello, la interrelación de estos actores y sus intereses dificultan más el manejo de los temas bilaterales.

UNA RELACIÓN INTENSA

La relación Estados Unidos-México es altamente intensa, debido al gran número de temas incluidos en la agenda bilateral, así como al número de impactos y vínculos que se registran todos los días entre ambos países. La frontera común registra diariamente un gran número de cruces (legales e ilegales) de personas. El Departamento de Estado calcula que un millón de personas cruzan legalmente la frontera cada día, sin contar los cruces ilegales (U.S. Department of State, 2010). Por estos límites geográficos pasa también un número indeterminado de bienes, servicios y capitales como en ninguna otra región del mundo. El valor estimado de los bienes que cruza la frontera es de mil millones de dólares diarios (U.S. Department of State, 2010). Paralelamente, México y Estados Unidos representan los sitios de mayor punto de tráfico de drogas, contrabando y armas a nivel mundial. Incluso, la contaminación en la zona fronteriza es muy alta. Por la falta de control y supervisión, así como por la creciente interdependencia, la de México y Estados Unidos es una de las fronteras más porosas del mundo.

En suma, estas siete características imprimen a la relación -Estados Unidos una estructura poco flexible, lo que implica que existan mínimas posibilidades de cambios profundos ante la llegada de nuevas administraciones. Es decir, con el arribo de Barack Obama a la presidencia, las expectativas de un giro en la política exterior de Estados Unidos hacia México son menores, ya que la naturaleza de la relación tiene una dinámica propia que no depende de los cambios de administración.

LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS ENTRE 2000-2008: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

Los triunfos electorales del republicano George W. Bush y del panista Vicente Fox en el año 2000 hicieron prever una nueva etapa de la relación entre Estados Unidos y México en el siglo XXI. Algunos observadores auguraban una nueva etapa de plena cooperación (Perlez, 2000) entre ambos países. Las afinidades ideológicas y personales entre Bush y Fox imprimirían, además, un sello de cordialidad a la relación. En su momento, el presidente Bush declaró que México sería la prioridad de la política exterior en su administración (Castañeda, 2008: 126). Los hechos parecían respaldar esta afirmación. El primer viaje internacional del nuevo presidente estadounidense fue precisamente a México, cuando visitó el rancho de Vicente Fox en febrero de 2001. Era la primera ocasión, en la historia de la política exterior de Estados Unidos, en que un presidente estadounidense visitaba México en su primer viaje internacional.

Generalmente, la primera visita internacional tenía como destino Canadá o Gran Bretaña, u otros países. Posteriormente, Fox sería el primer presidente extranjero en hacer una visita oficial de Estado a la recién inaugurada administración Bush en septiembre de 2001, antes de los ataques del 11 de septiembre.

Para México, resulta importante establecer una estrecha relación con Estados Unidos, especialmente después de la llegada de un gobierno no priista a la presidencia. Fox y Castañeda, su primer secretario de Relaciones Exteriores, aprovecharon la coyuntura para buscar la negociación de un acuerdo migratorio, profundizar el TLCAN y solicitar la eliminación del proceso de certificación del gobierno estadounidense sobre los países que cooperaban en la lucha contra el narcotráfico. Incluso, en una reunión en febrero de 2001, Fox y Castañeda plantearon avanzar hacia la libre movilidad de mano de obra en América del Norte y la creación de un fondo estructural para financiar el desarrollo de las regiones menos favorecidas de América del Norte. Por su parte, Estados Unidos estaba particularmente interesado en el tema energético (Weiner, 2001).

Así, hasta antes del 11 de septiembre, la relación México-Estados Unidos se encontraba en uno de sus mejores momentos históricos y se auguraba que las propuestas de ambas partes se concretarían si existía la voluntad política necesaria. Por primera vez en un largo periodo, México y Estados Unidos gozaban de una estrecha relación que buscaba potenciar los canales de cooperación y reducir, en la medida de lo posible, las áreas de conflicto que habían caracterizado momentos históricos anteriores. Sin embargo, los ataques del 11 de septiembre modificaron esa realidad. Entonces, México dejó de ser una "prioridad" para Estados Unidos y pasó a ser simplemente una relación "importante". Washington, por su parte, se interesó más en los temas de seguridad, especialmente la lucha contra el terrorismo global. De esta forma, los asuntos migratorios y la profundización del proceso de integración en América del Norte pasaron a ocupar un lugar completamente secundario.

Después de los atentados del 11 de septiembre, la relación México-Estados Unidos pasó por muchos momentos de fricción. El principal interés de Estados Unidos sobre México era mantener segura la frontera común de más de tres mil kilómetros y que el vecino del sur lo apoyara en su guerra contra el terrorismo. Por un lado, México regateó su apoyo abierto a Estados Unidos inmediatamente después del 11 de septiembre. En privado, el presidente Fox mostraba su solidaridad, pero en público se mantenía cauto e indeciso. El principal problema fue a finales de 2002 y principios de 2003, cuando México era miembro del Consejo de Seguridad de la ONU y Estados Unidos requería de su apoyo para invadir a Irak. El presidente Fox volvió a restringir su apoyo y públicamente declaraba que México no apoyaría una aventura militar en Irak. Esta posición mexicana molestó a la administración del presidente

Bush. Incluso, después hubo desplantes entre ambos mandatarios. Por ejemplo, en una ocasión, el presidente Bush no aceptó reunirse en privado con Fox durante los trabajos de la Asamblea General de la ONU, como represalia a la falta de apoyo.

Sin embargo, al igual que en otras ocasiones en que la integridad o seguridad de Estados Unidos había estado en juego, México alineó discretamente sus políticas para atender las prioridades de seguridad de su vecino del norte. Con ello, los temas económicos y sociales de la agenda bilateral que más interesaban a México se desplazaron, pero aumentó la intensidad de la cooperación entre ambos países. Primero, México fortaleció sus políticas para detectar posibles terroristas en la frontera norte, firmó en 2002 los acuerdos de “frontera inteligente” y, más adelante, acordó con Estados Unidos y Canadá la firma de la Asociación para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Así, en la última etapa de la administración de Fox, la relación bilateral entre ambos gobiernos tomó recobró un tono armonioso.

