



Desafíos para la política exterior de México en 2023

Grupo México en el Mundo

Participan en este documento: Antonio Ortiz-Mena, Héctor Cárdenas Rodríguez,
Martha Bárcena Coqui, José Luis Valdés Ugalde,
Isidro Morales, Carlos A. Pérez Ricart, Lorena Ruano, Roberta Lajous,
Miguel Ruíz Cabañas Izquierdo, Carlos Heredia Zubieta,
Jorge Álvarez Fuentes y Jorge A. Schiavon,

Coordinadores: Susana Chacón, Francisco Suárez Dávila y Olga Pellicer

Ciudad de México – Enero de 2023

Índice

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

Capítulo I El panorama económico y político nacional

Las siete plagas que amenazan la economía mundial en 2023.....	09
<i>Francisco Suárez Dávila</i>	
Oportunidades y obstáculos para incrementar el comercio internacional en 2023.....	11
<i>Antonio Ortiz-Mena</i>	
El fantasma de la sucesión presidencial.....	13
<i>Héctor Cárdenas Rodríguez</i>	

Capítulo II El difícil equilibrio de la relación con Estados Unidos

Relación bilateral México-Estados Unidos: focos rojos y amarillos en el Congreso estadounidense.....	15
<i>Martha Bárcena Coqui</i>	
México ante la encrucijada norteamericana.....	16
<i>Susana Chacón</i>	
Los retos de la política exterior mexicana... si existiera.....	18
<i>José Luis Valdés Ugalde</i>	
Retos de la política exterior mexicana en materia de energía y cambio climático para 2023.....	20
<i>Isidro Morales</i>	
De la Iniciativa Mérida al Entendimiento Bicentenario.....	22
<i>Carlos A. Pérez Ricart</i>	

Capítulo III Dos continentes olvidados: Europa y Asia

Reducir el alejamiento con Europa.....	25
<i>Lorena Ruano</i>	

La presidencia española de la Unión Europea, una oportunidad para México..... 26
Roberta Lajous

Las relaciones con Japón..... 28
Miguel Ruíz Cabañas Izquierdo

Capítulo IV

Centroamérica: magros resultados de la triangulación con Estados Unidos

Relaciones México-Centroamérica..... 31
Carlos Heredia Zubieta

Los extravíos de la cooperación mexicana con Centroamérica..... 32
Jorge Álvarez Fuentes

Capítulo V

El debilitamiento del servicio exterior mexicano

La desprofesionalización de la política exterior de México..... 36
Jorge A. Schiavon

-0-

Presentación

Olga Pellicer

México en el Mundo, un grupo de reflexión y análisis sobre las relaciones exteriores del país, publicó en línea, a finales de 2021, un documento titulado “Desafíos para la política exterior de México en 2022”, conformado por ensayos breves (en realidad, comentarios que pueden caer dentro de la categoría de “lluvia de ideas”), que buscan llamar la atención sobre temas que se consideran fundamentales para entender el rumbo que siguen las relaciones exteriores del país. El documento tuvo buena acogida, al haberse descargado, en formato PDF, más de 1600 veces. Otro tanto ocurrió con el documento titulado “Política exterior y debilitamiento institucional”, que empezó a circular en el segundo semestre de 2022.

Las experiencias anteriores nos animaron a repetir el ejercicio y a elaborar un nuevo texto, titulado “Desafíos para la política exterior de México en 2023”, que el lector tiene ahora ante su vista. Este nuevo documento está dividido en cinco capítulos. El primero contiene un panorama de la situación económica que se pronostica para 2023, así como las oportunidades que se presentan dada la decisión de empresas estadounidenses y europeas de trasladar a lugares más cercanos y amistosos cadenas de valor que ahora se encuentran en China.

El tema del llamado *nearshoring* es abordado en varios de los comentarios compilados en este documento. Es considerado una oportunidad que, debidamente aprovechada, sería un punto de transición de México hacia una época de mayor crecimiento económico, generación de empleo e incorporación a niveles superiores de tecnología.

No escapa a la atención de los analistas la diversidad de obstáculos que se deben superar, entre los que sobresalen las ambivalencias del actual gobierno respecto al trato a la inversión extranjera, las debilidades del Estado de derecho en México y las serias divergencias respecto a las disposiciones del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que se buscan conciliar, todavía sin resultados definitivos al momento de escribir estas líneas.

