



# Desafíos para la política exterior de México en 2022

## Grupo México en el Mundo\*

**\*Coordinadores** Susana Chacón, Cassio Luiselli  
y Olga Pellicer **Participantes** Martha Bárcena, Hazel Blackmore,  
Guadalupe González, Carlos Heredia, Luis Herrera Lasso,  
Gustavo Mohar, Isidro Morales, Antonio Ortiz-Mena,  
Jorge A. Schiavon, Francisco Suárez Dávila  
y José Luis Valdés Ugalde  
**Invitados** Stéphan Sberro y Julián Ventura

Ciudad de México – 13 de diciembre de 2021

## Índice

Presentación .....	04
<i>Olga Pellicer</i>	

### Capítulo I La relación con Estados Unidos

El escenario económico mundial .....	06
<i>Francisco Suárez Dávila, Isidro Morales y Luis Herrera Lasso</i>	
Riesgos y oportunidades para México .....	09
<i>Francisco Suárez Dávila</i>	
Obstáculos y posibilidades para incrementar la inversión estadounidense .....	10
<i>Antonio Ortíz-Mena</i>	
Las cadenas de valor con Estados Unidos .....	12
<i>Martha Bárcena</i>	
La iniciativa de reforma energética en México y sus implicaciones .....	13
<i>Isidro Morales</i>	
Recuperación en Estados Unidos y visas para mexicanos .....	16
<i>Susana Chacón</i>	
La cooperación educativa y cultural, un terreno promisorio .....	17
<i>Hazel Blackmore</i>	
Trump en el horizonte .....	20
<i>José Luis Valdés Ugalde</i>	

### Capítulo II Relación con Centroamérica: la migración al centro

Sin carta de navegación para la relación con Centroamérica .....	22
<i>Carlos Heredia</i>	
Seis vertientes para manejar el tema migratorio .....	24
<i>Luis Herrera Lasso</i>	
Cómo desagregar el fenómeno de la migración .....	25
<i>Jorge A. Schiavon</i>	

### **Capítulo III**

#### **Diversificación: un anhelo que no se cumple**

Nación de Repúblicas (América Latina) .....	27
<i>Cassio Luiselli</i>	
América Latina: tan cerca, tan lejos .....	28
<i>Guadalupe González González</i>	
La relación económica con China .....	30
<i>Julián Ventura</i>	
El cauteloso acercamiento a Asia del Este .....	31
<i>Cassio Luiselli</i>	
México y la Unión Europea: el necesario retorno a la política .....	32
<i>Stéphan Sberro</i>	

### **Capítulo IV**

#### **Política de seguridad nacional**

Para mejorar la imagen de México .....	35
<i>Gustavo Mohar</i>	
El desafío de la seguridad alimentaria .....	36
<i>Cassio Luiselli</i>	

## Presentación

*Olga Pellicer*

México en el Mundo se constituyó, a comienzos de 2021, como un grupo de trabajo y reflexión. Su creación obedeció a diversas circunstancias: por una parte, la complejidad creciente de problemas provenientes de la frontera norte y sur de México que repercuten, más que en otros momentos, sobre el rumbo de la vida nacional; por la otra, debido a la conducción incierta de la política exterior del país por el distanciamiento que, durante los primeros años de su gobierno, ha tenido el Jefe del ejecutivo mexicano respecto a lo que ocurre más allá de nuestras fronteras.

En Estados Unidos, el triunfo del gobierno demócrata, encabezado por el presidente Joseph R. Biden, ha estado acompañado de circunstancias que repercuten en la relación con México. El billonario proyecto de recuperación económica, que evoca los años del Nuevo Trato de la época de Franklin D. Roosevelt, abre ventanas de oportunidad muy significativas para nuestro país. Entre ellas se encuentran las cadenas productivas o de abastecimiento, la ampliación de visas de trabajo, o la cooperación para formar grupos especializados en el manejo de tecnologías útiles para agilizar la producción compartida entre los dos países.

No obstante, la situación política interna en Estados Unidos atraviesa momentos de inestabilidad y polarización que dificultan la puesta en marcha de las acciones del gobierno y coloca obstáculos a la solución de problemas presentes en la relación México-Estados Unidos. El caso de la migración es el más visible, cuyo manejo se ve entorpecido por las disputas entre demócratas y republicanos que cierran el margen de maniobra para que Biden pueda darle a dicho tema el giro que había prometido durante su campaña electoral.

En Centroamérica, el empeoramiento de las situaciones económicas, políticas y climáticas en el llamado Triángulo del Norte ha precipitado un aumento cuantitativo y cualitativo del flujo migratorio que busca cruzar el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos. Las visiones alarmistas de la época de Donald Trump, según las cuales dichos flujos amenazan la seguridad nacional de Estados Unidos, ha tenido un profundo efecto en el imaginario colectivo de los estadounidenses, propiciando un ambiente de animadversión que se extiende también a grupos demócratas convencidos de la necesidad de sellar la frontera con México. El resultado es, entre otros, la existencia de una verdadera crisis humanitaria que se resiente en la mayoría de ciudades localizadas en las fronteras norte y sur de México.

Estas circunstancias invitaron a fortalecer el trabajo colectivo de interesados en asuntos internacionales y política exterior, creando así el grupo México en el Mundo. La mayoría de los miembros de este grupo pertenecen a la sección de política internacional del Centro Tepoztlán Víctor Urquidi (CTVU). La decisión de convertirlo en un grupo independiente respondió al deseo de ampliarlo, incorporando nuevos participantes que no pertenecen al CTVU. Asimismo, al interés por tener un foro de expresión propio; esto último se logró mediante la invitación de la revista *Este País* para participar mensualmente en sus páginas.

Así, desde febrero de 2021, el grupo México en el Mundo publica en la mencionada revista un artículo de fondo, un Tablero Internacional y una entrevista a especialistas en temas internacionales. De acuerdo con el seguimiento que se da a los lectores que acceden a la revista, un número muy respetable de los mismos consulta las contribuciones del grupo.

El grupo México en el Mundo se reúne quincenalmente en un seminario en línea en el que se discuten los temas más relevantes para la política exterior de México. Una breve ponencia de algún miembro del grupo o invitados especiales, da lugar a una discusión que ha permitido no solo

mantenerse informados, sino hacer reflexiones espontáneas que contribuyen a identificar temas que requieren mayor reflexión.

En las reuniones del grupo se ha señalado frecuentemente la conveniencia de entrar en contacto con otros grupos de pensamiento, cuyas preocupaciones coinciden con las que orientan al grupo México en el Mundo. Dentro de tales grupos se encuentra el conocido programa Nuevo Curso de Desarrollo, un grupo de largo aliento que, bajo la dirección de Rolando Cordera, trabaja desde hace años al amparo del programa de posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

La lectura del último Informe sobre Nuevo Curso de Desarrollo recibió muy buenos comentarios en el grupo México en el Mundo, al tiempo que se advirtió que el tratamiento del factor externo, como condición y parte de un nuevo curso de desarrollo, no estaba suficientemente explorado. Surgió, entonces, la idea de hacer unas notas sobre temas prioritarios de la política exterior de México que podían servir como punto de partida para tener un diálogo con el grupo de Nuevo Curso de Desarrollo u otros grupos interesados en las relaciones exteriores de México.

Las notas aquí reunidas son apuntes rápidos. Caen dentro de la categoría de “lluvia de ideas”, a partir de las cuales pueden desarrollarse investigaciones y propuestas de acción en un futuro. Se refieren a cinco grandes temas. El primero es la relación con Estados Unidos vista, principalmente, desde la perspectiva de oportunidades y limitaciones que existen para incorporar a México en la época de crecimiento económico a que da lugar el multimillonario programa de estímulos —elaborado por el gobierno demócrata— para la creación y la reparación de la infraestructura, programas sociales y medidas para contener el calentamiento global. Asimismo, se hacen notar las amenazas que, para la implementación de tales programas, representa la sombra de Trump en el horizonte.

El segundo gran tema es la relación con Centroamérica vista, sobre todo, desde la perspectiva del flujo migratorio que llega a la frontera sur de México con la esperanza de cruzar a Estados Unidos. Las medidas que, bajo la presión del gobierno estadounidense, se están tomando para contener dicho flujo representan, sin duda, uno de los problemas más difíciles que enfrenta la política exterior de México en la actualidad.

El tercer tema reflexiona sobre el anhelo, presente desde el siglo XIX y nunca alcanzado, de diversificar las relaciones exteriores de México. Cinco notas enumeran las vicisitudes de la relación con América Latina, Asia del Este, China y Europa.

El cuarto tema se refiere a la política exterior y la seguridad nacional. Dos notas tratan respectivamente sobre cómo mejorar la imagen de México en materia de seguridad y el desafío de la seguridad alimentaria.

Este documento se presenta con la esperanza de despertar interés en la situación que guarda la inserción de México en el mundo y los caminos posibles para mejorarla a medida que nos adentramos en la tercera década del siglo XXI.

# Capítulo I

## La relación con Estados Unidos

### El escenario económico mundial

*Francisco Suárez Dávila, Isidro Morales y Luis Herrera Lasso*

#### **Tendencias y escenarios centrales**

Luego del impacto de la pandemia de covid-19, la recuperación mundial continúa, aunque su dinámica se ha debilitado recientemente. Para 2021, se espera un crecimiento mundial de 5.9%, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), y de 5.7%, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); para 2022, las estimaciones del FMI son de 4.9% y las de la OCDE de 4.5%. Como se observa, son bastante coincidentes.

Por su parte, las previsiones oficiales para México son muy parecidas. Sin embargo, las perspectivas son más favorables para los países avanzados, que presentarán fuertes repuntes, como Canadá, Estados Unidos, los países europeos y algunos asiáticos, que alcanzarían, en 2022, los niveles previos a la pandemia.

También hay buenas perspectivas para países de ingreso medio, sobre todo para los exportadores de materias primas, que se benefician de precios favorables. Tal es el caso de Sudamérica. En cambio, hay tendencias muy desfavorables para los países más pobres, que son importadores netos de alimentos y energéticos, con altos niveles de endeudamiento y severa escasez de vacunas.

De igual forma, se perciben diferencias dentro de los grupos regionales. La mayor diferencia se percibe entre los países que han avanzado en la aplicación de vacunas contra el covid-19 a niveles superiores al 60% de la población y que han instrumentado las políticas más amplias de apoyo económico y social.

Resulta importante que se mantengan los programas de estímulo fiscal, como los planes de Joseph R. Biden, y las políticas monetarias anticíclicas, a pesar de que se han registrado altos niveles de déficit, de endeudamiento y de expansión monetaria, que tarde o temprano tendrán que ajustarse. La apuesta es que esto se dé de manera gradual y no abrupta. Una buena noticia es que ya se aprobó el plan de infraestructura del gobierno de Biden, conocido como la Ley para Invertir en Estados Unidos. También, eventualmente, se aprobará la Ley de Reconciliación Presupuestal para Reconstruir Mejor a Estados Unidos, que contará con un presupuesto de 1.75 billones dólares para invertir en materia social.

Para México hay una oportunidad de profundizar en el marco del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), con acuerdos que vayan más allá del comercio, para aprovechar los espacios de intercambio comercial con China, ampliar la competitividad de la región y lograr acuerdos regionales de mano de obra para atacar los cuellos de botella que Estados Unidos enfrentará. La Cumbre de Líderes de América del Norte, que se reanudó, puede ser un impulso hacia una nueva estrategia regional, que dinamice el T-MEC, después de varios años.

Hasta ahora, y después de la tregua comercial acordada entre Beijing y Washington en febrero de 2020, el arancel promedio de China respecto de las exportaciones estadounidenses es de 20.7% (mientras que para el resto de los países es de 6.1%), y el de Estados Unidos respecto de las mercancías chinas es de 19.3% (mientras que para el resto del mundo es de 3%). Los aranceles impuestos cubren 66.4% de las exportaciones chinas y 58.3% de las estadounidenses.

El grueso de los aranceles, de acuerdo con Chad Bown del Instituto Peterson de Economía Internacional, va dirigido hacia insumos intermedios y han afectado industrias como la de alimentos preparados, equipo de transporte, textil y confección, metales, plástico y hule, y, en menor medida, maquinaria y químicos. Ante este panorama, se abren oportunidades para que las empresas asentadas en Estados Unidos reubiquen sus cadenas de valor hacia México en las industrias mencionadas. Las pequeñas y medianas empresas ubicadas en México podrían beneficiarse si logran eslabonarse con las cadenas mejor posicionadas para elevar sus exportaciones hacia Estados Unidos.

Las tensiones geopolíticas existentes entre China y Estados Unidos, sobre todo en el Sudeste Asiático y en los países circundantes del mar de China Meridional, podrían, eventualmente, activar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el que México, como miembro no permanente, tendría que asumir decisiones en materia de Derecho del mar (que China no reconoce), territoriales y el uso legítimo de la fuerza. Las decisiones mexicanas tendrán que balancear sus objetivos históricos y de largo plazo de política exterior, y los esfuerzos del gobierno actual por construir un acercamiento con China, tanto en materia sanitaria (vacunas contra el covid-19), cultural (Instituto Confucio) y económica (inversiones).

### **Riesgos que inciden sobre el escenario más favorable: los “cisnes negros”**

En primer lugar, se encuentran los nuevos ciclos de pandemia generados por las nuevas variantes, como Delta y Ómicron. La pandemia puede transformarse en los países avanzados de “epidémica” a “endémica”.

En segundo lugar, están los serios problemas de los países más pobres causados por falta de vacunas y de recursos, que deben representar una prioridad humanitaria para la cooperación internacional. No hay control posible de la pandemia si no se existe un control razonable en todas las regiones.

En tercer lugar se encuentra el serio problema de oferta de suministros en algunas cadenas productivas: los semiconductores en el sector automotriz, cuellos de botella en el transporte marítimo, con fuerte aumento en fletes, escasez de energía, materias primas y alimentos. Todo esto significa presiones inflacionarias y limitaciones de oferta en algunos productos. La revista *The Economist* habla de “la economía de la escasez”.