Con la llegada de Felipe Calderón a la Presidencia de México, la relación no tuvo modificaciones significativas. El nivel de cooperación de México hacia Estados Unidos en temas de seguridad se mantuvo sin grandes variaciones. Como Felipe Calderón llegó al poder en una elección altamente cuestionada, su prioridad no se centró en la agenda de la política exterior, sino en asuntos de política interna. Para la administración de Calderón, Estados Unidos ocupó un lugar secundario, a diferencia de Fox, que había propuesto la intensificación de la relación con Estados Unidos. Un hecho significativo es que Felipe Calderón no visitó Estados Unidos durante su primer año de gobierno.²

En un principio, Felipe Calderón planteó la “desmigratización” de la agenda bilateral, pues la administración de Vicente Fox había puesto el énfasis en el acuerdo migratorio que, al final, resultó un total fracaso. El tema de interés para Calderón fue la cooperación de Estados Unidos en su lucha contra el narcotráfico, pues se había convertido en un grave problema en México debido a la violencia desatada en varias partes del país. Para Calderón, la prioridad principal de su administración fue la lucha contra el crimen organizado, el cual se había extendido en el territorio nacional. Bajo este contexto, Felipe Calderón planteó a Bush, durante su visita a México en marzo de 2007, un esquema de cooperación en la materia. Como resultado de ese encuentro, ambos países acordaron impulsar un programa de cooperación denominado “Iniciativa Mérida”. Este programa contemplaba la transferencia de casi mil quinientos millones de dólares a lo largo de tres años, pero no en efectivo, sino en

² Felipe Calderón visitó Estados Unidos como presidente electo a finales de 2006. Pero en su primer año como presidente en funciones no realizó visita alguna a territorio estadounidense. Fue hasta diciembre de 2007 cuando realizó su primera gira a ese país.

equipo y capacitación. La Iniciativa Mérida representó un importante avance de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad, pero no significó un “nuevo paradigma” como lo habían anunciado ambas administraciones.³

MÉXICO EN LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL DE OBAMA: SEÑALES Y PRIORIDADES

Durante la campaña presidencial de 2008, México no ocupó un lugar destacado en los discursos de Barack Obama. De hecho, el candidato demócrata no conocía bien a su vecino del sur, a diferencia de su antecesor, Bush, quien estaba más familiarizado con este país. En sus promesas de campaña, solamente había tres puntos que tocaban tangencialmente la relación con México: el primero era el asunto migratorio. Obama prometió en su campaña que buscaría una reforma integral al sistema migratorio, al cual consideraba “descompuesto”. El segundo se relacionaba con el tema comercial, al plantear en su campaña la idea de renegociar el TLCAN, pues como congresista no había estado de acuerdo con el libre comercio. El tercero hacía referencia a la lucha contra el narcotráfico. Obama planteó en su campaña la necesidad de reformar la política antidrogas para prevenir el consumo de drogas y evitar el tráfico de armas ilegales a México. Obviamente, estos tres temas son centrales en la relación con México.

De acuerdo con el reconocido periodista Jorge Ramos, Barack Obama tuvo la intención de visitar México cuando aún era candidato presidencial. “Pero tras su viaje a Berlín, no quiso arriesgarse a que lo criticaran por preocuparse más por México que por la crisis económica que estaba estallando en Estados Unidos” (Ramos, 2009). Por lo tanto, Obama no visitó México. Lo anterior es un ejemplo de cómo las percepciones impactan en la relación entre Estados Unidos y México. Obama percibía que si visitaba México en campaña, lo criticarían y perdería votos. Por lo tanto, el candidato desperdició una oportunidad de mostrar un mayor compromiso con su vecino del sur. Este suceso también fue un indicador de que México, como país, no era una “prioridad” para la política exterior de Barack Obama, puesto que había otros asuntos más importantes que atender: la crisis económica y la presencia de Estados Unidos en Irak. Empero, era claro que para Obama el vecino del sur sí era “importante”, pues por lo menos consideró realizar una visita.

Jorge Ramos tuvo la oportunidad de entrevistar a Obama durante su campaña presidencial y le preguntó directamente sobre su posición respecto de México. En

³ Para una amplia discusión sobre este tema, véase Velázquez y Prado (2009).

respuesta, el entonces candidato dijo: “lo que es absolutamente cierto es que tenemos que ser socios. México tiene que hacer un mejor trabajo evitando que las drogas lleguen al norte y Estados Unidos tiene que hacer un mejor trabajo evitando que las armas y el dinero fluyan al sur; tenemos que lidiar con el asunto de la demanda de drogas” (Ramos, 2009). La respuesta indica que en ese momento el principal tema en la mente de Barack Obama sobre México fue el asunto de la lucha contra el narcotráfico..

Antes de que tomara posesión de la presidencia de Estados Unidos, Obama recibió a Felipe Calderón en enero de 2009, cuando el demócrata era aún presidente electo. Ningún otro presidente del mundo tuvo el privilegio de reunirse con Obama antes de tomar la oficina presidencial. El encuentro fue por iniciativa de México y se argumentaba que existía una tradición de que los presidentes electos de Estados Unidos se reunieran con el presidente mexicano para discutir los temas más importantes de la agenda bilateral. La visita del mandatario mexicano a Washington mandó una señal positiva para el inicio de la relación bilateral con Obama y confirmó lo “importante” de la relación. En México, se pensaba que el país sería una prioridad en la política exterior de la nueva administración federal estadounidense. Sin embargo, pronto la realidad mostraría que México no sería un asunto prioritario para Obama. Los temas de Medio Oriente, la crisis económica de 2008 y otras regiones del mundo concentraban la atención del gobierno estadounidense. Si bien Obama aceptó reunirse con el presidente Calderón antes de tomar posesión, por la insistencia de México y más por compromiso diplomático, éste solamente garantizó que existiría una comunicación fluida entre ambos países y que el nivel de cooperación en la lucha contra el narcotráfico se mantendría sin grandes variaciones. En otras palabras, la posibilidad de un cambio positivo quedó en la retórica del discurso de la reunión.

TEMAS DOMINANTES DE LA AGENDA: CAMBIO Y CONTINUIDAD

En esta última parte se presenta un rápido examen de los temas prioritarios de la política exterior de Estados Unidos hacia México, bajo la presidencia de Obama. En su relación con México, los asuntos que destacan actualmente son la agenda política, el comercio, la migración y el narcotráfico.

La agenda política

En los dos primeros años de gobierno de Obama, ambos presidentes se han reunido en varias ocasiones en el marco de visitas oficiales o reuniones multilaterales. Asi-

mismo, la secretaria de Estado, Hillary Clinton, ha visitado México en tres ocasiones y la secretaria de Relaciones Exteriores de México, Patricia Espinosa, ha hecho un total de siete visitas oficiales a Estados Unidos (cuadro 1). En este mismo tenor, diversos funcionarios de alto nivel de ambos gobiernos mantienen una comunicación permanente e intensa para discutir los temas de interés mutuo. Como se observa, en un corto periodo, el número de reuniones entre ambos gobiernos es amplio y pocos países tienen ese tipo de contactos con Estados Unidos. Las reuniones personales de alto nivel muestran lo especial de la relación entre México y Estados Unidos. La comunicación constante entre ambos gobiernos es vital para la resolución de los problemas comunes.