En cuanto al tema político, se abordan las situaciones de inestabilidad política y las tensiones que, tradicionalmente, acompañan a las elecciones presidenciales en México. Para los comicios de 2024, el proceso electoral se ha adelantado (aunque no de manera oficial), ya que el Presidente ha incentivado la lucha entre posibles candidatos dentro del partido mayoritario en el poder.

El segundo capítulo está dedicado a la relación con Estados Unidos abordada desde varias perspectivas. La más inquietante, que se toca en la mayoría de los comentarios, es la manera en que la relación con México se cruza con los vaivenes y los conflictos de la política interna en Estados Unidos. Semejante cruce no solo paraliza la posibilidad de avanzar en la solución de temas difíciles (la migración es uno de los mejores ejemplos), sino que puede colocar a México en la posición de la “piñata a romper” para enfrentar, en realidad, diferencias entre los dos grandes partidos o al interior de los mismos. Tal situación será frecuente en el periodo tan tenso que comienza a sentirse y acompañará las elecciones presidenciales de 2024 en Estados Unidos.

En el momento actual, un tema a seguir con atención son los cambios ocurridos en el Congreso estadounidense, con mayoría republicana en la Cámara de Representantes, que acaba de entrar en funciones. Interesan, en particular, los cambios en aquellas comisiones claves para la relación con México, como la de Asuntos Exteriores.

La actuación del Congreso es delicada por la tendencia presente en altos mandos del gobierno mexicano y en sectores de la opinión pública a calificar de “intervencionistas” las decisiones o los comunicados que emanan de esa rama del gobierno estadounidense. En realidad, ese órgano está cumpliendo su responsabilidad de recibir información y dar seguimiento a problemas que son de su competencia. Las enormes disimilitudes con el funcionamiento del Congreso mexicano en cuestiones internacionales explican, en parte, las diferencias de percepción.

Los dos problemas más serios que enfrenta la relación bilateral con el vecino del norte en 2023 son, en primer lugar, las diferencias entre ambos gobiernos respecto a la política en materia de energía y cambio climático. En segundo lugar, se encuentran los problemas de seguridad relacionados con el tráfico de drogas de México a Estados Unidos y, en contraparte, de armas de Estados Unidos a México.

Estados Unidos reclama a México, a lo que se ha unido Canadá, la violación a disposiciones del T-MEC al haber modificado su Ley de la Industria Eléctrica para favorecer a empresas estatales mexicanas en detrimento de corporaciones privadas nacionales y extranjeras. Las pláticas para resolver diferencias que tienen lugar al momento de escribir estas líneas se han extendido sin que desemboquen, todavía, en un panel de controversias, cuyos resultados, según la opinión de expertos, serían perjudiciales para México.

Las anteriores diferencias se han aminorado al anunciarse en la Cumbre Climática de las Naciones Unidas, celebrada en noviembre de 2022 en Egipto, un acuerdo entre el Canciller mexicano, Marcelo Ebrard, y el Enviado Especial para el Cambio Climático de Estados Unidos, John Kerry, para proyectos de colaboración entre los dos países en materia de reducción de gases de efecto invernadero, energías renovables y promoción de cadenas de suministro de alto valor estratégico. Tales proyectos alinearían a México con los objetivos centrales del gobierno de Joseph R. Biden. Nos encontramos, pues, ante un futuro promisorio, pero que todavía no aterriza en acciones concretas.

En materia de seguridad, la situación es igualmente fluctuante. El Entendimiento Bicentenario —que sustituye a la Iniciativa Mérida como marco que fija las acciones a seguir para combatir el tráfico de drogas y de armas— persigue objetivos loables, pero está lejos de contar con los presupuestos, las acciones de seguimiento y la confianza mutua para ser el camino seguro hacia la solución de los múltiples problemas que empañan las buenas relaciones en materia de seguridad.

El tercer capítulo corresponde a dos regiones olvidadas por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, quien difícilmente las visitará en el tiempo que resta de su sexenio: Europa y Asia. En el primer caso, sería urgente llevar a cabo el cabildeo necesario en las instancias correspondientes para que se ratifique la versión modernizada del Acuerdo Global México-Unión Europea, integrado por los acuerdos de libre comercio, cooperación y coordinación política. Dicha versión ya ha sido negociada y firmada, pero aún está pendiente la ratificación de todos los miembros de la Unión Europea.