Como cuarto “cisne negro”, los economistas y los politólogos hablan ya de la primera crisis energética de la “era verde” o de la transición energética. La volatilidad de los precios del gas en Europa, que han elevado los precios de la electricidad y de las gasolinas, muestra las consecuencias del desplome de las inversiones en las industrias fósiles, provocado por la pandemia y por el interés creciente por invertir en energías limpias y renovables. Sin embargo, el futuro de las energías renovables todavía es incierto debido a la incertidumbre en las innovaciones tecnológicas, que podrían inclinar los mercados hacia tecnologías de frontera, como el hidrógeno verde o la fotovoltaica a través de satélites.

Los desfases entre inversión e innovación tecnológica podrían hacer recurrentes este tipo de crisis, lo que podría romper los consensos y el entusiasmo de las sociedades industrializadas y sus respectivas poblaciones hacia la descarbonización progresiva de sus economías en 2050, como se propone en el Acuerdo de París sobre cambio climático. En México, este “choque verde” ha alimentado las presiones para la estatización y la recarbonización de la industria eléctrica, como se plantea en la iniciativa presidencial de reforma constitucional.

En quinto lugar, se presentan presiones inflacionarias globales. En Estados Unidos, la inflación alcanza niveles históricamente altos de 6%, al igual que en México. Los organismos financieros internacionales aún consideran que la inflación es transitoria y que bajará para mediados de 2022. Hay el riesgo, sin embargo, de que se agudicen las presiones inflacionarias y de que la Reserva

Federal y otros bancos centrales deban introducir una contención monetaria prematura, mediante el alza de tasas de interés y un control de la liquidez, lo cual impactará a todos los países emergentes endeudados, incluyendo a México y el peso mexicano, y provocará turbulencias a los mercados financieros.

Por último, en sexto lugar, se encuentra el hecho de que el estatus de país receptor de migración (destino y tránsito) no cambiará. Esto implica contemplar programas y recursos para atender este fenómeno.

### **Perspectivas económicas para América Latina**

El Informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2021 confirma para la región en su conjunto los elementos de análisis precedentes: después de que en 2020 América Latina sufrió la peor contracción desde 1900 (-6.8%) y el peor desempeño entre todas las regiones en desarrollo, se espera para 2021 una tasa de crecimiento del 5.9% y, para 2022, del 2.9%, coincidente con las cifras para México. Los síntomas fueron para toda la región la caída histórica de ocupación, particularmente mujeres y jóvenes, aumentos de pobreza y desigualdad, cierres de pequeñas y medianas empresas, y destrucción de capital humano.

La recuperación se explica por la flexibilización de la oferta, la mayor movilidad de personas, la aplicación amplia de vacunas, los apoyos de política monetaria y fiscal, el impulso del crecimiento de Estados Unidos, las remesas y, desde luego, el efecto rebote. Subraya la “heterogeneidad” de los resultados. Sudamérica, como exportadora neta, se ha beneficiado del alza de los precios de las materias primas. En cambio, Centroamérica y el Caribe, como importadores netos de alimentos y combustibles, sufren un gran deterioro. Hasta ahora los mercados financieros han sido favorables a la emisión de valores soberanos.

*The Economist*, en forma un tanto insólita, presenta un artículo optimista, hablando de que “las economías de la región tienen la oportunidad de lograr avances”. Este optimismo refleja las posibilidades por los precios y la exportación de materias primas, la recuperación de China y Estados Unidos, y las oportunidades comerciales derivadas de las tensiones entre ambos. Las expectativas de crecimiento para 2021 para Argentina, Chile, Colombia y Perú oscilan en torno a 10%; solo Brasil 5%. Me parece optimista por los riesgos apuntados y, sobre todo, las turbulencias políticas y electorales en Brasil, Chile, Colombia y Perú, y sus efectos sobre la economía.

### **VARIABLES DE SEGUIMIENTO**

De los escenarios antes mencionados se desprenden algunas variables que resultan centrales para la evolución económica mundial, con afectaciones en México, y que exigen un cuidadoso seguimiento con indicadores precisos: 1) la evolución de la pandemia de covid-19 (con todas sus secuelas económicas y sociales); 2) la crisis energética, la escasez y el aumento de precios, todo agudizado por la turbulencia de una reforma eléctrica suicida; 3) la crisis de oferta de suministros que afecta costos de transporte y cadenas productivas, lo que puede reducir el crecimiento; 4) la agudización de la inflación mundial, que ocasionará políticas monetarias restrictivas, en liquidez y alza de tasas de interés; 5) mayores efectos negativos del cambio climático, como inundaciones, huracanes, escasez de alimentos, entre otros; 6) el conflicto económico entre China y Estados Unidos, y 7) la evolución de los flujos migratorios en el hemisferio.



## Riesgos y oportunidades para México

*Francisco Suárez Dávila*

México requiere una nueva estrategia para impulsar una recuperación sustentable y un desarrollo incluyente de largo plazo. Y, sin duda, para ello debe considerarse el entorno internacional, principalmente el desempeño de Estados Unidos.

Con frecuencia se subestima la importancia que tiene el entorno internacional, que lo mismo puede impulsar que descarrilar los esfuerzos y las políticas nacionales. Esto es más cierto ahora que la pandemia de covid-19 provoca cambios sistémicos trascendentales. Como ejemplo, en el proceso frágil de recuperación de México, han influido dos factores: 1) las políticas expansionistas de Joseph R. Biden, que atraen e impulsan nuestras exportaciones y las remesas, y 2) la evolución de las políticas que prevalezcan en Estados Unidos y sus resultados son muy importantes, pero no el único elemento en el escenario

¿Qué factores externos vislumbramos que deben tomarse en cuenta en nuestra estrategia de desarrollo? Los organismos internacionales se han mostrado optimistas de que el mundo va en un proceso de recuperación para 2021 y 2022, aunque desigual entre países y dentro de ellos, y frágil. Para Estados Unidos, se estima un crecimiento de alrededor de 6% en 2021, con ligera estimación a la baja, y 4% para 2022.

La pandemia se ha moderado en su impacto en algunos países, pero dista de ser controlada a nivel internacional y puede haber repuntes. Mucho depende de una amplia y eficaz distribución de la vacunación, que incluya también a los países más pobres. Tomará tiempo la superación de sus efectos sociales.

El crecimiento se ve amenazado por una posible crisis energética de grandes proporciones: escasez de petróleo y gas, alza de precios y gran impacto sobre los precios de energía eléctrica. Basta con observar el caso de Europa, particularmente el de España. Esto ocurre cuando México quiere emprender una reforma eléctrica que agudizará nuestras actuales deficiencias y una brecha entre generación y demanda en una economía en recuperación, lo que puede provocar apagones y parálisis sectorial o regional. Su discusión provocará más polarización política y puede provocar cuantiosas demandas por arbitrajes internacionales, y cancelar la inversión privada sin la cual no hay crecimiento.

La otra es una grave crisis de suministros, como los semiconductores en el sector automotriz y los cuellos de botella en el transporte marítimo, lo que afecta a las cadenas de producción y fractura el comercio mundial. Esto está provocando presiones inflacionarias, que todavía se ven transitorias, pero Estados Unidos sufre ya una inflación de 6%. Si esto perdura, puede orillar a la Reserva Federal a introducir cambios restrictivos en la política monetaria, frenando la inyección de liquidez y aumentando la tasa de interés. Esto provocará turbulencias en los mercados financieros, serios efectos sobre las economías emergentes endeudadas, y afecta los tipos de cambio, incluyendo al peso.

Biden está teniendo serios problemas con el Congreso, incluso con legisladores de su propio partido, además de que perdió el estado de Virginia. No ha podido lograr que se apruebe su Ley de Reconciliación Presupuestal para Reconstruir Mejor a Estados Unidos, con iniciativas sociales y ambientales, que ya se redujo de 3.5 billones a 1.75 billones de dólares. La ley implica controvertidos aumentos de impuestos, como sobretasas de 3% y 5%, así como sobreingresos superiores a 10 millones y 25 millones de dólares. Afortunadamente ya se aprobó la ley bipartidista sobre infraestructura, que nos favorece.

El movimiento mundial, auspiciado por el G-20 y la Cumbre de Glasgow, para enfrentar los serios retos del cambio climático, puede estimular una dinámica reorientación de las economías con grandes programas de inversión en energías verdes. Lamentablemente, aquí vamos a contracorriente del mundo y podemos ser objeto de sanciones.

La pandemia misma ha inducido cambios hacia la educación, la economía digital y mejoras en el sector salud, que evidenciaron serias deficiencias y pueden ser ahora motores de crecimiento. México no está preparado.

Finalmente, la economía estadounidense, con su rápido crecimiento, ha dado muestras de escasez de mano de obra. Ello abre la posibilidad de acuerdos laborales en el contexto del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Además, se puede aprovechar la convocatoria de Biden a que la región de Norteamérica pueda reestructurarse para competir con China. La Cumbre de Líderes de América del Norte ofrece estas oportunidades.

En suma, los elementos negativos, que pueden pesar sobre México, son problemas mundiales en materia energética, fractura de cadenas de suministros y una inflación alta y sostenida, que provoque medidas contraccionistas de la Reserva Federal. México puede, por otra parte, beneficiarse de la aprobación de los programas expansionistas de Biden: la escasez de mano de obra en Estados Unidos, y la convocatoria de Biden a conformar una región más competitiva en Norteamérica. Las transformaciones en economía digital y la transición hacia energías renovables representan oportunidades que no estamos aprovechando.

-0-

## **Obstáculos y posibilidades para incrementar la inversión estadounidense**

*Antonio Ortiz-Mena*

Desde el siglo XIX, México se ha debatido sobre la conveniencia de atraer inversión de Estados Unidos dados los potenciales costos políticos de una excesiva dependencia económica con nuestro poderoso vecino, y el debate sigue vigente. (“Mexico’s International Trade Strategy: Autarchy, Balancing and Bandwagoning”, Antonio Ortiz-Mena, LASA, 2018). Nuestro país necesita de mayor inversión extranjera, como complemento a la inversión nacional pública y privada, para aumentar las tasas de crecimiento económico.

El presidente Andrés Manuel López Obrador ha criticado, con razón, las bajas tasas de crecimiento económico desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, en parte por las medidas adoptadas y anunciadas por su gobierno, es probable que el crecimiento promedio del PIB durante el actual sexenio sea de aproximadamente 1%, lo que derivaría en un PIB per cápita, en 2024, inferior al que se tenía en 2018: un sexenio de retroceso!

¿Hay una ventana de oportunidad para atraer inversión de Estados Unidos? Sí, por varias razones. El conflicto geopolítico entre China y Estados Unidos tiene un fuerte componente económico; empresas estadounidenses buscan mitigar riesgos de interrupción a las cadenas de suministro vinculadas con China, por lo que están buscando nuevos sitios para invertir y producir. No se trata de salirse de China, sino de aumentar las inversiones en otras regiones y tener cadenas para el mercado chino y otras para terceros mercados, incluido el propio Estados Unidos.

Además de las acciones empresariales, el gobierno estadounidense está buscando reducir su dependencia de China en algunos rubros “críticos”, como medicamentos, baterías, minerales críticos, y semiconductores<sup>ii</sup>. México puede producir estos bienes, junto con Estados Unidos.

Dada la pandemia de covid-19, se han generado cuellos de botella en las cadenas de suministro, y muchos países han implementado medidas proteccionistas que van más allá de bienes y servicios relacionados directamente con la salud pública. Ello genera incentivos para producir dentro de bloques comerciales con socios confiables<sup>iii</sup>. Este nuevo proteccionismo difícilmente puede ser contrarrestado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) ofrece (o debería ofrecer) una isla de seguridad dentro de un mar movido de la economía internacional.

La geografía nos da una ventaja adicional desde la perspectiva del combate al cambio climático. Hay una creciente presión de los mercados, los inversionistas y los gobiernos para determinar la huella de carbono de bienes y servicios, y para premiar o castigar a aquellos que tengan una huella baja o alta. La proximidad geográfica entre Estados Unidos y México hace que la huella de carbono relacionada con el transporte de bienes sea más baja de la que proviene de cadenas productivas extra o multirregionales.

Las empresas estadounidenses (en contraste con las chinas y las rusas) enfrentan fuertes presiones de reguladores, inversionistas y mercados para tener una baja huella de carbono en sus actividades de producción y distribución. Eso significa que, *ceteris paribus*, la inversión extranjera directa de Estados Unidos es más limpia que la que proviene de empresas de países con menores compromisos ambientales, lo que derivaría en externalidades positivas para México de la inversión estadounidense.

¿Cuáles son algunos obstáculos para aprovechar esta ventana de oportunidad? Para empezar, el temor a una excesiva dependencia económica hacia Estados Unidos que pudiera derivar en presiones políticas e injerencia en asuntos internos (el *locus classicus* es A.O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley: UC Press, 1945). Este temor puede derivar en un nacionalismo económico ramplón y la búsqueda de la autosuficiencia en energía, alimentos, etc., que repelen la confianza y la atracción de inversión, sin fortalecer la economía nacional. El T-MEC tiene sendos mecanismos de resolución de controversias que reducen el margen de maniobra de Washington en cuanto a acciones económicas unilaterales con fines políticos, y la dispersión de poder político en Estados Unidos permite a nuestro país, si tiene una diplomacia eficaz, cabildear con actores del ejecutivo y legislativo federal en ese país para contrarrestar acciones potencialmente adversas impulsadas por ciertos intereses en ese país.

No obstante el T-MEC, el nacionalismo económico en Estados Unidos goza de buena salud. Hay diversas iniciativas que buscan fomentar la inversión y producción en Estados Unidos y no en Canadá y México, como el caso de vehículos eléctricos<sup>iv</sup>.