Cuadro 1	
VISITAS DE ALTOS FUNCIONARIOS EN EL PERIODO DE BARACK OBAMA (ENERO DE 2009-ABRIL DE 2011)	
Visitas o encuentros	Cantidad
A Estados Unidos por parte del presidente Felipe Calderón en el plano bilateral	5
A Estados Unidos por parte del presidente Felipe Calderón en el marco de foros multilaterales	4
A México por parte del presidente Barack Obama en el plano bilateral	1
A México por parte del presidente Barack Obama en el marco de foros multilaterales	1
A Estados Unidos por parte de la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa	7
A México por parte de la secretaria de Estado, Hillary Rodham Clinton	3
Fuente: Elaboración propia con datos de la SRE (2009; 2010) y del U.S. Department of State (2011).	

El cuadro 1 también muestra que, para México, Estados Unidos es una prioridad de su política exterior, puesto que el número de visitas de Calderón y la canciller Espinosa es alto: 16 en total. Mientras que, para Estados Unidos, México no es una prioridad (pero sí “importante”), pues el número de visitas entre Obama y Clinton apenas suman cinco. Sin duda, estos números reflejan que, para México, una de las principales prioridades de su política exterior es Estados Unidos, pero para éste, México no lo es. Las dos visitas de Obama a México no fueron exclusivas para reunirse con Calderón. La primera fue una escala de 24 horas para asistir a la Cumbre de las Américas, en Trinidad y Tobago, en abril de 2010. La visita se realizó en el marco de fuertes críticas entre funcionarios de México por el tema del narcotráfico. Por un lado, funcionarios estadounidenses criticaban a México por ser un Estado

“fallido”. La respuesta mexicana fue que, si había tráfico de drogas de México hacia Estados Unidos, era porque existen muchos estadounidenses que usan esas drogas. El objetivo de la visita era limar asperezas y confirmar que Barack Obama reconocía la corresponsabilidad de Estados Unidos en el problema y que la cooperación en la lucha contra el narcotráfico se mantendría en los mismos niveles. La segunda visita se dio en el marco de la Cumbre de Líderes de Norteamérica en Guadalajara, Jalisco, en agosto de 2010, en la que también participó el premier canadiense Harper. En esa reunión, el tema del narcotráfico fue, también, uno de los principales asuntos retomados por los tres líderes de la región.

En las visitas de Calderón a Estados Unidos, el tema de la lucha contra las drogas también sale a relucir, especialmente la que realizó Felipe Calderón en marzo de 2011. Esta reunión se llevó a cabo días después de que agentes estadounidenses fueran asesinados por bandas de narcotraficantes en territorio mexicano. Es evidente que el encuentro se dió en un clima de preocupación por parte de Washington debido a la violencia que se desató en México a raíz de la guerra contra las drogas. En esa visita, el presidente mexicano aprovechó, además, la oportunidad para criticar al gobierno de Obama por su incapacidad para controlar el flujo de armas ilegales que entran a México a través de Estados Unidos, argumentando que un factor que contribuye a la violencia en México es el tránsito ilegal de esas armas que llegan a manos de los narcotraficantes. Como se observa, el narcotráfico ha sido el tema central en las reuniones entre Barack Obama y Felipe Calderón y, por lo tanto, la principal prioridad de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos en los dos primeros años de la administración de Obama.

En marzo de 2011, hubo una crisis política sin precedentes en la relación bilateral cuando el embajador estadounidense en México renunció a su cargo. En la historia reciente entre ambos países, no se había presentado una situación parecida, en la que hubiera una desconfianza abierta hacia el representante del presidente estadounidense en México. Los factores que originaron la crisis fueron varios: en primer lugar, el nombramiento del embajador Carlos Pascual no fue del completo agrado para la administración de Calderón, pues se trataba de un académico experto en temas de Estados fallidos. La señal no fue muy buena para el gobierno mexicano, pues se interpretó que Obama estaba considerando a México como un país fuera de control. Esa molestia se hizo patente en el hecho de que el presidente nunca recibió de manera oficial y exclusiva al embajador en Los Pinos. Solamente se vieron en la entrega de las cartas credenciales y en eventos públicos, pero en ninguna ocasión en privado.

Más adelante, cuando se publicaron los reportes de Wikileaks, se supo que el embajador Pascual criticaba al gobierno de Calderón por sus fracasos en la lucha contra el crimen organizado. En esos despachos, el embajador estadounidense informaba

que existía una descoordinación entre las principales instituciones mexicanas encargadas del combate al crimen organizado, como la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), Marina y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Estos informes molestaron profundamente a Calderón, a tal grado que en entrevistas periodísticas criticó abiertamente a Pascual. En declaraciones realizadas a un periódico nacional, el mandatario mexicano calificó a Pascual de “ignorante”. En una entrevista concedida a *The Washington Post*, que se realizó antes de reunirse con Obama en su visita a Washington en marzo de 2011, Calderón afirmó que ya no le tenía “confianza” al embajador de Estados Unidos. Inmediatamente después de esa declaración, el Departamento de Estado informó que no tenía planes de cambiar a su embajador. Sin embargo, días después, la misma secretaria de Estado, Hillary Clinton, en un comunicado oficial, informó que había aceptado la renuncia del embajador Pascual. El argumento que se planteó era que el todavía embajador no quería servir de obstáculo en la relación bilateral (U.S. Department of State, 2011).

Días después, el presidente Obama, en diversas declaraciones periodísticas, comentó que el presidente Calderón se encontraba “frustrado” por el fracaso de su política antidrogas. Estos hechos pusieron en un predicamento la relación política entre México y Estados Unidos a la mitad del periodo de Barack Obama. Al respecto, cabe distinguir que la relación entre ambos países se maneja en distintos niveles: uno es el político, el cual se vio afectado obviamente por la renuncia de Pascual y por la declaración de Obama; pero también hay otros niveles que no resultan afectados. Uno es el económico, en el que no hay impactos por la crisis política. La interdependencia y el TLCAN garantizan que el intercambio económico entre México y Estados Unidos se mantendrá en aumento. El otro nivel es el de la cooperación frente al narcotráfico. En este ámbito no se registran cambios profundos, puesto que Estados Unidos no deja de cooperar con México en esta materia. Hacerlo sería un acto incongruente.