Es conocido el destacado papel que desempeña España por la intensidad de sus relaciones económicas con México, por su conocida vocación de promotor de los países latinoamericanos al interior de la Unión Europea, y por ostentar la presidencia de la misma a partir del segundo semestre de 2023. También son evidentes los diversos desencuentros que se han hecho presentes durante la presidencia de López Obrador; ojalá puedan superarse.

En el caso de Asia, la relación más importante es con Japón, la potencia económica más poderosa del mundo, después de Estados Unidos y China. México tiene un acuerdo de asociación económica que liberalizó la inversión y el comercio desde 2004. Ocupa un lugar importante como principal socio comercial y destino de inversión japonesa en Latinoamérica.

Sin embargo, los porcentajes de dicha relación son muy pequeños dentro del total de la economía de ambos países. Hay un gran potencial de crecimiento de relaciones culturales, políticas y económicas, pero es muy poco el interés demostrado por el gobierno mexicano para un acercamiento a Japón. No se ha dado un diálogo político de alto nivel con el primer ministro de ese país desde 2014, hace casi 10 años. La decisión de López Obrador de no viajar y no asistir a las cumbres del G-20 hace poco probable un mejoramiento de contactos personales con altas autoridades japonesas.

El cuarto capítulo está dedicado al segundo tema más significativo para México después de Estados Unidos: Centroamérica. Dos aspectos distinguen en la actualidad nuestra relación con esa región: el grado en que la migración es el tema dominante de la misma y la manera en que la región ha entrado a formar parte de la agenda con Estados Unidos.

No siempre ha sido así. La relación de México con Centroamérica ha tenido momentos estelares para la diplomacia mexicana por el papel desempeñado en la búsqueda de la paz regional durante las luchas de liberación nacional de las décadas de 1970 y 1980; por ser la principal destinataria de nuestros programas de cooperación en la década de 1990 y a inicios del siglo XXI; por la solidaridad con los gobiernos progresistas que se vieron obligados a exilarse en México, y por el buen manejo para el ingreso y la acogida de los migrantes guatemaltecos en la década de 1970.

Desafortunadamente, en años recientes, poco se ha logrado a nivel de relaciones bilaterales con los países de la región, y mucho se ha tenido que ceder a las presiones de Estados Unidos desde 2014, cuando el tema de los niños migrantes incorporó a Centroamérica a la agenda bilateral con el país del norte.

Finalmente, el quinto capítulo presenta una reflexión sobre la desprofesionalización del servicio exterior mexicano y sus consecuencias para la diplomacia mexicana en la tercera década del siglo XXI.

Los textos que conforman el presente documento fueron elaborados en noviembre y diciembre de 2022. No contienen, pues, referencias a la Cumbre de Líderes de América del Norte, celebrada en Ciudad de México del 9 al 11 de enero de 2023. Es imposible ignorar el valor simbólico que tuvo el haber reanudado la llamada “Cumbre de los Tres Amigos”, que estuvo suspendida durante los años del gobierno de Donald Trump y, posteriormente, debido a la pandemia de covid-19.

El clima de cordialidad que prevaleció en los discursos y fotos para el recuerdo contiene un mensaje importante: la clara decisión de mantener el diálogo y los encuentros entre los dirigentes de los tres países. Más allá de tal mensaje, la Cumbre no arrojó resultados significativos. En primer lugar, se eludió deliberadamente referirse a las diferencias relacionadas con la violación de disposiciones del T-MEC en materia de energía, por considerar que el problema se encontraba en manos de las instancias encargadas de buscar una solución.

En segundo lugar, los problemas relacionados con la migración se decidieron antes del inicio de la Cumbre. Durante su visita a El Paso, Texas, el presidente Biden dio a conocer un largo documento de política migratoria. El contenido del mismo, con importantes repercusiones para México, no fue objeto de pláticas o de negociaciones durante el diálogo bilateral México-Estados Unidos, o el trilateral con Canadá. Fue una decisión unilateral del gobierno estadounidense, cuyas consecuencias, positivas y negativas, se verán en el futuro próximo.

En tercer lugar, las declaraciones finales de los encuentros reflejan el alto número de temas, diferencias, problemas y oportunidades que existe entre los países de Norteamérica. Más allá del ánimo de cordialidad al que ya nos referimos, no hay hechos que permitan considerar a la Cumbre de enero de 2023 como un punto de transición hacia un futuro con divergencias menos profundas de las existentes.