Otro aspecto a considerar es la formulación y ejecución de diversas iniciativas económicas nacionales, que van de la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México a la reforma eléctrica del 30 de septiembre de 2021, que minan de manera grave la confianza para invertir en México, ante todo en activos fijos con retornos a mediano y largo plazo.

Aún se pueden corregir algunos errores, mejorar la interlocución entre gobierno y sector privado, recobrar la confianza y atraer mayor inversión de Estados Unidos, pero la ventana de oportunidad es eso: una ventana temporal que se desvanece si no se aprovecha.

## Las cadenas de valor con Estados Unidos

Martha Bárcena

La pandemia de covid-19 evidenció la importancia de las cadenas de valor o cadenas de suministro en Norteamérica. Se manifestaron las lagunas en materia de información y transparencia, la profundidad de la interdependencia en la producción en la región, la dependencia de insumos y productos clave de otras regiones, y la ausencia de mecanismos de coordinación entre los países miembros del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) para mantener la producción, a la vez que se cuidaban los aspectos sanitarios.

Un primer elemento por destacar fue la diferencia en regulaciones en los tres países del T-MEC. Mientras que Estados Unidos, por medio del Departamento de Seguridad Nacional, contaba con una lista bastante detallada de los sectores y subsectores considerados esenciales en caso de emergencia —como lo fue la pandemia—, la lista canadiense era bastante más corta y la mexicana inexistente.

A pesar de las muchas páginas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y posteriormente del T-MEC, en ninguna parte se previó la necesidad de contar con un mecanismo de consulta y coordinación en casos de emergencia de una pandemia para alinear los sectores esenciales. Sobre la marcha, el gobierno mexicano, procedió a elaborar una lista preliminar de sectores esenciales que convenía permanecieran abiertos durante el confinamiento para no colapsar el sistema productivo.

Con ejemplos concretos, como Boeing, General Motors y 3M, se ratificó el grado de interdependencia de los sectores productivos de los tres países. Boeing, por ejemplo, tenía más de 56 proveedores en más de veinte estados de México, algunos inmediatos, otros de hasta el quinto nivel.

Identificar las cadenas de proveeduría y mantener abiertas las fábricas requirió un gran esfuerzo. Se pidió a las grandes empresas que ayudaran a garantizar que sus proveedores iban a respetar todas las medidas sanitarias implementadas por el gobierno mexicano.

El resultado de este enorme esfuerzo fue que los sectores esenciales se mantuvieron abiertos y se evitó una debacle económica. La lección fue que las cadenas de suministro son la columna vertebral del esfuerzo de integración económica, y que había fallas y descoordinación a subsanar en el futuro para lograr los siguientes objetivos: la alineación de los llamados sectores esenciales en los tres países; la negociación de un mecanismo de consulta y coordinación para casos de emergencia, incluyendo pandemias, que defina las dependencias del gobierno líderes y sus responsabilidades, y que nos permita conocer mejor la complejidad de esas cadenas de valor, así como la confirmación de que la región de Norteamérica es excesivamente dependiente de Asia en sectores estratégicos, como el farmacéutico, el químico, la producción de equipo de protección personal (cubrebocas, batas) y en el sector electrónico.

Uno de los resultados de la experiencia de la pandemia fue la toma de conciencia por parte de los principales actores estadounidenses, tanto del gobierno como del sector privado, de la necesidad de trasladar la producción de insumos y productos intermedios clave de Asia a Estados Unidos. Esto se tradujo en el concepto en inglés de *re-shoring*.

Ahora bien, Estados Unidos por sí mismo no puede ser suficientemente competitivo ni todas las industrias necesarias pueden establecerse en su territorio. De ahí surge la gran oportunidad de relocalizar las cadenas de suministro a Norteamérica en una primera etapa (se refleja en el concepto *near-shoring*) y, posteriormente, expandirlo al continente (*ally-shoring*).

En este contexto, México se encuentra en un momento y una posición privilegiada para atraer inversión extranjera, no solo de Estados Unidos, sino de otros países que producen en Norteamérica para el mercado mundial, por la oportunidad de relocalización de cadenas de suministro o valor. Además, México cuenta con el marco jurídico, el T-MEC, con mano de obra calificada, con cercanía a la frontera con Estados Unidos, con experiencia de interdependencia e integración, así como con el haber dado la seguridad a Washington que en momentos claves fue un socio confiable para mantener la producción de sectores esenciales, como el aeroespacial, la alimentación, el electrónico y hasta el de defensa y seguridad.

De ahí que uno de los temas centrales en el Diálogo Económico de Alto Nivel sea el de la resiliencia y la relocalización de las cadenas de valor. Es una oportunidad que no deberíamos desaprovechar.

Por otra parte, las dificultades en las cadenas de suministro, así como el comercio mundial, han llevado a casi un colapso de estas cadenas que se advierte primordialmente en la congestión del puerto de Long Beach, en Estados Unidos, el encarecimiento del transporte marítimo, el exceso, por un lado, y la falta, por el otro, de contenedores para el comercio internacional, la falta de producción de semiconductores que ha impactado la industria automotriz y el acceso a los minerales raros, entre otros.

Por ello, en el marco de la Cumbre del G-20, celebrada en Roma, el gobierno de Estados Unidos convocó a una reunión para definir los principios que deben regir la resiliencia de las cadenas de suministro<sup>v</sup>. En el documento se señalan cuatro pilares para lograr la resiliencia: transparencia; diversidad, apertura y predictibilidad; seguridad, y sustentabilidad. Destacan también la necesaria coordinación con el sector privado y con los trabajadores.

El tema es ya fundamental y está sobre la mesa. Corresponde a México aprovechar esta oportunidad única para atraer grandes inversiones, crear empleos y una mejor calidad de vida para los trabajadores mexicanos.

-0-

## **La iniciativa de reforma energética en México y sus implicaciones**

*Isidro Morales*

Un nuevo curso de desarrollo supone, ante todo, una estrategia de sustentabilidad energética y ambiental. Por la primera, se entiende la capacidad de transitar de una matriz energética dominada por los hidrocarburos —lo que ha sido el caso de México— hacia una más balanceada con energías limpias y renovables que permitan llegar a una balanza de carbono neutro hacia 2050. Por lo segundo, se entiende proteger los ecosistemas, los recursos naturales críticos, como el agua, y el impulso de bienes públicos, como un medio ambiente neutro en carbono, según lo promueve el Acuerdo de París sobre cambio climático para 2050. Metas de este tipo no solo protegen la vida humana y animal, sino que contribuyen a frenar el calentamiento global y sus efectos devastadores para todas las especies vivientes.

Los compromisos de descarbonización de México son conocidos. Desde el principio del siglo XXI, el gobierno mexicano empezó a sustituir, de manera deliberada, el combustóleo y el carbón por el gas natural en la generación de electricidad. La razón fue reducir los costos de los combustibles y disminuir las emisiones de dióxido de carbono, ya que el gas emite menos que los otros combustibles fósiles. Posteriormente, la Ley General de Cambio Climático, de octubre de 2012, fijó como meta para la generación de energía eléctrica utilizar al menos 35% de energías limpias para 2024. La Ley de

Transición Energética, de diciembre de 2015, confirmaría dicha proporción y fecha y, posteriormente, la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios 2014-2018, elevó a 50% la participación de las fuentes limpias para 2050. Al inicio del gobierno de Manuel López Obrador, el 23.2% de la generación eléctrica se hacía ya con energías limpias (incluyendo la nuclear), siendo la hidroeléctrica la más importante. La cifra para 2020 es 28%, todavía 7% por debajo de las metas establecidas para el final del gobierno actual. El incremento de los últimos 2 años se debió a aportaciones importantes de las plantas con tecnología eólica, fotovoltaica y de cogeneración eficiente, de acuerdo con el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2021-2035 de la Secretaría de Energía.

Asimismo, México se ha comprometido a reducir sus gases de efecto invernadero (GEI) conforme a los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París de 2015, dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Hasta ahora, los compromisos de mitigación asumidos por México son dobles: un monto de reducción de emisiones voluntario y que el país asume y costea con sus propios recursos, y un monto adicional, mayor, condicionado a recibir ayuda mediante un Fondo Verde, instituido en 2010, por la misma CMNUCC, y que ayude a financiar reducciones adicionales.

Sin embargo, las emisiones mexicanas de GEI durante las últimas 2 décadas muestran una tendencia clara, aunque pausada, hacia el crecimiento, solo frenada cuando hay recesiones severas como la desencadenada en la actualidad por la pandemia de covid-19. El gobierno mexicano ha reconocido que, de seguir inercialmente esta tendencia, el país estaría emitiendo en 2030 aproximadamente 991 millones de toneladas equivalentes de dióxido de carbono (MTCO<sub>2e</sub>), algo enteramente incompatible con los objetivos perseguidos por el Acuerdo de París.

En sus últimos compromisos sometidos a la CMNUCC, en diciembre de 2020, el país se ha obligado a reducir de manera voluntaria el 22% de dicho monto, es decir, llegar a un total de 781 MTCO<sub>2e</sub>, 101 MTCO<sub>2e</sub> por encima del nivel alcanzado en 2018. De acuerdo con dichos compromisos, las emisiones podrían ser menores, 644 MTCO<sub>2e</sub> para el final de la década, si México logra conseguir transferencias del Fondo Verde para apuntalar medidas más agresivas, de acuerdo con información publicada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Cabe subrayar que semejante meta sería posible, ya que Nacional Financiera, la banca de desarrollo, por fin quedó acreditada ante dicho Fondo para poder recibir hasta 250 millones de dólares para financiar metas adicionales de mitigación y adaptación. Sin duda, 644 MTCO<sub>2e</sub> es una cifra ligeramente menor al monto alcanzado en 2018, y podría mandar la señal que el país ha iniciado, aunque tardíamente, el comienzo de una reducción constante y permanente de sus emisiones contaminantes. En la Conferencia de las Partes (COP-26), que tuvo lugar en Glasgow, Escocia, se acordó que los compromisos de los países participantes sean aún mayores.

En otras palabras, durante esta década el país ha entrado en una encrucijada, en la que deberá tomar las medidas necesarias para frenar el incremento inercial de sus GEI e iniciar la reducción sistemática de los mismos, para asegurar el equivalente a una descarbonización completa —en donde las emisiones remanentes se neutralicen con medidas de absorción— hacia 2050. De no ser así, el país incumpliría con sus propios compromisos, tanto voluntarios como condicionados, además de arriesgarse a sanciones crecientes que se irán estableciendo, como las del impuesto comercial al carbono, anunciadas ya por la Unión Europea a partir de 2024 y que muy posiblemente Estados Unidos también adoptará.

Los compromisos hechos por México, tanto en sus leyes nacionales como en sus compromisos internacionales, podrían, sin embargo, frenarse o, peor aún, revertirse, si la reforma constitucional en materia de electricidad propuesta por el presidente López Obrador es votada, tal cual, por el Congreso. Dicha propuesta elimina el incipiente mercado eléctrico que empezó a operar a

partir de 2016, y que ha regulado el despacho eléctrico conforme a méritos de costos, lo que daba preferencia a las nuevas plantas de renovables y de ciclo combinado, la mayoría en manos de compañías privadas y dejaba a las plantas de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) realizar el ajuste conforme a costos marginales. La propuesta de reforma anula los contratos existentes con las empresas privadas, suprime a los operadores y reguladores autónomos, como el Centro Nacional de Control Eléctrico y la Comisión Reguladora de Energía, invierte el orden de despacho eléctrico dando preferencia a las plantas de la CFE, sin importar los costos ni lo contaminante de los combustibles utilizados, y da una cuota de mercado a los productores privados del 46%, sin tener claro los mecanismos y la transparencia que seguirá la CFE para adquirirla, ya que ella recupera el monopolio de toda la industria, desde la generación hasta la distribución final.

La iniciativa de reforma además plantea que la CFE y el Estado en general estarán a cargo de la transición energética del país, “desde la transformación de recursos naturales, hasta la manufactura de equipos para usos finales”, con propiedad intelectual del Estado, con ciencia y tecnología “nacionales”, y hasta con manufactura por entidades públicas de “componentes y equipos considerados críticos”. Una política industrial de esta naturaleza, resumida en el transitorio 5 de la propuesta, va a contrapelo de las políticas industriales seguidas por la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, con los que México se ha comparado desde hace más de 25 años. En la mayoría de ellos, el tránsito hacia economías descarbonizadas se ha hecho con la rectoría del Estado, que ha sabido impulsar la creación de nuevos mercados tecnológicos y de energías limpias, y ha logrado financiar proyectos ambiciosos de investigación por medio de consorcios universitarios, empresas e institutos de investigación de todo tipo.

La propuesta de “economía verde” de Joseph R. Biden apunta en la misma dirección. En otras palabras, no se trata de que el Estado controle los campos emergentes de la investigación tecnológica y las industrias energéticas de frontera capaces de generar valor y sustentabilidad. Se trata de impulsarlas y que desarrollen sus propios mercados. Esta es la clave del Estado emprendedor que impulsa y promueve políticas industriales en la mayoría de los países occidentales. Por el contrario, una política estatista que controle la innovación científica e industrial, que la condicione a ser desarrollada por organismos públicos o empresas “nacionales”, está condenada al fracaso, sobre todo en una época de gran innovación científica, tecnológica e industrial, en la que los fondos públicos y privados son decisivos para impulsar el desarrollo de consorcios de todo tipo, sin importar la nacionalidad de los involucrados, ni su afiliación institucional o empresarial.

En otras palabras, una política industrial de ese tipo no abonará a las metas de desarrollo comprometidas con la sustentabilidad energética y ambiental del país. En México, dichas metas son cada vez más apoyadas por organismos de la sociedad civil y las nuevas generaciones de profesionistas universitarios, más conscientes de los desafíos que entrañan la degradación del medio ambiente y el calentamiento global. Empero, el “choque verde” que experimenta hoy Europa podría ser capitalizado para desacreditar la necesidad de acelerar la descarbonización en México. De ser así, el país perderá una oportunidad muy importante para seguir avanzando en este esfuerzo, y se pondrá en riesgo de sufrir sanciones de todo tipo, ya sea por violar principios y capítulos del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) en materia energética y de inversiones, o por incumplir sus propios compromisos asumidos en el Acuerdo de París, que podría llevar a sanciones comerciales por parte de la Unión Europea o el mismo Estados Unidos.

