



Desafíos para la política exterior de México en 2024

Grupo México en el Mundo

Participan en este documento: Jorge Álvarez Fuentes, Eugenio Anguiano, Martha Bárcena Coqui, Héctor Cárdenas Rodríguez, Guadalupe González González, Carlos Heredia Zubieta, Luis Herrera Lasso M., Roberta Lajous, Cassio Luiselli F., Antonio Ortiz-Mena, Carlos A. Pérez Ricart, Miguel Ruíz Cabañas Izquierdo, Jorge A. Schiavon, Francisco Suárez Dávila, y José Luis Valdés Ugalde

Coordinadores: Susana Chacón, Isidro Morales y Olga Pellicer

Ciudad de México – Enero de 2024

Índice

Prólogo: Enormes desafíos e incertidumbres.....	04
<i>Olga Pellicer</i>	

Capítulo I **Las relaciones México-Estados Unidos en 2024: tensiones políticas y oportunidades económicas**

Biden bajo el asedio de las presiones del Partido Republicano.....	08
<i>Roberta Lajous</i>	
La posición del Partido Republicano hacia México.....	09
<i>Martha Bárcena Coqui</i>	
El trumpismo como amenaza.....	12
<i>José Luis Valdés Ugalde</i>	
Desafíos para México en materia de seguridad.....	14
<i>Carlos A. Pérez Ricart</i>	
La agenda de seguridad de México con Estados Unidos.....	16
<i>Luis Herrera Lasso M.</i>	
Ante la crisis migratoria, a México le urge cambiar de narrativa.....	18
<i>Carlos Heredia Zubieta</i>	
Diversas facetas del fenómeno migratorio en México.....	20
<i>Susana Chacón</i>	
El <i>nearshoring</i> : ¿un momento de inflexión en la industrialización de México?.....	23
<i>Francisco Suárez Dávila</i>	
Problemas a resolver para aprovechar el momento económico.....	25
<i>Antonio Ortiz-Mena</i>	
México y Estados Unidos visiones distintas en materia energética.....	28
<i>Isidro Morales</i>	

Capítulo II

La relación con Latinoamérica: desafíos para la política exterior en una región dividida

La fragmentación política de Latinoamérica.....	34
<i>Guadalupe González González</i>	
Estrategias para las posiciones de México hacia la región.....	36
<i>Guadalupe González González</i>	

Capítulo III

Los desafíos en los organismos internacionales

Los desafíos para la política exterior multilateral.....	42
<i>Miguel Ruíz Cabañas Izquierdo</i>	

Capítulo IV

La difícil pero necesaria diversificación

México y su relación con China.....	46
<i>Eugenio Anguiano</i>	
Oportunidades en el Sudeste Asiático.....	49
<i>Cassio Luiselli F.</i>	
El Acuerdo Global con la Unión Europea: una tarea incompleta.....	51
<i>Martha Bárcena Coqui</i>	
Desafíos para la política exterior de México en África, el Medio Oriente y Asia Central.....	53
<i>Jorge Álvarez Fuentes</i>	
Los retos de la relación con Ucrania.....	56
<i>Héctor Cárdenas Rodríguez</i>	

Capítulo V

Las instituciones que conducen la política exterior

Debilitamiento institucional y dispersión en la política exterior de México.....	59
<i>Jorge A. Schiavon</i>	

Prólogo: Enormes desafíos e incertidumbres

Olga Pellicer

El Grupo México en el Mundo, creado en 2021, ha venido elaborando anualmente un documento sobre los desafíos de la política exterior de México en el año que se inicia. Esa tarea es particularmente pertinente en estos momentos por las circunstancias tan complejas y difíciles que enfrentarán las relaciones exteriores de nuestro país en 2024.

Tres motivos contribuyen a semejante situación: los problemas que atraviesa la política internacional, los momentos electorales que se viven tanto en nuestro país como en Estados Unidos, y la herencia tan desdibujada que deja la política exterior del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

El mundo atraviesa momentos de grandes turbulencias. En primer lugar, la invasión de Rusia a Ucrania ha dado lugar a una cruenta guerra, cuyo final no se vislumbra cercano. En segundo lugar, la guerra entre Israel y Hamás, que está produciendo miles de muertos, ha despertado conocidos reclamos para la creación de un Estado palestino y amenaza con extenderse a lo largo de la convulsa región del Medio Oriente.

Como parte de la problemática internacional, en 2023 se profundizó el fenómeno de la migración. En el caso de México, país de tránsito, expulsión y recepción de migrantes, el fenómeno ha adquirido rasgos de extrema gravedad. Por una parte, las situaciones internas en algunos países de Latinoamérica han empeorado, como es el caso del Triángulo del Norte en Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), Cuba, Haití y Venezuela. Ello ha precipitado la determinación por parte de numerosos sectores de jóvenes y familias enteras de dirigirse a Estados Unidos en búsqueda de niveles de bienestar, oportunidades de trabajo y reunificación familiar.

Por otra parte, el control de la frontera sur ha adquirido dimensiones muy importantes para el gobierno del presidente Joseph R. Biden debido a la posición del Partido Republicano que ha otorgado a dicho control un papel central en la narrativa de su campaña electoral.

El asunto ha tenido un impacto notorio en temas centrales para la política exterior de Estados Unidos, como la ayuda militar a Ucrania y a Israel. Las decisiones al respecto han sido bloqueadas en el Congreso por la exigencia republicana de que, previamente, se tomen las medidas necesarias para asegurar el control de la frontera con México. Se mezclan así, de manera inesperada e insólita, el tema de la migración, que interesa para el buen entendimiento con México, y el destino de acciones militares en Europa del Este y en el Medio Oriente.

Semejante situación tiene lugar en medio de una campaña electoral que no pronostica buenos resultados para el Partido Demócrata, cuyo candidato, Biden, tiene bajos índices de aprobación. Entre los motivos de esa baja aprobación se coloca, según las encuestas, el mal manejo para controlar la situación en la frontera sur.

No es sorprendente, pues, que Biden esté modificando su política hacia la migración acercándose, cada vez más a la seguida por su antecesor, Donald Trump, de cuya posición en materia migratoria había prometido alejarse. El aumento y la mayor rapidez en el número de deportaciones, la negativa a conceder asilo, la separación de familias y el incremento de requisitos para conceder estancia temporal en Estados Unidos son, entre otras, las políticas que están teniendo lugar.

A lo anterior cabe añadir la compleja situación interna de Guatemala donde, en medio de grandes dificultades, en enero de 2024, asumió como presidente Bernardo Arévalo, el primer dirigente

liberal y de izquierda desde la época de Jacobo Árbenz. Las presiones que acompañaron su toma de posesión son una muestra de lo difícil que será gobernar con un Congreso dividido y una vieja oligarquía decidida a impedir que se toquen sus privilegios.

México se encuentra, así, entre dos polos. Al norte, elecciones presidenciales que apuntan al triunfo de Trump. Al sur, un país con un gobierno frágil y una realidad compleja que propicia la migración hacia el norte pasando por México.

Lo anterior se entrecruza con el crecimiento del crimen organizado que se extiende a través de varios estados fronterizos, al norte y al sur, de México, al mismo tiempo que las acciones de los cárteles más conocidos, como el de Sinaloa y el Jalisco Nueva Generación, que multiplican sus actividades transnacionales, convirtiéndose en uno de los retos más difíciles para la política interna y externa de México.

El amortiguador de los problemas políticos que se avecinan en 2024 es la parte económica. A pesar de los temores sobre una crisis de fin de sexenio, como las vividas en otras épocas, México se acerca al final del gobierno de López Obrador con datos económicos alentadores.

El fortalecimiento del peso, la elevación de los salarios mínimos, la confianza de los inversionistas, que si bien no se traduce en aumentos significativo de sus inversiones, no hay, sin embargo, salida de capitales. También crece el entusiasmo por la relocalización cercana (*nearshoring*), que puede convertirse en un salto adelante, cualitativo y cuantitativo de la economía mexicana. Todo ello contribuye a conformar un panorama optimista.

Esto no significa que las inversiones extranjeras van a llegar automáticamente. Para que se conviertan en realidad se requiere, de una parte, obras de infraestructura, entre las que se encuentra el aprovisionamiento de agua y la mejoría de las vías de comunicación, y, de la otra, la creación de confianza mediante el fortalecimiento del Estado de derecho y la disminución de la violencia en el país.

Por lo demás, hay serios problemas pendientes, como las interrogantes sobre la violación, o no, de las estipulaciones del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el acuerdo de mayor importancia para la economía mexicana. Interesan, en particular, los temas relacionados con la energía eléctrica y con la importación y la producción de maíz transgénico. Estos asuntos son delicados porque, en 2026, tendrá lugar la revisión del acuerdo. Para entonces, las posiciones de México deben ser muy claras respecto a las divergencias que existen sobre el T-MEC. Sería muy peligroso tener dudas que, de no resolverse, amenazarían la permanencia misma de México en el acuerdo.

Los temas a los que nos hemos referido no agotan los asuntos a resolver para las relaciones exteriores de México. Al terminar el periodo de gobierno de López Obrador quedan muchas asignaturas pendientes. La decisión del ejecutivo de otorgar poca importancia a las relaciones con el exterior ha debilitado significativamente la imagen internacional de México. El Presidente casi no ha salido del país, no ha participado en foros multilaterales, con excepción de la Organización de las Naciones Unidas, no ha llevado a cabo visitas más allá del hemisferio occidental, ha dejado en el abandono las relaciones con Europa, Asia y África.

Por lo que toca a los foros multilaterales, la ausencia en el G-20, la Alianza del Pacífico, la Organización de los Estados Americanos y muchos otros exigen ahora de una nueva estrategia para recuperar espacios para finales de 2024, al tiempo que se define cuál es el lugar que se quiere para México en el mundo.

Los mayores retos se encuentran, sin duda, en la relación con Estados Unidos: migración, seguridad, narcotráfico y desencuentros en materia de comercio. Seguidamente, están la relación con los países del sur, con atención especial a la región centroamericana.

Las relaciones exteriores no ocupan un lugar importante en las campañas electorales. No captura votos el referirse a ellas. Sin embargo, la situación geopolítica de nuestro país, la imbricación económica tan profunda que tenemos con Estados Unidos y el grado en que las relaciones con el exterior repercuten en la vida nacional obligan a colocar en primer plano la reflexión y la planeación de la política exterior. Es tarea imprescindible de grupos de pensamiento, académicos, formadores de opinión, jóvenes y ciudadanos que se interesen por el futuro de México.

El presente documento se divide en cinco secciones. La primera y más extensa se refiere a las relaciones con Estados Unidos, las graves tensiones políticas y las buenas oportunidades económicas; la segunda, a las relaciones con Latinoamérica y los retos para la política exterior hacia una región fragmentada; la tercera, a las prioridades en los organismos internacionales; la cuarta, a la necesaria pero difícil diversificación, y, finalmente, la quinta, a las debilidades y la urgente revisión de las instancias gubernamentales que conducen la política exterior.

Los textos aquí reunidos no son estudios académicos. Son textos cortos que, bajo el formato de “lluvia de ideas”, buscan resumir los puntos más relevantes de los desafíos a enfrentar por la política exterior desde 2024.

El Grupo México y el Mundo espera que este documento sea un punto de partida para la necesaria reflexión sobre un aspecto fundamental de la política nacional que llevará a cabo el gobierno que tome posesión, cualquiera que sea su signo ideológico, a partir del 1 de octubre de 2024.

Ciudad de México, enero de 2024

Capítulo I

Las relaciones México-Estados Unidos en 2024: tensiones políticas y oportunidades económicas

Biden bajo el asedio de las presiones del Partido Republicano

Roberta Lajous

El presidente Joseph R. Biden solicitó recursos adicionales al Congreso para la ayuda militar a Ucrania e Israel, y los republicanos aprovecharon la emergencia para introducir 13 600 millones adicionales para reforzar la seguridad de la frontera con México. Es de lamentar que México vaya en la canasta de la ayuda militar, pero se ha generalizado la idea en Estados Unidos de que hay una crisis en la frontera por el incremento de la migración y el tráfico de fentanilo. El resultado del debate está por verse. No obstante, pone a la vista la falta de empatía de amplios sectores del electorado estadounidense y sus representantes en el Congreso hacia México, a pesar de que somos su principal socio comercial.

La frontera con México ha entrado en la agenda intermística del debate electoral de Estados Unidos: es parte de la agenda internacional, pero también de la doméstica. Los aspirantes a la candidatura republicana a la presidencia incluso han considerado usar la fuerza militar en México para combatir a los cárteles de la droga, amenazando nuestra soberanía. El candidato Donald Trump insiste en construir un muro, y junto con sus huestes republicanas obligan al presidente Biden a ofrecer una alternativa que no divida a su propio partido. Diversos estudios muestran que en los distritos donde aumenta rápidamente la inmigración en la frontera, crece el voto por los republicanos, poniendo en entredicho su tradicional apoyo a los demócratas.

Como cada 12 años, en 2024, las elecciones presidenciales de México y Estados Unidos van a coincidir. En pleno contexto electoral de ambos países, en Washington el gobierno mexicano es visto como incapaz de contener la violencia generada por el crimen organizado y es señalado como responsable del reinicio de la migración de sus propios nacionales a Estados Unidos. Las cifras de la Patrulla Fronteriza dicen que ha habido 2.73 millones de encuentros con mexicanos desde que se inició el gobierno actual. No hay manera de disimular que los mexicanos están volviendo a emigrar cuando se había llegado a igualar el número de los que se iban con los que regresaban.

El presidente Biden, salvo que pase algo extraordinario, será el candidato demócrata. Desde que asumió el cargo, se propuso reafirmar las alianzas que Trump puso en peligro, incluyendo la de México. No obstante su posición respetuosa del proceso electoral mexicano, tanto demócratas como republicanos piden conocer las posiciones de ambas candidatas presidenciales de México, y por ello han recibido invitaciones de los *think tanks* en Washington. Les interesa conocer sus programas para promover el crecimiento económico, detener el visible deterioro de nuestra joven democracia y, al mismo tiempo, poner orden en la frontera común.

Además de los *think tanks* que alimentan de información al Congreso y a los partidos políticos, hay grupos de interés que exigen una atención especial. En primer lugar, están los paisanos; aspiracionistas como son, ya votaron con los pies buscando mejores oportunidades en Estados Unidos. Acostumbrados al “american way of life”, influyen sobre el voto de sus parientes y amigos en México. Han aprendido a dar dinero para las campañas políticas e influyen sobre el destino de las remesas que envían. En segundo lugar, están los sindicatos del sector automotriz, empoderados por sus victoriosas negociaciones recientes e inconformes con la brecha salarial de sus contrapartes en

México. En tercero, no hay que menospreciar la influencia de las organizaciones no gubernamentales preocupadas por los derechos humanos que denuncian la degradación democrática que experimenta México. Por último, y no por ello menos importante, están los inversionistas estadounidenses irritados por el incumplimiento de México con el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) en varios renglones, y frustrados por las dificultades para aprovechar la relocalización de sus empresas que podría ofrecer México en la actual coyuntura histórica. Quieren saber cómo van a enfrentar el próximo gobierno las deficiencias de infraestructura, energía, agua y telecomunicaciones que experimenta México y que ya limita su capacidad para recibir mayor inversión. Ellos también exigen conocer la estrategia contra el crimen organizado y la creciente inseguridad en las zonas industriales.

Pocas veces la agenda internacional, para enfrentar un mundo en guerra, tendrá un impacto tan grande en el resultado de las elecciones presidenciales de Estados Unidos como en 2024. En cuanto a México se refiere, el futuro del T-MEC, que habrá de renegociarse en 2026, ya está presente en la compleja agenda bilateral. La supuesta o real crisis fronteriza, magnificada por el proceso electoral, pone la lupa sobre la elección presidencial de México. No nos va a gustar lo que se dirá en el Congreso estadounidense y en la Convención Republicana sobre México en 2024. Por ello, las candidatas presidenciales deben afinar sus propuestas que, hasta el momento, son vagas. Veremos quién ofrece mayor certeza de que México es un país viable y un socio confiable.

-0-

La posición del Partido Republicano hacia México

Martha Bárcena Coqui

En 2024 coincidirán las elecciones presidenciales en México y Estados Unidos, lo que sucede cada 12 años. Habrá elecciones también de una tercera parte de la Cámara de Senadores, ahora bajo control demócrata, y de la totalidad de la Cámara de Representantes, bajo control republicano. Las primarias presidenciales iniciarán a principio de año y para el 5 de marzo, con el *Super Tuesday* se tendrán los candidatos que serán confirmados en las convenciones partidistas de julio y agosto.

Hay un claro favorito en el Partido Republicano, el expresidente Donald Trump, quien a pesar de las 91 acusaciones judiciales en su contra y de no haber participado en los debates con los otros precandidatos republicanos, les lleva una ventaja de cerca de 40%. Solamente el dictamen de culpabilidad del juicio que se le sigue en Georgia podría inhibir su participación en las elecciones de noviembre.

De acuerdo con las encuestas al cierre de 2023, entre ellas las de *The Wall Street Journal* y [*Real Clear Politics*](#), el expresidente Trump ganaría por 4% al presidente Joseph R. Biden. Pero, dado el sistema electoral estadounidense, es probable que pierda el voto popular y que la presidencia se decida, como sucedió en 2020, en seis estados clave: Arizona, Florida, Georgia, Michigan, Ohio y Pensilvania.

El Partido Republicano de hoy no es el que durante años favoreció el libre comercio y se encontraba dispuesto a una reforma migratoria que atendiera las necesidades laborales de Estados

Unidos. Tampoco es el partido tradicionalmente cercano a la empresa privada. Es un Partido Republicano muy diferente al de George W. Bush o al de Ronald Reagan.

El Partido Republicano del Estados Unidos de hoy, polarizado al extremo, está dominado por la visión de Trump, con tendencias claramente autoritarias. Los llamados “moderados” del partido lo critican, pero en momentos decisivos se alinean con el Expresidente. El caso más emblemático es el de Kevin McCarthy, legislador por California, quien fue defenestrado de su posición como *speaker* o Presidente de la Cámara de Representantes por sus colegas conservadores cercanos a Trump, y pese a ello acaba de anunciar su apoyo al Expresidente. Si Trump gana las primarias, el Partido Republicano en su conjunto se alineará con él.

Los precandidatos presidenciales republicanos apenas si han criticado al Expresidente. De hecho, sus propuestas en materia de política exterior y con relación a México han sido igual o más radicales que las de Trump.

Así, moderados y radicales republicanos defienden posiciones extremas en relación con México que se sintetizan en los siguientes puntos:

Frontera

Consideran que la frontera es un caos y está fuera de control. Por lo tanto, han presentado diversas iniciativas para reforzar la seguridad de esta, entre las que se cuentan la continuación de la construcción del muro fronterizo, el uso de la Guardia Nacional para detener la migración, la colocación ilegal de boyas en el río Bravo y el cierre parcial de puertos de entrada. Trump ha dicho que recomenzará la construcción del muro y que sería dictador por un día, para cerrar la frontera con México y prohibir que los hijos de indocumentados adquieran la nacionalidad estadounidense al nacer en Estados Unidos. Trump ha propuesto también redadas y deportaciones masivas.

Migración

Arguyen, falsamente, que el gobierno de Biden mantiene una “frontera abierta” y que Estados Unidos está sufriendo una invasión de “ilegales”. Buscan criminalizar a los migrantes mediante leyes estatales y federales. En diversos proyectos legislativos y en las negociaciones con el gobierno de Biden sobre el otorgamiento de ayuda militar a Taiwán, Israel y Ucrania, han insistido en la adopción de medidas restrictivas en materia de asilo y migración, que tendrían un efecto negativo sobre México. La propuesta republicana contempla recursos adicionales a la seguridad fronteriza. Incluiría, además, la reducción de la figura jurídica de *parole* (una especie de libertad condicional), que permite otorgar visas temporales; el establecimiento de centros de detención de migrantes en instalaciones militares de Estados Unidos; la detención prolongada de familias solicitantes de asilo, y la ampliación de los países considerados como “tercer país seguro”, México entre ellos. Los republicanos promueven la reimposición del nefasto programa Quédate en México, negociado y aceptado por el excanciller Marcelo Ebrard. Una posible reforma migratoria que incluyera una posible regularización de indocumentados que han vivido por años en Estados Unidos o la ampliación de cauces legales para la migración temporal, no está entre sus prioridades.