Los miembros del Grupo México en el Mundo circulan este documento con la intención de contribuir al debate sobre los retos y las oportunidades de las relaciones exteriores de México en tiempos de definiciones de enorme trascendencia para el futuro del país.

-0-

Capítulo I

El panorama económico y político nacional

Las siete plagas que amenazan la economía mundial en 2023

Francisco Suárez Dávila

Los principales organismos internacionales y regionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, así como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, celebraron antes de que concluyera 2022 sus asambleas anuales, y presentaron su evaluación de la situación económica mundial y sus perspectivas para 2023. Raramente los economistas coinciden, como en este caso, en la gravedad de los escenarios. Hablan de “la crisis de crisis”, la mayor en 100 años. Las podemos definir como “las siete plagas que amenazan la economía mundial”. ¿Por qué? Se trata de siete crisis que se generaron en secuencia, pero que se han venido acumulando, y ahora atacan simultáneamente, por lo que es muy difícil enfrentarlas.

Primera plaga

La severa pandemia de covid-19 produjo más de seis millones de muertos. Esta y las medidas adoptadas, como el confinamiento, paralizaron las cadenas productivas, generaron desempleo, la quiebra de empresas y una seria caída en el ingreso de las familias. México tuvo uno de los manejos más incompetentes, por lo que registró uno de los mayores números de muertos.

Segunda plaga

La profunda y generalizada recesión que el covid-19 detonó para 2020. La economía mundial cayó 3.0%, y la de Estados Unidos, 3.4%; hay una seria recesión en Europa, -6.1%; Latinoamérica, -7%, y la mexicana, más de -8%. Esto se presentó a pesar de que los principales gobiernos ejecutaron magños programas de compensación social y apoyo a empresas y familias por 15% del PIB (México no, pues fue uno de los más débiles, con apenas 1.5% del PIB), que primero amortiguaron la caída, y luego se generó una rápida recuperación en 2021: la mundial, 6%; la de Estados Unidos, 5.7%, y la de México, 4.8%.

Tercera plaga

La guerra entre Rusia y Ucrania, a principios de 2022, provocó desabasto de energía y alimentos, así como importantes aumentos en los precios, generando así una crisis alimentaria y energética.

Cuarta plaga

Una explosión inflacionaria histórica, que afecta a la mayor parte de los países desarrollados, incluyendo a la conservadora Alemania y a Estados Unidos, donde alcanza 10%, con índices todavía más elevados en alimentos y energía. México alcanzó una inflación de 9%.

Quinta plaga

La severa restricción monetaria y la gran alza de tasas de interés en 2022. La Reserva Federal de Estados Unidos subestimó inicialmente la inflación como fenómeno pasajero, luego se alarmó y sobrerreaccionó con aumentos de tasas de interés que van de 0%, mantenida durante años, a 4%. Se desquiciaron los mercados cambiarios; la libra y el euro se devaluaron hasta llegar casi a la paridad con el dólar. Se afectó mucho el costo de la deuda de los países. En México, las tasas alcanzaron 10%, y el servicio de la deuda es mayor al gasto en educación.

Sexta plaga

Riesgos de una recesión para 2023, sin que se controle plenamente la inflación, lo que se llama “estanflación”. La perspectiva de crecimiento para Estados Unidos es de 0.5%; en México, después de un repunte en 2022, es de 2.5%, aunque se espera que tenga una recaída de entre 0% y 1%. Esto significa que habrá crecimiento nulo en todo este sexenio y se registrará una caída en el ingreso por habitante.

Séptima plaga

Los síntomas del agravamiento de las consecuencias derivadas del cambio climático que se han presentado en el verano: inundaciones, sequías, etc., que obligan a tomar medidas de urgencia para transitar hacia energías limpias y descarbonizadas. Hay además severos efectos sobre flujos migratorios y hambrunas.

Como se aprecia, nunca se habían acumulado tantas crisis serias que golpean tan severamente a la economía mundial. Lo anterior puede agravarse por nuevos rebrotes de epidemias. Además, el drástico confinamiento chino desplomó la actividad económica de uno de los principales motores económicos a solo 3%. De igual forma, la escalada militar y los bloqueos rusos pueden nuevamente elevar los precios del gas y de los alimentos en pleno invierno. Estos problemas son muy complejos de atacar, plantean serios dilemas a los gobiernos, ya que los remedios de una enfermedad, la inflación, vía la contracción monetaria, agrava la recesión, y viceversa.