## Recuperación en Estados Unidos y visas para mexicanos

Susana Chacón

El 5 de noviembre de 2021, con la aprobación del Congreso estadounidense del presupuesto de 1.2 billones de dólares para el plan de infraestructura de Joseph R. Biden, se abre una gran oportunidad para México. Es momento de presentar propuestas para administrar a la migración, favoreciendo la creación de empleos. Estados Unidos va a requerir de mano de obra para instrumentar su proyecto de infraestructura.

Es necesario ampliar el número de visas para trabajadores temporales estacionales de México. Esto permitiría legalizar el flujo de migrantes para obtener, de manera ordenada, la creación de empleos. Las visas H2A se pueden ampliar sin permiso del Congreso, simplemente con una orden del ejecutivo. Las H2B, que son más numerosas, sí requieren de la aprobación del Congreso. Cabe mencionar que a los republicanos les interesa siempre asegurar mano de obra barata por lo que se contaría con sus votos y no solo el de los demócratas.

El gobierno de México debe de aprovechar y apoyar que el senador Bob Menéndez propuso que se metiera a la reforma migratoria como un asunto presupuestal para favorecer el plan de infraestructura. Si esto se aprueba, ya aceptado el presupuesto para infraestructura, sin duda el número de nuevas visas se incrementará.

Ahora bien, ¿qué puede hacer México ante esta situación? Para contestar, me permito retomar algunos de los puntos publicados por el grupo México en el Mundo en *Este País*<sup>vi</sup> y que son de enorme actualidad para la construcción de empleos a partir de administrar adecuadamente la migración.

La política migratoria se ha colocado en el centro de atención de la relación México-Estados Unidos. Este enfoque peca de una visión muy limitada, centrada en el interés de Washington de frenar, controlar y regular movimientos de personas, migrantes, asilados y niños. Debe buscarse una definición del problema, con una visión más amplia, para contribuir a mejorar la competitividad económica de la región y realizar cambios de enfoque en el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), en línea con nuevos tiempos.

Se está ignorando un cambio fundamental, que ya está ocurriendo en 2021. Derivado de los grandes programas de Biden de Rescate de la Economía e Impulso a la Infraestructura, se da el hecho de que la economía de Estados Unidos crecerá entre 4% y 6% en los próximos años. Esto significa “cuellos de botella” de mano de obra, que implicarán obstáculos a la producción, aumento de costos laborales y presiones inflacionarias. Ya se aprecia en empleos “estratégicos”, como choferes, empacadores y trabajadores de la salud.

Esto debería impulsar un esfuerzo de cooperación para realizar estudios sectoriales y regionales, examinar el impacto de este fenómeno sobre las cadenas productivas. Se tendrán que crear nuevas, reconvertir otras y desaparecer algunas. Un caso evidente es pasar de los automóviles de gasolina al eléctrico. Significa transformar el T-MEC de un acuerdo tradicional de libre comercio y mecanismos de protección laboral, de corte proteccionista, en un acuerdo para impulsar la competitividad regional de Norteamérica, con acuerdos de cooperación, científicos y tecnológicos, de reconversión industrial, de capacitación obrera, de financiamiento, de infraestructura y laboral. ¡Es una pena que ya Japón haya logrado un acuerdo con Estados Unidos en cadenas productivas!

Ello implica definir a nivel sectorial y regional qué sectores enfrentarán mayores limitaciones y llegar a acuerdos para superarlos. Significa crear nuevas instituciones o mejorar la coordinación de las existentes, por ejemplo, fortalecer Banco de Desarrollo de América del Norte para dar



financiamiento, acuerdos y programas de visas especiales; el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales de Canadá ha funcionado bien en este país, un programa de enfermeras filipinas, entre otros.

México tendrá que realizar esfuerzos propios, como fortalecer la parte nacional de cadenas de valor, mediante una política industrial, aprovechar la banca de desarrollo, comprometerse a seleccionar y capacitar mano de obra en los sectores identificados como necesarios.

El gobierno mexicano debe proponer al gobierno de Estados Unidos la formación de un grupo de trabajo conjunto de prospectiva para estudiar los posibles impactos de corto y mediano plazo de sus programas de inversión e infraestructura en la demanda de trabajadores migrantes mexicanos y centroamericanos, con objeto de determinar las políticas convergentes más apropiadas para satisfacer esas necesidades de manera organizada y socialmente armónica. El importante flujo que se avecina no debe dejarse a las libres fuerzas de un mercado laboral opaco y a veces de franca explotación y abuso del migrante extranjero.

También debería proponer un estatuto moderno e incluyente que rijan los derechos económicos y sociales y las obligaciones de los trabajadores migrantes de ambos países y de ser posible de los tres socios del T- MEC.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador tendría que formular una estrategia más precisa para promover el desarrollo del sureste mexicano y de los países del Triángulo Norte de Centroamérica —que supere los lineamientos del programa Sembrando Vidas— con vistas a definir una posición común que invite a una estrategia conjunta de corto, mediano (4 años) y largo plazo.

En la Cumbre de Líderes de América del Norte, del 18 de noviembre de 2021, en el comunicado publicado por la Casa Blanca, queda establecido que se buscará fomentar una política de trabajadores temporales para favorecer el empleo y la competitividad en Norteamérica.

-0-

## **La cooperación educativa y cultural, un terreno promisorio**

*Hazel Blackmore*

La compleja relación bilateral México-Estados Unidos, los múltiples temas que aquejan a los dos países y la innegable necesidad de resolverlos, dada la codependencia existente, llaman a planes de corto plazo. Es natural que la intensidad de la relación obligue a que la mayor parte de la atención de los tomadores de decisiones y sus colaboradores se dirija a resolver los problemas inmediatos. Sin embargo, la cooperación bilateral académica es fundamental para lograr un mejor entendimiento, proponer soluciones a largo plazo y construir una región competitiva hacia el futuro.

Canadá, Estados Unidos y México son socios desde hace casi 28 años, cuando entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Estos años, y el acuerdo, generaron un afianzamiento de las cadenas de producción binacionales y regionales. Desafortunadamente, la cooperación académica no ha estado del todo en sintonía con esta tendencia. Es tiempo de desarrollar programas de certificación bilaterales que permitan que los estudiantes de carreras técnicas tengan las mismas credenciales y estándares para trabajar en ambos lados de la frontera: en Estados Unidos, cuando hay escases de mano de obra (como pasa actualmente), o en México, cuando haya inversiones que demanden mano de obra capacitada. Esta integración educativa apoyará a varios sectores, como el energético (sobre todo con la presión que hay hacia una transición verde que demanda eficiencia y seguridad), el automotriz (con un incremento en la demanda de autos eléctricos), el de las telecomunicaciones, el aeroespacial y los de la tecnología, cómputo e inteligencia artificial.

Lo anterior incluye el importante aspecto de mejorar la competencia lingüística, sobre todo del inglés en México, e implica un fortalecimiento del currículo escolar, desde los niveles más básicos, y una mayor capacitación y reclutamiento de profesores del idioma inglés como segunda lengua.

La renovación del TLCAN en el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), al incorporar el tema de las reglas de origen con porcentajes mayores de insumos provenientes de países con mayores salarios, es una oportunidad, pero también un reto. Las cadenas de valor podrían reubicarse a México en las partes de innovación y diseño si se logra generar una masa crítica de profesionistas que tengan estas capacidades. La cooperación en los tres aspectos antes mencionados ofrece una gran oportunidad para ampliar la competitividad de la región frente a China. No hay manera de que el gigante asiático pueda complementar la geografía con integración educativa para el trabajo y las cadenas de suministro como lo puede hacer Norteamérica.

La cooperación académica constante tiene la ventaja añadida de fortalecer a los sistemas nacionales de educación en todas sus partes. Naturalmente, los estudiantes serán los principales beneficiarios de cualquier programa constructivo de cooperación. Así, es fundamental reconocer a grupos que tradicionalmente han estado en condiciones menos favorecidas. Una de las barreras de acceso y permanencia en la educación ha sido el bajo nivel socioeconómico. Este problema persiste tanto en México como en Estados Unidos. Desafortunadamente, este factor tiene una interseccionalidad con otros temas, como género, etnicidad, preferencia sexual, discapacidad y condiciones de vida con violencia (ya sea familiar, comunitaria o ambas). El confinamiento al que obligó la pandemia de covid-19 y los modelos educativos que fueron adoptados como compensación, afectaron más a estos grupos que a otros estudiantes. El reducido acceso a equipo electrónico e internet, y la falta de conocimiento para poder utilizar las nuevas tecnologías, han ahondado el rezago educativo y la socialización positiva. Hacia futuro, la cooperación académica deberá ir acompañada de planes de infraestructura que eviten que la falta de recursos tecnológicos sea un obstáculo más.

Otro grupo que debe ser reconocido es el de los estudiantes que compartimos: los que son de aquí y los que son de allá. Deben reconocerse los esfuerzos por proteger a los dreamers, sin olvidar que, a falta de una legislación concreta, su permanencia en Estados Unidos estuvo en vilo entre 2016 y 2020. En México fue posible adoptar algunas medidas para reconocer los grados y los estudios parciales de estudiantes de educación superior. Sin embargo, es necesario un fortalecimiento de los sistemas estatales de educación básica que no tienen las capacidades de recibir a decenas de miles de estudiantes mexicoestadounidenses que, en muchos casos, no hablan español y que fueron deportados a México. La falta de maestros que puedan atender sus necesidades educativas, lingüísticas, culturales e incluso emocionales, es un tema que debe atenderse con urgencia.

El asunto de los estudiantes que compartimos, la necesidad de estándares educativos conjuntos y de nuevas estrategias educativas llama a una cooperación para apoyar al magisterio en ambos lados de la frontera. Trabajar con este importante grupo debe estar en el centro de los esfuerzos bilaterales, ya que poseen un efecto multiplicador con generaciones presentes y futuras. Igualmente importante es trabajar en el fortalecimiento del liderazgo de cada institución para que los esfuerzos con estudiantes y profesores tengan el respaldo de directores que entiendan la relevancia de los cambios institucionales y curriculares.

La cooperación académica bilateral también es importante para las instituciones de educación superior. La competencia desde Asia también viene en el plano de la investigación y la consecuente innovación. El actual gobierno de Estados Unidos ha entendido que, en los últimos años, han perdido terreno en el plano de la innovación y, en ese sentido, estableció la Oficina de Ciencia y Tecnología dentro de la Casa Blanca. El Director de dicha oficina, Eric Lander, ha reconocido que Estados Unidos tiene la fortuna de contar con amplios recursos financieros y científicos. Además de impulsar la ciencia y la innovación dentro del país, tiene planes de fortalecer la diplomacia científica, mediante una

expansión de los programas internacionales con los cuales fomenta el intercambio del talento científico al facilitar el trabajo de investigadores de diferentes países.

Hacia el final del primer año del gobierno de Joseph R. Biden, anunciaron acuerdos de cooperación con Canadá y Suiza, y ya hay planes de nuevos acuerdos con Brasil, Corea del Sur, Francia, la India y Japón. El trabajo conjunto entre la Fundación Nacional de la Ciencia y los consejos nacionales de la ciencia de otros países significa un fortalecimiento de los grupos de investigación al darles la oportunidad de involucrarse en proyectos transformadores como el desarrollo de vacunas, tecnologías verdes, inteligencia artificial o ciencia cuántica. Las instituciones de educación superior e investigación a las que pertenecen estos académicos son beneficiadas al contar con mayores recursos, mejores laboratorios y mayor reconocimiento nacional e internacional —reflejados en los listados internacionales— que, a su vez, atrae estudiantes e investigadores de excelencia. También tiene el potencial de atraer la iniciativa privada en busca de desarrollo y tecnología.

Estados Unidos y México deberán ahondar en la cooperación científica y tecnológica, ya sea por medio de los consejos de ciencia y tecnología, y alinear sus políticas, o por medio de otras dependencias. Una efectiva integración económica tendrá que buscar generar conocimiento, innovación y tecnología. Es deseable que el número de patentes regionales experimente un aumento, por lo menos al nivel que existen entre Estados Unidos y países europeos. El trabajo de grupos bilaterales debe estar dirigido tanto a responder a los retos de los avances tecnológicos como a manejar problemas como el cambio climático y las pandemias, apoyados en la ciencia. Sin duda, los gobiernos federales tendrán que estar dispuestos a invertir recursos para estos fines.

Por lo pronto, el gobierno en Estados Unidos planea destinar 325 000 millones de dólares para investigación, innovación y preparación para pandemias, como parte de la propuesta de la Ley de Infraestructura. También ha asignado 100 millones de dólares del presupuesto del Departamento de Energía para apoyar nuevas tecnologías de baja intensidad en carbón. El gobierno mexicano deberá revisar su política para cumplir con el mandato constitucional de invertir al menos el 1% del presupuesto federal en ciencia y tecnología, ya que, ahora, aun cuando hubo un ligero incremento entre el presupuesto de 2021 y el de 2022, el monto asignado al rubro es el segundo más bajo de la década. Sin embargo, habrá que buscar maneras en que la iniciativa privada, sobre todo en México, esté más dispuesta a invertir. A la fecha, México cuenta con una de las inversiones más bajas entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en investigación y gasto experimental por parte de las empresas.