Tráfico ilícito de drogas y fentanilo

El combate al tráfico de drogas y su consumo es parte de la agenda bilateral desde hace años. Los republicanos señalan que hay un “cambio de reglas del juego” en el flujo y la naturaleza de las drogas (de naturales a sintéticas), sus efectos en la sociedad (más de 70 000 muertos por sobredosis de fentanilo) y la percibida inacción del gobierno de México. En ese contexto, tanto fiscales estatales

republicanos como congresistas se han manifestado a favor de que se declare a los cárteles mexicanos como organizaciones terroristas o “narcoterroristas”. Otras propuestas, como la de los republicanos Dan Crenshaw (Texas), exveterano de guerra, y Matt Gaetz (Florida), titulada “Resolución para la autorización del uso de la fuerza militar para combatir, atacar, resistir, identificar, eliminar y limitar la influencia de los cárteles”, permitiría el uso de la fuerza militar contra nueve cárteles mexicanos, entre ellos el de Sinaloa, el Cártel Jalisco Nueva Generación, la Familia Michoacana y el Cártel del Noreste. En los debates de los precandidatos republicanos, el Gobernador de Florida, Ron DeSantis, señaló que utilizaría la fuerza en contra de los narcotraficantes, aún sin autorización del gobierno mexicano. Nikki Haley se alineó con una posición similar. Aunque últimamente las han matizado, puesto que dañarían la relación con México. En síntesis, los republicanos endurecerían la posición de Estados Unidos en las negociaciones con México con la amenaza del uso de la fuerza contra los cárteles, sin autorización del gobierno mexicano, asimismo, insistirían en declararlos organizaciones terroristas.

Seguridad

Los temas anteriores son centrales en la cooperación bilateral en materia de seguridad. Pero no son los únicos. Los republicanos continuarán con las presiones para exigir la detención y la extradición de los involucrados en el tráfico de drogas. Continuarán la presión en materia de cooperación financiera para el congelamiento de cuentas del crimen organizado y mayor libertad para la actuación de sus agencias en México.

Otros temas

Fuera del radar de la campaña presidencial, pero no así de las campañas al Congreso, hay otros temas importantes para los republicanos relacionados con intereses regionales específicos, como es el caso de la empresa estadounidense Vulcan Materials, apoyada por senadores republicanos del sur y sureste de Estados Unidos.

Conclusión

En 2024, lo relacionado con la migración y el tráfico de fentanilo será central en la campaña de los republicanos tanto en la presidencial como al Congreso. México será de nuevo “piñata”, como lo fue en 2016 y se logró evitar que sucediera en 2020. El manejo del gobierno de México, el saliente y el que se elija en junio de 2024, se verá presionado por las críticas. Si los republicanos ganan la elección presidencial y el control de las Cámaras del Congreso estadounidense, le esperan tiempos muy difíciles a México. Habrá que prepararse y tener una estrategia para identificar los seguramente pocos amigos que podamos encontrar en el Partido Republicano. Además, hay que insistir con el éxito del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), negociado y ratificado con un gobierno republicano.

Si, como señalan las tendencias de las encuestas, Trump gana un segundo periodo presidencial, tendremos que negociar con un gobierno más radical que el de su primer periodo, integrado por leales, más que por profesionales. Según el sitio Axios, el posible secretario de Seguridad Interior o Fiscal podría ser Stephen Miller, el asesor de Trump que ha propuesto las medidas más xenófobas y radicales contra los migrantes. También se ha mencionado como posible secretario de Estado a Jared Kushner, quien, hay que reconocerlo, tuvo un efecto moderador en los temas relacionados con México.

El trumpismo como amenaza

José Luis Valdés Ugalde

Nunca en la historia moderna de Estados Unidos, desde el macartismo, una corriente de acción política radical había sido tan penetrante como lo es hoy el trumpismo. Se trata de un movimiento populista que ha sido acompañante vanguardista de otros populismos en otras partes del mundo y que conforma la llamada internacional populista. Esta corriente de acción política ha ocupado los espacios más vitales de la democracia, valiéndose, a la vez, de ella para atacarla y destruirla, neutralizándola.

Después de la histórica elección (2008) y reelección (2012) de Barack Obama, aparece en la escena Donald Trump, último representante del esfuerzo por la recuperación de la “identidad estadounidense”, un momento por el cual, un sector minoritario, pero importante de la población de Estados Unidos, había estado preparándose. De hecho, podría ser esta la última oportunidad histórica en el siglo XXI para la derecha intransigente, dentro y fuera del Partido Republicano, de garantizar el golpe de mano a las instituciones del Estado, tal y como lo pretendió Trump durante su presidencia, con el apoyo mayoritario republicano y que, sin duda, pretenderá hacer si es electo en 2024. Es por esto que la mayoría de los miembros de esta élite se ha subido al tren trumpista sin pudor alguno y sin importarles abandonar los principios del conservadurismo democrático. Se trata solo de saciar la sed de poder por el poder.

Si bien, en la inesperada elección de Trump, el factor económico estuvo presente, fue la idea que él vendió de sí mismo como el salvador de la dignidad perdida por Estados Unidos, adentro y afuera, la que le ayudó notablemente a triunfar ante un público ávido de sobredosis de Patria. Su narrativa subsumió los factores económicos y le dio a la política y a la cultura un peso definitorio para obtener la mayoría proporcional crítica, que lo salvó de perder en el Colegio Electoral (aunque perdió el voto popular por casi tres millones de votos). La reinención del chivo expiatorio en la forma del mexicano feo, del musulmán y del afroestadounidense indeseables, le permitió colocar, con un efecto maniqueo espectacular, a la blanquitud cristiana como la esencia del Estados Unidos grandioso (“Make America Great Again”) frente al islamismo o el paganismo anticristiano. Y para esto, el discurso populista, plagado de una muy alta dosis de mentira, de intolerancia, de misoginia, de xenofobia, de racismo, de un narcisismo explosivo y perverso, y de una visión de capitalismo vulgar, fue muy funcional para convencer a votantes ideales por desinformados, y dispuestos a creer la amplia gama de falsedades que ha sido capaz de articular Trump, y producir, en consecuencia, un consenso relativo de parte de una minoría de estadounidenses que, finalmente, lo entronaron y, hasta la fecha, lo sostienen. Se trata de todo un fenómeno político cultural.

Estados Unidos es un país que fue conformado gradualmente por inmigrantes. Ingleses, escoceses, mexicanos, daneses, polacos, italianos, irlandeses, chinos y alemanes, entre otros, viajaron a Estados Unidos para lograr un mejor nivel de vida o, simplemente, para huir de la tiranía y de las guerras. Estas son algunas de las muchas nacionalidades que fundaron y han forjado a ese país. En teoría, no tendría que haber lugar para la intolerancia. No obstante, se trata de un país que creció creyendo que Estados Unidos era la mejor nación de la Tierra, y que la consumación del “sueño americano” era la confirmación y la legitimación prístina de este hecho. La idea estadounidense de excepcionalidad hizo que sus habitantes, aun cuando conformaran un universo societal más bien heterogéneo, tendieran a conformar una mayoría uniforme, no diversificada. Sin duda, era una visión de sí mismos de nación excepcional. Junto al matiz proteccionista y aislacionista que Trump impuso

en su caótica política global, se puede oler, en el actual clima político interno, un tufillo retrógrado que amenaza la arquitectura institucional que explícitamente el trumpismo se ha propuesto destruir, todavía sin éxito. Esto es, en sí mismo, el retroceso de los fundamentos liberales de la democracia estadounidense (y que desafortunadamente ha sembrado semillas en varios países occidentales en donde la internacional populista se ha asentado y desbocado), toda vez que tal esfuerzo es empujado por impulsos característicos de los gobiernos autoritarios.

El tema que está al centro del drama político de Washington es el extremo abuso de poder del que Trump se ha valido para controlar la política estadounidense sin tener credibilidad, y con la sola legitimidad relativa que le dio el Colegio Electoral (no el voto popular), en razón de la arquitectura constitucional con la que se tejió el sistema electoral. Esto ocurre ahora en la precampaña, en la que Trump aparece con altos índices de popularidad entre los republicanos y, según encuestas recientes, aventaja al presidente Joseph R. Biden a nivel nacional. En todo caso, Trump ha sido encubierto por una casta del *establishment* republicano y de los sectores de la extrema derecha, que han optado, con escasa ética política, por una apuesta de pasado, con tal de garantizar el poder con base en la continuidad del dominio de un extremismo no visto en mucho tiempo en Estados Unidos, a pesar de la crisis constitucional que se vive desde los tiempos de su presidencia. Este impulso ha incluido intentos claros de subvertir el orden legal y jurídico. Así, entonces, el siglo XXI empezó con una tragedia (11-S), con una esperanza (Obama) y con una anomalía democrática (Trump). Padeció el conflicto en el Medio Oriente, atizado irresponsablemente por George W. Bush, y remató en el proceso intervencionista putinista que tuvo, en el secuestro de Crimea y la agresión a Ucrania, su máxima expresión. No se diga el intervencionismo ruso en prácticamente todos los procesos electorales en Europa y en Estados Unidos.

En *Trump: Anatomy of a Monstrosity* (2017), Nathan J. Robinson escribe:

Desde mi propia perspectiva, Trump despliega casi todas las tendencias más odiosas del carácter humano. No puedo pensar que esto irá bien. Sospecho que mucha gente será lastimada por su presidencia. Para aquellos de nosotros que creemos en la erradicación del egoísmo, la violencia y la crueldad, la elección de Donald Trump a la presidencia ha sido una noticia desafortunada. Él es, después de todo, un hombre espectacularmente banal. Pero asumiendo que Trump no apriete el botón nuclear y erradique todas las especies, hay aún algo de tiempo de poner las ruedas de la historia en reversa. Tomando en cuenta que la gente no sucumba al pensamiento apocalíptico, aún pueden ser capaces de deshacer a Trump.

¿Será posible tal hazaña? ¿El secuestro efectuado por Trump del poder establecido estadounidense permite hoy algún margen de maniobra para que los actores políticos recuperen la cordura? ¿No estaremos ante un caso extremo y peligroso de síndrome de Estocolmo, en el que los rehenes civiles estadounidenses e internacionales no son capaces de escapar de la burbuja autoritaria que Trump ha producido y que tanto ha permeado los ambientes políticos europeos?

Si en noviembre de 2024 se consuma el triunfo de Trump, la política exterior de México sufrirá mucho. El aspirante presidencial ya ha advertido que lo primero que hará en el día uno de su gobierno será cerrar la frontera con México y, eventualmente, militarizar la relación bilateral. Las repercusiones de esta medida impactarán negativamente la relación comercial y cualquier otro tipo de intercambio en el plano político y social. El trumpismo en el poder traería consigo una era de desequilibrio, incluso de alcances económicos, y tanto la relocalización cercana (*nearshoring*) como el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), se verían gradualmente afectados. La política exterior de México

en tanto que no ha tenido mecanismos de prevención estratégicos, ni agenda de riesgo sólida y coherente, se vería aún más minada de lo que está ahora debido a la falta de visión demostrada en los últimos 5 años.

-0-

Desafíos de política exterior en materia de seguridad en 2024

Carlos A. Pérez Ricart

Son varios los desafíos de la política exterior de México en materia de seguridad para 2024. El principal, sin embargo, es fundamentalmente político y se resume al siguiente axioma: evitar que las tensiones propias de temas sensibles de una relación compleja trasciendan a las campañas electorales que se celebrarán en ambos países. En otras palabras: el desafío central está en mantener los debates sobre seguridad y narcotráfico en sus cauces naturales. Esto es, en el marco de los Diálogos de Alto Nivel en Seguridad que se reiniciaron con el emprendimiento del Entendimiento Bicentenario, y en la colaboración continua y permanente que mantienen diferentes agencias de ambos países.¹

Aunque aún no conocemos los números de 2023, toda la evidencia apunta a que la cifra de muertes por consumo de drogas en Estados Unidos continúa creciendo. En 2022, fueron 109 000 las víctimas. La mayor parte, alrededor de 80 000, están directamente relacionadas al consumo de opioides sintéticos, fundamentalmente fentanilo.² La crisis ha sido aprovechada por políticos conservadores para ganar réditos políticos. La lógica parece infalible: acusar a México de ser el origen y la fuente del problema.

Sin duda, 2023 será recordado como el año en que se normalizaron los discursos de intervención directa de tropas estadounidenses en México con el fin de “terminar” con los narcotraficantes de fentanilo. Ahí quedarán, para historiadores y analistas, las transcripciones de los primeros debates de los aspirantes republicanos a la presidencia de Estados Unidos. Mención especial merecen las palabras de los candidatos Vivek Ramaswamy y Ron DeSantis, entusiastas del envío de fuerzas militares a México en caso de ganar las elecciones.

De todas las voces que animan esta posición, destaca la del congresista republicano Dan Crenshaw. Durante 2023, Crenshaw hizo de México el tema central de su discurso político. Llegó al extremo de proponer una ley para autorizar el uso de la fuerza militar estadounidense en territorio mexicano. Otros nombres fuertes del Partido Republicano, como James Comer, Taylor Greene, Mike Waltz, Michael McCaul o Lindsey Graham han incitado, en mayor o menor medida, el discurso intervencionista fundamentado en la lucha contra el fentanilo. Atrás no se quedan, por supuesto, los discursos racistas y profundamente antimexicanos de Greg Abbott, así como de los perfiles más conservadores en la Agencia Federal Antidrogas estadounidense (DEA) y en el Departamento de Defensa.

¹ No se hacen en este texto referencias al fenómeno migratorio, temática de otro texto en esta misma colección.

² Center for Disease Control and Prevention, “Provisional Data Shows U.S. Drug Overdose Deaths Top 100,000 in 2022”, 18 de mayo de 2023. Disponible en: <https://blogs.cdc.gov/nchs/2023/05/18/7365/>

El 2024 será aún peor. Las elecciones en Estados Unidos ofrecerán la ventana perfecta para el despliegue de estos discursos. La advertencia hecha por el historiador Greg Grandin en un reciente ensayo para *The New York Times* debe tomarse en serio: la amenaza de bombardear Sinaloa en 2024 ocupará el lugar que en 2016 tuvo la promesa de construcción del muro fronterizo.³ Los elementos para el teatro político están servidos.

¿Qué debe hacer el gobierno de México frente a la emergencia de estos discursos? Fundamentalmente tres estrategias.

En primer lugar, mostrar que el gobierno no es insensible al problema de salud que supone el fentanilo y que, de hecho, México no es inmune. A pesar de no tener estadísticas consolidadas, hay suficientes piezas de información que sugieren que la crisis por consumo de fentanilo ya aterrizó en México.⁴ El gobierno federal debe dejar de comprender la crisis del fentanilo como un fenómeno estadounidense y, en cambio, comenzar a leerlo como lo que verdaderamente es: una amenaza para la región de Norteamérica. De esta manera, poco ayudan las declaraciones de altos funcionarios del gobierno federal en el sentido de que en México no se produce ni se sintetiza fentanilo. La negación del problema es oxígeno para los discursos intervencionistas y da pie a la manifestación de teorías conspiracionistas en Estados Unidos.

En segundo lugar, el gobierno federal tiene que mostrar que ya colabora con Estados Unidos. No son pocas las instancias en que agencias de ambos países cooperan. Tras bambalinas y fuera del foco público hay decenas de esfuerzos encaminados a interrumpir la financiación ilícita de redes delictivas, evitar delitos cibernéticos y lavado de dinero, mejorar y actualizar la tecnología de seguridad portuaria, capacitar personal ministerial, intercambiar mejores prácticas, actualizar capacidades para la confiscación de activos, etc. La lista de proyectos de cooperación es amplísima. En esos esfuerzos trabajan con la Fiscalía General de la República (normalmente a través de la Agencia de Investigación Criminal), agencias de los Departamentos del Tesoro, Estado, Justicia y Seguridad Nacional.

En el renglón correspondiente a la detención de los capos de la droga, el gobierno de México ha hecho “regalos” importantes a Estados Unidos. En julio de 2022 fue el turno de Rafael Caro Quintero, y en enero de 2023 de Ovidio Guzmán, otro de los principales enemigos públicos de la DEA. Ambos duermen hoy en cárceles estadounidenses. El 2023 terminó con la detención de Néstor Isidro Pérez Salas, alias *El Nini*, jefe de seguridad de *Los Chapitos*. En los próximos meses será extraditado a Estados Unidos. Publicitar estos esfuerzos y presumir sus alcances servirá al gobierno de México a desescalar los ánimos rupturistas.

Por último, México debe colaborar más y mejor. Hay dos potenciales fuentes de irritación. Por un lado, la Fiscalía General de la República (FGR) no ha sido eficiente en el bloqueo de cuentas a sospechosos de narcotráfico. Es una queja repetida de la Oficina de Control de Bienes Extranjeros del Departamento del Tesoro. Por otro lado, la lentitud de procesos de extradición exaspera al sistema

³ Greg Grandin, “The republicans who want to invade Mexico”, *The New York Times*, 1 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2023/11/01/opinion/sunday/republican-war-mexico.html>

⁴ Un estudio dirigido por el director del Servicio Médicos Forense de Baja California encontró que 23% de los 1100 cuerpos enviados a la morgue de Mexicali dieron positivo a fentanilo. Véase: Kate Linthicum, Keri Blakinger, Connor Sheets, “México dice que no tiene un problema de fentanilo. Nuevos datos revelan una epidemia oculta”, *Los Ángeles Times*, 10 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2023-07-10/mexico-dice-que-no-tiene-un-problema-de-fentanilo-nuevos-datos-revelan-una-epidemia-oculta>. Véase también: Pérez Ricart, Carlos, y Arantxa Ibarrola García. “La transición hacia el fentanilo. Cambios y continuidades del mercado de drogas en México (2015-2022)”, *Revista de Ciencias Sociales* 36, no. 53 (2023): 15-36.

judicial estadounidense. Asimismo, la FGR podría ser más eficiente en la detención de precursores químicos provenientes de China y en dismantelar los talleres que ya existen.

En resumen: el mayor desafío del gobierno de México para 2024 será el de hacer que los temas de seguridad con Estados Unidos transiten por sus cauces naturales y explícitamente convenidos. Mientras más alejados estén estos temas de los *spots* electorales de uno y otro lado de la frontera, México obtendrá mejores resultados.

Una vez terminado el calendario electoral y con los ganadores reconocidos, habrá tiempo para hacer diagnósticos más elaborados sobre cómo reorientar el Entendimiento Bicentenario y recalibrar el orden de prioridades de Palacio Nacional. Entretanto, sin embargo, el mayor desafío para el gobierno de México pasa por evitar que el calendario electoral se convierta en un instigador de conflictos difíciles de prevenir y con desenlaces imposibles de pronosticar.

-0-

La agenda de seguridad de México con Estados Unidos

Luis Herrera Lasso M.

La relación entre los gobiernos de México y Estados Unidos se encuentra en uno de sus puntos históricos más bajos. Esto obedece a distintas razones, entre otras, la falta de empatía entre los presidentes de los dos países; no hay una relación personal ni visiones compartidas. Es el caso en los temas de democracia, energía y cambio climático, por mencionar los principales.

La ausencia de interés del actual gobierno de México en las relaciones con el exterior ha llevado a un deterioro creciente del aparato institucional mexicano responsable de esta tarea. Los mecanismos de comunicación y de negociación previos se han desgastado por la ausencia de una estrategia, de objetivos claros y de profesionales que la instrumenten.

En el lado estadounidense las cosas no están mucho mejor. Desde sus inicios, el gobierno de Joseph R. Biden ha presentado un gran desorden en las relaciones con el exterior, y en relación con México solo los temas que más les preocupan están sobre la mesa.

En este contexto, la relación en los cuatro principales temas de la agenda bilateral (economía, seguridad, migración y administración de la frontera) se ha deteriorado. El comercio se mantiene en buen nivel, pues depende fundamentalmente de los actores económicos, aunque hay múltiples demandas en contra del gobierno de México por incumplimiento de acuerdos en el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), y las inversiones provenientes de Estados Unidos están por debajo de su potencial por la inseguridad y la desconfianza en el actual gobierno. Los otros tres principales temas de la relación bilateral (migración, seguridad y administración de fronteras) dependen esencialmente de la acción gubernamental, y en los tres se registra un claro retroceso respecto de gobiernos pasados.