Al examinar los retos y los riesgos para nuestra política exterior en 2023, además de nuestros propios errores y ocurrencias, pueden agravarse estas “plagas” provenientes del exterior. Destaca la probable recesión de Estados Unidos, la inflación importada en alimentos y energéticos, y la turbulencia en los mercados financieros, con posible contagio por crisis en países emergentes sobreindeudados o en bancos.

Resulta imperativo evitar agravar este complejo panorama con un conflicto con Washington por el Tratado México, Estados Unidos y Canadá. En cambio, se presentan oportunidades, casi como “traje a la medida” para México, para impulsar una reconversión industrial y tecnológica en el contexto de Norteamérica, aprovechando los vacíos derivados de los conflictos con China, si alineamos correctamente nuestras políticas, particularmente hacia inversiones en energías verdes, autos eléctricos y microchips, que nos permita no solo sortear la crisis, sino avanzar en nuestro proceso de desarrollo. Hasta ahora vamos a contracorriente. No soy muy optimista que rectifiquemos, y no hacerlo, sin duda, sería un error histórico.

Oportunidades y obstáculos para incrementar el comercio internacional en 2023

Antonio Ortiz-Mena

A la memoria del Emb. Enrique Escorza, un ejemplar diplomático mexicano

México tiene una de las economías más abiertas del mundo: el comercio internacional (importaciones y exportaciones) representan alrededor del [82% del PIB](#), por lo que el comercio es esencial para el crecimiento económico y el bienestar del país. De hecho, el comercio exterior ha ayudado a mantener la economía a flote, ya que durante los primeros 4 años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador el crecimiento promedio del PIB fue cercano [a cero](#).

Aumentar el comercio, e incrementar su diversificación, ayudará a crear empleos y a reducir el riesgo político y de mercado derivado de que [75% de nuestras exportaciones van a Estados Unidos](#). Por región, estas son algunas oportunidades para 2023:

Estados Unidos

Es nuestro socio natural por la vecindad y el tamaño de su economía. El Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) nos brinda acceso preferencial, y tanto la [Ley de Chips y Ciencia](#) como la [Ley de Reducción de la Inflación](#), aprobadas en 2022 por el Congreso estadounidense, brindan una oportunidad única para aumentar el comercio intraindustrial entre México y Estados Unidos. Para ello, es importante que, en caso de que el informe final sobre la [controversia de México y Canadá vs. Estados Unidos sobre reglas de origen en el sector automotriz](#) encuentre que Washington está en incumplimiento del T-MEC, ese país pronto adopte las medidas para cumplir a cabalidad.

Es también esencial que México y Estados Unidos resuelvan pronto sus [diferendos](#) en materia de energía, maíz, pesca y medio ambiente. Ante todo, si no se resuelve el diferendo energético, será difícil que México aproveche las oportunidades que nos ofrecen las dos leyes antes mencionadas.

Canadá

A pesar de más de un cuarto de siglo de libre comercio entre Canadá y México, nuestro país envía menos del 5% de sus exportaciones a ese mercado, mientras que para Canadá es del [1%](#). La relocalización de cadenas productivas genera una oportunidad para que ambos países refuercen no solo la inversión, sino también el comercio intrarregional relacionado con esas inversiones.

Unión Europea

Hace casi 4 años que México y la Unión Europea llegaron a una [resolución](#) para modernizar el [Acuerdo Global](#), que está en vigor desde 2020. Una prioridad de la política comercial en 2023 debe ser impulsar la entrada en vigor del tratado modernizado.

Reino Unido

En julio de 2022 se dio la primera ronda de negociaciones para suscribir un tratado de libre comercio entre México y el Reino Unido. Es importante no perder el ímpetu y lograr un acuerdo en 2023.

Asia

El [Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico \(CPTPP\)](#) adquiere nueva relevancia, con la ratificación de Malasia y Chile en 2022, y la posibilidad de que se incorpore el Reino Unido. En 2021 se conmemoraron [71 años](#) de relaciones con la India y, en años recientes, la relación se ha dinamizado, sentando las bases para que siga aumentando el comercio.