La cooperación académica no solo tendrá que estar enfocada a los retos tecnológicos y científicos, sino también —dada la relación tan intensa como la que hay entre Estados Unidos y México— a crear soluciones conjuntas para temas tan diversos como la migración, el manejo de recursos naturales y ambientales, la salud pública, la seguridad energética, el control del crimen organizado y la seguridad pública, entre otros. Los tomadores de decisiones pueden beneficiarse de la investigación interdisciplinaria y bilateral. Es un hecho que ya existen vínculos académicos en temas específicos. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, estos binomios dependen más de los académicos que de las instituciones, lo que limita su permanencia al no contar con proyectos y presupuestos de largo plazo. Presidentes de instituciones de educación superior y de grupos de expertos (think tanks) deberán buscar formalizar las relaciones bilaterales con sus contrapartes para apoyar firmemente la investigación para la política pública.

Un objetivo que no puede dejar de mencionarse es el de la diplomacia pública. Increíblemente, aun cuando en Estados Unidos viven más de 11 millones de mexicanos de primera generación y 24 millones de segunda generación, y en México viven más de 1.5 millones de estadounidenses, el conocimiento de uno y otro país entre su población es limitado. El desconocimiento de los respectivos sistemas culturales, sociales, económicos y políticos es amplio, especialmente en lo que podríamos

considerar como el México y el Estados Unidos profundo. La cooperación académica que resulta en el movimiento de estudiantes y profesores entre los dos países resulta necesariamente en la creación de un mejor entendimiento mutuo entre los jóvenes de ambos países y en nuevas redes sociales bilaterales, que sean traducidos en relaciones constructivas en el futuro. Esta movilidad académica también tiene la posibilidad de contrarrestar la discursiva denigrante basada en clichés sociales de ambos lados de la frontera al incluir a miembros de la sociedad que demuestren excelencia académica. El efecto multiplicador que puede tener un buen profesor visitante que comparta los temas más actuales de discusión, y la manera en que se abordan en el vecino país, puede llegar a ser una herramienta útil para el entendimiento entre las generaciones futuras de nuestros países.

Finalmente, es importante que los tomadores de decisiones utilicen la cooperación académica como un instrumento único de diplomacia. Tanto en México como en Estados Unidos hay dinámicas e intereses internos que pueden llevar a momentos ríspidos en cada uno de los temas que nos vinculan. El trabajo bilateral a favor de la cooperación educativa, de investigación, innovación y cultural beneficia a la población en ambos lados de la frontera al proveer oportunidades de crecimiento personal, además de encontrar soluciones conjuntas basadas en la ciencia y los datos reales, y crear redes sociales constructivas. En resumen, este tipo de cooperación deberá verse como el tema amable de la relación bilateral, que puede ayudar romper el hielo, a desatorar impases o a cerrar con broche de oro cualquier negociación en otro asunto.

-0-

## Trump en el horizonte

¿Un factor positivo o negativo para el futuro de México?

*José Luis Valdés Ugalde*

“Te quedarás vacío.  
Te vaciaremos por completo  
y luego te llenaremos de nosotros.”  
1984  
George Orwell

Es imposible entender al Estados Unidos de hoy sin Donald Trump y el movimiento de masas que ha organizado a su alrededor: el trumpismo. Se trata de una tendencia populista y nacional soberanista, que si bien se había presentado en el pasado no tan reciente (Barry Goldwater, en la década de 1960), en esta ocasión se pudo concretar con la avanzada que Trump hizo para llegar al poder en 2016 y lo que continúa haciendo hoy para retomararlo.

Con el triunfo de Trump, la tentación populista se reforzó transnacionalmente, tanto en la derecha como en la izquierda. Después del *brexit*, se ensancha la brecha para que el nacionalismo nativista y chovinista —provisto de una narrativa denigrante contra todo el que se oponga— se empoderó en el seno de los sistemas democráticos. Se pretende aprovechar la asunción de la demagogia populista del trumpismo para celebrar no tan atinadamente el fin del liberalismo (en el que se gesta el propio populismo) como estratagema para operar —incluso antidemocráticamente como lo hace Trump—, solo en aras de conseguir los jugosos beneficios inmediatistas del poder: el poder por el poder. El resultado electoral que llevó a Trump a la presidencia (y lo que viene si Trump logra apoderarse de la presidencia en 2024), así como es un resultado del proceso democrático que toma lugar en los confines de la democracia liberal, es también una expresión de su crisis sistémica.

Lo mismo ocurre en Europa y en otros países, como México. Esto ocurre, tanto por que cuestiona la validez de dos conceptos que clásicamente han caminado juntos y que hoy se miran con extrañeza: democracia y liberalismo; como por el hecho de que el subproducto más visible (el populismo) representa una amenaza directa a lo que queda de este, precario, pero único sistema político posible para la convivencia democrática y civilizada.

Es un hecho que el éxito de la ola populista se basa en la existencia de una masa multiclase, salvajemente pauperizada por un capitalismo financiero de casino y hasta hoy imparable, y que ha sido desafortunadamente acogido por el proceso globalizador. La globalización irracional provocó un proceso generalizado de inequidad económica y de oligarquización de nuestras sociedades. También le quitó legitimidad a aquella y engendró un neonacionalismo excluyente e irracional que, por más que se exprese, la crisis de la democracia es inaceptable, toda vez que es acompañado por liderazgos intolerantes, antipluralistas y potencialmente totalitarios que hacen descansar su narrativa en la xenofobia, el racismo, la mentira y la misoginia: una amenaza múltiple al debate transformador democrático que obligatoriamente se tendría que dar en nuestras sociedades. Si las contradicciones económicas de la globalización en las que descansa este debate no se superan, entonces no podremos aspirar a la recuperación de las formas y las relaciones equilibradoras que, en su sentido más clásico, la democracia ofrece.

La “trumpización” de la política ha supuesto en una más cruda dimensión de lo que provocaron en Europa el Partido de la Independencia del Reino Unido, Ley y Justicia de Polonia o el Fidesz-Unión Cívica Húngara, la confrontación entre “los nosotros” contra “los ellos”, no entre los de “abajo” frente a los de “arriba”, como propondría el teórico del populismo, Ernesto Laclau. Cannetti lo decía así: “Al dividir esa masa laxa y amorfa en dos grupos como en formación de batalla, los hace exclusivos y los llena de enemistad mutua, lo que al final conduce inevitablemente a verdaderas bandas de guerra”.

¿Guerras culturales? ¿Eso nos espera? Ojalá que no. No obstante, lo que veremos en esta embestida de la internacional populista es que su impulso en contra de la institucionalidad democrática existente, implicará que, más allá de transformarla y mejorarla, la querrán erradicar por la fuerza inventándose otra que pertenece al pasado, no al futuro.

¿Hasta dónde el mito del populismo, alcanzará otros confines? Roger Bartra lo responde muy bien, cuando plantea que, “el ‘pueblo’ de la cultura populista es ante todo un mito; y, como sabemos, el mito constituye una lógica cultural que permite superar contradicciones de muy diversa índole”. Así pues, el soberanismo populista cruza política y culturalmente, y, con éxito relativo, el espectro internacional, exportando el mito.

La relación privilegiada que, como estadistas, mantuvieron por poco tiempo Trump y Andrés Manuel López Obrador, fue suficiente para observar cómo dos actores estatales —con ciertas diferencias ideológicas— lograron construir una empatía que, en todo caso, fue muy desafortunada para cumplir con objetivos sociales en México. La continuidad afirmativa de esta relación, con lo que quede de López Obrador en 2024, representaría un retroceso histórico mayor al que ya se vive. ¿Permitirá su propio retroceso el precario poder establecido en Estados Unidos, abriéndole paso al trumpismo? ¿Contagiará el trumpismo a México en su peor versión nacional-populista? Por lo pronto, con Trump de regreso, bien puede hablarse del fin, digamos, del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y de la democracia en ambos países. Y esta sí que es una amenaza objetiva para la república.

## Capítulo II

### Relación con Centroamérica: la migración al centro

#### Sin carta de navegación para la relación con Centroamérica

Carlos Heredia Zubieta

México carece de una carta de navegación para sus relaciones con los países centroamericanos. La vecindad geográfica y el hecho de enfrentar numerosos desafíos compartidos en el ámbito geopolítico haría obvia su necesidad e imperativa su actualización periódica. No es así. Desde el punto de partida hay numerosas interrogantes abiertas que no encuentran respuesta, simple y sencillamente porque no tenemos un libro blanco sobre nuestras relaciones con los países del istmo.

Henry Kissinger ha dicho en numerosas ocasiones que la política exterior empieza con los vecinos. Hemos seguido ese *dictum* hacia el Norte, y nuestras relaciones en sentido amplio con Estados Unidos y Canadá están definidas y marcadas por el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). No es así en el caso de Centroamérica. Tenemos un Tratado de Libre Comercio Único con Centroamérica, pero no están incluidos ni Belice ni Panamá, y su contenido no es suficiente para codificar relaciones complejas y variadas.

#### Empezar por el principio: la definición de Centroamérica

¿Cuántos países incluyen nuestra definición de Centroamérica? ¿Adoptamos la definición *de facto* del Pentágono, el Triángulo Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras? ¿Añadimos a Costa Rica, Nicaragua y Panamá? O, finalmente, ¿agregamos a Belice, nuestro vecino colindante, casi siempre relegado al Caribe anglófono?

No es esta una definición meramente geográfica. Cualquier definición que hagamos deberá estar anclada en la historia, orientada por los intereses nacionales mexicanos, y tendrá grandes repercusiones geopolíticas.

#### ¿Cuál es nuestra estrategia y qué metas hemos adoptado?

El caso de Guatemala se cuece aparte, porque es nuestro vecino con 965 kilómetros de frontera común, y porque de lejos es el país más poblado (18 millones de habitantes) y la mayor economía del istmo (su PIB en 2021 fue de 85 000 millones de dólares). Necesitamos una estrategia explícita con Guatemala, que no tenemos. Acaso habrá un plan por allí y un programa por allá, pero no una estrategia.

Lo que tenemos es una “migratización” de las relaciones con los tres países del norte de Centroamérica: El Salvador, Guatemala y Honduras. En los tres casos, la meta expresa es colocarnos en línea con la política de externalización de fronteras del gobierno de Estados Unidos, que impacta sobre todo a Guatemala (país de paso obligado para los migrantes y solicitantes de asilo hondureños y salvadoreños) y México (país de último tránsito).

En el papel, las estrategias de Donald Trump y de Joseph R. Biden en política migratoria son muy diferentes. La de Trump redujo drásticamente la ayuda a El Salvador, Guatemala y Honduras, endureció la gestión migratoria, y trató con desdén a mandatarios y ciudadanos por igual, llamándolos “hoyos de mierda”. La de Biden habla de cooperación con los pueblos de los tres países, establece lazos con organismos de la sociedad civil y, aunque ha tomado distancia sobre todo de los presidentes

Nayib Bukele y Juan Orlando Hernández, Washington mantiene la colaboración con los gobiernos de El Salvador y Honduras.

La inversión privada mexicana en los países centroamericanos es creciente, pero tampoco hay una estrategia mexicana (no confundir con la del gobierno federal) que incluya, más allá del gobierno federal, a entidades federativas y municipios (al menos los del sur-sureste), ni al sector privado ni a los organismos de sociedad civil (academia, iglesias, arte y cultura, deporte, educación, ciencia y tecnología).

### **La contención migratoria**

Sin duda, la contención migratoria no sirve como política exterior con Centroamérica y se contrapone a la cooperación internacional para el desarrollo. El presidente Biden y su gabinete cuentan con el gobierno de México para dar continuidad al programa trumpista “Quédate en México”, que ya provocó una gran tragedia humanitaria, pero a cambio de qué.

La decisión de Washington de dar por terminado dicho programa se encuentra con el obstáculo de un mandato judicial de volver a ponerlo en práctica, pero ello requiere de la aceptación del gobierno de México. La premisa es que la militarizada Guardia Nacional siga combatiendo a los migrantes hondureños, y entonces el gobierno de Biden dejará otros temas contenciosos en manos del sector privado, del Congreso y del T-MEC, cuyo alcance rebasa el ámbito bilateral.

Andrés Manuel López Obrador acertó al solicitar a la Organización de las Naciones Unidas el Plan de Desarrollo Integral (PDI) que promueve el desarrollo económico, el bienestar social, la respuesta al cambio climático y la gestión integral del ciclo migratorio<sup>vi</sup>. Sin embargo, en los hechos seguimos usando a los migrantes como moneda de cambio para apaciguar a Washington.

### **Recomendaciones para reformular nuestras relaciones con Centroamérica**

Para empezar, debemos precisar cuál es nuestra estrategia por país, y cuál nuestra estrategia para la región en su conjunto. Además, hay que actualizar nuestra comprensión de la Centroamérica de 2021. No nos sirve la vieja caracterización como una colección de países pequeños, pobres y agrarios. Hoy estamos frente a un capitalismo rentista transnacional, donde la mayoría de los jóvenes anhelan migrar a Estados Unidos, y el mejor negocio es exportar pobres y captar sus remesas.

Hay que entender la matriz del poder en cada país. En El Salvador, Guatemala y Honduras, Estados Unidos es un actor interno, más que un factor externo. Sin embargo, el perfil de China se acrecienta, y ello permite al gobierno del presidente salvadoreño Bukele chantajear a Washington con un acercamiento a Beijing.

De igual forma, se debe dejar atrás la contención migratoria como elemento articulador de las relaciones de México con Centroamérica, como sugiere Beatriz Zepeda<sup>viii</sup>, investigadora de El Colegio de México. Además, es imprescindible un diálogo en materia migratoria y de desarrollo, que subraye la responsabilidad compartida entre todos los países involucrados en el circuito migratorio.

En suma, necesitamos una nueva política en el sur-sureste mexicano y en Centroamérica, que honre nuestros principios constitucionales de derechos humanos y cooperación internacional para el desarrollo; es decir, que promueva la sustentabilidad y la cohesión social para hacer de nuestros países lugares habitables.

## Seis vertientes para manejar el tema migratorio

*Luis Herrera Lasso*

La administración del fenómeno migratorio en México ha sido motivo de creciente polémica en años recientes. Esto ha obedecido a fallas estructurales en la visión y el manejo del tema por parte del gobierno federal, situación que se ha agravado debido a las recientes presiones de los gobiernos de Estados Unidos sobre México para detener los flujos migratorio y, ciertamente, a los diversos impactos de la pandemia de covid-19.