En Estados Unidos, las tensiones políticas han aumentado y la preocupación del actual gobierno por mantenerse en el poder le ha llevado a hacer constantes concesiones a las voces conservadoras que propugnan por la línea dura con México en materia de migración, control de la frontera y combate al narcotráfico. Esto ha llevado a una política reduccionista orientada a poner

mayores presiones sobre México en materia migratoria, de manejo de fronteras (cierres parciales, mayores tiempos de espera y en el procesamiento de solicitudes de ingreso) y las presiones en el tema del narcotráfico, particularmente en lo referido al fentanilo, se han incrementado.

En este contexto, la relación en los temas estrictamente de seguridad se ha desdibujado. Los pocos acuerdos alcanzados tienen escaso o nulo efecto en la solución de los problemas, mientras que los migrantes mexicanos son tratados con esquemas cada vez más rígidos, los procedimientos para cruzar la frontera terrestre son cada vez más lentos y las amenazas de medidas drásticas para evitar la entrada del fentanilo más frecuentes, incluyendo la amenaza de incluir a los cárteles mexicanos en la lista de organizaciones terroristas internacionales.

El gobierno de México ha hecho poco por aprovechar las oportunidades que derivan de lo que podría ser una cooperación significativa con Estados Unidos en los temas de seguridad. La Iniciativa Mérida se suspendió en 2018 y se sustituyó 3 años después por el llamado Acuerdo Bicentenario, que ha tenido un nimio impacto en la realidad. La cooperación en materia de inteligencia, la herramienta más efectiva para combatir el crimen organizado, es incipiente y esporádica. En materia migratoria, México ha cedido a todas las demandas de Estados Unidos para detener la migración desde territorio mexicano (por cierto, con muy magros resultados y sin nada a cambio), y nada ha sucedido para mejorar las condiciones de los cruces fronterizos terrestres.

En una relación asimétrica, la ausencia de cooperación afecta particularmente a la parte más débil. Estados Unidos tiene una agenda internacional con múltiples y diversos intereses, en la que la agenda con México, aunque importante por la vecindad geográfica, es solo un apartado.

Sin duda, 2024 se avizora como un año particularmente azaroso para la relación bilateral en los temas de seguridad debido a los procesos electorales y a los cambios de gobierno federal en ambos países. Es previsible que la atención de los políticos se centre en estos eventos posponiendo enfrentar problemas que afectan a los dos países en forma importante.

Hay temas en los que la ausencia de cooperación significa dejar de ganar, pero no hay pérdidas o estas no son significativas. Es el caso de la educación, la ciencia y la tecnología e incluso la salud. No es el caso de la seguridad. Los problemas de México en este ámbito son más que significativos, y la ausencia de cooperación internacional significa un continuo y mayor deterioro de la situación conforme pasa el tiempo. Es un ámbito en el que los problemas no se resuelven solos, y cuando no se atienden siempre tienden a empeorar.

La cooperación efectiva con Estados Unidos en materia de seguridad conlleva varias condiciones imprescindibles. La primera es contar con una estrategia de lo que se quiere y puede obtener de esta relación, con objetivos claros en materia de tráfico de personas, de sustancias ilícitas y de armas, delitos financieros, seguridad de los migrantes y de los puertos fronterizos, incluyendo el manejo de estos temas en agendas regionales y mundiales.

Al ser México la parte débil de la relación asimétrica, está obligado a ser más creativo y propositivo respecto de lo que puede ser deseable para los mexicanos y aceptable para los estadounidenses. Invertir tiempo e imaginación en estas propuestas es mucho más del interés de México que del de Estados Unidos.

Para construir y llevar propuestas, México debe contar con personal calificado y con experiencia en estos temas. No es gratuito que la mayor parte de los Estados cuenten con servicios profesionales en el ámbito militar y diplomático; son habilidades que no se improvisan. Además de conocer los problemas y las propuestas, los negociadores deben estar familiarizados con la forma en que se organiza y funciona Estados Unidos, con estructuras y procesos muy complejos.

El manejo adecuado de los temas de seguridad no solo requiere de conocimiento y experiencia, por los temas que se tratan y la información que se maneja, pues la calidad y la utilidad de la relación dependen del nivel de confianza entre las dos partes, que actualmente está en uno de sus niveles históricos más bajos. Este tema resulta de particular importancia cuando se trata del intercambio de inteligencia, la herramienta más poderosa para combatir la mayor parte de los delitos transnacionales.

Una tarea adicional consiste en armonizar esta estrategia y sus objetivos con los que correspondería hacer a nivel regional e internacional, y compatibilizar en la medida de lo posible las políticas de México y Estados Unidos hacia el resto del mundo. Lo que más conviene a México en el mediano y largo plazo es la construcción de una alianza estratégica con Estados Unidos, que hasta ahora no existe.

Es difícil predecir en este punto lo que resultará en México y en Estados Unidos de las próximas elecciones, saber quién encabezará los gobiernos y si contarán o no con mayoría en sus respectivos congresos. Igualmente difícil resulta saber si el nuevo gobierno de México tendrá la voluntad política y la capacidad institucional para construir una relación eficiente de cooperación con Estados Unidos en los temas de seguridad.

Dos conclusiones podemos adelantar en este escenario: la primera, que para construir una relación eficiente de seguridad se deben cumplir las condiciones antes mencionadas; la segunda, que de no construirse este vínculo, el deterioro de la situación de seguridad en México seguirá en aumento, y será el mismo caso para la relación bilateral, al ser uno de los temas más delicados que marcan la calidad de los lazos entre los dos países.

-0-

Ante la crisis migratoria, a México le urge cambiar de narrativa

Carlos Heredia Zubieta

Ningún tema tiene tanto impacto mediático y electoral en la relación bilateral como los flujos migratorios desde México hacia Estados Unidos. ¿Qué podemos esperar en este ámbito en 2024, año en que hay elecciones presidenciales en los dos países? ¿Qué cambiará y qué continuará igual? Los dos países somos cada vez más complementarios. Pasamos de la liberalización del comercio, los flujos de capitales y de inversión extranjera en la década de 1990, a la producción compartida en las primeras dos décadas del siglo XXI, y ahora a la relocalización global hacia Norteamérica.

Sin embargo, aunque el traslado del bono demográfico mexicano y centroamericano ha robustecido a la fuerza de trabajo estadounidense y ha pagado las pensiones de los *baby boomers*, la conformación de un mercado laboral regional unificado sigue siendo un tema tabú.

Ni siquiera una prolongada escasez de trabajadores en Estados Unidos (en noviembre de 2023 había 9.2 millones de puestos de trabajo vacantes), ha cambiado la posición de Washington. Los estadounidenses aceptan que necesitan a los inmigrantes en la vida cotidiana, incluso en números cada vez mayores, pero cada vez que ven fotografías de desórdenes en los cruces fronterizos con México, inmediatamente se ponen en alerta, llaman incompetente al gobierno y exigen mayor

seguridad fronteriza, lo que mantiene a la movilidad laboral como un tema estrictamente de seguridad nacional, y no económico.

¿Mayor seguridad fronteriza? Estados Unidos ha gastado más dinero que nunca en el control policiaco y militar en la frontera con México. En el año fiscal 2024, que inició el 1 de octubre de 2023, el gobierno de Joseph R. Biden solicitó al Congreso 25 000 millones de dólares para la Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) ([Akkerman, Mark. 2023](#)). Falta dinero, eso sí, para que se despliegue un mayor número de jueces de inmigración, y para que se reduzca el rezago en la tramitación de solicitudes de asilo, un sistema que hoy es completamente disfuncional.

La elección presidencial estadounidense es el 5 de noviembre de 2024. El Supermartes es el 5 de abril, e incluye a catorce estados. Tras su victoria en las juntas electorales en Iowa el 16 de enero, Donald Trump parece avanzar en piloto automático hacia la candidatura republicana, aunque su intención de voto puede ser afectada si es encontrado culpable en un juicio penal clave la víspera del Supermartes. Biden, a sus 81 años, se percibe como viejo y cansado, y, asimismo, como débil a la hora de defender la frontera.

En México sigue la crisis humanitaria derivada de los crecientes flujos migratorios. Las ciudades fronterizas tanto de Tapachula en el sur, como Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros en el norte, se encuentran en el límite de sus capacidades. Las bandas del crimen organizado extorsionan y reclutan forzosamente a los migrantes, al tiempo que la trata de personas ya es uno de los negocios criminales más rentables, mientras que los altos responsables políticos siguen impunes respecto a la incineración de cuarenta migrantes el 27 de marzo de 2023 en instalaciones del Instituto Nacional de Migración en Ciudad Juárez.

Recomendaciones para el próximo gobierno de México

En el marco del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y de la relocalización cercana (*nearshoring*), el gobierno de México debe empezar a hablar más de movilidad laboral y menos de migración. Esta última palabra es tóxica. El estudio "[Una frontera común, un futuro común: una propuesta para la regulación de la movilidad laboral entre Estados Unidos y México](#)", da pautas muy pertinentes.

1. El T-MEC cuenta con un mecanismo de respuesta rápida para abordar presuntas violaciones a los derechos laborales de los trabajadores mexicanos en México. El gobierno debe buscar reciprocidad en su aplicación. Los trabajadores migratorios mexicanos indocumentados en Estados Unidos son tratados deliberadamente como una infraclass, sin derechos ni medios para defenderse, ni en su reclutamiento, ni en el lugar de trabajo ni en el acceso a la justicia. El sistema político estadounidense ha optado por mantener como "ejército laboral de reserva" a millones de trabajadores indocumentados desprotegidos. La [Ley Nacional de Relaciones del Trabajo](#) (tutela sus derechos a organizar y elegir a un sindicato y a participar en la negociación colectiva con los empleadores, aunque muy pocos migrantes lo saben y aún menos utilizan este recurso).
2. El nuevo gobierno de Bernardo Arévalo en Guatemala es una oportunidad para redefinir la política de desarrollo regional tanto de Washington como de México. Es un error plantear la cooperación como mecanismo para el abatimiento de la migración. Tiene que abordarse desde el objetivo de hacer habitables a las localidades expulsoras, a partir del apoyo a iniciativas locales ya en marcha, en seguridad ciudadana, educación, salud, medio ambiente

y economía local. Asimismo, México podrá apoyar a los beneficiarios de la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA) en Estados Unidos con mayor legitimidad si abre opciones para otorgar beneficios tipo DACA a estudiantes de Centroamérica en México.

México necesita reconocer la crisis humanitaria y articular una política migratoria propia, y a partir de ese planteamiento negociar con sus vecinos del norte y del sur. Una política meramente reactiva a lo que decide Washington no sirve a los intereses del país ni fortalece nuestra interlocución regional.

-0-

Diversas facetas del fenómeno migratorio en México

Susana Chacón

Los flujos migratorios han cambiado en la frontera entre México y Estados Unidos. No son ya los que conocíamos años atrás, y el tema migratorio se puede ver desde muy diferentes perspectivas. El enfoque presentado a inicios del sexenio por parte de Alicia Bárcena, entonces Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y del propio presidente Andrés Manuel López Obrador de atacar las causas profundas de la migración hoy ya no es suficiente. En la actualidad, ya no son necesariamente flujos migratorios por falta de oportunidades. Actualmente, lo primero que se debe conocer cuando se habla de crisis en la frontera, es definir de qué clase de crisis se habla en materia migratoria. Hay, entre las más importantes, tres tipos de crisis:

1. Crisis migratoria por razones económicas, climáticas y en busca de una mejor vida. En este sentido, en el caso mexicano, la agencia encargada de regular los flujos es el Instituto Nacional de Migración que depende formalmente de la Secretaría de Gobernación.
2. Crisis de refugiados. Esta es la que se está dando, en buena medida, pues cada vez más llega un número creciente de familias completas. En este caso, el marco legal que debe utilizarse no es la Ley de Migración, sino la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, y se tiene un mandato sobre el estatuto de refugiados que implica el principio de no devolución. La agencia encargada en este caso es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).
3. Una combinación de las dos anteriores, que dificulta el manejo ordenado de los flujos migratorios. El gran problema es cómo clasificar a los refugiados y cómo clasificar a los migrantes económicos o de otra naturaleza.

Para México, el fenómeno migratorio se ha convertido en un problema con una dimensión que no teníamos con anterioridad. Ahora tenemos la presencia de cubanos, venezolanos y haitianos que no venían años atrás. Se suman los centroamericanos, particularmente del Triángulo del Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) más Nicaragua. Además, crecen los números de sudamericanos de Ecuador y Perú, y los que vienen desde Brasil y Chile de otras nacionalidades y de

personas de otras regiones del mundo. La migración mexicana ha crecido en estos últimos 5 años, llegando a ser la de mayor número de todos los países de Latinoamérica.

Urge establecer un nuevo diálogo bilateral, de manera tal que los estadounidenses acepten la magnitud del problema para México, en especial porque son migrantes que quieren ir a ese país y no quedarse en el nuestro. Se requiere de un diálogo bilateral en el que el gobierno estadounidense asuma su responsabilidad como país de llegada y reconozca las consecuencias negativas y los costos que se le han ocasionado a México. Esto no ha sucedido en las reuniones bilaterales del actual sexenio. Por el contrario, lo único que se maneja por parte del presidente Joseph R. Biden es que quiere tener una migración segura, y México sigue con su compromiso de contenerla. Hasta ahora no se han presentado los intereses mexicanos y se ha reaccionado exclusivamente a las iniciativas y a las políticas de Estados Unidos sin tener una posición propia. México sigue aceptando las condiciones impuestas con el programa Quédate en México, desde 2018, cuando López Obrador todavía era Presidente electo, y el compromiso de contener por la fuerza a los migrantes en la frontera sur con Centroamérica, haciendo uso de la Guardia Nacional para este efecto. Ha aceptado recibir también a los migrantes deportados por parte de Estados Unidos.

En el caso de los migrantes cubanos, venezolanos y haitianos pareciera que hay un diálogo de sordos ya que, para Estados Unidos, se les debe de dar un trato preferencial, dado que no pueden regresar a sus países. El gobierno mexicano argumenta que la migración de estos países se debe a las sanciones en contra de los sus respectivos gobiernos. Al ser amigo de ellos, nunca va a reconocer que, en realidad, se debe a países con gobiernos y Estados fallidos. Sin duda, son gobiernos represores que no responden a las necesidades de sus poblaciones. El número de migrantes de estas tres nacionalidades que se quedan en México ha crecido cuando no contamos con las condiciones necesarias para darles asilo ni oportunidades de trabajo en nuestro país.

En el caso de la migración mexicana, parten de siete estados, pero el 80% salen de Guerrero y Michoacán, en donde los niveles de violencia y de inseguridad, y el control por parte del crimen organizado de zonas importantes de estas localidades y territorios, tampoco son reconocidos por el gobierno mexicano. Esto implicaría aceptar que sus programas como Sembrando Vida o Jóvenes Construyendo Futuro no funcionan. Tampoco es eficaz su política de seguridad. Sucede todo lo contrario, familias completas dejan sus lugares de origen por la violencia y la inseguridad para irse a la frontera y buscar asilo en Estados Unidos.

Por otra parte, la frontera México-Estados Unidos actualmente atrae a personas de más de cien diferentes nacionalidades, y normalmente cuando hay conflictos internacionales en diferentes partes del mundo, se sabe que más personas buscarán llegar a esta frontera, como es el caso de los palestinos, ucranianos e israelíes debido a los conflictos que existen en sus lugares de origen. Este es un gran reto para el sistema de asilo estadounidense que debe resolverlo. Sin duda, el sistema de asilo en Estados Unidos no funciona y en el Congreso no se ponen de acuerdo para tener una reforma y otra política. El gobierno de Biden ha tratado de hacer algunos arreglos, pero, en realidad, se limitan a tratar de instrumentar la petición de asilo antes de que salgan de sus países en lugar de hacerlo en la frontera, y, por otra parte, en tratar de disuadirlos de no salir de sus lugares de origen. Además, al tratar el tema como parte de la agenda de seguridad nacional y al militarizar la frontera, no resuelven el problema y, por el contrario, lo profundizan. Biden también ha establecido acuerdos bilaterales desde la reunión de la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas de 2023, con varios países de la región con el fin de externalizar el control migratorio fronterizo con cada país y escuchar lo que les interesa y les preocupa a estos países. A partir del noviembre de 2024, estos acuerdos se mantendrán independientemente de quién gane la presidencia en Estados Unidos. Ante el cambio de

gobierno continuarán tanto la política de Donald Trump como la de Biden: contención fronteriza y externalización de la frontera.

Dado que, en lo que resta del sexenio, la narrativa y las decisiones del presidente López Obrador no van a cambiar y se continuará con la inercia pasiva ejercida hasta la fecha en materia migratoria, la nueva presidencia mexicana deberá buscar la forma de incrementar los márgenes de negociación bilateral para el manejo del fenómeno migratorio.

Propuestas para el próximo gobierno

México cuenta con el personal y la experiencia necesaria para replantear un programa migratorio con todos sus aspectos. Para poder construir una agenda con visión de mediano y largo plazo en materia migratoria se requiere al menos lo siguiente:

1. Aclarar y exponer los intereses mexicanos ante los actores estadounidenses correspondientes.
2. Precisar y comprender qué acciones les corresponden a las agencias responsables del tema de migración, como el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Gobernación, la de Relaciones Exteriores y la COMAR. Urge una conexión interinstitucional, y podría ser con la instauración de un gabinete de política exterior.
3. Contar con un arreglo institucional para saber quiénes son las agencias involucradas de las diferentes secretarías de Estado, para atacar los diferentes aspectos migratorios y reconocer a las contrapartes estadounidenses tanto en el ámbito local como en el federal. Restaurar el diálogo y negociación con ellos.
4. Entender en México el cambio de los flujos migratorios. Cada vez hay un mayor flujo de refugiados y no de migrantes económicos. El tratamiento para cada uno es distinto.
5. Buscar reducir la externalización de los procesos migratorios, ya que ocasionarán problemas jurídicos a futuro y reducirán los márgenes de maniobra del gobierno mexicano.
6. Buscar un acercamiento con las comunidades mexicanas en Estados Unidos, aceptando y respetando que la nación transterritorial existe y que al menos hay 30 millones de mexicanos en Estados Unidos que no solo mandan remesas, sino que tienen vínculos familiares e intereses específicos en sus localidades de origen.
7. Cambiar la narrativa y caminar hacia el tema de movilidad humana y movilidad laboral, y no solo hablar de lo migratorio en el esquema de la política de seguridad nacional estadounidense.
8. Urge una movilidad laboral regulada en la que los trabajadores mantengan su residencia en su país de origen, pero que, a la vez, tengan la posibilidad de ir y venir para poder aprovechar la oportunidad de la relocalización cercana (*nearshoring*). La Secretaría de Economía, la del Trabajo además de la de Relaciones Exteriores deben de construir una estrategia en este sentido.
9. Negociar con Estados Unidos recursos sustanciales. México no ha recibido la ayuda de cooperación para manejar y contener el flujo de migrantes, ni para procesar todos los casos de solicitudes de asilo.
10. Negociar la forma de terminar con la imposición de haber aceptado que Estados Unidos regrese a los migrantes a México una vez que ya entraron a territorio estadounidense.

El *nearshoring*: ¿un momento de inflexión en la industrialización de México?

Francisco Suárez Dávila

La relación económica con Estados Unidos atraviesa, en general, por un buen momento, lo que en parte explica el repunte en el crecimiento económico de México en 2023 y previsiblemente en 2024, que se sustenta en cifras récord en exportaciones, remesas e inversión extranjera directa. Esta última ya apunta hacia las ventajas iniciales de la relocalización cercana (*nearshoring*): la inversión en la industria de la construcción, orientada a parques industriales y a proyectos industriales en el norte del país.

Puede ser un “punto de inflexión” en la industrialización y en la consolidación de otro “Mexican Moment”. Sin duda puede ser una oportunidad, pero no se dará solo por una tendencia inercial. Para ello tienen que darse ciertas condiciones, y el gobierno mexicano debe adoptar políticas que hasta el momento no ha adoptado. Hay ya países, sobre todo asiáticos, como Vietnam, o el propio Estados Unidos, que ya la están aprovechando más rápidamente mediante acciones concretas.