China es el tercer destino de exportaciones de México, pero, con un [escaso 3% del total](#), el potencial es aún enorme. México requiere un Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria fuerte para asegurar impulsar la inocuidad y las exportaciones agropecuarias a ese mercado, y en 2022 se [debilitó](#). En 2023 se puede fortalecer de nuevo.

En marzo de 2022, México y Corea del Sur iniciaron negociaciones para suscribir un tratado de libre comercio, pero en diciembre [México anunció](#) que se pausaban las negociaciones para precisar los objetivos que se quieren lograr. Sorprende que, aparentemente, México haya iniciado negociaciones sin tener objetivos claros. El inicio de negociaciones era buen augurio para lograr acceso de exportaciones de México a ese importante mercado, y la suspensión genera una innecesaria incertidumbre. Es importante que en 2023 México retome las negociaciones para lograr un acuerdo ambicioso que incluya inversión y comercio.

Latinoamérica

Además del CPTPP, que incluye a Chile, México y Perú, la Alianza del Pacífico (que incluye además a Colombia y a Singapur) ofrece posibilidades de cooperación y comercio. La [lamentable gestión diplomática](#) de México para la elección de un nuevo presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en la que no logró el apoyo de ningún país de la Alianza del Pacífico, muestra que, en lo político, es un instrumento débil.

En lo comercial también hay oportunidades no aprovechadas; quizá la coincidencia que los gobiernos latinoamericanos de la Alianza del Pacífico estén liderados por presidentes que se consideran de izquierda ayude a fortalecer la cooperación y el comercio. En 2023 se mostrará si esto es viable.

África

Con ocho embajadas, si se les dota de suficientes recursos humanos y financieros, es seguro que puede aumentar el comercio con ese gran continente.

Medio Oriente

Con apoyo adecuado a nuestra red de embajadas en la región y, en particular, aprovechando la [Visión 2030](#) en Arabia Saudita, hay un gran potencial que se puede aprovechar para tener un mejor desempeño que la Selección Nacional de fútbol en el Mundial de Catar.

Con estos brevísimos apuntes queda claro que México tiene oportunidades claras y concretas para 2023. En un año será patente qué tanto las pudimos aprovechar.

El fantasma de la sucesión presidencial

Héctor Cárdenas Rodríguez

La sucesión presidencial en México ha sido casi siempre la causa de las grandes crisis políticas que ha enfrentado el país. Durante el quinto año de gobierno empieza a disminuir el poder del ejecutivo y pareciera que a la administración pública deja de interesarle los programas de gobierno para concentrarse en la lucha por el poder que se avecina. En el caso concreto de la política exterior, 2023 no presenta mayores retos que los que contemplaba en 2022, por el hecho de que el Canciller deberá abocarse con mayor resolución a sus aspiraciones políticas y, consecuentemente, a restar atención de la que ha prestado hasta ahora a la aplicación de una política exterior proactiva y congruente.

Es muy probable que el secretario Marcelo Ebrard renuncie en los primeros meses de 2023 para dedicarse enteramente a su precampaña como candidato a la presidencia por el Movimiento Regeneración Nacional. Ante este escenario, cobrará importancia quién lo suceda en la Cancillería. En el caso de que la designación recaiga sobre un miembro del servicio exterior de carrera, la diplomacia mexicana seguirá sin rumbo, como hasta ahora, entregada a los caprichos y ocurrencias del Presidente. De ser un político del círculo cercano a Andrés Manuel López Obrador, con mayor razón se produciría un efecto similar.

Sin embargo, los retos estarían presentes y serían los mismos, con la salvedad de que la guerra en Ucrania se prolongue y provoque una situación que involucre con mayor determinación a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y, especialmente, a China y Estados Unidos. Ante ese advenimiento, el gobierno de México se verá obligado a adoptar una posición más clara respecto a su apoyo a Ucrania, consecuente con los intereses de Occidente. En efecto, la escalada militar rusa y el posible uso de armas nucleares obligarán al gobierno a definir su relación con Moscú que, hasta la fecha, a pesar de los emotivos discursos de nuestro representante en la Organización de las Naciones Unidas, ha sido tímida, por no decir blandengue.

Otro reto de política exterior será nuestra posición respecto al conflicto entre China y Taiwán. La definición de nuestro apoyo a uno de los dos países se verá sujeto a las presiones que Estados Unidos activará sobre el tema, dependiendo, obviamente, del rumbo que tome ese país ante la escalada del conflicto. Finalmente, por lo que concierne a la producción de armas nucleares en Corea del Norte e Irán, la posición de México deberá ser, como hasta ahora, la de rechazo a la producción de dichas armas.