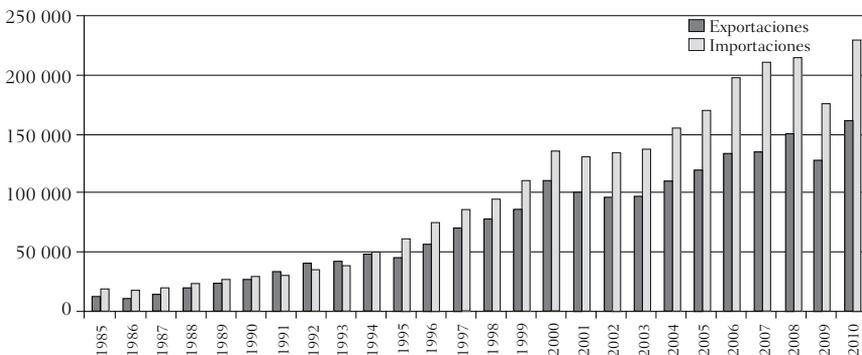
En estos casos, el tema de las percepciones fue muy importante. Tanto Obama como Calderón se molestaron por las señales enviadas por canales no formales, como los medios de comunicación. Por una parte, Calderón se incomodó por las revelaciones de un canal completamente informal, como los reportes de Wikileaks. Por la otra, la administración de Obama se molestó con el presidente Calderón por sus declaraciones en los medios. En este sentido, lo mejor para la relación bilateral es la utilización de canales formales (los diplomáticos) para evitar percepciones negativas y malos entendidos. Es necesario mandar nuevas señales para restablecer la confianza en el nivel político.

COMERCIO Y TLCAN

El TLCAN lo firmaron Estados Unidos, Canadá y México en 1992, y su principal objetivo era reducir las barreras arancelarias al comercio en la región. Este tratado, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1994, ha tenido como principal efecto el aumento del comercio en la región y de las inversiones. Entre 1994 y 2010, las exportaciones de Estados Unidos a México se han triplicado y las exportaciones de México hacia Estados Unidos se han cuadruplicado.

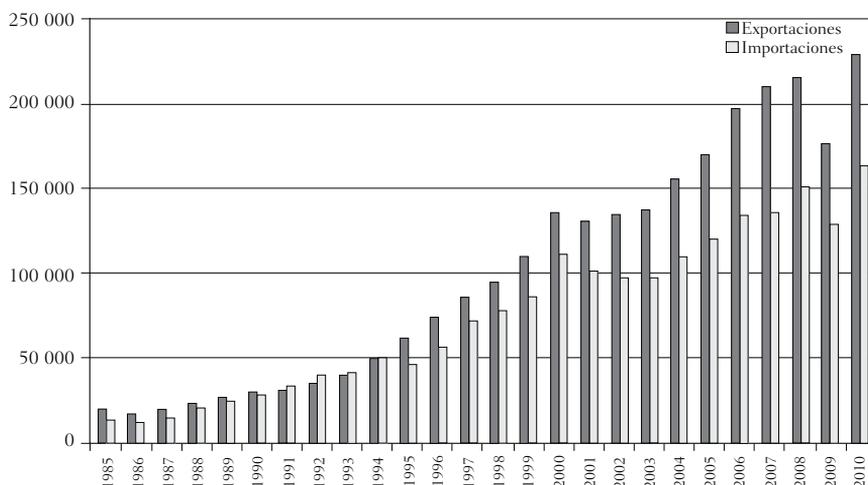
Estados Unidos es el principal socio comercial de México. Alrededor del 80 por ciento de las exportaciones mexicanas tiene como destino el vecino del norte. En 2009, el valor de esas exportaciones fue de casi 177 000 millones de dólares. México es el tercer socio comercial de Estados Unidos después de Canadá y China. Aproximadamente el 25 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos se realizan hacia México. En 2009, el valor de esas exportaciones fue de 129 000 millones de dólares (U.S. Department of State, 2010). Los cuadros 2 y 3 muestran el incremento de comercio entre México y Estados Unidos de 1985 a 2010. Se observa que a partir de 1995 el comercio bilateral aumentó significativamente gracias a la entrada en vigor del TLCAN.

Gráfica 1
COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS HACIA MÉXICO



Fuente: U.S. Census Bureau (2010).

Gráfica 2
COMERCIO DE MÉXICO HACIA ESTADOS UNIDOS



Fuente: U.S. Census Bureau (2010).

De acuerdo con el Departamento de Estado

la mayor parte del comercio de Estados Unidos con México son insumos sin terminar, que se usan para elaborar productos estadounidenses. La profunda integración de las economías estadounidense y mexicana ha resultado en un sistema de producción transfronterizo que mejora la competitividad de ambos países. Para poner esto en perspectiva, México y Estados Unidos tienen tanto comercio en tan sólo un mes como el que México tiene con todos los 27 países de la Unión Europea combinados en un año (U.S. Department of State, 2010).

Los datos anteriores revelan la creciente interdependencia económica entre Estados Unidos y México.

Durante su campaña, Barack Obama planteó la idea de renegociar el TLCAN. El planteamiento era congruente con su posición política, pues como congresista se opuso al libre comercio. Ya como presidente, Obama informó de inmediato a sus homólogos en Canadá y México que no tenía intención de modificar el TLCAN. Obama entendió que el acuerdo era conveniente para la economía estadounidense y que asumir una política proteccionista no sería lo mejor para Estados Unidos. Además, Obama

estaba consciente de sus limitaciones para afrontar las resistencias en este rubro. Los grupos de interés que se han beneficiado del TLCAN se opondrían firmemente para una modificación del acuerdo comercial. En otras palabras, la llegada de Obama a la presidencia no modificó la estructura comercial con México.

En el tema comercial entre Estados Unidos y México, las percepciones de los presidentes no resultan relevantes. La de Obama era que el libre comercio no beneficiaba a Estados Unidos. Sin embargo, pronto se percató de que podía generar problemas si cambiaba el statu quo. Entonces, en este caso, tanto la presión como los intereses de los empresarios que se han beneficiado del TLCAN fueron determinantes. Ellos no estarían dispuestos a aceptar una modificación importante. Si bien en términos generales el TLCAN no tuvo cambios significativos, sí hubo ligeras adecuaciones. Por ejemplo, un programa piloto que la administración de Bush implementó para permitir el paso de camiones de carga mexicanos al territorio de Estados Unidos, lo cual era un compromiso del TLCAN, se revocó. El Congreso estadounidense aprobó en marzo de 2009 una ley que cancelaba el financiamiento a dicho programa. La reacción de México fue inmediata. En respuesta a la medida, el gobierno mexicano impuso mayores aranceles a la importación de noventa productos industriales y agrícolas originarios de casi cuarenta estados de la Unión Americana, con un valor aproximado de 2 400 millones de dólares (Lombera, 2009). Este tipo de medidas las incluía el TLCAN. Así que México sólo aplicó el marco jurídico en virtud de la violación que Estados Unidos estaba cometiendo al aplicar medidas proteccionistas.