Políticas y condiciones necesarias

- 1 En México, los gobiernos federales, estatales y municipales, tienen que actuar sobre el entorno, eliminando obstáculos y creando condiciones favorables. Fortalecer el Estado de derecho y las instituciones básicas. Fue lamentable el espectáculo de ingobernabilidad y fragilidad en Nuevo León, uno de los Estados que deben ser los más favorecidos. Debe atacarse a fondo el problema de la inseguridad para que el crimen organizado, que penetra crecientemente las actividades económicas, no tome el *nearshoring* como nuevo botín, mediante la extorsión.
- 2 Debe actuarse ya para eliminar evidentes “cuellos de botella” en provisión de energías limpias, no contaminantes y escasez de agua; invertir para eliminar crecientes limitaciones y obstáculos en una infraestructura ya saturada en caminos, puentes y puertos. Resolver el agobiante y explosivo tema de la migración, que incide sobre la estabilidad de toda la zona fronteriza. Se debe actuar en la formación de mano de obra calificada, que la relocalización demandará en sectores de vanguardia.
- 3 La relocalización no se dará cabalmente por la acción de las “fuerzas del mercado”, dejadas a sí misma. Se requiere configurar una política industrial moderna, no solo por medio de la Secretaría de Economía, sino con la coordinación intersecretarial, con otras secretarías relevantes: Hacienda, Infraestructura, Comunicaciones y Transporte, Gobernación. ¡No, por favor, involucrar más al Ejército! La política industrial requiere identificar los sectores y las regiones más importantes, idóneas para esta relocalización. Puede requerirse el diseño de algunos incentivos fiscales, bien definidos, condicionados y temporales, por ejemplo, mediante el impuesto sobre la renta, el predial, las deducciones de gasto en ciencia y tecnología, y la capacitación. También apoyar a empresas específicas que tengan un carácter estratégico.
- 4 La política industrial debe ir acompañada de una política regional. Uno de los riesgos del *nearshoring* es concentrar los beneficios solo en algunas regiones del país, particularmente

en el norte, que ya se beneficiaron del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Agravar la seria desigualdad regional. Las políticas industrial y regional deben favorecer a las regiones del sur-sureste con lo mencionado: infraestructura, educación y capacitación laboral, energía, comunicación, y disponibilidad de interconexión digital.

- 5 Estas políticas deben sustentarse en una política explícita de financiamiento, que sustente las políticas industrial y regional. Esto requiere “despertar” y revigorizar la “adormilada” banca de fomento, particularmente Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. La banca comercial privada, que vive en una muy rentable “zona de confort”, aprovechando altos márgenes en el crédito al consumo y generando enormes utilidades, debe sujetarse a lineamientos generales de política para asignar recursos a esta relocalización, incluyendo inversión en proyectos fundamentales.
- 6 Un punto importante es que la relocalización debe ser su acicate para transformar la naturaleza cualitativa del T-MEC. Hacerlo más que un tratado de libre comercio, incorporando las dimensiones de cooperación laboral para eliminar evidentes “cuellos de botella”, cooperación educativa y tecnológica, y fortalecer la infraestructura de comunicación, particularmente la fronteriza. Esencialmente, debería configurarse una “política industrial y tecnológica” de carácter regional para Norteamérica. La relocalización puede ser un incentivo para una mayor dinámica de “integración” norteamericana. Pueden adoptarse políticas, siguiendo el ejemplo de la Unión Europea, para promover una mayor “convergencia de ingresos regional”, usando para ello fondos complementarios. Este puede ser un mecanismo eficaz y benéfico para reducir la migración de las zonas más atrasadas, no por vía de la represión. El Banco de Desarrollo de América del Norte puede ser un instrumento funcional para apoyar la relocalización, lo cual le daría nueva vida y contenido.

Ya circulan cifras “alegres”: 10 000 millones de dólares en nuevos proyectos, un impacto de 3% adicional en crecimiento de la economía. Hay que advertir que sin políticas activas de fomento y remoción de obstáculos, pueden repetirse experiencias que en el pasado han defraudado. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) nos convirtió en una gigantesca maquiladora, como apuntaron en Jaime Ros y Juan Carlos Moreno-Brid en el gran estudio “Export-led growth with no growth” (modelo de crecimiento, sustentado en las exportaciones, que no genera crecimiento) o el auge actual de las inversiones, incluyendo en los proyectos emblemáticos, con alto contenido importado, que no generan efectos multiplicadores en la producción y el empleo local y, por ende, el crecimiento.

En cambio, mediante estas políticas, para crear condiciones, remover obstáculos y “cuellos de botella” y, con políticas activas de promoción y de fomento, con políticas industriales y regionales, de educación y tecnología, y de financiamiento, es que se puede hacer realidad que haya fuertes corrientes de inversión financiera y física con efectos multiplicadores; que aumente la participación de la industria en la economía, incorporando mayor valor agregado con tecnología y contenido local. Es decir, que aproveche, no solo la mano de obra de bajos salarios, sino la tecnología avanzada. ¡Promover que las cadenas productivas tengan “encadenamientos” “hacia afuera”, pero también “hacia adentro”! Esto sí permitirá un crecimiento de la economía a otro nivel histórico, no el mediocre secular de 2%, sino de 5% a 6%, como en la etapa de las décadas de 1940-1970 de industrialización acelerada por sustitución de importaciones, y cómo lo están logrando particularmente los países asiáticos.

Esto requiere no solo de buenas intenciones, sino de políticas articuladas eficaces de largo plazo con visión estratégica. Este gobierno ya perdió “el carro”, no tiene la capacidad técnica ni

operativa para lograrlo, como lo ha demostrado. Esperamos que el nuevo gobierno, de cualquier signo que sea, sí tenga la capacidad de actuar y usar la relocalización para lograr una Revolución Industrial “4.0” en la nueva era digital en el siglo XXI.

-0-

Problemas a resolver para aprovechar el momento económico

Antonio Ortiz-Mena⁵

Dos hechos marcarán el devenir de las relaciones económicas de México en 2024: las elecciones presidenciales en México y Estados Unidos, y el creciente nacionalismo que ha acompañado a la turbulencia geopolítica mundial.

México y Estados Unidos: vecinos próximos y distantes

Sin duda, 2024 será atípico: solo cada 12 años coinciden las elecciones presidenciales en México y Estados Unidos. Dado que es nuestro principal socio comercial (y que desde 2023 somos, a su vez, el principal socio de Estados Unidos, en parte como resultado de las fricciones de ese país con China), las elecciones serán de mayor trascendencia que la última ocasión que coincidieron.⁶

México tiene una enorme ventaja por su vecindad con Estados Unidos, y el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) brinda certidumbre a los flujos de comercio e inversión. Sin embargo, el T-MEC no es suficiente para contraponerse a tentaciones nacionalistas de los países de Norteamérica.

Hay fricciones comerciales que no se han resuelto, entre las que destacan acciones de México que contravienen sus compromisos energéticos en el T-MEC, consultas en materia de organismos genéticamente modificados, y el incumplimiento de Estados Unidos en torno al informe de un panel del T-MEC sobre reglas de origen de la industria automotriz. Por su parte, Canadá y Estados Unidos enfrentan una disputa en materia de impuestos a servicios digitales,⁷ y Canadá, a su vez, tendrá elecciones en 2025, lo que promete politizar aún más la disputa.

El problema no es que se presenten fricciones comerciales, sino que dilaten en resolverse. Mientras que la mayoría de los más de doce casos laborales que se presentaron en 2023 se resolvieron de manera expedita, no es así en el caso de otros temas. La no resolución genera incertidumbre para los inversionistas y un aumento de las probabilidades de que la evaluación del T-MEC, prevista para 2026, acumule demasiados pasivos y genere un álgido debate que dificulte una mayor integración regional.

⁵ Las opiniones expresadas por el autor son personales.

⁶ <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2023/08/08/mexico-se-convierte-en-el-principal-socio-comercial-de-eu-supera-a-china-y-canada/>

⁷ <https://www.brookings.edu/articles/usmca-trade-tracker/#/disputes>

México también debe estar preparado para un escenario de victoria de Donald Trump en las elecciones de noviembre en Estados Unidos. Bajo ese escenario, es probable que deje de operar el Diálogo Económico de Alto Nivel México-Estados Unidos, el cual ha sido importante durante el gobierno de Joseph R. Biden para gestionar temas de la agenda económica bilateral que van más allá del T-MEC.⁸

Asimismo, la migración indocumentada y el tráfico de fentanilo han generado tensiones en la relación e impedido el flujo de bienes de sur a norte, a pesar de que desde la pandemia de covid-19 ambos países se comprometieron a tener cadenas de valor más resilientes.⁹ En febrero de 2023, las autoridades de Canadá, Estados Unidos y México anunciaron nuevas acciones para tener cadenas de valor más resilientes, pero en diciembre, el gobierno estadounidense cerró el cruce Piedras Negras-Eagle Pass, lo que generó contratiempos a importantes exportadores mexicanos.¹⁰

Lo que es seguro es que continuarán los picos de flujos migratorios indocumentados y podrían darse emergencias de salud pública o desastres naturales que afecten los flujos comerciales. México tiene la imperiosa necesidad de lograr atemperar los impulsos proteccionistas de Estados Unidos —fundamentados o no—, mantener las fricciones bilaterales segmentadas por tema —en gran medida mediante el refuerzo de la institucionalidad de la relación— y asegurarse de que tanto nuestro país como nuestro vecino del norte cumplan con sus compromisos del T-MEC. Esto será difícil con un gobierno como el de Biden, y mucho más bajo un nuevo mandato de Trump, pero nuestra interdependencia económica con Estados Unidos nos obligará a encontrar soluciones.

Nacionalismo y turbulencia geopolítica

El nacionalismo económico va en ascenso desde años recientes,¹¹ y la turbulencia geopolítica, marcada en 2023 por la invasión rusa a Ucrania y la guerra de Israel contra Hamás, probablemente no menguará. Esto puede impulsar aún más al proteccionismo y el nacionalismo económico.

México puede aprovechar este entorno como destino seguro para el comercio y la inversión, no solo para los socios del T-MEC, sino también para países de otras regiones. Destacaría aquí la oportunidad de fortalecer los nexos con la Unión Europea, cuyo acuerdo se modernizó desde 2018, por lo que a estas alturas es probable que el gobierno de López Obrador haya perdido la oportunidad de lograr su ratificación. El costo de oportunidad es enorme en cuanto a atracción de inversión y acceso a su mercado, que se torna cada mes más proteccionista, por ejemplo, con nuevas normas relacionadas con la huella de carbono.¹²

⁸ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2023/september/fact-sheet-2023-us-mexico-high-level-economic-dialogue>

⁹ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/february/statement-ambassador-katherine-tai-usmca-free-trade-commission-decision-north-american>

¹⁰ <https://www.epbusinessjournal.com/2023/12/migrant-surge-at-u-s-mexico-border-causes-cbtps-temporary-closure-of-eagle-pass-and-el-paso-texas-railroad-bridges/>

¹¹ <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/rise-economic-nationalism-threatens-global-cooperation>

¹² https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2023/06/22/how-the-rise-of-green-protectionism-penalizes-poor-countries_6034961_19.html

El Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) tiene también un gran potencial no aprovechado. Algo novedoso fue el ingreso del Reino Unido, en 2023, y se espera que los países miembros lo ratifiquen en 2024. Se puede aprovechar este año para reforzar los nexos de inversión y el comercio con ese país.

¿La mejor política exterior es la interior?

Sostengo que la mejor política exterior es una buena política exterior, y si en dichos andamos, que una política exterior pobre es una pobre política exterior. Como lo señala Jorge A. Schiavon en su ensayo en este reporte,¹³ el presupuesto asignado a las actividades internacionales de México ha sido magro e insuficiente. Para atraer inversión y asegurar el acceso de nuestras exportaciones a mercados cada vez más protegidos se requiere de funcionarios en el exterior que estén debidamente capacitados y cuenten con las herramientas para promover los intereses económicos de nuestro país.

Ciertamente, también se requiere una coordinación entre política interior y exterior. Esto es particularmente relevante en cuanto a la oportunidad de la relocalización cercana (*nearshoring*) de nuestro país. Ya abordé el tema en estas páginas junto con Diego Marroquín;¹⁴ aquí comento uno de los argumentos centrales. Por mucho que las Secretarías de Economía o de Relaciones Exteriores promuevan a nuestro país, si no resolvemos el tema energía seguiremos sin recibir los montos de inversión que de otra manera llegarían a nuestro país. La vecindad con Estados Unidos y la amplia red de tratados comerciales no son contrapeso suficiente para la falta de energía limpia, confiable y a precios competitivos. Este es el talón de Aquiles de nuestra capacidad de atracción de inversión y aumento de producción para la exportación, más que el crimen organizado, más que el débil Estado de derecho, más que la inadecuada infraestructura. Los anteriores factores aumentan el costo de hacer negocios en México; la falta de energía impide la realización de los negocios.

Los retos y las oportunidades para las relaciones económicas con el exterior durante 2024 están claros; quien gane la elección presidencial, junto con el empresariado y la sociedad civil, deberemos estar a la altura de los mismos.

-0-

¹³ Véase el artículo escrito por Jorge A. Schiavon para este documento, pp. 59.

¹⁴ https://www.linkedin.com/posts/dentons-global-advisors_doscientos-a%C3%B1os-de-relaciones-diplom%C3%A1ticas-activity-7137780154172366849-Dcz4/?utm_source=share&utm_medium=member_ios

México y Estados Unidos: visiones distintas en materia energética

Isidro Morales

México y Estados Unidos han seguido modelos de política energética muy distintos, desde prácticamente la segunda posguerra hasta la fecha. Tradicionalmente, Estados Unidos ha permitido la propiedad privada en la explotación de los recursos de su subsuelo, y ha utilizado incentivos fiscales y de mercado (aunque acotados y dirigidos bajo criterios de seguridad energética) para desarrollar una oferta interna y diversificada de energía. Asimismo, ha enarbolado toda una diplomacia energética con el fin de asegurarse el suministro confiable de sus importaciones de crudo, en el que tanto México como Canadá han fungido tradicionalmente como socios estratégicos. Por su parte, México ha seguido un modelo soberano en la propiedad de los recursos del subsuelo, combinado, sobre todo a partir de 1960, con uno de monopolio de Estado bajo dos empresas públicas: Petróleo Mexicanos (PEMEX), para el desarrollo de todas las cadenas de valor en hidrocarburos, y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), para el desarrollo de la industria eléctrica.

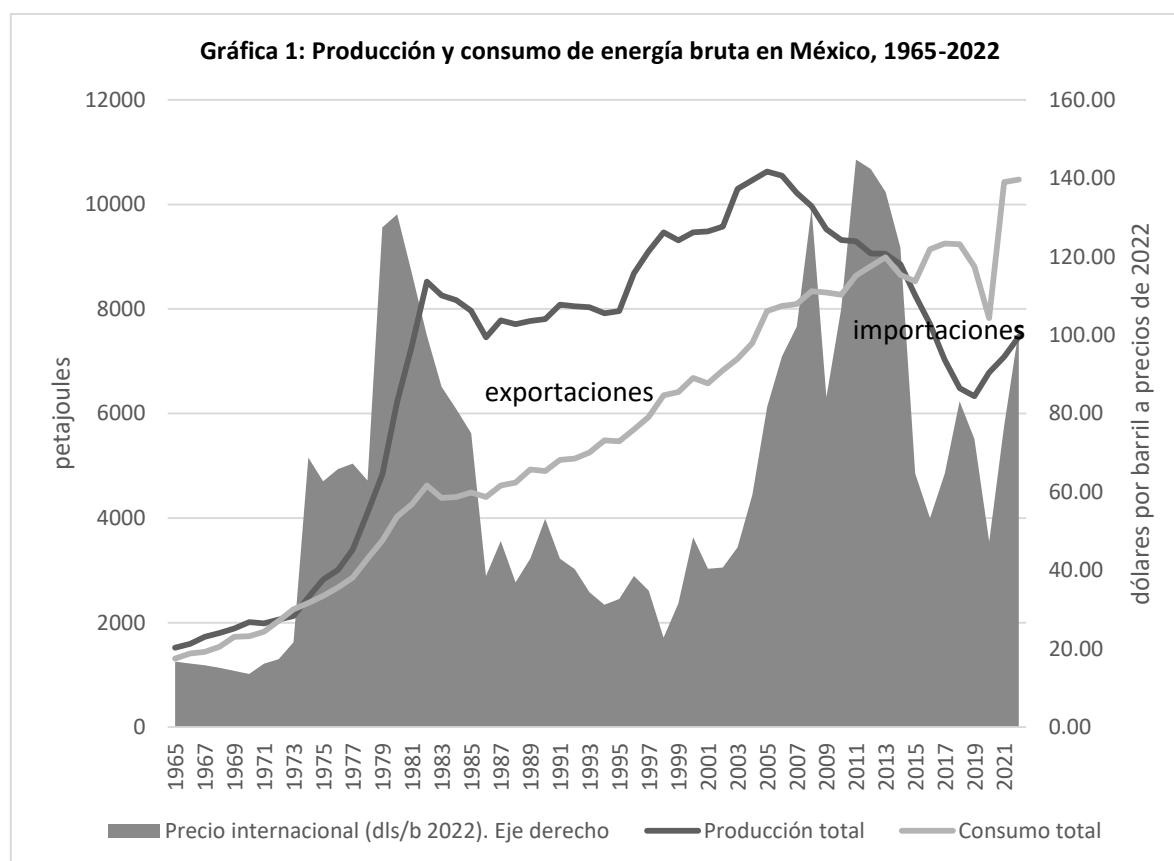
A pesar de las diferencias substanciales entre los modelos seguidos por los dos países, el desarrollo de sus respectivas industrias ha sido, por lo general, compatible con sus intereses de política exterior y con lo que espera obtener el uno del otro de la relación bilateral. Sin embargo, a medida que la producción de petróleo y de gas de esquisto estadounidense empezó a tener un crecimiento vertiginoso, la relación estratégica entre ambos países se invirtió: Estados Unidos se convirtió en un exportador neto de energía y, a la vez, en un proveedor estratégico de gas natural y petrolíferos a México. Por su parte, en 2013, México realizó una reforma energética de gran envergadura, mediante la cual suprimió el régimen de monopolio estatal y abrió a la inversión privada, nacional y extranjera, todas las cadenas de valor de la industria. Sin renunciar a la soberanía de los recursos del subsuelo por parte del Estado, esta reforma de mercado acercaba la industria energética mexicana al modelo estadounidense. Sin embargo, desde la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia, en diciembre de 2018, los intereses energéticos entre ambos países parecen no coincidir, a pesar de la necesidad que tiene México por capitalizar aún más su industria.

Aunque hasta ahora no se han revertido los cambios constitucionales realizados por la reforma de 2013, en la práctica, gran parte de la reglamentación secundaria se ha neutralizado y los órganos reguladores y operativos, que en principio obtuvieron independencia administrativa, han quedado subordinados a las preferencias del ejecutivo, como la Comisión Reguladora de Energía (CRE), el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENEGAS) y el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), órgano encargado de garantizar la rectoría del Estado sobre el transporte, la distribución y, por tanto, la confiabilidad del suministro eléctrico. La política energética del gobierno actual se ha empeñado en regresar a la autosuficiencia energética, mediante la retórica del rescate de la soberanía, bajo la tutela de PEMEX y la CFE.

Dicha autosuficiencia está aún lejos de lograrse, ya que hasta ahora PEMEX solo ha frenado la caída en la producción de petróleo y de gas, pero no la ha podido elevar, lo que ha mantenido el déficit en la balanza de petrolíferos y elevado las importaciones de gas, que en la actualidad representan más de 70% del consumo nacional. Esto ha hecho que México haya dejado de ser un país netamente exportador y se haya convertido en uno netamente importador, a diferencia de lo sucedido en Estados Unidos. La gráfica 1 muestra claramente esta tendencia, en una coyuntura en la

que los precios del crudo y del gas se han tornado nuevamente volátiles como resultado de choques geopolíticos.

Sin embargo, lo más controvertido durante el actual gobierno fue el intento del ejecutivo por promover una reforma constitucional que buscaba revertir los logros alcanzados con la reforma de 2013, al menos en materia de electricidad. La iniciativa, plagada de descalificaciones hacia las empresas privadas que han participado en el mercado eléctrico desde hace prácticamente 30 años, mandataba la renacionalización de la generación de electricidad, poniendo en un limbo constitucional a los generadores privados, pues daba una cuota de mercado (54%) a la CFE, a la par que suprimía o disminuía las atribuciones de los reguladores, como la CRE o el CENACE, entre otras medidas.