La política de buscar contener el ingreso de migrantes por la frontera sur, recurriendo para ello a la Guardia Nacional (hecho sin precedente en México), de poco ha servido para detener los flujos y en mucho ha contribuido a complicar la situación. Debido al carácter esencialmente económico del fenómeno migratorio, su tratamiento obliga a considerar en el curso de desarrollo económico de México una política migratoria alineada, por un lado, a las políticas económicas y, por el otro, a los requerimientos explícitos del fenómeno migratorio.

Para la mala fortuna de los migrantes, este tema usualmente absorbe más capital político que el que puede reportar a quien lo promueve. Sin embargo, su inadecuada administración puede provocar conflictos y malestar social en la población receptora y diferencias y desencuentros entre países emisores y receptores. Dadas las afectaciones que el fenómeno provoca a los migrantes, su tratamiento exige un trato humanitario, más allá de los postulados rígidos en la formulación del interés nacional.

México es un país de origen, destino y tránsito de la migración, lo que hace su manejo aún más complejo, pues cada categoría exige un trato y planes y programas distintos. Al ser uno de los principales países de tránsito, esto convierte al fenómeno mexicano automáticamente en un tema internacional, característica que resulta insoslayable. En estos escenarios, la actuación de México frente al tema plantea la necesidad de ajustes importantes al menos en seis vertientes:

En primer lugar, se debe impulsar una política migratoria clara y explícita. Los gobiernos mexicanos tradicionalmente han evadido la responsabilidad de formular una política migratoria explícita y clara en las tres vertientes (destino, origen y tránsito). Una política migratoria implica compromisos que el gobierno de México parece renuente a asumir. Un primer paso para ordenar la administración del fenómeno es la claridad de los objetivos de su política.

Además, en segundo lugar, se debe establecer un andamiaje institucional robusto. La debilidad institucional en materia migratoria ha sido una constante en los gobiernos de México. Además de la insuficiencia en recursos humanos y materiales para atender la magnitud y complejidad del reto, la ausencia de una política clara ha dificultado la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la administración del fenómeno en todo el territorio nacional.

En tercer lugar, debe impulsarse una estrategia migratoria internacional. Por la naturaleza tridimensional que presenta el fenómeno migratorio en México (origen, destino y tránsito) sus causas, consecuencias y manejo trascienden inevitablemente las fronteras nacionales. México requiere de una estrategia clara para abordar el fenómeno en el ámbito mundial (multilateral), regional (hemisférico) y bilateral (principales países de origen y destino). La ausencia de esta estrategia ha derivado en una política esencialmente reactiva frente a las posiciones de Estados Unidos, con graves consecuencias para México particularmente en el trienio de 2018 a 2021.

Una cuarta vertiente es la necesidad de crear sinergias con la sociedad civil. Pocos temas en la agenda nacional involucran a toda la sociedad mexicana. Nueve de cada diez mexicanos tienen un pariente en Estados Unidos, y casi dos millones de familias reciben remesas. Las organizaciones sociales de asistencia y apoyo a los migrantes se cuentan por cientos y la mayor parte de las



instituciones de educación superior tiene el tema en sus agendas de investigación. La sinergia entre Estado y sociedad en el tema migratorio es un imperativo para la mejor atención del problema, premisa prácticamente ignorada por el gobierno federal.

En quinto lugar, la sensibilización de la población y de las autoridades operativas debe ser prioritaria. La inmigración económica y social, por sus dimensiones y características, está lejos de representar una amenaza a la seguridad nacional, a la economía o a los sectores públicos de prestación de servicios. Sin embargo, la visión del migrante como algo indeseable para México está muy arraigada en muchos sectores de la población. Peor aún, cuando encontramos esta percepción en las autoridades operativas del Instituto Nacional de Migración y de otras dependencias, federales y locales. Trabajar en cambios de percepción y sensibilizar a la ciudadanía y a las autoridades frente a esta población es una asignatura pendiente para los tres órdenes de gobierno.

En sexto lugar, se debe considerar la inclusión de políticas de bienestar social. Los flujos migratorios son inevitables, pues dependen de múltiples factores que van más allá del control de los gobiernos. Asumirlos es el primer paso para su mejor manejo. Por lo tanto, esta variable debe estar considerada en los planes de desarrollo, en los programas sociales y en los correspondientes presupuestos, a sabiendas de que estos flujos permanecerán. Los planes deben enfocarse principalmente en los puntos de mayor concentración, particularmente en las fronteras norte y sur.

Por último, hay que tomar en cuenta la persistencia de la crisis sanitaria. Sus efectos, por la pandemia de covid-19, en la migración han sido múltiples. Su persistencia debe contemplarse como una variable adicional en los planes y programas en los próximos años.

-0-

## **Cómo desagregar el fenómeno de la migración**

*Jorge A. Schiavon*

Para entender el fenómeno migratorio de manera integral e identificar la manera en que favorece u obstaculiza el desarrollo, es recomendable, en primer lugar, desagregar el análisis en los cinco componentes internacionales fundamentales que lo integran: 1) emigración (salida del país analizado como origen a otro país de destino); 2) inmigración (entradas al país estudiado como destino desde otro país de origen); 3) tránsito (flujo que entra al país de análisis desde otro país de origen, pero que sale a un tercer país de destino); 4) retorno (regreso de emigrantes a su país de origen), y 5) refugio o asilo (solicitud de protección internacional en el país de estudio como destino, desde otros países de origen).

Asimismo, debe tomarse en cuenta que la emigración, la inmigración y el tránsito pueden darse de manera regular (es decir, respetando las políticas y las reglas migratorias de los países de origen, tránsito y destino) o irregular (en incumplimiento a dichas políticas o normas). Por su parte, el retorno puede ser voluntario (porque así lo decide libremente la persona migrante) o forzado (como parte de un procedimiento de regreso no deseado o deportación). Una vez que ha sido desagregado el fenómeno migratorio en sus cinco componentes y se han tomado en cuenta las variaciones en cada uno de ellos, es posible indagar su impacto positivo o negativo sobre el desarrollo.

En segundo lugar, es esencial analizar la migración como un fenómeno y no como un problema. Si la migración es vista como un problema, se esperaría que hubiera una solución al mismo. Sin embargo, si se le identifica como un fenómeno, entonces pueden proponerse opciones de política pública y acciones concretas para su mejor manejo, administración y conducción, buscando un objetivo tripartito (que sea lo más ordenada, segura y regular posible) y que, a la vez, ocurra

respetando los derechos humanos de las personas migrantes, la mejora de sus condiciones de vida y la reducción de sus vulnerabilidades, es decir, generando desarrollo.

Todos los países tienen el derecho soberano de ejecutar aquellas políticas migratorias que consideren las más apropiadas para su interés nacional, sin presiones ni intervenciones externas. Sin embargo, con base en sus compromisos internacionales, las políticas migratorias de todos los países deben ser públicas y claramente comunicadas. Asimismo, para propiciar el desarrollo, deben ser integrales, tomando en cuenta los cinco componentes internacionales del fenómeno migratorio y la realidad del sistema migratorio (meso y norteamericano en el caso mexicano) en el cual se encuentran inmersas. Idealmente, deben considerar e integrar los intereses, las preferencias y las prioridades de los principales actores públicos, privados, sociales, académicos e internacionales en el tema.

En tercer lugar, en la definición y ejecución de las políticas en la materia, para analizar su impacto sobre el desarrollo, debe evaluarse si siguen las “5-Cs” (concepto de autoría intelectual propio) de las buenas políticas migratorias (entre más observen estas características, más propiciarán el desarrollo y, viceversa, entre menos sean aplicadas, más lo obstaculizarán): 1) coherencia (aquello que se exige a los países de destino en términos de derechos humanos, seguridad, Estado de derecho y debido proceso, también deben ser garantizados en los países de origen, tránsito y retorno); 2) consistencia (la aplicación de las leyes migratorias debe respetar los derechos humanos y legales de las personas migrantes); 3) coordinación (debe existir estrecha coordinación entre las secretarías y las agencias responsables de la aplicación de las leyes migratorias del gobierno federal, estatal y local); 4) cooperación (debe promoverse la cooperación entre los países de origen, tránsito, destino y retorno para una administración integral del fenómeno migratorio), y 5) corresponsabilidad (todos los países del sistema migratorio deben apropiarse de su responsabilidad compartida como países de origen, tránsito, destino y retorno).

Finalmente, en cuarto lugar, dado que la migración es un fenómeno complejo, para analizar su impacto sobre el desarrollo debe desagregarse su análisis en las variables causales que lo generan, las cuales, de manera sintética, se pueden agrupar en dos tipos: 1) *push* (las que empujan a salir del lugar de residencia); y 2) *pull* (las que jalan a migrar hacia un destino en particular). Cada una de ellas puede ser desagregada nuevamente en varios tipos de variables explicativas: políticas, económicas, de seguridad, medio ambiente, sociales (reunificación familiar y redes migratorias), entre otras, para explicar la migración en sí o su impacto sobre otras variables, como el desarrollo.

## Capítulo III

### Diversificación: un anhelo que no se cumple

#### Nación de Repúblicas (América Latina)

*Cassio Luiselli*

Con tino y visión, Simón Bolívar llamó a América Latina “una nación de repúblicas” pues consideró que las (veinte) repúblicas que hoy la constituyen (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) comparten los atributos que definen una nación: lengua (el caso de Brasil es diferente pues se habla el portugués, una lengua romance peninsular, muy cercana al español; el caso de Haití es también diferente, pues se habla el creole, derivado del francés y elementos autóctonos), historia y una geografía común que las contiene. Es dentro de esta realidad política y concepción bolivariana que México, profundizando en la integración y diversificación de sus relaciones, tiene, justamente en América Latina un horizonte político primordial. En este sentido resulta indispensable reparar en la Carta de Jamaica (1815) de Simón Bolívar, pues se trata del manifiesto fundacional de la idea de “anfictionía” o, en términos actuales, de integración latinoamericana.

México es, desde luego, una de esas veinte naciones, pero resulta excéntrico al conjunto por varias razones, sin por ello dejar de ser muy importante dentro del mismo. Es cierto que por su población, historia y cultura resulta una pieza de la mayor importancia en el “rompecabezas” latinoamericano. Pero México tiene algo más: una doble pertenencia. Es, al mismo tiempo, América Latina e igualmente América del Norte. En primer lugar, es América Latina según las premisas de la definición bolivariana, pero es América del Norte por razones poderosas de geografía, población y una compleja y dilatada historia compartida con Estados Unidos (además, a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la relación con Canadá cobra también una notable importancia). Además, hoy por hoy, viven en Estados Unidos por lo menos 33 millones de personas de origen mexicano, ya sean migrantes o nacidas allá.

De tal manera que, como bien lo define Tonatiuh Guillén, México va conformando una nación transterritorial. La influencia de México y del idioma español en Estados Unidos es notable y creciente. Basta con decir que con 57.6 millones de personas que hablan el español como primera lengua, se trata ya del segundo país con mayor número de hispanohablantes. Esto es, solo detrás del propio México, pero por encima de España, Colombia o Argentina. También se ha avanzado mucho en la formalización de la integración económica norteamericana, como lo atestigua el Tratado México, Estados Unidos y Canadá. Por otro lado, México resulta primordial en Estados Unidos no solo en la lengua, sino también por su honda huella cultural. Ahí está como ejemplo nuestra dilatada y singular frontera, la más transitada del mundo.

México es América del Norte y México es América Latina, y esta doble pertenencia, define en gran medida al país en la actualidad, y también explica sus particularidades respecto al resto de Latinoamérica. Así como es importante la relación con Estados Unidos, y ahora también con Canadá, la relación con América Latina es también un nexo vital y profundo. Hay que tener presente que México es el mayor país hispanohablante del mundo, tiene lazos formales con todos y cada uno de los países latinoamericanos y es miembro activo de los principales esquemas multilaterales de integración regional, como la Alianza del Pacífico, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, la

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) o el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, y mantiene numerosos acuerdos o tratados de tipo bilateral, como los acuerdos o tratados de libre comercio y los de alcance parcial. Es decir, México es la más importante bisagra entre el Norte y el Sur de América.

Es así que la diversificación de nuestras relaciones, tanto al Norte como al Sur del continente americano, irá modificando su geografía política. Por esto resulta deseable profundizar más nuestras relaciones con el resto de América Latina, tanto en términos bilaterales como en relación a los esquemas multilaterales de integración regional en marcha. Ningún país está mejor posicionado que México para la histórica tarea de impulsar y dar lugar a un amplio proceso de convergencia entre los distintos acuerdos subregionales de integración, comenzando por la ALADI, la Alianza del Pacífico, el Mercado Común del Sur, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe. Así se irá configurando, poco a poco pero firmemente y a cabalidad, esa “nación de repúblicas” que nos dé una sola y potente voz en el mundo, como hace ya 200 años lo vislumbrara el libertador Simón Bolívar.

-0-

## **América Latina: tan cerca, tan lejos**

*Guadalupe González González*

En la próxima década, México estará obligado a repensar su modelo de desarrollo y los términos de su inserción internacional. No tiene de otra y, en este proceso, la relación con América Latina y el Caribe cobrará mayor importancia. En lo interno, tendrá que responder a las demandas de una sociedad plural, mejor organizada, pero sumamente desigual e insatisfecha tras años de crecimiento mediocre y de políticas públicas insuficientes. Dos situaciones crónicas que lo hermanan con el resto de Latinoamérica, igualmente afectada por la debilidad institucional de sus democracias para gestionar los problemas de sus ciudadanos.