Si bien la decisión no fue de Obama, su administración se preocupó por las posibles consecuencias de la medida y prontamente anunció que estudiaría una propuesta para implementar de nuevo el programa piloto. Es claro que la decisión del Congreso estadounidense obedeció a las presiones del sindicato de transportistas, quienes han influido desde la entrada en vigor del TLCAN para que los transportistas mexicanos no crucen la frontera. La cancelación del programa piloto es otro ejemplo de cómo los intereses de otros actores limitan la intervención del presidente Obama en asuntos de la relación con México. También es una muestra de que el patrón conflicto-cooperación se mantiene vigente en la relación comercial, a pesar de que el TLCAN estableció reglas en esta materia.

MIGRACIÓN ILEGAL

El tema migratorio es un asunto delicado y de grandes alcances en la agenda bilateral. En Estados Unidos existen casi once millones de indocumentados, de los cuales alrededor de cinco millones son de origen mexicano. Históricamente, la migración

ilegal ha sido uno de los asuntos más complicados en la relación bilateral. El fenómeno representa una fuente de conflicto para ambos países, debido a las diferentes percepciones que tienen los gobiernos y las sociedades de ambos países sobre el fenómeno.

En México, una gran parte de la población considera que la migración de mexicanos al vecino país del norte es positiva para la economía de ese país.⁴ Sin embargo, los sectores más conservadores en Estados Unidos perciben la inmigración ilegal como una amenaza a su seguridad nacional. Incluso consideran que los migrantes roban empleos a los estadounidenses y que la migración ilegal se vincula con el narcotráfico y otros delitos.

En la sociedad estadounidense prevalece un profundo rechazo a la migración ilegal y un endurecimiento generalizado en las percepciones de los estadounidenses acerca de ésta. Varias encuestas confirman esta percepción negativa. Conforme a la encuesta de *America's Voice* (2008), el 43 por ciento de los encuestados respondió que la migración ilegal es un problema muy serio y 35 por ciento respondió que es algo serio. Según datos del *PEW Hispanic Center* (2011), la opinión pública en Estados Unidos favorece medidas fuertes para enfrentar la inmigración ilegal. Al respecto, 42 por ciento de los encuestados señala que la prioridad debería ser reforzar la seguridad en la frontera e imponer leyes de inmigración más estrictas. En agosto de 2010, seis de cada diez estadounidenses apoyaban la Ley Arizona. Además, en 2011, 40 por ciento aceptaba que su principal preocupación hacia la inmigración ilegal era la carga fiscal que representa para los gobiernos estatales y los condados proveerles servicios. En tanto que el 27 por ciento reconoció que su principal disgusto es que los migrantes roban puestos de trabajo a los ciudadanos estadounidenses. Otros señalaron que su principal preocupación era que la inmigración ilegal contribuyera al crimen o que dañara las costumbres y el modo de vida estadounidense (*PEW Hispanic Center*, 2011).

Según datos de la *Federation for American Immigration Reform* (2011), el 63 por ciento de los encuestados considera que tener el control en la frontera es más importante que regularizar a los migrantes ilegales; 61 por ciento cree que un niño nacido en Estados Unidos de una mujer ilegal no debe convertirse automáticamente en ciudadano estadounidense; un 61 por ciento considera que habría menos pobreza en Estados Unidos si las leyes migratorias fueran efectivas; un 66 por ciento apoyaría sanciones estrictas a los empleadores que contraten migrantes ilegales; otro 67 por ciento cree que los estados deberían hacer efectivas las leyes de inmigración si el gobierno federal falla en su creación; 67 por ciento opina que deberían enviarse

⁴ Según la encuesta "México y el mundo", realizada por el CIDE, el 57 por ciento de los mexicanos opinan que la migración es buena para el país receptor.

tropas militares a la frontera con México para prevenir la migración ilegal; 88 por ciento considera que se necesitan más oficiales para hacer cumplir las leyes federales a lo largo de la frontera con México; 60 por ciento favorece la aprobación de una ley que autorice a la policía interrogar a los individuos sobre su estatus inmigratorio; 59 por ciento considera que Estados Unidos debe continuar construyendo un muro en la frontera con México y 67 por ciento más piensa que los inmigrantes ilegales son una carga significativa en el presupuesto de Estados Unidos (FAIR, 2011).

Las percepciones negativas de la opinión pública estadounidense sobre la migración ilegal han llevado a Washington y a gobiernos locales a establecer medidas restrictivas a la migración que cruza la frontera sur estadounidense. En esta sociedad, tales medidas gozan de consenso interno y funcionan muy bien durante los periodos electorales, pues se demuestra que se está haciendo algo frente a una amenaza. En suma, las percepciones han desempeñado un papel fundamental en la elaboración de las políticas públicas estadounidenses respecto del fenómeno migratorio y conducen a que el tema migratorio se mantenga como una fuente de conflicto entre México y Estados Unidos.

La migración es claramente un asunto interméstico e interdependiente. Cada país tiene el derecho de controlar sus fronteras y de promulgar las leyes necesarias para regular los problemas internos. Sin embargo, el asunto de la migración requiere, por su alto grado de globalización e interdependencia, de enfoques bilaterales y multilaterales para la búsqueda de una solución. A pesar de esto, el gobierno estadounidense tiende a examinar el tema desde una perspectiva unilateral. El fenómeno migratorio también refleja la interdependencia Estados Unidos-México. Por un lado, los bajos sueldos que reciben los trabajadores ilegales producen grandes beneficios a la economía estadounidense. Por el otro, la economía mexicana tiene una válvula de escape a las presiones que produce el desempleo y recibe casi veinte mil millones de dólares cada año por las remesas enviadas por los mexicanos desde suelo estadounidense.

Durante la administración de Bush, el asunto migratorio fue altamente conflictivo para la relación bilateral. Por un lado, México insistió, a lo largo del sexenio de Vicente Fox, en firmar un acuerdo que permitiera la regularización de millones de mexicanos ilegales en Estados Unidos. Por el otro, el gobierno estadounidense aplicó medidas muy restrictivas para la migración ilegal, especialmente después del 11 de septiembre de 2001. Por ejemplo, se intentó militarizar la frontera y se inició la construcción del muro fronterizo para evitar el paso de ilegales. Estas medidas crearon cierto grado de tensión en la relación bilateral.