Fuente: [Sistema de Información Energética](#) de la Secretaría de Energía de México (SENER) y [Statistical Review of World Energy](#) del Energy Institute Statistical of World Energy, 72nd edition, 2023.

Una posición tan extrema precipitó la creación de un amplio bloque opositor a la reforma constitucional, que aglutinó desde empresarios nacionales e internacionales hasta partidos políticos de oposición, organizaciones no gubernamentales y opinión pública favorable a la descarbonización. Antes de que se sometiera a votación la reforma constitucional, empresas estadounidenses y mexicanas, así como el gobierno de Estados Unidos, manifestaron su preocupación por los costos políticos y económicos de aprobar la propuesta de López Obrador. La Secretaría de Energía estadounidense, Jennifer Granholm, visitó México en enero de 2022 para manifestar su preocupación

por las implicaciones de la reforma, advirtiendo de costosas disputas legales si las inversiones estadounidenses se veían afectadas. John Kerry, el Representante Especial para el Cambio Climático del presidente Joseph R. Biden, vino a México en varias ocasiones con el mismo propósito. Cartas de congresistas del Partido Demócrata y una declaración de la Representante Comercial de Estados Unidos, Katherine Tai, subrayaron las consecuencias negativas para la economía mexicana y para la descarbonización energética del país si se aprobaba la reforma constitucional.

Como era de esperarse, el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) no alcanzó una mayoría calificada para aprobar el proyecto de reforma constitucional, pero ese era finalmente su verdadero objetivo. Era una iniciativa que al propio López Obrador no le interesaba negociar con la oposición. Presionó por ella para polarizar aún más a la clase política, los inversionistas, las empresas y los actores involucrados y la sociedad en general. Al fin y al cabo, la solución la había dado unos días antes una opinión de la Suprema Corte de Justicia respecto de una controversia constitucional promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y los partidos de oposición, a una modificación hecha por el ejecutivo a la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) en marzo de 2021. Más que declarar constitucional la modificación a dicha Ley, la Corte desestimó la controversia sometida por la COFECE, lo que se convirtió en un verdadero golpe de magia que destensó la polarización a la que había llevado el debate sobre la reforma constitucional, e hizo posible que López Obrador no perdiera cara ante el rechazo tan anunciado de su propuesta de reforma constitucional. Con ello, además, se salvaban cuatro puntos de su propuesta original: i) preferencia de la CFE en el despacho eléctrico; ii) revisión, mas no supresión automática, de los contratos, sobre todo los de autoabasto; iii) ampliación de la cobertura de los Certificados de Energías Limpias (CEL), más no su supresión, para cubrir la generación hidroeléctrica de la CFE, y iv) la supresión de concesiones por parte del Estado para explotar el litio.

La opinión de la Corte evitó escalar las diferencias entre los funcionarios del gobierno estadounidense y el gobierno de López Obrador, pero no impidió que, en julio de 2022, Tai convocara a consultas entre los dos gobiernos, al que posteriormente se adhirió el de Canadá, con miras a someter a arbitraje en el marco del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) los cambios realizados a la LIE y otras medidas tomadas por el gobierno que han afectado las inversiones de su país y asegurado un trato preferencial a las empresas estatales. En efecto, si bien el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) excluyó deliberadamente el sector energético dentro de sus reglas y principios, su sucesor, el T-MEC, incluyó en su normatividad a toda la industria energética mexicana, tanto de fósiles como de electricidad. El Capítulo 14 del nuevo acuerdo, explícitamente establece que en las inversiones realizadas al amparo de contratos gubernamentales, o que participan en lo que denomina “sectores cubiertos”, sus representantes podrán activar también el mecanismo de resolución de controversias *Empresa vs. Estado* en caso de violación o menoscabo de sus derechos. En el Anexo de dicho Capítulo, se establece que los sectores cubiertos incluyen, entre otros, las industrias de petróleo, gas y electricidad, en todas sus cadenas, desde la exploración hasta la venta.

Ese mismo Capítulo protege también a las empresas privadas de medidas equivalentes a expropiación, es decir, cuyas inversiones no necesariamente tienen que pasar a manos del Estado para abrir un reclamo, sino que sufran menoscabo o pérdida de valor por modificaciones en la reglamentación pública. México perdió casos invocados bajo esta figura jurídica en el TLCAN, y hoy los inversionistas afectados en el sector eléctrico y de renovables pueden iniciar nuevos litigios bajo el T-MEC. Es importante subrayar que los reclamos podrían venir también de empresas de otros países que también han firmado o renovado acuerdos comerciales con México. Es el caso del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), firmado con once países del Pacífico

americano y asiático y en vigor desde finales de 2018, o los acuerdos bilaterales de inversiones que el país ha suscrito con varios países europeos.

Por otro lado, el Capítulo 22 del T-MEC, que reglamenta las actividades de las empresas públicas y los monopolios designados, prohíbe el trato discriminatorio de una empresa de Estado en sus relaciones comerciales con empresas provenientes de una de las partes. Si bien el Estado mexicano puede seguir apoyando a sus empresas públicas, independientemente de las condiciones financieras en que se encuentren, el mecanismo general de resolución de disputas del T-MEC podría ser activado en caso de que una empresa estatal recurra a prácticas desleales de competencia como producto de dichas ayudas no comerciales.

Por consiguiente, las modificaciones a la LIE y las preferencias que el gobierno actual ha dado a sus empresas públicas frente a las privadas, que se han prolongado hasta el presente mediante decretos que pretenden regular las importaciones de petrolíferos, podrían terminar en multas (que especialistas han calculado en 30 000 millones de dólares) o sanciones comerciales, ya sea en el ramo energético o incluso en el automotriz. La fase de consultas inició el 20 agosto de 2022 y se ha prolongado hasta el presente, a pesar de que Tai y el Embajador estadounidense en México, Ken Salazar, han reiterado la probabilidad de convocar a un panel arbitral para dirimir la controversia. A más de un año de haberse iniciado las consultas, todo parece indicar que Tai le ha dado más espacio a la agenda política de la relación bilateral que a la estrictamente comercial, dando preferencia a las preocupaciones respectivas de la Casa Blanca y de los Departamentos de Estado y de Justicia, en temas candentes como la migración, el tráfico de fentanilo, la seguridad pública y la gobernabilidad de México. Por otra parte, el hecho de que las empresas estadounidenses y canadienses afectadas no hayan apelado a un panel arbitral en el marco del Capítulo 14, sugiere también la cautela con la que se han adaptado al clima de incertidumbre que afecta a las inversiones en el país. El caso de la empresa española Iberdrola, que proveía hasta 16% del fluido eléctrico nacional, ha sido emblemático.

Acusada a principios del sexenio de corrupción y de haberse beneficiado indebidamente de las reformas realizadas por administraciones anteriores, en 2023, el gobierno federal le terminó comprando a Iberdrola trece plantas, la mayoría de ellas termoeléctricas, con un valor de 6000 millones de dólares. La compra se hizo mediante un acuerdo que se anunció favorable para ambas partes, ya que la empresa logró mantener sus plantas de renovables que operan en el país y el gobierno logró que la CFE obtuviera 54% de la producción eléctrica nacional gracias a las plantas adquiridas. Iberdrola pudo haber demandado al gobierno mexicano por las medidas tomadas en su contra, ya que España y México cuentan con un acuerdo bilateral de protección de inversiones, similar al que existe en el T-MEC. Sin embargo, la empresa prefirió absorber los golpes y negociar, de manera directa o indirecta, un arreglo con el actual gobierno.

Es probable, por consiguiente, que otras empresas prefieran seguir los pasos andados por la empresa española que a iniciar un arbitraje directo en contra del gobierno mexicano. La experiencia muestra que dichos procesos arbitrales son, por lo general, largos y con beneficios difíciles de calcular. Como sea, es probable que en 2024 las presiones para definir mejor el rumbo energético del país se incrementen, más por razones políticas que económicas. Ambos países renovarán en 2024 la silla presidencial y sus respectivos congresos. Es muy probable que tanto demócratas como republicanos hagan de la desavenencia energética existente entre los dos países un tema de campaña, más para obtener votos que para alinear el rumbo. En ese contexto, Biden podría dar luz verde a Tai para iniciar un panel contra el gobierno mexicano, a sabiendas que el laudo final vendrá después de las elecciones mexicanas, que tendrán lugar el 2 de junio. Biden capitalizaría este movimiento como una manera de

manifestar, ante propios y extraños, que está dispuesto a respaldar a las empresas de su país que operan en México, a la par de mostrar congruencia con su agenda verde.

Dado que lo más probable es que el laudo arbitral sea adverso para México (sugiriendo modificar todas las regulaciones que son incompatibles con lo pactado en el T-MEC), la decisión final de respetar o no la decisión de los árbitros se la dejará a su sucesora. En el caso de que Claudia Sheinbaum llegue a la silla presidencial el 1 de octubre de 2024, será una de sus primeras pruebas de fuego para mostrar si continúa con la política energética de su antecesor o si se decide a tomar un camino más pragmático que le permita articular una nueva política energética más afín a la agenda demócrata. Empero, si los republicanos regresan con fuerza al Capitolio y a la Casa Blanca, lo más probable es que Sheinbaum continúe con una estrategia muy similar a la seguida por López Obrador, aunque se verá obligada a atraer, de alguna manera, inversión privada para apuntalar al sector energético en su totalidad.

En caso de que Xóchitl Gálvez llegue a la presidencia, probablemente revertirá las incertidumbres que penden sobre el sector energético del país, realizando los ajustes legales y reglamentarios, con el fin de buscar el mayor apoyo posible de los demócratas. En caso de que los republicanos vuelvan a tomar el timón, reacomodará su política energética tomando en cuenta las urgencias de la relocalización cercana, que sin duda cobrará aún mayor fuerza, ya que los diferendos con China escalarán.

Capítulo II

La relación con Latinoamérica: desafíos para la política exterior en una región dividida

La fragmentación política de Latinoamérica

Guadalupe González González

En la última década, Latinoamérica ha venido transitando por un proceso de fragmentación y desarticulación que inició con el cierre del ciclo de crecimiento de las materias primas y que alcanzó su momento más álgido en 2019, cuando la región se polarizó frente a las crisis políticas en Venezuela y Bolivia, los gobiernos se ensimismaron por la ola de protestas sociales, Brasil se distanció de los foros regionales bajo el mandato de Jair Bolsonaro, y otros países abandonaron los mecanismos del regionalismo posliberal, en particular la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), por consideraciones ideológicas.

Actualmente, el síntoma más elocuente del estado de desintegración latinoamericana, en comparación con otras regiones del Sur global, es la continua debilidad del comercio intrarregional y su fuerte caída tras la pandemia de covid-19. Pero no es el único. El caleidoscopio de posiciones latinoamericanas frente a la guerra en Ucrania y al conflicto entre Israel y Hamás en Gaza, es muy revelador, pues muestra que la desarticulación parece haberse normalizado como práctica diplomática en la región. Esto ocurre no solo en situaciones inesperadas como estas, sino incluso frente a eventos previsibles, como la Cumbre de las Américas, en 2022, y la reactivación de la Cumbre Unión Europea-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en 2023, después de 8 años inoperante. En ambas citas, América Latina llegó sin haber definido una agenda mínima común ni propuestas propias de alcance regional.

Al cierre de 2023, también han quedado atrás las expectativas de que el giro hacia la izquierda en Argentina, Bolivia, Brasil Chile, Colombia, Honduras, México y Perú genere un impulso sostenido al regionalismo similar al de la primera marea rosa. Si bien ha habido avances, como el rescate de la CELAC bajo las presidencias *pro tempore* de México y Argentina, y, más recientemente, el relanzamiento del bloque de cooperación socioambiental amazónico y los aún infructuosos esfuerzos de reconstrucción de la Unasur por parte de Brasil, otros espacios de coordinación y de integración regional, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Alianza del Pacífico y la Organización de los Estados Americanos (OEA), se encuentran estancados por tensiones diplomáticas y discrepancias políticas entre sus miembros activos. La principal diferencia es que las actuales izquierdas en el poder son sumamente heterogéneas, con visiones muy distintas sobre democracia, derechos humanos, medio ambiente e inserción internacional, y, a menudo, son gobiernos sin mayorías legislativas en contextos de polarización política y fragmentación partidista. En realidad, el panorama político latinoamericano se ha tornado más heterogéneo y volátil ante la marcada tendencia hacia el voto de castigo contra los oficialismos que llevó a que la oposición ganara en diecisiete de las diecinueve elecciones presidenciales celebradas entre 2019 y 2023, dando lugar a alternancias pendulares en el poder en ausencia de hegemonías políticas fuertes y convergentes. Una década de estancamiento económico y déficits sociales agravados por la pandemia han sido caldo de cultivo para el desencanto ciudadano con los partidos y las élites políticas tradicionales.

Así pues, Latinoamérica llega a 2024 con grandes dificultades para concertar posiciones ante la multiplicidad de choques externos que se avizoran de prolongarse las guerras en Europa y el Medio

Oriente, o de agravarse las tensiones geopolíticas entre China y Estados Unidos al calor del proceso electoral estadounidense. El actual déficit de acción colectiva resulta paradójico en tanto ocurre en un momento en el que América Latina gana importancia estratégica como región clave para la transición energética y la seguridad alimentaria mundial por su riqueza en recursos energéticos renovables y fósiles, minerales raros y biodiversidad, al mismo tiempo que es una de las regiones más afectadas y vulnerables por el cambio climático en el mundo. Una posición dual que, ante la urgencia ambiental y alimentaria, le permitiría negociar en colectivo mejores condiciones de inserción internacional, financiamiento y tecnología, en medio de la fuerte rivalidad sino-estadounidense, la desglobalización, el proteccionismo económico, la transición digital y la relocalización de cadenas productivas.

Con estos antecedentes, 2024 se perfila como un año sumamente complejo y preocupante para Latinoamérica y, en muchos sentidos, potencialmente crítico. En lo económico, el Fondo Monetario Internacional espera que la región mantenga una tendencia de bajo crecimiento con la tasa más baja (2.2%) del mundo en desarrollo, donde el dinamismo se concentrará en Asia (5.1%) y África Subsahariana (4.2%). De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, todas las subregiones crecerán menos que en 2023, aunque Sudamérica será la de menor crecimiento (1.4%) en comparación con el Caribe (2.6%) y Centroamérica y México (2.7%). Al crecimiento anémico de la economía se suma el escaso margen de maniobra fiscal (por el alto nivel de deuda) que tienen muchos gobiernos para responder a la fuerte demanda social de servicios públicos en educación, pensiones, salud, transporte, seguridad y vivienda, así como remontar los efectos regresivos de la pandemia en pobreza, inseguridad alimentaria y precariedad laboral. En lo ambiental, se prevé un año difícil por los eventos climáticos extremos del fenómeno de El Niño.

El panorama político está plagado de interrogantes e incertidumbres. Además de Estados Unidos, habrá elecciones presidenciales y generales en seis países latinoamericanos (El Salvador, Panamá, República Dominicana, México, Uruguay y Venezuela), unas más competidas, democráticas y libres que otras, cuyos resultados reconfigurarán el mapa político regional y podrían dar lugar a cuestionamientos y problemas de reconocimiento internacional. El caso más incierto es el de Venezuela, donde todo está por definirse, incluida la fecha de los comicios, en un endeble proceso de negociación con acompañamiento internacional entre el régimen de Nicolás Maduro y la opositora Plataforma Unida para establecer un mínimo de condiciones de libertad, equidad y confianza en la contienda electoral. Habrá elecciones subnacionales en República Dominicana, Costa Rica, Chile y Brasil, que serán una suerte de referendos de medio término para los presidentes en turno.

Otros tres países estarán marcados por el inicio de nuevos gobiernos sin mayorías parlamentarias, y cuyo desempeño es de pronóstico reservado por la gravedad de la crisis económica que enfrentan (Javier Milei en Argentina), lo corto de su mandato en medio de una ola de inseguridad sin precedentes (Daniel Noboa en Ecuador) o el acoso judicial constante por parte de grupos antidemocráticos que buscan obstaculizar su viabilidad y capacidad gubernamental (Bernardo Arévalo en Guatemala). En el mundo andino no se ve salida a la frágil situación política en Perú con niveles récord de desaprobación del ejecutivo (85%) y el Congreso (95%), y el creciente aislamiento internacional, en tanto que en Bolivia se ahonda la fractura dentro del partido en el gobierno. En el Caribe, Haití se encuentra en una espiral de caos, éxodo e inseguridad, mientras que Cuba anuncia el mayor ajuste económico en décadas. En Centroamérica, la deriva autoritaria se atrinchera en

Nicaragua tras la salida oficial de la OEA, y con la reelección inconstitucional de Nayib Bukele en El Salvador.

En el tablero geopolítico, se avecinan nubarrones a la condición tan preciada de Latinoamérica como zona de paz sin guerras interestatales y con una larga trayectoria en la resolución pacífica de disputas territoriales. El referendo venezolano de diciembre de 2023, refrendando el reclamo y la eventual anexión del Esequibo, una zona extensa y rica en yacimientos de petróleo, gas natural y uranio que representa más de la mitad de la superficie de Guyana, abre la puerta a un eventual escalamiento de este añejo conflicto territorial entre ambos países, lo que tendría repercusiones en todo el continente. Si bien la intermediación del presidente brasileño Luis Inácio Lula da Silva, a través de la CELAC, ha contenido temporalmente la tensión al cierre de 2023, la amenaza sigue latente con demostraciones de apoyo militar a Guyana por parte del Reino Unido y del Comando Sur.

La principal amenaza a la seguridad regional es la extensión de las redes del crimen organizado transnacional en muchos países latinoamericanos con su halo de corrupción, violencia, tráfico de armas y militarización. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, en 2022, un tercio de los homicidios en el mundo se cometieron en América Latina y el Caribe, y ocho de los diez países con las tasas más altas de homicidios a nivel mundial eran caribeños, centroamericanos o andinos. En 2024, el foco de preocupación será Ecuador, donde la espiral de violencia criminal con vínculos transnacionales, incluso en México, estaría dando lugar a respuestas militarizadas de mano dura para contener la situación. La suma de todas estas tendencias hace previsible que en 2024 continúen creciendo los flujos de migrantes forzados, refugiados y desplazados internos, tras un año en el que se alcanzaron cifras récord. Sin duda, la escala y la diversidad sin precedentes de la población en movimiento que necesita atención y protección, será uno de los mayores desafíos en la región.

-0-

Estrategias para las posiciones de México hacia la región

Guadalupe González González

En este 2024 tan turbulento como incierto, el mayor desafío para la política exterior de México en América Latina y el Caribe será mantener un nivel de atención constructiva y constante hacia la región, subsumido en los imponderables de una relación con Estados Unidos fuertemente politizada, en un año en el que las elecciones presidenciales de ambos países volverán a coincidir, como ocurre cada 12 años. Dado que la atención estará puesta en su vecino del Norte, México deberá evitar caer en una política eminentemente reactiva, inercial o politizada frente a la volátil situación latinoamericana o en el manejo cortoplacista de posibles escenarios de cambio político, crisis institucional, violación de derechos humanos, situaciones humanitarias apremiantes o tensiones diplomáticas bilaterales y multilaterales. Es probable que, al calor de la competencia electoral interna, los múltiples vasos comunicantes entre las corrientes ideológicas y los adversarios políticos de México con sus

contrapartes en Latinoamérica provoquen desencuentros, conflictos y tensiones diplomáticas, o politicen la conducción de algunas relaciones bilaterales, de los posibles casos de asilo y de decisiones polémicas en la Organización de los Estados Americanos (OEA) o en el sistema interamericano de derechos humanos.

Aun cuando la actual canciller Alicia Bárcena tiene una larga experiencia y conocimiento sobre los problemas de Latinoamérica, además de redes y contactos para una buena interlocución con los países de la región, la realidad es que hoy México no cuenta con suficientes cuadros profesionales y expertos latinoamericanistas en puestos clave para una toma de decisiones informada, con análisis puntual, visión estratégica y capacidad de gestión diplomática o de promoción económica. Un dato que ilustra este punto es que únicamente siete de las veinticuatro embajadas mexicanas en América Latina y el Caribe están a cargo de diplomáticos de carrera (Bolivia, Cuba, Guyana, Haití, Jamaica, Paraguay y Santa Lucía), y ninguna de ellas está en Centroamérica o en alguno de los países de mayor peso regional. Las carencias de personal especializado y de recursos no abonan a una pronta y adecuada gestión político-diplomática de posibles crisis de gobernabilidad, asilo y refugio, reducen las capacidades para mediar en conflictos y dificultan poder aprovechar las oportunidades económicas y de cooperación a nivel bilateral y regional del actual proceso de relocalización productiva mundial.