En lo externo, hay un cambio de era hacia un nuevo tipo de bipolaridad. Las condiciones son tan apremiantes como inciertas por la rivalidad económica y tecnológica entre China y Estados Unidos, la erosión del orden liberal internacional, la ineficacia de los organismos internacionales, las presiones proteccionistas, las políticas antimigratorias, la transición energética y la aceleración de la digitalización. Desde 2020, se ha instalado una situación de emergencia sanitaria “permanente” por las olas de covid-19, trastornando todos los ámbitos del sistema internacional con su secuela de cierres fronterizos, disrupción económica, caída del comercio, precarización social y competencia descarnada por vacunas, medicamentos y servicios de salud.

Esta coyuntura crítica encuentra a América Latina mal parada. Hace tiempo que la región ha ido perdiendo gravitación internacional. Hoy se encuentra dividida y fragmentada, polarizada entre izquierdas y derechas y en un franco proceso de desintegración. El comercio interregional está en mínimos históricos; algunos mecanismos emblemáticos de integración, como la Unión de Naciones Suramericanas y el Mercado Común del Sur, han sido abandonados o cuestionados por sus miembros, en tanto que otros, como la Alianza del Pacífico, han perdido impulso. Por otra parte, la Organización de los Estados Americanos (OEA) atraviesa por una crisis de legitimidad e ineficacia frente a los problemas de gobernabilidad democrática, mientras que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se mantiene por el liderazgo de México, pero sin el acompañamiento de Brasil.

Las consecuencias de esta situación son particularmente negativas para México, pues dificultan la concertación regional y, por ende, la capacidad de maniobra e influencia en negociaciones multilaterales clave donde se están redefiniendo las reglas en materia comercial, financiera, ambiental,

tecnológica, energética, sanitaria y los estándares de derechos humanos, Estado de derecho y democracia. La inestabilidad y la fragmentación latinoamericana también le cierran espacios a México para equilibrar y negociar mejor los términos de su creciente integración económica y productiva con Estados Unidos. Y, por último, le genera problemas transfronterizos, además de divisiones internas. En una perspectiva estratégica, México tiene mucho que perder si no hace un esfuerzo deliberado y constructivo por contener las fuerzas centrípetas en Latinoamérica.

América Latina es la región en desarrollo más afectada por la pandemia —con solo el 8.4% de la población mundial, en 2020 registró el 27.8% de las muertes por covid-19 y el PIB regional cayó 7.7%— y tiene necesidades urgentes de financiamiento para apuntalar la recuperación económica y enfrentar las graves carencias sociales, sanitarias y educativas. De continuar la falta de coordinación regional, aumentarán los riesgos de inestabilidad, las crisis humanitarias, la conflictividad fronteriza y la presión migratoria. Ciertamente, hay perspectivas de recuperación económica tras la pandemia, pero esta será asimétrica y heterogénea, y difícilmente sostenida, si no se toman decisiones de política pública que permitan una estructura productiva más diversificada.

Frente a la gravedad de la situación, México tendría que asumir una posición proactiva y propositiva para revisar, revitalizar y sintonizar el papel de los mecanismos multilaterales de financiamiento al desarrollo que existen en la región (el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL). Esto requeriría de una ruta de acción concertada, al más alto nivel, entre las secretarías de Relaciones Exteriores, Economía, Hacienda y la banca de desarrollo nacional fincada en una política industrial clara y definida. Este esfuerzo tendría que operarse bilateralmente aprovechando los acuerdos de asociación estratégica con seis países latinoamericanos con los que cuenta México.

El inevitable proceso de ajuste de la economía mexicana al nuevo marco regulatorio del Tratado México, Estados Unidos y Canadá tiene una dimensión latinoamericana que hasta ahora no ha recibido suficiente atención. A fin de aprovechar la relocalización de las cadenas de valor por el desacoplamiento económico entre China y Estados Unidos y la regionalización de la economía mundial, México tendría que desplegar un esfuerzo sostenido para ubicar fuentes alternativas de suministro, enlaces productivos y nichos de mercado en América Latina, donde las posibilidades de incorporar a medianas y pequeñas empresas son mayores. La Alianza del Pacífico es una plataforma que habría que aprovechar para identificar y cultivar estos nichos. La CEPAL apunta que los sectores con mejores perspectivas son la economía circular, el comercio digital y la agroindustria. De nuevo, esto requeriría tomar en serio las tareas de promoción económica, fortalecer las capacidades institucionales necesarias e impulsar la armonización de normas en la región.

El ámbito multilateral regional es, quizá, el asunto más relevante de la proyección y el papel de México en América Latina en los próximos años. La OEA requiere de reformas que le den autonomía y le permitan superar la politización recurrente de varios de sus órganos decisorios, pero su experiencia acumulada, su alto grado de institucionalización, sus avances en la protección de derechos humanos y su cobertura continental la hacen insustituible. La CELAC cuenta con una agenda de cooperación promisoriosa y oportuna para expandir la producción y distribución regional en la industria de la salud y desarrollar otros sectores estratégicos (aeroespacial, educación), pero carece aún de liderazgos e institucionalidad suficientes para consolidarse. El desafío para México está en encontrar el mejor equilibrio entre estas dos pistas para hacerlas complementarias, no adversarias.

## La relación económica con China: seis prioridades

*Julián Ventura*

El desarrollo de México está estrechamente vinculado a una mejor inserción en la economía mundial que contribuya cada vez más al crecimiento incluyente, a la productividad, a la competitividad y a la generación de empleos mejor remunerados. Las ventajas competitivas del país, derivadas de su ubicación geográfica, vocación manufacturera, capacidad exportadora agroalimentaria, perfil demográfico y participación en el andamiaje jurídico internacional de libre comercio, son singulares y con gran potencial hacia el futuro.

Por su peso e incidencia económica global, China es un socio obligado para México. Es nuestro segundo socio comercial y el tercer destino de nuestras exportaciones, con una tendencia ascendente y sostenida. A diferencia de la mayoría de los países del hemisferio, los intercambios bilaterales no se concentran en la exportación de materias primas, abriendo mayores posibilidades para la diversificación y aumento en el valor agregado de lo que producimos.

Conforme crece la dimensión económica de la relación se perfilan líneas de continuidad en las prioridades gubernamentales mexicanas, independientemente de la administración en turno. Estas deben consolidarse con una perspectiva de largo plazo a partir de estrategias sensibles a realidades geopolíticas y a nuestra pertenencia al mercado norteamericano.

### **Inversión en México**

Como en los casos de Japón y Corea del Sur, las oportunidades más promisorias radican en sectores vinculados a nuestra planta manufacturera y a las cadenas mundiales de suministro. Se requiere una estrategia integral de identificación y atracción de inversión productiva en estrecha colaboración con las entidades federativas. Deben seguir consolidándose mecanismos novedosos, como el fondo de inversión China-México, establecido en 2014 y dirigido por la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial.

### **Inversión en China**

México es la única economía latinoamericana —y de las pocas economías emergentes— con inversión productiva significativa en China, en sectores como los de alimentos procesados, autopartes, químicos industriales, materiales de construcción y desarrollo de *software*, entre otros. A partir del 1 de enero de 2022, la inversión mexicana en China se verá beneficiada por la entrada en vigor de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), con su acceso privilegiado a otras catorce economías de Asia-Pacífico. Deben ampliarse las acciones de acompañamiento y apoyo a nuestras empresas para impulsar su consolidación, expansión e igualdad de trato legal y regulatorio.

### **Oferta exportable y participación en el comercio**

México debe impulsar una mayor participación en el mercado chino y la ampliación de su oferta exportable a partir de un mejor conocimiento y aprovechamiento de las oportunidades que este ofrece. Asimismo, debe desarrollar programas específicos que permitan una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas mexicanas en los intercambios comerciales.

### **Agroalimentos**

China es el mayor importador mundial de agroalimentos. En los últimos años, se han negociado protocolos de acceso para un amplio abanico de productos agroalimentarios mexicanos. Su máximo aprovechamiento —de la mano de productores y exportadores— debe ser un objetivo prioritario,

así como la identificación de otros productos en los que tengamos una oferta exportable que justifique la negociación de protocolos fitosanitarios adicionales.

### **Conectividad aérea directa**

En la era posterior a la pandemia de covid-19, debe impulsarse la reactivación de las rutas que nos conectaban con Beijing, Guangzhou y Shanghai, con su consecuente efecto multiplicador sobre los flujos turísticos y los negocios.

### **Contactos empresariales**

Conforme crece y se diversifica, la relación económica trasciende cada vez más los contactos entre gobiernos. México debe seguir impulsando y apoyando el diálogo de las empresas mexicanas con sus contrapartes, y apoyarlas en el desarrollo y articulación de sus estrategias de exploración y posicionamiento en el complejo mercado chino.

### **Conclusión**

La relación económica con China no puede sustraerse de su dimensión política. El diálogo político y el amplio andamiaje institucional construidos en medio siglo de relaciones diplomáticas, así como la interacción en mecanismos como el G-20 y en organismos como la Organización Internacional del Comercio, han permitido sortear dificultades, administrar diferencias e identificar oportunidades. En un contexto global, marcado por la incertidumbre y las crecientes fricciones geopolíticas, esta dinámica debe seguir profundizándose. Está en nuestro interés nacional.

-0-

## **El cauteloso acercamiento a Asia del Este**

*Cassio Luiselli*

¿Es necesario tener acercamientos con Asia, en particular con Asia del Este, para favorecer un nuevo curso de desarrollo en México? Hay que reconocer que, hoy por hoy, Asia del Este es la región económica y geopolítica más dinámica e importante del mundo. No solo, consiste en la estratégica ribera occidental del océano Pacífico, sino que, considerado a China, Corea del Sur y Japón, en su parte Norte, y los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, en el Sur, es también la región más poblada del mundo y la del mayor PIB (considerado, metodológicamente, en paridad de poder adquisitivo). Es, pues, ostensible su enorme importancia para un “nuevo curso de desarrollo” en México, país del Pacífico por excelencia.

Los flujos comerciales al interior de Asia del Este son enormes y crecientes, solo comparables a los del interior de la Unión Europea, pero el comercio transpacífico, considerando desde luego a Estados Unidos, es también de la mayor relevancia mundial. Ahí se localiza una región de gran interés para México (y para el Tratado México, Estados Unidos y Canadá).

El comercio externo de México, sumamente concentrado en Estados Unidos —el 81% de las exportaciones y el 48% de las importaciones— tiene en Asia, y sobre todo Asia del Este, una región clave para su diversificación y expansión. En la actualidad, las exportaciones mexicanas a esa región son mínimas, sobre todo en relación con la dimensión de sus mercados. En conjunto, las exportaciones de México a China, Corea del Sur, Japón y Taiwán no llegan ni al 3%, mientras que las importaciones desde los mismos se acercan al 25%. Con todos los países de Asia del Este, México mantiene un apreciable déficit comercial. Si consideramos a Asia en su conjunto, las cosas no mejoran,

pues la relación con otras grandes economías asiáticas, como la India, Indonesia y las del golfo Pérsico, mantienen el mismo patrón de comercio superavitario con México.

El flujo de inversiones de Asia del Este hacia México es considerable. Si bien las estadísticas en este rubro son relativamente escasas y poco confiables, en la región hay por lo menos tres países que han invertido en México de manera sistemática y considerable. Es el caso, desde luego, de Japón, Corea del Sur y, en menor medida, Taiwán. La industria automotriz es el más claro ejemplo. Más recientemente, se empiezan a apreciar también inversiones de la República Popular China y de la India. Así, desde el punto de vista del comercio y la inversión, las relaciones de México con Asia y Asia del Este, en particular, han venido en claro ascenso y cobrando gran importancia.

Las comunicaciones, sobre todo las marítimas y las aéreas, han mejorado, pero aún dejan mucho que desear. Las conexiones directas (vuelos, travesías marítimas) aún son escasas en relación con los flujos de personas y mercancías y su enorme potencial. Es todavía común que para viajar desde o hacia México a cualquier gran ciudad del Sudeste Asiático, se tenga que hacer escala en uno o hasta dos lugares de Estados Unidos, o incluso de la propia región.

Las relaciones políticas entre México y los países Asia del Este son buenas, en general, pero no de gran profundidad; la red de embajadas es amplia y actúa de manera oportuna y suficiente. México participa activamente en los diversos foros políticos de la región de Asia-Pacífico, principalmente en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y tiene tratados de libre comercio con varios países del área. Por ejemplo, con Corea del Sur tiene una alianza estratégica funcional y con Japón son frecuentes y de sustancia las consultas políticas. Menudean en la región comisiones mixtas con México. Las economías del pacífico asiático son cada vez más vitales para nuestra expansión comercial y económica.

Podemos afirmar que, desde hace tiempo, la “infraestructura” o la plataforma para un estrechamiento de nuestras relaciones con Asia del Este y Asia, en general, están en pie y son sólidas. Siempre hay medidas que tomar, cosas que mejorar y acuerdos por firmar, pero no se empieza de cero. Hay que renovar el entusiasmo y hacer propuestas frescas y novedosas de acercamiento, tanto en el ámbito comercial y de inversiones como en el diplomático y político. Asia del Este es determinante para emprender un “nuevo curso de desarrollo”.

-0-

## **México y la Unión Europea: el necesario retorno a la política**

*Stéphan Sberro*

Desde la institucionalización de la relación bilateral de México con la Unión Europea, el aspecto económico es el que más ha concentrado la atención de los sucesivos gobiernos mexicanos. Los años venideros deberán ser más políticos, si queremos mantener el interés mutuo en una relación bilateral doblemente estratégica.

Por una parte, su aspecto más visible es que da acceso casi libre al comercio y a la inversión con una de las tres potencias económicas del mundo. Sin embargo, y en esto se diferencia del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), brinda estructuras permanentes para un diálogo político y de cooperación. Este segundo aspecto no ha sido utilizado cabalmente, mientras que el aspecto comercial, sobre todo de inversión, siempre ha sido el meollo del acuerdo para la parte mexicana. Para los europeos, en cambio, la parte política vestía al menos la misma importancia que la parte económica.