Cuando Calderón llegó a la presidencia en 2006, buscó “desmigratizar” la agenda bilateral, dejando de insistir en un acuerdo migratorio. Por su parte, Barack Obama

prometió en su campaña que reformaría las leyes migratorias durante su primer año de gobierno, ya que consideraba que las leyes actuales funcionaban inadecuadamente. Sin embargo, a mitad de su periodo presidencial, Obama no había podido presentar tal reforma debido a las resistencias entre los diferentes actores políticos internos que se oponen a un cambio en la política migratoria estadounidense, principalmente el Congreso y otros sectores conservadores. El atraso también se debió a que Obama tuvo otras prioridades en materia de política interna durante sus dos primeros años de gobierno, como la crisis económica que se desató en 2008 y las reformas al sistema de salud.

El fracaso en esta materia también es un claro ejemplo de que, a pesar de la voluntad de un cambio, Obama está limitado y depende de la decisión de otros actores para implementar sus iniciativas. Reconociendo esta realidad, Obama reunió a varias personalidades en abril de 2011 para solicitar su apoyo, con el fin de promover una reforma migratoria (Hernández, 2011). Entre los asistentes se hallaban empresarios, representantes de sindicatos, gobernadores, alcaldes, congresistas y miembros de organizaciones civiles. Obama sabía perfectamente que era indispensable el apoyo de varios sectores para tener éxito en su propuesta.

Las organizaciones pro migrantes y varios hispanos en Estados Unidos criticaron a Obama por su falta de cumplimiento de una reforma integral. El mandatario está consciente de que la promesa de campaña de una reforma migratoria le permitió captar el voto de los latinos en 2008. A mitad de su periodo, reconoció el posible apoyo que estos sectores le ofrecerían en caso de que decidiera lanzarse por un segundo periodo presidencial.

En 2009, el tema migratorio volvió a ser punto de conflicto en la relación bilateral, cuando la legislatura local de Arizona aprobó la Ley SB1070, que buscaba criminalizar a los migrantes ilegales en ese estado. Obama, obviamente, no estaba de acuerdo con esa ley y citó a la gobernadora, quien había apoyado la iniciativa, para manifestarle se desacuerdo. Luego de presiones del gobierno federal, las partes más polémicas de dicha ley las bloquearon los jueces, debido a la clara intromisión en las facultades de la federación. Fuentes periodísticas plantearon la versión de que empresas carcelarias habían impulsado la Ley SB1070 en Arizona (Brooks, 2010). De ser cierta esa versión, se mostraría nuevamente que los grupos de presión influyen significativamente en las políticas migratorias en Estados Unidos.

La Cámara de Representantes aprobó, a finales de 2010, una ley conocida como *Dream Act*, la cual busca legalizar la estancia de miles de jóvenes ilegales que ingresaron al país siendo niños. Sin embargo, el Senado estadounidense no aprobó esa iniciativa. A principios de 2011, varios sectores solicitaron a Obama que interviniera para que la ley se apruebe en el Congreso.

Otro tema que ha causado tensión en la relación bilateral es la política de deportaciones masivas que inició la administración de Bush. Al respecto, Obama se opone a aquélla y ha buscado modificarla. En 2009, la secretaria del Departamento de Seguridad Nacional, Janet Napolitano, anunció un cambio importante al limitar las deportaciones masivas en los lugares de trabajo (Hsu, 2009). Esta disposición de Obama y la *Dream Act* son un claro ejemplo de que, en un tema altamente conflictivo (como el migratorio) para la relación con México, puede haber también esquemas de cooperación.

En el futuro, el tema migratorio seguirá siendo una fuente de conflicto bilateral y representará un importante reto para Estados Unidos y México buscar esquemas de cooperación para solucionar conjuntamente el problema. Las percepciones e intereses de los distintos actores seguirán teniendo un papel importante en este caso y determinarán, en gran medida, el tipo de políticas que se adopten.

NARCOTRÁFICO

La lucha contra el narcotráfico se ha vuelto el tema más importante de la relación bilateral en los dos primeros años de la administración de Obama. Al gobierno y sociedad estadounidense les preocupan dos aspectos del problema: primero, el alto volumen de drogas que llegan a su territorio a través de la frontera con México; y, segundo, la posibilidad de que la violencia desatada en México a raíz de la guerra contra el narcotráfico traspase la frontera. Entre 2006 y 2011 hubo casi veinte mil muertes relacionadas con la delincuencia organizada en México, entre las que se cuentan algunas personas de origen estadounidense.

Sin duda, el narcotráfico es otro asunto de la agenda bilateral que también ha causado un alto grado de tensión entre ambos países, pero, al mismo tiempo, ha presentado diversos esquemas de cooperación bilateral. Ambos gobiernos y sociedades coinciden en la percepción de que el narcotráfico representa una amenaza a su seguridad nacional (Valeriano y Powers, 2010: 754). Por ello, Estados Unidos ha estado dispuesto a colaborar en el combate al narcotráfico. Sin embargo, este tema es muy delicado entre la opinión pública mexicana, especialmente cuando Estados Unidos recurre a medidas unilaterales y condiciona el apoyo. A pesar de la compatibilidad de percepciones, algunos sectores conservadores en Estados Unidos alegan que las autoridades mexicanas están involucradas en el asunto y que la corrupción ha llegado a altas esferas del gobierno. Ante esto, México ha respondido que el tráfico de drogas se debe a la fuerte demanda en Estados Unidos, al lavado de dinero que se hace en bancos estadounidenses y al tráfico ilegal de armas que se origina en Estados

Unidos y llega a manos de los cárteles mexicanos, lo cual los ha vuelto más poderosos y violentos.

En este rubro, el objetivo principal de Estados Unidos es colaborar con México para detener (o reducir) el tráfico ilegal de estupefacientes. Para alcanzar tal objetivo, ambos gobiernos han diseñado diferentes programas y estrategias, además de que han instaurado distintos mecanismos bilaterales, entre los cuales el más importante es la Iniciativa Mérida, producto de una reunión entre los presidentes Bush y Calderón en marzo de 2007, con la cual se busca destinar recursos financieros al gobierno mexicano en su lucha contra el crimen organizado. Desde su llegada a la presidencia, Obama ha concordado en mantener y ampliar esta iniciativa. En junio de 2009, Obama firmó una ley presupuestal que ampliaba el apoyo de Estados Unidos a México para el combate al narcotráfico (Domínguez, 2010: 264.)