Capítulo II

El difícil equilibrio de la relación con Estados Unidos

Relación bilateral México-Estados Unidos: focos rojos y amarillos en el Congreso estadounidense

Martha Bárcena Coqui

Al iniciar 2023, hay una nueva composición del Congreso de Estados Unidos. El Partido Demócrata tiene el control de la Cámara de Senadores y mantiene al senador Chuck Schumer como líder de la mayoría. En tanto, el Partido Republicano controla la Cámara de Representantes por una mínima mayoría y hubo cambios en los liderazgos, tanto de la Cámara en su totalidad, como de los principales comités que atienden temas prioritarios de la relación con México: Judicial, Medios y Procedimientos, Educación y Trabajo, Asuntos Exteriores, entre otros. Estos cambios permiten augurar una mayor atención y presión sobre México en los siguientes temas:

Evaluación del Congreso de la implementación del T-MEC

La legislación para la implementación del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), aprobada en el contexto de la ratificación del acuerdo, exige al ejecutivo estadounidense que presente informes del cumplimiento por parte de México de lo acordado al amparo del capítulo 7 y del anexo 23 A sobre temas laborales. Dichos informes deben presentarse con cierta periodicidad y se centran en el cumplimiento de los compromisos de México sobre financiamiento adecuado para la reforma laboral, así como la revisión en materia de trabajo forzado y aplicación de las obligaciones laborales en sectores clave, como el automotriz y el aeroespacial. Esto quiere decir que el Congreso de Estados Unidos evaluará, en 2023, los informes que presente el gobierno de Joseph R. Biden al respecto y, en 2025, hará un balance integral del cumplimiento de la reforma laboral en México.

Asimismo, el Congreso recibirá y discutirá los informes sobre la aplicación del capítulo 8 de Medio Ambiente tanto en México como en Estados Unidos, en particular si se hubiese presentado una solicitud de controversias.

Otros aspectos que evaluará el Congreso serán los avances en materia de infraestructura fronteriza, en particular el saneamiento del río Tijuana y lo relativo a la aplicación de las reglas de origen en el sector automotriz.

Presiones del Congreso sobre temas en los que hay diferencias de interpretación del T-MEC

Están en curso las consultas solicitadas por Canadá y Estados Unidos sobre la política energética de México, que se centran en la demanda de "trato nacional" para las empresas de esos países en el sector. Hasta el momento, las conversaciones entre México y Estados Unidos continúan y, al parecer, el gobierno estadounidense no se ha dado por satisfecho con las respuestas recibidas de México. De no fructificar las negociaciones, es probable que la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos solicite el establecimiento de un panel de controversias, cuya decisión podría conocerse a finales de 2023.

Ha surgido, además, otro tema sobre el que el gobierno de Estados Unidos podría solicitar consultas al amparo del capítulo 31 del T-MEC, y es el decreto del gobierno mexicano, de diciembre de 2020, sobre la prohibición de importar a México productos biotecnológicos, como el glifosato y las semillas genéticamente modificadas, lo que impactaría el comercio agrícola entre ambos países. Habrá presiones de los congresistas de estados productores de granos, como Illinois e Iowa, para que el gobierno de Biden abra también dicho frente.

Se está en espera de la decisión del panel sobre las diferencias de interpretación de México y Canadá, por un lado, y Estados Unidos, por el otro, en materia de reglas de origen en la industria automotriz.

Seguridad y migración

El control de la Cámara de Representantes por parte del Partido Republicano augura una mayor atención y crítica al aumento de los flujos migratorios en la frontera común, así como a la creciente penetración del crimen organizado percibida en México. Los republicanos abordan el tema migratorio desde la perspectiva de seguridad nacional y, en ese marco de seguridad fronteriza, tienden a equiparar a los migrantes con los criminales. Han dicho que iniciarían un proceso de destitución del Secretario de Seguridad Nacional. Asimismo, antes de ser nombrado Presidente de la Cámara, el republicano de California Kevin McCarthy había dicho que su primera iniciativa sería presentar una ley sobre “seguridad fronteriza”, que si bien, seguramente, sería rechazada en el Senado, pondría el tema sobre la mesa.