Las migraciones y los derechos humanos serán otro tema clave tras un año récord de desplazamiento y de migración forzada en la región. Es muy probable que el reforzamiento del papel de México como muro de contención de la migración, pactado con Estados Unidos, afecte negativamente sus relaciones con Latinoamérica, en particular, pero, por ejemplo, con Centroamérica requerirá contar con canales de comunicación regulares para prevenir una excesiva “migratización” de la agenda o acciones fronterizas unilaterales y asegurar un trato humanitario a las poblaciones migrantes. México tendrá que encontrarle la cuadratura al círculo para dotar de credibilidad su política de acercamiento con América Latina, mientras profundiza su “forzada” función de contención migratoria que lo obliga a imponer más controles en su frontera sur, nuevas visas a países latinoamericanos y devolver a miles de migrantes a terceros países de la región. Habrá también costos de reputación por la imagen de subordinación a la agenda migratoria estadounidense.

Es crucial que en México se entienda a cabalidad que el diálogo migratorio no se agota en la relación con Estados Unidos ni puede conducirse exclusivamente por canales bilaterales. El desafío mayor será, sin embargo, impulsar la concertación gradual de políticas públicas de alcance regional que den soluciones más permanentes al fenómeno, facilitando la integración de los migrantes en los lugares de destino temporal y final, así como condiciones de movilidad segura, legal y ordenada a lo largo del ciclo migratorio. Esto requiere fortalecer los sistemas de asilo y refugio, abrir mecanismos de movilidad laboral y reunificación familiar, desarrollar capacidades de acogida, protección legal e integración, e ir más allá de las iniciativas en curso para el desarrollo de las comunidades expulsoras. Resulta imprescindible contar con un diálogo institucionalizado en materia migratoria a nivel continental. El desafío está en lograr una articulación virtuosa entre la Declaración de Los Ángeles y los lineamientos del Encuentro de Palenque, que ponga en el centro a la protección de las personas migrantes, tarea en la que todos los países emisores, de tránsito, receptores y de retorno, tienen responsabilidades de asumir.

México tampoco podrá evadir tomar decisiones y acciones frente a las probables crisis de gobernabilidad en la región, y el reto reside en hacerlo con un enfoque constructivo y consistente, ajeno a filias y fobias ideológicas. Esto pasa por reconocer que el tipo de regresiones democráticas y rupturas del orden institucional que hoy amenazan a la región no son situaciones blanco y negro, como los golpes de Estado militares de antaño, sino procesos grises y graduales que desafían lecturas simplistas, como la incrustación de mafias o “pactos de corruptos” que distorsionan el funcionamiento de las instituciones, el uso frecuente de la justicia como instrumento contra los adversarios políticos, la centralización y la personalización del poder, la polarización y el enojo social, el avance de corrientes iliberales en todo el espectro político y la degradación de los partidos políticos como mecanismos de representación. Un buen manejo diplomático de situaciones complejas y difíciles como estas requieren dar seguimiento atento a las trayectorias internas de cada país, mantener la capacidad de interlocución con actores relevantes, y realizar consultas regulares con otros países y foros multilaterales. En 2024 sería importante que México tuviera una presencia activa y propositiva en los mecanismos multilaterales relevantes en estos temas, como la OEA y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En especial, México tiene la oportunidad de hacer aportaciones como miembro del Grupo Voluntario de Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana, que se estableció en 2023.

El caso de gobernabilidad democrática más relevante para México por las implicaciones inmediatas que tendría en su frontera sur es el de Guatemala. La viabilidad del nuevo gobierno guatemalteco y su capacidad para impulsar reformas necesarias contra la corrupción y la inseguridad se decidirá en los siguientes meses y requerirá de un acompañamiento internacional constante, esfuerzo en el que una diplomacia mexicana inteligente tendría mucho que aportar. Una presidencia interrumpida o fallida de Bernardo Arévalo tendría consecuencias muy negativas para el futuro de la democracia y la estabilidad en el país vecino y en Centroamérica, además de complicar la ya de por sí difícil dinámica migratoria. En los casos de El Salvador y Nicaragua, México deberá sopesar con detenimiento si mantiene un silencio indiferente con los costos de reputación que esto implica, si opta por un distanciamiento pragmático o si se pronuncia en contra de las violaciones a los derechos humanos. En el mundo andino, los casos de Ecuador y Perú son los más delicados. El primero porque, desde 2019, la embajada de México ha gestionado el asilo para varios activistas, exfuncionarios y asambleístas correístas, no sin tensiones en la relación bilateral y acusaciones de injerencismo; está pendiente dar respuesta a la solicitud de asilo del exvicepresidente Jorge Glas, cuestionada por el gobierno de Daniel Noboa, además de que la situación interna podría complicarse en el actual contexto de estado de emergencia nacional contra el crimen organizado. Aquí, el prestigio y la experiencia mexicana en materia de asilo estarán en juego, puesto que cada uno de los casos requieren de una diplomacia fina y profesional para llegar a buen puerto. En el caso peruano, no puede descartarse una destitución anticipada de la presidenta Dina Boluarte con su secuela de incertidumbre, además de que el continuado enfriamiento de las relaciones bilaterales tiene efectos negativos para la Alianza del Pacífico, pero donde la sólida relación con Chile es un instrumento estratégico para mantener a flote este espacio.

Pese a lo que podría deducirse de este listado de desafíos, no todo es negro en el panorama latinoamericano para 2024. Con relación a la situación colombiana, México ha venido desempeñando un papel interesante como sede de las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y el Ejército

de Liberación Nacional, y en 2024 se requerirán esfuerzos adicionales de acompañamiento internacional para evitar que se rompa el cese al fuego ya pactado, además de la participación mexicana en la implementación del capítulo étnico del Acuerdo Final con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Por su parte, en Venezuela el escenario político se ha modificado con la flexibilización de las sanciones estadounidenses y el reagrupamiento de la oposición venezolana, abriendo una ventana de oportunidad histórica (aún incierta, plagada de obstáculos y que podría cerrarse en cualquier momento) para la celebración de elecciones presidenciales y generales que permitan abrir espacios a la oposición y encauzar a Venezuela por la senda de una apertura política del régimen. Además de continuar apoyando las conversaciones entre el gobierno y la Plataforma Unida, sería importante que México sacara sus propias lecciones de los errores cometidos entre 2015 y 2019 por los distintos actores nacionales e internacionales que condujeron a la regresión democrática en Venezuela e iniciara consultas lo más amplias posibles para acompañar de mejor manera un proceso tan trascendente como incierto.

Sin duda, 2024 abre oportunidades interesantes para un acercamiento entre México y Brasil que rompa con el patrón histórico de indiferencia y competencia recíproca que ha caracterizado a la relación entre los dos países más importantes de Latinoamérica. El lanzamiento de la iniciativa del Año Dual “Presencia de México en Brasil y de Brasil en México”, para celebrar el 190 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas, coincide con la presidencia brasileña del G-20, cuya Cumbre tendrá lugar en noviembre de 2024. Tradicionalmente, ninguno de los tres países latinoamericanos representados en el foro de las veinte principales economías del mundo, Argentina, Brasil y México, se ha dado a la tarea de coordinar posiciones políticas entre ellos ni de articular una agenda con el resto de la región. Este patrón de comportamiento debilita el nivel de influencia e incidencia de estos países y de la región en su conjunto, y contrasta fuertemente con la capacidad de acción colectiva de otras regiones en desarrollo, como la Unión Africana que, en 2023, entró al G-20 como miembro permanente.

Si bien en 2024 son magras las posibilidades de concertación entre la triada latinoamericana por las diferencias de política económica de la Argentina de Javier Milei con Brasil y México, el panorama es promisorio para esta dupla. Ya hay señales positivas, como el apoyo de México a la propuesta brasileña para que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños conduzca el diálogo entre Venezuela y Guyana sobre el Esquibo, y el anuncio de una visita del presidente Luis Inácio Lula da Silva a México. Sin embargo, México tendría que impulsar grupos de trabajo y consultas a nivel bilateral y subregional de la mano de Brasil para llevar propuestas regionales concretas a la Cumbre del G-20 que reorienten al sistema financiero internacional hacia la atención de la emergencia climática y la transición energética, entre otras. Esto solo será posible con un esfuerzo político deliberado para contrarrestar inercias burocráticas y actitudes de desconfianza mutua fuertemente arraigadas en los servicios diplomáticos de ambos países. Habría que trabajar en asegurar una buena coordinación transexenal para que la representación mexicana sea lo más amplia y mejor preparada posible y cuente con la participación de la próxima presidenta.

En un año de cierre de sexenio, como 2024, el gobierno tendría la responsabilidad de hacer un corte de caja con un análisis puntual de aciertos, errores, omisiones y tareas pendientes, sobre todo en aquellos ámbitos en los que se propuso marcar una diferencia sustantiva tanto doctrinaria como práctica. Uno de estos ámbitos por evaluar con seriedad es la política de cooperación al

desarrollo en Centroamérica, en particular de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, y su pertinencia para atender las causas estructurales de la migración forzada interna e internacional en el espacio norte y mesoamericano. Queda la sensación de que los insumos del Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México que elaboró la Comisión Económica para América Latina y el Caribe permanecieron en el papel, por lo que aún hay mucho por hacer en la construcción de sinergias y la coordinación sistemática con otros donantes y, sobre todo, que no ha sido posible concretar iniciativas ni acciones conjuntas de cooperación de la mano y con financiamiento de Estados Unidos. Hay mucho que repensar en el actual contexto de policrisis mundial y regional, donde la cooperación y el financiamiento al desarrollo adquieren una importancia estratégica como instrumentos de política exterior para los grandes países en desarrollo como México.

-0-

Capítulo III

Los desafíos en los organismos internacionales

Los desafíos para la política exterior multilateral

Miguel Ruíz Cabañas Izquierdo

Al acercarse el 80 aniversario de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus organismos especializados, el multilateralismo pasa hoy por un periodo en que sus limitaciones se han hecho evidentes para asegurar la paz y la seguridad internacionales, promover eficazmente el desarrollo sostenible, y coadyuvar en la protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas. Esta percibida ineficacia, en particular de algunos de sus órganos más importantes como el Consejo de Seguridad, han reducido su credibilidad y apoyo, tanto entre gobiernos como entre otros actores internacionales, como los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado, e incluso entre expertos y académicos. Se culpa a los organismos internacionales y al multilateralismo de las faltas cometidas por otros, en particular las grandes potencias.

Esa ineficacia es resultado, principalmente, de la competencia por la hegemonía internacional y los designios de las grandes potencias. Pero también es producto de la pasividad y la indiferencia de numerosos países de desarrollo medio, y de la debilidad y la extrema vulnerabilidad de numerosos países que carecen de instituciones públicas sólidas, que son presas de la exclusión sistemática, la corrupción, el crimen organizado transnacional y otras fuerzas antiestatales.

La ONU, y el multilateralismo en general, no son el equivalente de un gobierno mundial. Dependen de las decisiones soberanas de sus Estados miembros. No cuentan con la autoridad suficiente ni las capacidades necesarias para prevenir la multiplicación de conflictos violentos al interior de muchos países en los que los gobiernos nacionales no tienen control de sus propios territorios. Tampoco cuentan con los instrumentos para evitar guerras abiertas, como las de Ucrania y Gaza, en las que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con responsabilidades especiales para mantener la paz y la seguridad internacionales, están directamente implicados, y actúan en bandos contrapuestos.

Dependiente de las decisiones nacionales que tomen los Estados, la ONU también ha mostrado grandes limitaciones para enfrentar, con la celeridad que amerita, retos mundiales de gran magnitud, como el cambio climático y la protección de la biodiversidad, la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional organizado, la promoción del desarrollo sostenible y la protección de los derechos humanos de todas las personas.

La inmensa mayoría de los organismos internacionales, incluyendo a los financieros, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, hoy lucen rebasados e ineficaces para hacer frente a la acumulación de crisis internacionales que están concatenadas: ambiental, económica, sanitaria y de seguridad. Como resultado de la multiplicación de conflictos y de otras situaciones que amenazan una sobrevivencia digna de muchas poblaciones, se incrementan las corrientes desordenadas de migrantes, refugiados y desplazados. Tampoco hay confianza entre las potencias para negociar un marco normativo internacional que regule la inteligencia artificial, y se abandona a su suerte a decenas de países superendeudados y sin recursos para promover su desarrollo. Se ignoran violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos que ocurren en muchos países, y los llamados de la ONU para respetarlos. Crece el crimen transnacional organizado y no cesan los actos terroristas.

Es muy difícil que en los próximos años ocurra un cambio generalizado de las tendencias que se observan. La competencia por la hegemonía internacional continuará. Pero sí hay espacios para

lograr cambios incrementales para avanzar en la solución de grandes retos mundiales. Estos cambios pueden ampliarse si países como México, y otras potencias medias, mantienen una política multilateral activa y responsable, a favor de las mejores causas comunes, que contribuyan a la paz y la seguridad internacionales, la eliminación de la pobreza extrema, la reducción de las desigualdades, el desarrollo sostenible y el respeto a los derechos humanos de todas las personas.

México puede y, junto con otros países, debe ser una fuerza positiva a favor de un mundo mejor para todos. Nuestro país debe mantener una participación sólida, equilibrada y efectiva en los foros multilaterales internacionales y regionales en los próximos años. Para lograrlo, debe asumir algunas definiciones básicas. En ese sentido, México debería:

1. Definir una política exterior de Estado, que responda directamente a sus intereses nacionales, pero también a su calidad de actor responsable de la comunidad internacional. México y otras potencias regionales tienen reservado un papel de “activismo responsable” en los organismos internacionales y regionales, en defensa del Derecho Internacional, la aplicación de la Carta de la ONU, y los principales tratados y acuerdos adoptados en esos organismos internacionales y regionales.
2. En el marco de una política exterior de Estado, debe definir una política multilateral que coadyuve al logro de las mejores causas de la comunidad internacional, como el desarme nuclear, el fortalecimiento de la capacidad de la ONU para la prevención y la solución temprana de los conflictos, el desarrollo sostenible y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos.
3. Elaborar propuestas y tomar iniciativas para fortalecer el multilateralismo y a los foros internacionales ya establecidos para hacer frente a los grandes retos internacionales. Debe asociarse con otros países, de diferentes regiones y niveles de desarrollo, que coincidan en este enfoque, y mantenerse como socio atractivo, creíble, confiable e indispensable, para el impulso de las mejores causas internacionales.
4. Coordinar sus iniciativas multilaterales con acuerdos bilaterales que coadyuven al mismo fin, pero no supeditar nunca su política multilateral a las relaciones bilaterales con ningún país, o en aras de lazos históricos con países con los que mantiene relaciones de amistad y cercanía, cuando la conducta de esos países no contribuya a las mejores causas internacionales.
5. Hacer una selección flexible de aquellos países, de todas las regiones, con los que desea asociarse para promover diversas causas de la humanidad (coaliciones internacionales).
6. Fortalecer los mecanismos de consulta y participación en su política multilateral con grupos de la sociedad civil, en especial con los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad, los migrantes, los pueblos originarios y afrodescendientes, el sector privado y los grupos de expertos y de académicos.

Dentro de ese marco general de actuación, México debería, entre otras cosas:

1. Pugnar por el fortalecimiento de los tratados internacionales en materia de desarme nuclear, en particular del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares de 2017.
2. Apoyar una coordinación más efectiva del Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, y de algunos organismos especializados, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), para desarrollar un sistema internacional más preventivo de crisis internacionales, y de atención inmediata para la solución temprana de los conflictos.

3. Proponer la extensión, no la renegociación, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible después de 2030, hasta que todos los países los alcancen con el apoyo internacional que resulte indispensable, en particular, en materia de financiamiento y creación de capacidades.
4. Apoyar las labores de prevención de nuevas pandemias que lleva a cabo la Organización Mundial de la Salud, y la adopción de nuevas Regulaciones Sanitarias Internacionales.
5. Promover una transición energética justa, equitativa y ordenada, basada en el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, y en las normas de la Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático y del Acuerdo de París. México debe cumplir de buena fe sus compromisos internacionales en materia ambiental.
6. Definir una fecha tentativa, hacia 2050 o 2060, para alcanzar la meta de cero emisiones de gases de efecto invernadero. Solamente así tendrá autoridad moral y política para exigir a los grandes emisores que cumplan sus responsabilidades.
7. Continuar apoyando la ampliación y la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, así como del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para hacerlos más representativos.
8. En el ámbito regional, apoyar la labor de la Organización de los Estados Americanos y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, que tienen ámbitos distintos de acción, pero promoviendo la democracia y el respeto a los derechos humanos en América Latina y el Caribe, apoyando el desarrollo sostenible y al sistema regional de protección de los derechos humanos.

Los próximos años viviremos las consecuencias de la creciente competencia por la hegemonía entre las grandes potencias, pero se mantienen espacios para ampliar la cooperación internacional y regional en muchos ámbitos. Una política multilateral imaginativa, propositiva y bien implementada, puede ser de gran beneficio para nuestro país y para contribuir a la solución de grandes retos mundiales.

Capítulo IV

La difícil pero necesaria diversificación

México y su relación con China

Eugenio Anguiano

Diagnóstico del tema

La relación de México con la República Popular China arranca con la audaz decisión del gobierno del presidente Luis Echeverría de votar, el 25 de octubre de 1971, en favor de la Resolución 2758 de la 26 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por la que se aprobó la admisión de la República Popular a esa Organización y la expulsión de Taiwán. A pesar de las presiones de Washington y directamente de parte del presidente Richard Nixon, de que al menos México se abstuviera, el voto de nuestro país fue favorable junto con el de otros seis países de América, incluido Canadá. El 14 de febrero de 1972, China y México establecieron relaciones diplomáticas plenas.

En los primeros 7 años de esa relación, sin duda México fue un país clave para la apertura política del régimen comunista chino. Con el establecimiento de relaciones diplomáticas, el 1 de enero de 1979, entre Estados Unidos y su enemigo sistémico, así como la proliferación de vínculos de China con las potencias capitalistas del mundo, la importancia de México para la política exterior china disminuyó relativamente.

Cuando a partir de 1980 entra en ejecución una política de apertura económica de China y comienza el camino a una etapa de rápido crecimiento económico, sostenido por los subsecuentes 30 años, en México también se producía un cambio en su modelo de sustitución de importaciones, por otro de liberalización del mercado y de fomento a las exportaciones. Por ello, nuestro país no aprovechó su posición estratégica con China ni se benefició de las ventajas que ofrecía la economía china abierta y con elevadas tasas de crecimiento.

Entre 1990 y 2001, de las diez economías exportadoras más rápidas del mundo, México ocupó el segundo lugar, con un crecimiento de 289%, y China el primero, con 329% de aumento (Sergio A. Luna, 2003). En el siglo XXI, China y México se han convertido en economías competidoras, en vez de complementarias. Con todo, China es hoy el segundo socio comercial de México, después de Estados Unidos. Esa relación, aunada a los vínculos políticos y otros, no debe descuidarse como ha ocurrido en los últimos 5 años.

Problemas

Los intercambios políticos entre los dos países han sido intensos. Por la parte mexicana, desde el establecimiento de relaciones, todos los presidentes (ocho) han efectuado visitas de Estado a China, la excepción, hasta ahora, es el actual Jefe de Estado, aunque Andrés Manuel López Obrador y Xi Jinping se reunieron en San Francisco, en noviembre de 2023, al margen de la Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). En cuanto a los chinos, dos de los tres presidentes y secretarios generales del Partido Comunista de China que han estado en funciones desde 1992, más un primer ministro, han venido a México. En 2003, los dirigentes de ambos países declararon que la relación bilateral tenía un carácter de asociación estratégica, y, en 2013, se agregó la palabra “integral”. A pesar de las buenas intenciones y la creación por ambas partes de numerosas comisiones mixtas, el avance del intercambio económico, tecnológico, educativo y cultural está lejos de justificar la naturaleza de una supuesta asociación estratégica integral.