Desde la primera negociación, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, México ha intentado minimizar la parte política, temiendo una intromisión europea en materia de democracia y derechos humanos. Asimismo, México ha intentado maximizar la parte económica, que era la única que realmente interesaba a nuestros negociadores. Para ello, México ha seguido el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, luego el del T-MEC, y el de la serie de acuerdos de libre comercio que firmó en los cinco continentes.

La consecución de un acuerdo modernizado, en 2018, por el gobierno de Enrique Peña Nieto, y su conclusión, el primer gran éxito internacional del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, fueron logros importantes. A saber, estos logros mejoraron la parte económica y comercial, sin gran compromiso adicional en el rubro político, salvo una mejor inclusión de la sociedad civil en la relación bilateral.

Sin embargo, aún hace falta ratificarlo para que, finalmente, pueda entrar en vigor. Ese proceso obliga a México a cuidar los aspectos políticos de la relación. En efecto, los aspectos puramente técnicos ya están resueltos. El proceso de ratificación es más delicado y requerirá, en los próximos meses, la mayor atención por parte de México para evitar que se pongan trabas a la aplicación efectiva del nuevo acuerdo. Los obstáculos que pusieron algunos países (en particular Francia, que es uno de los países más relevantes en la negociación y que ostenta la presidencia de la Unión Europea de enero a junio de 2022, en plena campaña presidencial) a la negociación o a la entrada en vigor de acuerdos con países cuya imagen es mejor que la de México en Europa (Australia, Canadá y Chile), nos obligan a ser cuidadosos y no dar por hecho la buena relación con Europa. Esa será la tarea del gobierno mexicano y de sus diplomáticos.

### **Un momento delicado**

Será una tarea delicada, pues hay varios factores que apuntan a un alejamiento entre las dos partes. Uno de estos factores es la pérdida de interés geopolítico en América Latina por parte de los europeos, sobre todo ante escenarios más prioritarios y crisis más graves, con consecuencias a largo plazo para China y a corto plazo para el continente, como Rusia, el Medio Oriente y África.

Otro de los factores es la pérdida de interés por parte de México en tener un papel activo en el escenario internacional fuera de América Latina. Europa es menos importante para México y lo hace un socio y aliado menos interesante para Europa.

Por otro lado, están las divergencias de sensibilidad entre las dos partes sobre los grandes problemas de América Latina: Cuba, Nicaragua y Venezuela. De igual forma, destaca el menor interés hacia la liberalización comercial y el fin de la edad de oro de los acuerdos de libre comercio, tanto para la parte europea como para la parte mexicana. La pandemia de covid-19 acentuó esta nueva percepción y complica las relaciones comerciales.

Un factor más es el deterioro de la imagen de México en Europa, por razones económicas y políticas. En materia económica, se encuentra el anémico crecimiento económico, aunado a decisiones que preocuparon a los europeos en materia de energía y de clima. En materia política, la situación de seguridad de México sigue siendo una fuente de preocupación.

### **Cuidar la relación política**

Solo un acercamiento político permitirá una rápida ratificación y entrada en vigor del acuerdo mejorado. El Acuerdo Global contiene todos los elementos institucionales para estrechar los lazos entre las dos partes y, a la manera neofuncionalista, crear lazos tan fuertes que la relación sea inescapable.

A pesar de la pandemia y de la ausencia del gobierno de México en los grandes frentes internacionales fuera del continente americano, en los últimos meses la dinámica propia del acuerdo creó una fuerza de inercia que permitió convocar encuentros bilaterales en ámbitos importantes para

el país. Sin embargo, la relación permanece atónica. Así, la reunión de alto nivel, la más importante en la relación, se dio solamente en presencia de los segundos a bordo: la Subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, y el Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos del Servicio Europeo de Acción Exterior, Enrique Mora. La declaración fue convenida sin mayor entusiasmo, compromiso o significado. Tampoco anunció unos cambios o una profundización de la relación, más allá del voto piadoso, de una rápida firma (pero, ¿de quién depende sino de las dos partes que se acababan de reunir?), ratificación y entrada en vigor del acuerdo. El Presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, viajó México sin que esta visita diera más visibilidad a la relación o fuera reciprocada. En otros temas que fueron objeto de reuniones este año, en particular con la sociedad civil o los parlamentarios europeos, la relación política de México estuvo más debatida.

### **Conclusión**

Por ende, los próximos meses serán importantes para la relación bilateral. Esta relación es resiliente y podemos contar con un acuerdo ya existente, que permitirá seguir dando estabilidad y seguridad a los intercambios comerciales, las inversiones y el diálogo político. Sin embargo, el lento proceso de firma y ratificación, después de unas rápidas negociaciones técnicas, nos habla de una falta de interés mutuo que poco a poco se traduce en un alejamiento político. A mediano plazo, este alejamiento también repercutirá en la salud de nuestras relaciones económicas.

Contrarrestar este alejamiento implica mejorar la relación política, en particular, en dos ámbitos: el cambio climático y los derechos humanos (la Unión Europea siempre ha considerado el respeto a los derechos humanos como un “elemento esencial” que, desde el primer acuerdo, sustenta las políticas externas e internas de ambas partes. Incluso, ha dedicado montos relevantes a la protección de estos derechos, mediante el Programa de Acción Plurianual 2018-2020, para apoyar a la sociedad civil y a los defensores de los derechos humanos en México). A falta de resultados rápidos, por lo menos, tenemos que demostrar interés en estos dos ámbitos.

## Capítulo IV

# Política de seguridad nacional

### Para mejorar la imagen de México

*Gustavo Mohar*

La seguridad nacional y la seguridad pública son dos de las áreas de más impacto en todos los países. No hay mayor obligación para un gobierno que procurar un ambiente seguro para sus gobernados.

Hoy, es difícil encontrar un tema que no se correlacione con el exterior. En ese sentido, la cooperación para prevenir, disuadir y combatir a la delincuencia organizada (y no organizada) ocupa un lugar destacado en la comunidad internacional.

Los países más avanzados tienen una larga tradición de intercambios técnicos, operativos y de inteligencia entre sus pares. Bastan dos ejemplos paradigmáticos: en Estados Unidos la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y en el Reino Unido el célebre Servicio de Inteligencia Secreto (MI6), tienen un permanente intercambio sobre sus respectivas agendas de riesgos globales. A ello se suma una relación igual, o tal vez más relevante, entre las áreas de inteligencia de las fuerzas armadas, cuyos presupuestos rebasan, por mucho, los de las instancias civiles. El desarrollo y el uso de la más sofisticada tecnología siempre han tenido su origen en los centros de investigación castrenses.

En México no fue sino hasta hace un par de décadas que se tomó la decisión de promover un diálogo público entre las autoridades policiacas, militares y de inteligencia con Estados Unidos y con algunos otros países, en especial con España y Centroamérica. Con el primero, la relación adquirió una enorme relevancia a raíz de los ataques terroristas del 11-S. Con España, se centró en el combate a ETA, el grupo terrorista vasco que solía enviar a México, de manera clandestina, a sus militantes, y con El Salvador, Guatemala y Honduras para enfrentar los riesgos de la presencia en nuestro territorio de las temibles bandas criminales, como la Mara Salvatrucha. Hoy, el reto es conocer los caminos que usa el narcotráfico para introducir a México las drogas provenientes de Sudamérica en contubernio con el narcotráfico mexicano.

No es prudente, ni sería justo, desdeñar lo hecho hasta ahora por los diferentes gobiernos en México para enfrentar las organizaciones criminales. Más bien, hay que plantear las preguntas que hoy requieren respuesta: ¿qué resultados o avances se han tenido en el combate a la delincuencia organizada en los últimos 15 años? ¿Cuáles son hoy los retos de seguridad externa más ingentes para México? ¿Qué podemos aprender del pasado para mejorar los resultados que se buscan? ¿Cuál es la estrategia del actual gobierno en este complejo asunto? ¿Sabe qué quiere lograr?

Habrá que empezar por una premisa inevitable: el rezago estructural en la aplicación del Estado de derecho en México es el principal obstáculo para alcanzar resultados en el corto plazo. Hay un desdén social, político e institucional por apegarnos a lo que las leyes establecen. Una desconfianza generalizada a las autoridades responsables de su aplicación y, además, de una inmadurez permanente en las instancias designadas para aplicar “la ley y el orden” ante los virajes que tienen lugar en cada cambio de gobierno.

Por lo anterior, la posición de México frente a la opinión mundial no es alentadora. Es la de un país con carencias sustantivas en sus cuerpos de seguridad, un débil poder judicial, un legislativo sumiso a la presidencia y una especie de “resignación” de la sociedad, incapaz de organizarse para exigir a los gobernantes dar resultados concretos que mejoren nuestra paz cotidiana.

Otro error central es la improvisación, la destrucción de lo que se ha logrado avanzar y pretender reinventar la procuración de justicia con dogmas ideológicos. Ello se ha traducido en no contar con una instancia judicial confiable, eficaz y honorable, sobre todo en los ámbitos estatales y municipales.

Es un error histórico delegar la seguridad pública a las fuerzas armadas, como lo ha hecho el actual gobierno. Es una visión cortoplacista, tal vez pragmática, pero equivocada. Crea incentivos perversos para corromper el último bastión gubernamental capaz de enfrentar a la delincuencia.

Son múltiples las acciones que se podrían adoptar, como crear una policía fronteriza que opere con respeto a los derechos humanos y a la dignidad de los migrantes. Que trabaje con base en sistemas y protocolos sólidos orientados a construir una policía federal profesional, sujeta a un escrutinio permanente, con reglas claras sobre el reclutamiento, capacitación y estímulos a su personal. Tal vez lo más relevante será lograr que sus integrantes sean acreedores al agradecimiento y al respeto de los ciudadanos.

Por todo lo anterior, México adolece hoy de una imagen internacional favorable en lo que respecta a su seguridad. No es serio ni sostenible pretender engañar a nuestros interlocutores externos, por lo que hay que empezar por reconocer, sin engaños ni fantasías, los grandes retos que enfrenta la sociedad mexicana.

-0-

## **El desafío de la seguridad alimentaria**

*Cassio Luiselli*

¿Cuál es la situación deseable en México en materia alimentaria? Hay que comenzar por afirmar que, en promedio, la actual ingesta alimentaria de México supera holgadamente al mínimo proteico-calórico recomendado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, de 1750 kilocalorías diarias por persona.

En el promedio estamos relativa y comparativamente bien. La situación alimentaria de la actualidad es mucho mejor a la de hace apenas un par de décadas. Por ejemplo, hoy México produce mucho más maíz que el requerido para la alimentación popular.

Aun así, importamos no solo maíz (que tiene muchos usos no alimentarios), sino gran parte del trigo, el arroz y el frijol que consumimos. En términos económicos, esto es enteramente asequible, porque el valor de nuestras importaciones de alimentos es ampliamente superado por el de nuestras exportaciones.

En general, no se trata de un problema de balanza de pagos, sino que es un problema sobre todo de equidad y de acceso alimentario-nutricional. En otras palabras, más allá del promedio, no todos los mexicanos acceden a este mínimo alimentario y nutricional. La razón está en el desigual acceso a la alimentación mínima, vinculado a su vez a dos fallas estructurales de la sociedad y la economía de México: 1) la persistente pobreza, de poco más del 40% de la población (11% es extrema), y 2) la deficiente distribución del ingreso (no se diga la riqueza), que arroja un coeficiente de Gini de cerca del 0.46%.

En este sentido, es lógico suponer que si en México no hay situación de hambruna, sí encontramos lamentables episodios de hambre en ciertos lugares y temporadas específicas. Gran número de mexicanos son "alimentariamente vulnerables", y tienen de manera crónica y sistemática un insuficiente acceso (deficitario) a dicho mínimo nutricional. Los números no son precisos, pues dependen de distintas metodologías y fuentes censales, pero esto puede abarcar a casi el 20% de la

población, es decir, más de veinte millones de personas. Es aquí donde hay que actuar, y de modo urgente.

Es, pues, necesario insistir en la expansión productiva de granos básicos y otros alimentos, tanto por la vía de la superficie a cultivar como de los rendimientos a obtener. Esto es enteramente factible en la actualidad. El hambre rural, por grave que sea, cuenta por lo menos con la relativa disponibilidad de las milpas, donde los campesinos pueden sembrar y cosechar directamente sus propios alimentos.

El hambre en el medio urbano, donde viven más de cien millones de mexicanos, es, en ese sentido, más difícil de enfrentar, pues el acceso está generalmente mediado por el mercado. Por lo mismo, los apoyos estatales contra el hambre tienen que darse por transferencias directas o en especie. Esto plantea serios desafíos fiscales (presupuestales) y logísticos, pero hay que actuar. Se puede y se debe hacerlo.

-0-

## Referencias

---

<sup>i</sup> [https://twitter.com/CarlosM\\_Urzuu/status/1455176828167987200?s=20](https://twitter.com/CarlosM_Urzuu/status/1455176828167987200?s=20)

<sup>ii</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/08/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-supply-chain-disruptions-task-force-to-address-short-term-supply-chain-discontinuities/>

<sup>iii</sup> <https://www.brinknews.com/covid-19-protectionism-the-worst-may-be-yet-to-come-nationalism-trade-supply-chains/>

<sup>iv</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-29/biden-s-ev-plan-risks-trade-challenge-canada-parts-chief-warns>

<sup>v</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefingroom/statements-releases/2021/10/31/chairs-statement-on-principles-for-supply-chain-resilience/>

<sup>vi</sup> [https://estepais.com/tendencias\\_y\\_opiniones/mexico-en-el-mundo-tablero-internacional/la-politica-migratoria-en-el-dialogo-mexico-estados-unidos/](https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/mexico-en-el-mundo-tablero-internacional/la-politica-migratoria-en-el-dialogo-mexico-estados-unidos/)

<sup>vii</sup> [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47248/1/S2100199\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47248/1/S2100199_es.pdf)

<sup>viii</sup> <https://migdep.colmex.mx/publicaciones/politica-externa-migratoria-reporte.pdf>