En varias oportunidades, la administración de Obama ha reconocido la corresponsabilidad de Estados Unidos en la escalada de la violencia en México. Por ejemplo, el Departamento de Estado reporta que 95 por ciento de las muertes relacionadas con el crimen organizado fue con armas compradas ilegalmente en Estados Unidos (Mares y Vega, 2009). Además, el consumo de drogas ha aumentado entre la población estadounidense, lo cual genera incentivos para la exportación de drogas ilegales desde México. Asimismo, en el combate al narcotráfico, la confianza entre las autoridades estadounidenses ha crecido últimamente (Chabat, 2009). El intercambio de información de inteligencia ha aumentado, lo cual ha permitido la detención de varios capos mexicanos. En administraciones precedentes, no era común que altas autoridades estadounidenses reconocieran abiertamente la corresponsabilidad y su confianza en las autoridades mexicanas, pues consideraban la que corrupción involucraba a las instituciones mexicanas encargadas del combate al tráfico de estupefacientes. Este cambio de percepciones en Estados Unidos ha permitido una mayor colaboración con México.

Igualmente, el presidente Calderón ha exigido en varias oportunidades que Obama modifique las leyes de ventas de armas en Estados Unidos para evitar el trasiego de éstas hacia México. El presidente estadounidense ha estado dispuesto a cooperar con México en esta materia. Sin embargo, Obama está muy limitado por las presiones de los grupos de interés, especialmente del *lobby* de los comerciantes de armas, que defienden vehementemente el derecho de los estadounidenses a comprar armas, consagrado por la misma Constitución.

Sin embargo, la cooperación también ha sido afectada por situaciones que han ocasionado enfrentamientos entre Estados Unidos y México. Por ejemplo, algunas autoridades de Estados Unidos han considerado a México como un Estado "fallido" por no tener control de las bandas de criminales. Este tipo de declaraciones han mo-

estado al gobierno de Calderón y a la opinión pública mexicana. Otra muestra del conflicto se presentó cuando, en el primer trimestre de 2011, se descubrió una operación unilateral para detectar el destino de las armas que se venden ilegalmente en Estados Unidos. El programa fue conocido con el nombre de “Rápido y furioso”, y dejaba ver que autoridades del gobierno estadounidense estuvieron involucradas en la venta ilegal de esas armas. Igualmente, la noticia molestó al gobierno y a la sociedad mexicana. El presidente Obama inmediatamente declaró que no estaba enterado de esa operación. Por lo tanto, en la administración de Obama, el tema del narcotráfico se mantiene bajo el patrón de “conflicto-cooperación” que ha caracterizado a la relación a lo largo del tiempo.

CONCLUSIONES

La evidencia presentada en este escrito demuestra que, en la actualidad, México no es una de las prioridades de Estados Unidos en el diseño de su política exterior. Hay otros países y regiones más importantes, como Inglaterra, Francia, Alemania, Rusia, Japón, China, Canadá, Israel y Medio Oriente, en general. Incluso, de América Latina, Brasil capta más la atención de Estados Unidos. Obviamente, si hubiera una crisis importante en otro país o en otra región, entonces la Casa Blanca centraría su atención ahí, como ocurrió con las crisis en el norte de África y el terremoto en Japón a principios de 2011.

Lo que sí resulta importante para Washington es el conjunto de temas incluidos en la agenda bilateral con México: narcotráfico, migración y comercio, principalmente. Pero como estos temas se abordan en Washington desde una perspectiva interna —especialmente el migratorio—, entonces el vecino del sur no es tan relevante para la solución de éstos. Sólo cuando existe una crisis en estos temas, entonces México, como país, se convierte en un actor importante para Estados Unidos, por ejemplo, en el caso de la violencia desatada en México a raíz de la lucha contra los cárteles de las drogas. Entonces, un primer hallazgo es que México resulta *importante* para la política interna de Estados Unidos, mas no una prioridad para la política exterior, ya que los temas primordiales o relevantes de la agenda bilateral se examinan desde una perspectiva interméstica.

La llegada de Barack Obama a la presidencia en 2009 no generó cambios significativos en la relación con México. De hecho, hay una mayor continuidad, especialmente en la colaboración que Washington presta a México en el asunto de la guerra contra el narcotráfico. No hay modificaciones profundas porque, en primer lugar, la naturaleza de la relación bilateral no permite cambios sustantivos, debido a la rigidez de la estructura. En segundo lugar, existen grupos de interés que presionan al go-

bierno federal estadounidense para mantener la situación tal como está; ejemplos de ello son el tema de la reforma migratoria, en la que Congreso estadounidense tiene un mayor control, así como el asunto del paso de los camiones mexicanos a Estados Unidos, cuestión sobre la cual el sindicato de transportistas ejerce una gran presión. Es decir, el presidente de Estados Unidos tiene, en la vida política interna, varias limitaciones para plantear políticas públicas de su propia iniciativa, debido a la naturaleza misma de la relación bilateral y a los grupos de interés que ejercen presión.

Las percepciones que tengan los actores y sus intereses determinan, en gran medida, el desarrollo de la relación bilateral; pero cabe distinguir varios tipos de actores en el sistema político de Estados Unidos: el gobierno federal, los gobiernos locales, la sociedad estadounidense y los grupos de presión. Dos temas ejemplificarían esta realidad. En el asunto migratorio, la sociedad estadounidense advierte que la migración ilegal es una amenaza a la seguridad nacional, a sus costumbres y bienestar; incluso se considera que la migración ilegal está vinculada al narcotráfico y que esos trabajadores roban el trabajo a los estadounidenses. Los gobiernos locales también lo observan y sienten como una amenaza, razón por la cual están reformando sus leyes para evitar la llegada de indocumentados a sus comunidades. Incluso muchas de estas reformas contradicen las políticas federales, como es el caso de la reforma SB1070 en Arizona. Igualmente, un sector del Congreso estadounidense no está a favor de una reforma integral. Desde estas percepciones, es muy difícil que el presidente Obama logre, en el plano federal, una reforma integral que regularice la situación de millones de indocumentados.

El otro tema es el narcotráfico. Tanto el gobierno como la sociedad estadounidense perciben que las drogas provenientes de México y la violencia desatada en lugares cercanos a la frontera son graves amenazas para Estados Unidos. Ante estos hechos, resulta más fácil para el gobierno federal aplicar medidas para controlar ese problema. Asimismo, el gobierno de Barack Obama ha reconocido la corresponsabilidad de Estados Unidos en este asunto, debido a la demanda y alto consumo de drogas entre los estadounidenses. Además, en los niveles operativos existe confianza entre las autoridades de Estados Unidos y México, a diferencia de épocas anteriores en las que existía un alto grado de desconfianza hacia las autoridades mexicanas por los elevados grados de corrupción. La percepción en Estados Unidos es que es relevante cooperar con México en esta problemática. Mientras así se mantenga dicha percepción, Estados Unidos estará dispuesto a cooperar con México en la lucha contra el narcotráfico, como es el caso de la Iniciativa Mérida.