En lo económico, existe el problema del enorme y creciente déficit comercial de bienes que tiene México con China. Solo en 2022, por cada dólar de exportación mexicana a China, México importó de esta 12.83 dólares (calculado con cifras del Banco de México). Se ha dicho, con cierta razón, que ese déficit se compensa, o al menos se matiza, con la llegada de inversiones directas a nuestro país, tanto de empresas públicas como privadas chinas, pero han empezado a crecer apenas hace unos 3 años y en volúmenes que están lejos de conducir a un equilibrio relativo en la balanza sino-mexicana de la cuenta corriente.

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) chinas a México responden a las oportunidades que brinda la cercanía al mercado más importante para esas inversiones, que es Estados Unidos, así como a la necesidad que China tiene de relocalizar el destino de sus inversiones en el exterior, ante el conflicto económico y geopolítico existente entre esas dos potencias mundiales.

En México no hay plena conciencia de la complejidad que tiene su relación con China, ni en el gobierno y el Poder Legislativo, ni en los partidos políticos, ni en las organizaciones empresariales, la academia y otros grupos de la sociedad organizada. Los principales mecanismos de concertación que ha establecido México con Beijing son: el Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterales sobre Temas Multilaterales; el Diálogo Estratégico; la Comisión Binacional Permanente y sus grupos de trabajo; el Foro de Diálogo Parlamentario, y los frecuentes encuentros presidenciales entre México y China.

Un problema potencial para la política exterior mexicana, en un futuro cercano, es que la confrontación entre China y Estados Unidos entorpezca la adopción de medidas que favorezcan los intereses de México. Eso ya ha ocurrido con el caso del Banco Asiático en Inversiones en Infraestructura, impulsado por el gobierno chino y al que se han asociado países aliados de Washington y varios otros de Latinoamérica, pero al que las autoridades financieras y políticas mexicanas le han rehuído ante presiones del gobierno estadounidense. En un escenario extremo, podría ocurrir que se pidiera a México, por parte de su principal socio económico y vecino del norte, que fijara claramente de qué lado está en el caso de un choque geopolítico extremo entre ese socio y China.

Propuestas

Debe dársele mayor regularidad a las reuniones de los principales órganos de concertación bilateral, las que, en buena parte debido a la pandemia de covid-19, sufrieron retrasos y reducción de encuentros presenciales. La Comisión Binacional Permanente cuenta con numerosos grupos de trabajo que es necesario depurar a fin de mantener los estrictamente necesarios por su operatividad e importancia, o agregar otros, como en el caso de la industria automotriz o las energías limpias, que están surgiendo en la relación bilateral.

La Secretaría de Relaciones Exteriores es el principal órgano de dirección y coordinación de las relaciones de México con China. Su obligación es mantener una estrecha comunicación con los mecanismos de consultas bilaterales sino-mexicanas, para que se logre una más racional operatividad de México en la política a seguir frente a la República Popular. Dicha política debe estar más claramente fundamentada que hasta ahora, en una visión bilateral y multilateral de provecho mutuo, a fin de que se logren los máximos beneficios posibles de la relación con China, y se minimicen los riesgos de una creciente interdependencia económica, política, tecnológica y cultural con ese país asiático.

Por su parte, la embajada de México en Beijing, debe responder con una coordinación real entre ella y los consulados generales mexicanos en Cantón, Hong Kong y Shanghái, a fin de atender

retos como la protección a mexicanos, varios de los cuales cumplen penas carcelarias en ciudades chinas; seguirle la pista a las exportaciones de empresas farmacéuticas chinas, entre las que se encuentran precursores para la producción de fentanilo; fomentar el intercambio comercial y financiero entre ciudades y provincias de ambos países; incentivar los flujos turísticos de China a México, y llevar estadísticas claras de visitantes, turistas y potenciales migrantes.

En cuanto a la relación bilateral financiera, respaldada por el Acuerdo de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones, suscrito en julio de 2008 y ampliado en junio de 2021 con la Región Administrativa Especial de Hong Kong, las autoridades mexicanas correspondientes a esa área deberían poner énfasis no solo en atraer las IED de China, sino también en acciones que faciliten la transferencia recíproca de tecnología.

Por razones estratégicas, convendría que la política exterior hacia China tomara como variable fundamental el tridente financiero China-Japón-Corea del Sur, a fin de aprovechar mejor, en beneficio de nuestro país, ese triple motor asiático de la economía, las finanzas y la tecnología mundiales. El medio más adecuado para que México desarrolle una diplomacia acertada y que contribuya a resultados benéficos para el país, en diversos campos, es la permanencia activa de México en el mecanismo de conferencias de APEC y su desprendimiento, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, en el que participan doce economías del mecanismo citado, excluidas la estadounidense y China.

Es necesario corregir el abandono gubernamental prevaleciente en México, respecto a la participación del país en APEC y retomar la naturaleza de nuestra participación, que es aquella respaldada por la dirección colegiada entre los titulares de Economía y de Relaciones Exteriores en toda la línea de operación del Foro: reuniones de altos funcionarios y sus documentos, y las reuniones ministeriales y sus declaraciones.

Reflexión final

La relación de México con China ha pasado por etapas en las que la importancia de nuestro país en ese país ha ido cambiando: primero, cuando la República Popular recobró el asiento de China en la ONU, momento en el que la diplomacia mexicana tuvo un destacado papel en ese país; luego, cuando el gobierno chino adoptó una apertura política al mundo, México ya estaba colocado firmemente en China; después, cuando se dio la apertura económica del régimen chino, México se benefició poco, y ahora, cuando China busca el liderazgo en el llamado Sur global, en medio de una confrontación con Estados Unidos por la dominación mundial, México tendrá que adoptar una política de Estado hacia China, que sea más inteligente, unida al interior y coherente.

Los objetivos de esa política son, esencialmente, diversificar a fondo la relación económica y técnica de México con el mundo, tomando a China como elemento central; tener con ella una relación de ganar-ganar y coadyuvar a que se reduzcan los riesgos de un nuevo y peligroso bilateralismo mundial.

Para dar solo un ejemplo de la complejidad de la relación sino-mexicana, cabe mencionar que los países con los que Estados Unidos tiene un mayor déficit comercial mundial son, en primer lugar, China y, en segundo, México. Por nuestra parte, el déficit comercial con China, Corea del Sur y Japón combinados, es casi igual o ligeramente superior al superávit comercial que se tiene con Estados Unidos.

Parte de nuestro déficit con China está compuesto de importaciones de componentes electrónicos, telefonía celular y partes en telecomunicaciones, que de una manera u otra han ayudado a abatir costos de las exportaciones manufactureras mexicanas a Estados Unidos.

Una creciente interdependencia sino-mexicana abona, sin duda, en favor de las posibilidades de México para aprovechar el fenómeno de la relocalización cercana (*nearshoring*), pero también puede eventualmente convertirse en un problema para la relación mexicano-estadounidense. Por eso, la política exterior de nuestro país con China tiene que buscar un equilibrio por el que se aprovechen las oportunidades que ella brinda y, en lo posible, se minimicen los riesgos políticos que involucra.

-0-

Oportunidades en el Sudeste Asiático

Cassio Luiselli F.

En las últimas décadas, no solo China, sino Asia de Este en su conjunto, se ha convertido en la zona más dinámica de la economía mundial, y con Estados Unidos en la ribera oriental, le han dado al Pacífico un papel de liderazgo económico y político que otrora tuvieron el Mediterráneo y el Atlántico. Es en esta región donde se ha concentrado el mayor progreso económico de tiempos recientes. Su población y mercados son de enorme magnitud.

Latinoamérica no fue capaz de trascender el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, y ha sido claramente superada. Brasil y México, los países en desarrollo más dinámicos en la inmediata segunda posguerra, han visto como en todos los indicadores, no solo económicos, sino también tecnológicos y sociales, Asia del Este ha tomado la delantera.

Sin duda, esta delantera lo tomaron bajo el celebrado modelo de los “gansos voladores” que vuelan en formación de “V” invertida, siguiendo a un guía que poco a poco cede el liderazgo con ventajas comparativas dinámicas a otro que vuela próximo. La región de Asia del Este ha visto sucederse desde el fin de la Segunda Guerra Mundial con el despegue de Japón como gran potencia económica y líder regional; pronto le siguieron Corea del Sur y Taiwán¹⁵, y poco después los famosos NIC¹⁶ del Sudeste Asiático¹⁷. Todos ellos, establecieron entre sí profundos nexos comerciales y de inversión.

En todos los casos, sin embargo, las ventajas comparativas que explican el comercio exterior fueron sumamente dinámicas: se ganaban y se perdían con facilidad en un entorno innovador y competitivo. El caso de China fue no solo más tardío, sino que, por su dimensión y peculiaridades, ha requerido de un análisis particular. Pero, aun así, podemos afirmar que China también forma parte de este fenómeno sumamente dinámico.

En todos los casos nacionales, el comercio exterior fue un detonador importante de dinamismo y acumulación de capital. Pero se requirió de acompañarlas de reformas internas de gran calado para fomentar y habilitar las capacidades nacionales en torno a la exportación, la atracción de inversiones y la asimilación de tecnologías externas. En la base económica destacan las reformas agrarias que,

¹⁵ Taiwán tiene la peculiar circunstancia de ser considerada por la República Popular China como parte integral de la misma y señalada como una “provincia renegada”.

¹⁶ NIC se refiere a *Newly Industrialized Countries* (países de reciente industrialización).

¹⁷ Se trata principalmente de Malasia, Tailandia, Singapur, Indonesia y, posteriormente y con menor dinamismo, Filipinas. Camboya, Laos y Myanmar tuvieron otra dinámica y un despegue mucho más tardío.

de un modo u otro, liquidaron el papel político retardatario de las burguesías agrarias para privilegiar la creación de clases medias urbanas y emprendedoras. Pero, en cualquier caso, lo que no se puede dejar de enfatizar es el papel clave que ha desempeñado la educación en todo esto. Otro aspecto total del modelo de crecimiento de Asia del Este ha sido el contar con gobiernos activos, dirigistas e interventores. Casi todos los países de esta región han desarrollado políticas industriales y de exportación muy proactivas y han invertido masivamente en infraestructura y medios de comunicación para habilitar modelos de exportación intensiva.

El caso Corea del Sur¹⁸ es emblemático, pues, hoy por hoy, es la mayor economía y el más dinámico de los NIC's, que prácticamente alcanzó a Japón en nivel de desarrollo e ingreso per cápita.

Un tema muy relevante a tomar en cuenta es que los flujos de inversión y comercio al interior de Asia del Este son muy altos. En otras palabras, se van integrando de modo hasta cierto punto espontáneo, en razón a la proximidad geográfica y las semejanzas culturales. La región en su conjunto sufrió duramente la crisis económica de finales de la década de 1990, pero ahora, aprendidas las lecciones, se han recuperado plenamente; si bien, las tasas de crecimiento no han sido ya las de hace un par de décadas.

En la región de Asia del Este se ha dado una arquitectura política institucional relativamente compacta. En la subregión sur crearon la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) con muy alto nivel de coordinación política, libre comercio y notables flujos de inversión. Asimismo, la ASEAN se vincula preferencialmente con la India.

Los nexos políticos y militares con Estados Unidos son muy relevantes. Destaca el caso de Corea del Sur, que vive todavía el conflicto latente con Corea del Norte. Las tensiones en general han disminuido, pero de manera intermitente surgen incidentes alarmantes. Kim Jong-un, ha contribuido poco al alivio de las tensiones intercoreanas. Desarrolló un peligroso programa de armas nucleares e hizo muy riesgosas pruebas de las mismas. El enorme diferencial de ingreso y nivel de vida general entre el Sur y el Norte de la península es tal que en Seúl las nuevas generaciones no tienen ya mayor interés en la reunificación coreana.

La península de Indochina, con Vietnam a la cabeza, ha dejado de lado la ideología, y ahora se centra sobre todo en el desarrollo económico. Es una región en rápido crecimiento. La experiencia traumática de la guerra de Vietnam es ahora solo una memoria dolorosa.

Las relaciones de Asia del Este con Latinoamérica son crecientemente importantes en lo comercial y más o menos distantes en lo político. Las excepciones son, hasta cierto punto, Chile, México y Perú, que tienen nexos más profundos a partir de China, Corea del Sur y Japón. Los flujos de inversión y comercio, así como las comunicaciones vienen creciendo. Llama la atención la reticencia de México en avanzar más en sus nexos con Corea del Sur y la región. Después de un arranque de gran entusiasmo con el ingreso de México al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), las relaciones se han pausado relativamente. Es de esperar que esto se supere en el futuro próximo.

-0-

¹⁸ Véase Luiselli Cassio (2021) "El Modelo de Desarrollo Coreano en Perspectiva histórica: Posibles lecciones para México", PUED/UNAM, México.

El Acuerdo Global con la Unión Europea: una tarea incompleta

Martha Bárcena Coqui

México llega al final del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador con una relación con Europa, en general, y con la Unión Europea, en particular, inercial en el mejor de los casos, y paralizada si se hace un análisis crítico. Oportunidades para darle un nuevo impulso las había, pero se desperdiciaron como tantas otras en política exterior, y corresponderá al nuevo gobierno mexicano rencauzarlas en un entorno internacional mucho más complejo que hace 6 años.

Las relaciones de México con la Unión Europea, integrado por 27 Estados miembros, tienen como marco jurídico el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, firmado en 1997 y conocido como Acuerdo Global, con tres pilares: diálogo político, libre comercio y cooperación. Entró en vigor en octubre de 2000. El Acuerdo cumplió su propósito al incrementarse los flujos comerciales y convertir a la Unión Europea en el segundo inversionista en México y el tercer socio comercial, después de Estados Unidos y China.

En 2013, se acordó actualizar el Acuerdo por los cambios políticos y económicos tanto en la Unión Europea, derivados de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, así como en México, con la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la negociación del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

En junio de 2018, se concluyó la negociación del Acuerdo modernizado, y se hicieron ajustes posteriores a la entrada en vigor del T-MEC en materia de reglas de origen, con énfasis en el sector automotriz y en productos cárnicos. Había la posibilidad de que tanto México como la Unión Europea firmaran y ratificaran el Acuerdo Global Modernizado, pero, primero por los problemas jurídicos derivados de las competencias divididas entre la Comisión y el Parlamento Europeo, por un lado, y los parlamentos nacionales de los 27 Estados miembros, por el otro, y la escasa colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores encabezada por Marcelo Ebrard para superar dichos retos de manera creativa, impidieron su firma en 2022 y 2023.

La Cancillería mexicana se empeñó en que el Acuerdo Global Modernizado se firmara y ratificara como un solo documento, lo que hubiera llevado a un largo e impredecible proceso de ratificación en los 27 parlamentos nacionales, que si bien no tienen competencia en materia de negociaciones comerciales, lo que corresponde a la Comisión, si la tienen en materia de concertación política, cooperación y derechos humanos.

La Unión Europea proponía una firma simultánea, pero dividida de tres instrumentos, cuyo proceso de ratificación era diferenciado: el de política y cooperación, sujeto a la ratificación del Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, por un lado, y, por el otro, la suscripción de los capítulos de comercio e inversión, instrumentos por separado al requerir tan solo la ratificación del Parlamento Europeo. Ello facilitaría su pronta entrada en vigor, favoreciendo los flujos comerciales y de inversión entre México y la Unión Europea.

Por otra parte, los cambios en la Secretaría de Economía en México propiciaron dudas sobre lo negociado en materia de energía, compras de los estados y empresas paraestatales. Se planteó, entonces, la solución de firmar un Acuerdo Global Modernizado integral, sin modificaciones a lo negociado, y simultáneamente firmar un acuerdo provisional o interino en materia de libre comercio para que fuera ratificado por el Parlamento Europeo. Estaría en vigor de manera casi inmediata hasta

concluir los procesos de ratificación de los parlamentos nacionales. Esto hubiera alentado nuevas inversiones europeas en México.

Pese a las expectativas de firmar el Acuerdo con las presidencias sueca o española de la Unión Europea, no se alcanzó el objetivo. Es muy difícil concluir en 2024 el proceso de firma y ratificación de conformidad con la fórmula arriba citada, ya que en junio habrá elecciones presidenciales y parlamentarias en México, así como elecciones para elegir a los 750 integrantes del Parlamento Europeo. No habrá un ambiente propicio para ello.

Se habrá perdido así otra oportunidad para alentar la relocalización de cadenas de valor de la Unión Europea a México, como plataforma privilegiada de producción en Norteamérica. Esto era, y sigue siendo, particularmente atractivo para las empresas automotrices y fabricantes de autopartes europeas, aeroespaciales, farmacéuticas y de tecnologías digitales. Además, se retrasará la atractiva sinergia entre México y los países europeos para impulsar la transición energética hacia fuentes renovables, así como la lucha contra el cambio climático.

Sin embargo, no todo es negativo. Un logro importante para destacar es que, tras 8 años de *impasse*, se celebró la Cumbre Unión Europea- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En esa reunión realizada en junio de 2023, en Bruselas, Latinoamérica llegó dividida, mientras que la Unión Europea presentó proyectos concretos de colaboración, en especial el llamado Global Gateway, centrado en la transición energética, la economía verde y la economía digital. Poco se ha sabido de los progresos concretos en lo que respecta a México.

Será otro asunto pendiente que deberá atender prioritariamente el próximo gobierno mexicano, que, como se señaló, tendrá frente a sí un nuevo panorama político en la Unión Europea, más orientado hacia la derecha y la extrema derecha, tanto en el Parlamento Europeo como en los gobiernos nacionales tradicionalmente de centro izquierda, como Suecia y los Países Bajos.

En este contexto, el continuo y productivo diálogo que México mantenía en materia de concertación política, multilateralismo, control de armamento, desarme, cambio climático y derechos humanos, con los países de la Unión Europea y con otros que no lo son, como Noruega, ha perdido impulso, por lo que casi ha desaparecido. El nombramiento como embajadores de políticos oportunistas desconocedores de estos temas, como Omar Fayad en Noruega y Quirino Ordaz en España y Josefa González Blanco en el Reino Unido, contribuye a disminuir la interlocución con Europa.

Finalmente, los mensajes contradictorios y ambiguos del gobierno mexicano sobre la invasión rusa a Ucrania, han dejado perplejos a muchos observadores europeos que no entienden la condescendencia de México con Vladimir Putin y su uso indiscriminado de la fuerza, la beligerante actitud de la embajada rusa en México, la labor de propaganda rusa sin cortapisas en el país y el nombramiento de un embajador sin experiencia en Moscú.

En conclusión, la relación de México con Europa durante el actual gobierno ha perdido impulso e interés. No hubo un solo viaje del Presidente mexicano a dicho continente. Tensó la relación con España de manera innecesaria, por razones ideológicas y de mala ejecución de sus objetivos. Si bien la canciller Alicia Bárcena asistió a la Cumbre UE-CELAC, una golondrina no hace verano. Ebrard descuidó y desatendió la relación y en los principales países europeos (España, Francia, el Reino Unido y Alemania, así como en Bruselas) se nombraron embajadores políticos, no diplomáticos de carrera.

La política exterior hacia Europa ha estado por debajo de la enorme potencialidad que representa, y las embajadas se han utilizado para resolver compromisos de política interna. Es, sin duda, otra de las oportunidades perdidas de este sexenio.

Desafíos para la política exterior de México en África, el Medio Oriente y Asia Central

Jorge Álvarez Fuentes

En el último año de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador no solo es recomendable, sino oportuno, hacer una revisión cuidadosa de la política exterior mexicana (PEM) con África, el Medio Oriente y Asia Central. Conviene esclarecerla y tratar de generar mejores condiciones para su necesaria actualización en el futuro inmediato. Marcada por decisiones inerciales, ideas fijas o filias personales del titular del ejecutivo, carencias administrativas, exigencias derivadas de la labor de protección consular en situaciones de crisis, y, sobre todo, inconsistencias en su formulación e insuficiencias en su ejecución, todos los intentos serios, discretos y meditados que se hagan en los próximos meses para establecer cuáles son los intereses nacionales e identificar las áreas de oportunidad en esas regiones que no son prioritarias, pueden resultar útiles y valiosos.

Paradójicamente, la posibilidad de hacer estos esfuerzos de revisión descansa en la importancia secundaria que tienen para la PEM y en la disminuida capacidad institucional que aún reside en la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que, a diferencia de otras regiones, los jefes de misión de las representaciones diplomáticas mexicanas son todos miembros de carrera del Servicio Exterior Mexicano, con una valiosa experiencia y una probada capacidad, al igual que el titular y algunos funcionarios conocedores y comprometidos que permanecen colaborando en la Dirección General correspondiente.

Puesto que se tiene una presencia diplomática limitada a ocho embajadas en África (Argelia, Egipto, Etiopía, Ghana, Kenia, Marruecos, Nigeria y Sudáfrica), y unos cuantos consulados honorarios desvinculados y escasamente atendidos, es indispensable revisar a fondo la distribución de las representaciones concurrentes que, desde esas mismas representaciones diplomáticas residentes, pueden atenderse con otros países de manera efectiva. Trabajar en una propuesta concreta para que, en 2025, al iniciarse el nuevo gobierno en México, se establezcan solo aquellas concurrencias que, de manera prioritaria, interesen a México, en el contexto de las restricciones presupuestales que, sin duda, continuarán en la siguiente administración federal. Esto debe hacerse sin dejar de reconocer las complicaciones y los desequilibrios que hay debido a la notoria falta de reciprocidad en el caso de aquellos países africanos que aún mantienen representaciones diplomáticas o consulares residentes en la Ciudad de México, como Angola, Botsuana, Gambia, Libia y Senegal, de la misma manera que ocurre con Afganistán, Bangladesh y Pakistán.

Asimismo, con similares propósitos y con la finalidad expresa de reforzar y optimizar la limitada presencia y participación, así como ampliar la actuación diplomática de México en el continente africano, es recomendable que, en primer lugar, se revisen los mandatos y se valoren las oportunidades que se derivan de la condición de país observador que México mantiene en la Unión Africana, pero también en la Comunidad Económica de África Occidental y en la Organización Internacional de la Francofonía. El objetivo debería ser concebir y procurar nuevas y mejores maneras de favorecer el diálogo político en el seno de esas organizaciones y foros regionales, con países de particular interés, como Angola, Botsuana, Costa de Marfil, Namibia, Senegal y Tanzania, con los que las relaciones requieren impulsarse y dotarse de mayor contenido. Esto implica hacer, en 2024, una evaluación sistemática de los mecanismos de consultas políticas.

En la Cancillería debería pensarse cómo aprovechar mejor esos foros para tener una interacción frecuente, además de mantener una interlocución diplomática más focalizada, no solo mediante consultas ocasionales a través de las misiones multilaterales en Ginebra, Nueva York y Viena, o en ocasión de las vistas de los embajadores concurrentes residentes en Washington.

Si se trabaja en 2024 en identificar los temas prioritarios de genuino interés mutuo y se avanza en las maneras de desarrollar un conocimiento sistemático de los asuntos que integran la agenda africana del siglo XXI, se podrán sentar bases útiles e importantes. Los trabajos de docencia e investigación de los centros y programas especializados de El Colegio de México y la Universidad Nacional Autónoma de México, en colaboración con Instituto Matías Romero, pueden resultar de enorme utilidad.

Nigeria y Sudáfrica son las economías más grandes que mantienen un peso y una influencia determinantes en el desarrollo del occidente y sur del continente. Con ambos países, México debe persistir en los esfuerzos de acercamiento y de promoción con el objetivo de incrementar el diálogo político e intensificar los intercambios comerciales, así como debe hacerlo con Argelia y Egipto, aun si esos países atraviesan por situaciones de crisis, con una visión de mediano y largo plazo.

Con Marruecos, segundo socio comercial, convendría revisar de manera discreta, serena y comprensiva los antecedentes históricos para que el próximo gobierno de México pueda estar en posibilidades de evaluar el anacrónico reconocimiento diplomático otorgado en 1979 a la República Árabe Saharaui Democrática, para considerar, en su oportunidad, su posible retiro, a fin de superar las actuales relaciones limitadas que están impedidas por dicho obstáculo y hacer del Reino de Marruecos un aliado estratégico de México en África, además de un puente único de entendimiento que se extienda también con los reinos Hachemita de Jordania y de Arabia Saudita.

Las relaciones bilaterales con Etiopía y Kenia tienen, asimismo, una dimensión histórica y una importancia estratégica, siendo ambos actores claves en África Oriental. Son países con los que México ha mantenido relaciones de amistad de larga data y con las que se pueden conseguir avances y logros sustantivos. La planeación sistemática de proyectos puntuales de cooperación en áreas prioritarias puede resultar particularmente valiosa, si se otorga también atención prioritaria a la participación activa de México en los trabajos de la Unión Africana en Addis Abeba o del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de ONU-Hábitat en Nairobi.

En 2024, México puede y debe recuperar el tiempo transcurrido y poner los cimientos para construir nuevas agendas. Es fundamental trabajar en la formulación de agendas concertadas, que se extiendan de la energía a la agricultura, de la transportación marítima, la cultura y las ciencias agropecuarias a la colaboración en materia de seguridad e inteligencia y al combate a las redes de narcotraficantes y las actividades de las organizaciones del crimen organizado provenientes de México, cuyas operaciones se han expandido de forma notable al continente africano para alcanzar el espacio europeo.

Por lo que respecta a los desafiantes escenarios del Medio Oriente y el golfo Pérsico, México necesita comprender, por cuenta propia y de manera profunda y urgente, el conjunto de factores e intereses que están en juego para defender los intereses nacionales, diversificar de manera efectiva sus relaciones internacionales y poder participar activa y responsablemente en las decisiones mundiales. Precisamente porque son escenarios complejos con repercusiones globales para la agenda internacional, México necesita reformular una política exterior clara hacia estas dos regiones claves, elevar el nivel de atención, seguimiento y participación, manteniendo la capacidad de actuación de sus misiones y agentes diplomáticos.

Teniendo presente las repercusiones globales y regionales que tiene y tendrá el catastrófico conflicto palestino-israelí a partir de la guerra en la Franja de Gaza, el gobierno de México va a necesitar en 2024 examinar seriamente y recalibrar el conjunto de las relaciones políticas, económicas, comerciales y culturales con Egipto, Israel, Jordania y Líbano, así como con Arabia Saudita, en particular (aprovechando la membresía en el G-20), al igual que con Catar, Emiratos Árabes Unidos e Irán. México mantiene vínculos de amistad, asociación y cooperación, siendo precisamente estos ocho países los que tienen el mayor protagonismo, peso y relevancia en los profundos cambios geopolíticos que están teniendo lugar en esas latitudes. En estos esfuerzos, México deberá también tener presente los cambios profundos que están ocurriendo en las relaciones de China, Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea con estos países. Los escenarios han cambiado y a México no le conviene quedarse relegado.

Asimismo, es fundamental valorar las importantísimas transformaciones que están ocurriendo en estos países, resultado de las exigencias de la transición energética, los esfuerzos para lograr la descarbonización de la economía mundial para enfrentar la emergencia climática y aprovechar los avances científicos derivados de la innovación y del uso de las nuevas tecnologías. Son países en los que también hay enormes desafíos para la democracia, la protección y la promoción de los derechos humanos, la igualdad de género, la migración internacional, la gobernanza global y la sustentabilidad planetaria.

México necesita volver a ser un país de vanguardia, con prestigio y credibilidad internacional que promueva activa y responsablemente la solución pacífica de todos los conflictos. Por ello es urgente reconsiderar en 2024 la posición inercial mantenida por largo tiempo respecto del conflicto palestino-israelí y evaluar la mejor manera de proceder, con un nuevo gobierno, con un sentido de congruencia, a otorgar un reconocimiento pleno al Estado de Palestina, para ir más allá de la retórica de la solución de dos Estados.

Asimismo, el gobierno mexicano debe concentrar y persistir en sus esfuerzos para atraer, promover y conseguir flujos de inversiones provenientes de los fondos soberanos de los países árabes del Golfo, cuyo destino deben ser los proyectos de infraestructura, complementando las inversiones públicas y privadas mexicanas. Se necesitan extender los beneficios e incrementar el número de los participantes de los intercambios culturales y académicos entre instituciones públicas y privadas, mediante algunas acciones planificadas, programas y planes prioritarios. En 2024 habría que considerar cómo estimular la generación de mayores conocimientos e intercambios de interés mutuo que favorezcan la formación de capital humano en sectores claves vinculados con la extracción de minerales estratégicos y la explotación y distribución de hidrocarburos (en particular del gas natural), la generación de energía eléctrica y la obtención de agua potable a partir de agua de mar, a través de energías limpias y renovables, como las fuentes solares y eólicas, así como del hidrógeno, y el aprovechamiento de los procesos avanzados de desalinización, captación y tratamiento de aguas.

Si en 2024 se revisan las concurrencias, los foros, los mecanismos de consulta, las formas de intercambio y de cooperación, los acuerdos, los tratados y los instrumentos bilaterales que conforman el marco jurídico existente, habrá la oportunidad de evaluar y vislumbrar nuevas maneras de imprimirle un nuevo impulso a la PEM y desarrollar visiones renovadas que permitan no solo su actualización, sino diseñar líneas de acción estratégica internacional con los principales países de África, el Medio Oriente, el golfo Pérsico y Asia Central, que incluyan los crecientes flujos que están en el centro de las preocupaciones nacionales y los focos de atención de los organismos multilaterales. La transición gubernamental entre 2024 y 2025 es una oportunidad que debe aprovecharse para revisar y evaluar,

evitar fallos y actuaciones erráticas, superar inercias y remediar insuficiencias, preservando algunas de las fortalezas y los márgenes de maniobra de la acción internacional de México.

-0-

Los retos de la relación con Ucrania

Héctor Cárdenas Rodríguez

En los meses que le quedan de gobierno a la mal llamada “cuarta transformación”, no se vislumbran cambios de importancia en cuanto a la relación de México con Ucrania y Rusia. Seguramente, a pesar del giro que ha tomado la política estadounidense respecto al apoyo a Ucrania para repeler la agresión rusa, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador no contempla una posición distinta de la adoptada hasta ahora respecto al apoyo a la causa ucraniana. El Presidente considera que México debe adoptar una posición neutral en el conflicto, aduciendo que una condena enérgica al Kremlin constituiría un acto de intervención.

Aun apegándonos a los principios constitucionales que deben regir la política exterior, esta posición es endeble. La no intervención no es el único principio de la política exterior. También lo son la autodeterminación de los pueblos; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Casi todos estos principios han sido vulnerados por la intervención militar rusa. Por lo tanto, aun en términos estrictamente constitucionales, la posición de México no se justifica. Adoptar una posición de neutralidad ante la injusticia, no puede considerarse neutralidad.

Adoptando el lente del realismo político, es decir, de la defensa de los intereses nacionales de México, si bien el conflicto no repercute negativamente en los intereses económicos del país, nuestra posición sí tiene efectos en la percepción de nuestro principal socio económico y estratégico: Estados Unidos. El conflicto en Ucrania es percibido por nuestro vecino como una amenaza directa a la seguridad en Europa, que a su vez representa un interés vital para ellos. El que México, mediante su declarada neutralidad, otorgue un apoyo tácito al gobierno de Vladimir Putin, no puede más que afectar nuestras relaciones con Estados Unidos, así como las de nuestro país con Europa. Es difícil conocer el alcance del disgusto en Washington, pero la experiencia demuestra que la falta de solidaridad con nuestros socios en momentos vitales se paga tarde o temprano. ¿Por qué asumir tal costo, cuando nuestros intereses nacionales no dependen de nuestra relación con Rusia?

La aprobación de la propuesta de la Casa Blanca para seguir proporcionando asistencia financiera y militar a Kiev, se ha convertido en “rehén” de la política republicana que intenta supeditar dicha asistencia a los fondos destinados a la seguridad en la frontera con México. Sin embargo, la presión internacional, sobre todo de Europa y los aliados de Washington, podría influir en el criterio de los republicanos para acceder a las propuestas del presidente Joseph R. Biden.

México puede acabar pagando un alto precio en el tema migratorio como resultado de las negociaciones entre el gobierno de Biden y los republicanos para lograr la aprobación del paquete de ayuda militar a Ucrania.

Hemos visto con pesadumbre el rumbo que ha tomado la política exterior de México durante el actual gobierno, y que el cambio de titular de la Cancillería no ha logrado enmendar los muchos errores y disparates que se han cometido en la esfera de nuestras relaciones con el exterior. El rumbo que tome la diplomacia mexicana a partir de octubre de 2024 dependerá, obviamente, de quien resulte triunfadora en la contienda electoral. Dos escenarios distintos definirían el rumbo de la política exterior del país: el triunfo de la candidata del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), por su aparente sumisión a López Obrador, no produciría cambio alguno en la definición de la política exterior de la cuarta transformación. En el escenario deseado, es decir el triunfo de la oposición, es de esperarse que se corrijan los errores del gobierno actual y se fortalezca la cooperación con nuestros socios comerciales, así como nuestra posición frente a los conflictos que preocupan a la comunidad internacional.

La nueva Cancillería se enfrentará a una estrategia rusa para lograr el apoyo, o por lo menos la neutralidad, de otros gobiernos latinoamericanos, aparte de las dictaduras cubana, venezolana y nicaragüense. México no solo no debe caer en esa trampa, sino trabajar activamente para evitar que Latinoamérica se convierta en un aliado incondicional de Rusia. Es importante que México asuma que en esta confrontación entre el Occidente liberal y democrático y una potencia expansionista y autocrática, nuestro lugar está del lado de Occidente, al que pertenecemos cultural, económica y políticamente.

Es difícil predecir cuál será el desarrollo de la guerra. Por una parte, vemos la eficacia de la resistencia ucraniana, que ha adoptado una distinta estrategia defensiva y combativa para enfrentar al invasor, consistente en una guerra de trincheras como apoyo a la recuperación de los territorios ocupados, y, por la otra parte, vemos las condiciones adversas que enfrenta socialmente el gobierno de Putin ante el rechazo de la guerra por un importante sector de la población, aunado a la crisis económica que vive el país. En todo caso, la posición de México debe ser clara y contundente. Estamos a favor de la paz y en contra de cualquier conflicto en el que un país viola la soberanía de otro e impide su autodeterminación.

El realismo se impone. El conflicto no ha repercutido negativamente en el interés nacional, ni en la seguridad del Estado, lo que paradójicamente permite adoptar una posición más firme al respecto. En este contexto, México debería apoyar los esfuerzos de Ucrania en los foros internacionales para la recuperación de su soberanía en los territorios ocupados por Rusia, no solamente con tibias declaraciones, sino con la condena franca y contundente a la violación del Derecho Internacional por parte del Kremlin.

Capítulo V

Las instituciones que conducen la política exterior

Debilitamiento institucional y dispersión en la política exterior de México

Jorge A. Schiavon

Una política exterior pobre (en términos de facultades, capacidades de coordinación, presupuesto, personal, infraestructura de representaciones en el exterior, imagen, estrategia y prioridad política), es una pobre política exterior. Frente a los grandes desafíos que le plantea el mundo de hoy y las oportunidades que abre a su desarrollo, México no cuenta con una política exterior que opere con visión estratégica, ni con el andamiaje ni las capacidades institucionales, presupuestales y de coordinación interinstitucional para prever y responder en congruencia. Por el contrario, está lejos de tener la alta prioridad que debiera dentro de la acción gubernamental, se encuentra mal coordinada entre los actores relevantes en la materia y, más lejos aún, de ser una política de Estado que detente el respaldo de sectores que son clave en la vida nacional.

Esta ha sido la realidad por lustros —por ejemplo, el presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) siempre ha sido muy bajo, entre 0.3% y 0.4% del Presupuesto de Egresos de la Federación—, pero en los años recientes ese fenómeno adverso y costoso para el país se ha acentuado en forma notable. Tal parece que esto ha respondido a una visión estrecha de los gobernantes sobre la naturaleza, el alcance y el potencial que tiene la política exterior para contribuir a la defensa y la promoción del interés nacional y, con ello, al progreso y el bienestar económico y social de los mexicanos. Más que entenderse como un medio para impulsar los fines del Estado mexicano se ha visto como uno para apoyar objetivos de política interna del gobierno en turno. Más que utilizarse como instrumental para actuar con una visión de largo alcance, generalmente ha sido el vehículo para atender cuestiones de interés político coyuntural con visión de corto plazo.

Por lo tanto, un plan de gobierno realista, fundamentado y coherente deberá conllevar la voluntad y la visión necesarias para contar con una política exterior de Estado que esté entre las más altas prioridades en la edificación de un proyecto nacional. Uno que asegure al país estabilidad, gobernabilidad y progreso para todos. Tal política deberá, por definición, coordinar, sumar y conjugar la participación de los sectores político, gubernamental (de los tres poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno), empresarial e intelectual con otros relevantes de nuestra sociedad, de manera que se produzca una visión compartida que trascienda aquella del gobierno en turno y los intereses parciales de los grupos de poder económico que más influyen en la vida nacional. Cabe admitir, en tal sentido, que la sociedad mexicana tampoco ha reconocido a la política exterior el lugar destacado que debiera ocupar en los asuntos públicos.

Para que la política exterior tenga la alta prioridad que merece y sea una política de Estado, el próximo gobierno deberá crear el andamiaje institucional y las condiciones para que la SRE, como eje de una acción gubernamental concertada y con apoyo de la sociedad, cuente con las condiciones políticas e institucionales que son necesarias para cumplir con sus objetivos. Para ello, es fundamental que, cuando menos, en términos de andamiaje y capacidades institucionales, la SRE:

1. Tenga todas sus facultades claramente definidas jurídicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), incluyendo las nuevas responsabilidades de promoción económica y turística internacional.
2. Pueda cumplir cabalmente su función establecida en la LOAPF de coordinar todas las acciones de las instituciones y actores gubernamentales relevantes en materia de política exterior.
3. Reciba un presupuesto acorde a su importancia y responsabilidades, el cual debe recuperar el casi 25% perdido en términos reales en dólares durante la última década, y ser actualizado, cuando menos, de acuerdo con la inflación (en términos reales en dólares) anualmente. Asimismo, la cuenta consular debe ser entregada de manera completa y oportuna a la SRE por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4. Posea con personal profesional suficiente para cumplir cabalmente con sus funciones, incrementando las plazas del Servicio Exterior Mexicano (SEM) (las cuales se han mantenido entre 1200 y 1300 desde hace casi 50 años), así como aumentando las plazas de personal operativo (que se han reducido en más de 20% en la última década).
5. Cuente con el personal más ampliamente calificado y profesionalizado; para ello, es necesario incrementar las plazas del SEM, idealmente en 20% cada sexenio, y que haya concursos de ingreso y ascenso en el SEM, mínimo de manera bienal.
6. Amplíe las representaciones de México en el exterior para tener una red diplomática y consular acorde al tamaño del país, estando entre las quince más importantes del mundo; esto implicaría abrir de 3 a 5 embajadas y de 2 a 3 consulados adicionales al año durante el próximo gobierno, para pasar de 80 a 100 o 110 embajadas y de 67 a 80 o 90 consulados para el final del sexenio.
7. Defina los criterios y los procesos para generar una política exterior de Estado y de una imagen internacional con amplio reconocimiento internacional.
8. Posea los mecanismos y los instrumentos para una eficaz formulación y una efectiva ejecución de esa política, incluyendo un sistema de información y planeación de inteligencia estratégica que apoye el análisis prospectivo y, con ello, la previsión de los cambios que habrán de darse en el escenario mundial.
9. Establezca los criterios para asegurar la debida coordinación entre la SRE y las otras secretarías de Estado, así como una colaboración productiva con el Congreso.
10. Construya el engranaje que propicie dentro de la sociedad mexicana la mejor comprensión del papel que corresponde a la política exterior y su respaldo a ella.

-0-

Grupo México en el Mundo

Miembros activos: Jorge Álvarez Fuentes, Martha Bárcena Coqui, Hazel Blackmore, Héctor Cárdenas, Guadalupe González González, Carlos Heredia Zubieta, Luis Herrera Lasso, Roberta Lajous, Cassio Luiselli, Gustavo Mohar, Antonio Ortiz-Mena, Carlos Pérez-Ricart, Lorena Ruano, Miguel Ruiz Cabañas, Jorge A. Schiavon, Francisco Suárez Dávila, María Fernanda Torres Rodríguez y José Luis Valdés Ugalde

Invitado especial: Eugenio Anguiano

Coordinadores: Susana Chacón, Isidro Morales y Olga Pellicer