Una enseñanza teórica es que, al coincidir las percepciones del gobierno y de la sociedad, resulta más fácil para el gobierno federal aplicar medidas concretas o aplicar cambios en las políticas establecidas con anterioridad. Igualmente, en otros temas

prioritarios, las percepciones adquieren relevancia, como es el caso de la lucha contra el narcotráfico.

Obviamente que la renuncia del embajador Carlos Pascual, en marzo de 2011, afectó la relación en el ámbito político. Sin embargo, no implicó que la cooperación bilateral, especialmente en el rubro del narcotráfico, resultara afectada. Es decir, los niveles de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad se mantendrán sin grandes variaciones a lo largo de la administración del presidente Obama.

BIBLIOGRAFÍA

AMERICA'S VOICE

2008 "Lake Research Partners and Benenson Strategy Group", 13 de noviembre, en http://amvoice.3cdn.net/cea0313268bc20a5b1_cam6b93kq.pdf.

BROOKS, DAVID

2010 "Empresas carcelarias impulsaron la ley antiinmigrante de Arizona, revela investigación", *La Jornada*, 29 de octubre.

CASTAÑEDA, JORGE G.

2008 "Morning in Latin America: The Chance for a New Beginning", *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 5.

CHABAT, JORGE

1996 "Mexican Foreign Policy in the 1990's: Learning to Live with Interdependence", en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin, eds., *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Westview Press.

1997 "Mexico's Foreign Policy after NAFTA: The Tools of Interdependence", en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco, *Bridging the Border: Transforming Mexico-U.S. Relations*, Lanham, Rowman and Littlefield.

2009 "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida", en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado Lallande, coords., *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* México, UNAM.

DOMÍNGUEZ, JORGE

2010 "La política exterior del presidente Barack Obama hacia América Latina", *Foro Internacional*, vol. 50, no. 2.

FEDERATION FOR AMERICAN IMMIGRATION REFORM (FAIR)

2011 "Immigration Facts. Public Opinion Polls on Immigration", en http://www.fairus.org/site/PageNavigator/facts/public_opinion.html, consultada el 23 de junio de 2011.

HEREDIA, CARLOS Y ANDRÉS ROZENTAL

2011 "Mexico and the United States: The Search for a Strategic Vision", en Abraham Lowenthal, Theodore Piccone y Laurence Whitehead, eds., *Shifting the Balance: Obama and the Americas*, Washington, D.C., The Brookings Institution Press.

HERNÁNDEZ, JAIME

2011 "Mandatario de EU convoca a líderes a la Casa Blanca", *El Universal*, 20 de abril.

HSU, SPENCER

2009 "Little News in Obama's Immigration Policy", *The Washington Post*, 20 de mayo.

KEOHANE, ROBERT O. y JOSEPH S. NYE

1989 *Power and Interdependence*, Boston, Little, Brown.

LOMBERA, MANUEL

2009 "México aplicará represalias contra EU", *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/69749.html>.

LOWENTHAL, ABRAHAM

2010 "Obama y las Américas: promesa, decepción y oportunidad", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, no. 4.

MAIRA, LUIS

2006 "Escenarios y aprendizajes acerca de la política de Estados Unidos hacia América Latina (1980-2006)", *Norteamérica*, año 1, no. 2, julio-diciembre, pp. 193-215.

MARES, DAVID y GUSTAVO VEGA

2009 *The U.S.-Mexico Relationship: Towards a New Era?*, Washington, D.C., The Woodrow Wilson Center.

MEYER, LORENZO

1985 "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", en *México-Estados Unidos 1984*, México, El Colegio de México.

OJEDA, MARIO

1976 *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México.

PERLEZ, JANE

2000 "Change in Leadership Is Welcomed as an Opportunity for Greater U.S.-Mexican Cooperation", *The New York Times*, 3 de julio.

PEW HISPANIC CENTER

2011 "Public Favors Tougher Border Controls and Path to Citizenship. Most Oppose Ending Birthright Citizenship", 24 de febrero, <http://pewresearch.org/pubs/1904/poll-illegal-immigration-border-security-path-to-citizenship-birthright-citizenship-arizona-law>, consultada el 28 de junio de 2011.

PRUD'HOMME, JEAN-FRANÇOIS

2009 "El gobierno de Obama y América Latina", *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 87.

RAMOS, JORGE

2009 "Obama en México", en <http://www.jorgeramos.com/articulos/articulos505.html>.

RICO, CARLOS

1983 "The Future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of Interdependence", en Carlos Vásquez y Manuel García, eds., *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Ángeles, UCLA Chicano Studies Research Center.

SCHIAVON, JORGE

2006 "La relación especial México-Estados Unidos: cambios y oportunidades y en la guerra y posguerra fría". México: CIDE (documento de trabajo DEI-135).

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE)

2009 "Informe de labores", en <http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/comunicados.html>, consultada en abril de 2011.

2010 “Comunicados”, sala de prensa, en <http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/comunicados.html>, consultada en abril de 2011.

SELEE, ANDREW

2009 “President Obama and Mexico: New Opportunities for Cooperation”, en *Nueva Sociedad*, no. 220.

TORRES, BLANCA

1990 *Interdependencia: un enfoque útil para el estudio de las relaciones Mexico-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México.

U.S. DEPARTMENT OF STATE

2010 “U.S.-Mexico: Trade and Investment at a Glance”, <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2010/May/20100520144820xjsnommis0.6109583.html&distid=ucs>, consultada el 9 de mayo de 2011.

2011 “Ambassador Carlos Pascual”, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/03/158664.htm>, consultada el 23 de mayo de 2011.

2011 “Comunicados relativos a México”, Buró de Asuntos Hemisféricos, en <http://www.state.gov/p/wha/ci/mx/rls/index.htm>, consultada el 1 de abril.

U.S. CENSUS BUREAU

2010 “Trade in Goods with Mexico in, Foreign Trade of U.S. Census Bureau”, en <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c2010.html>, consultada el 9 de mayo de 2011.

VALERIANO, BRANDON y MATTHEW POWERS

2010 “United States-Mexico: The Convergence of Public Policy Views in the Post-9/11 World”, *Policy Studies Journal*, vol. 38, no. 4.

VELÁZQUEZ, RAFAEL Y JUAN PABLO PRADO LALLANDE

2009 *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* México, UNAM.

WEINER, TIM

2001 “Bush Is Due to Visit Mexico in Search of Oil and Power”, *The New York Times*, 13 de febrero.