Un riesgo mayor es que los republicanos más radicales presionen para declarar a las organizaciones criminales mexicanas como terroristas. Si bien es poco probable que esto ocurra, por las propias implicaciones legales para los ciudadanos estadounidenses que colaboren con ellas, el tema puede causar mucho ruido. El Gobernador de Texas ya se ha manifestado a favor de dicha declaratoria.

La preocupación por el elevado número de muertos por sobredosis de fentanilo, también contribuirá a esta creciente fiscalización del tráfico ilícito de drogas, y los republicanos serán menos receptivos a las demandas de México de reducir el tráfico ilícito de armas.

En opinión de los republicanos, no puede haber una reforma migratoria mientras no se “asegure” y se controle la frontera, por lo que las posibilidades de una reforma sobre este tema, ya sea parcial o integral, se percibe difícil para 2023.

Sin duda, 2023 puede ser el año que prefigure los temas que dominarán las elecciones presidenciales en Estados Unidos y en México en 2024, y el mayor riesgo es que se busque convertir de nuevo a nuestro país en la “piñata” que hay que romper.

-0-

México ante la encrucijada norteamericana

Susana Chacón

México se encuentra ante un desafío muy claro dada la invitación que nos hizo Estados Unidos en septiembre de 2022: construir una plataforma de producción e inversión norteamericana en la que Canadá participará también, al igual que en el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Estados Unidos nos convoca a ser parte de la gran revolución industrial en la que, además de su gran programa de infraestructura, se suman ahora con la aprobación de dos más: la Ley de Reducción de la Inflación y la Ley de Chips y Ciencia, un proyecto de desarrollo de mediano y largo plazo, inmejorables.

Si el gobierno mexicano asume realmente el compromiso norteamericano a partir de 2023, será la puerta de entrada a una revolución para el desarrollo social, económico e industrial del país, para al menos los próximos 25 años. Implicaría cambiar el modelo de país con resultados positivos para la reducción de la desigualdad.

Joseph R. Biden nos invita a que la región norteamericana reduzca su dependencia de los insumos esenciales que vienen de Asia para convertirla en un polo de desarrollo altamente competitivo a nivel mundial. Para lograrlo se requieren dos cambios urgentes. En primer lugar, los tres países deben encauzar en la misma dirección sus políticas energéticas, favoreciendo la transición a energías limpias. Segundo, se deben instrumentar políticas de desarrollo industrial con el apoyo de presupuesto estadounidense que atraigan nuevas inversiones en semiconductores, baterías de litio y empresas de alta tecnología.

De hacerlo adecuadamente, no solo se obtendría la creación de empleos que tanta falta hace. Además, entrarían inversiones con marcos de certidumbre jurídica distintos que favorezcan la confianza de los capitales nacionales y extranjeros.

Antes de la aprobación de estas dos nuevas actas, Biden no contaba con los instrumentos necesarios para ofrecer a los canadienses y a los mexicanos propuestas específicas adicionales al marco del T-MEC. Hoy, el momento es otro. Tenemos ante nuestros ojos una oportunidad que no debemos desaprovechar. Estos programas se van a instrumentar durante los próximos 2 años que le restan al gobierno demócrata. Son justo 2023 y 2024

Observamos que la Ley de Reducción de la Inflación no se limita a reducir la inflación, sino que es un gran programa para luchar contra el cambio climático y favorecer las energías limpias. Para el programa de cambio climático se cuenta con aproximadamente 400 000 millones de dólares. Implica una transformación estructural de la industria manufacturera estadounidense para su reconversión industrial hacia una economía limpia y verde. Por su parte, [la Ley de Chips y Ciencia busca impulsar la fabricación de microchips, y el desarrollo y el avance de la ciencia con un fondo de 200 000 millones de dólares](#). Biden quiere también acelerar la transformación de la industria automotriz a automóviles y transporte eléctricos; además, se subsidia ya a las familias estadounidenses en la compra de paneles solares.

En un primer momento, el gobierno mexicano no se expresó favorablemente, como sí lo hizo el primer ministro canadiense Justin Trudeau. Afortunadamente, el 12 de septiembre de 2022, tuvo lugar en Ciudad de México la segunda reunión del Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN), en la que se abordaron estos temas. A 4 días de la celebración del inicio de la Independencia de México, con el DEAN en curso, la relación bilateral y trilateral puede tomar un curso distinto de cooperación favorable a todos.

La invitación de Biden a México a participar en su gran estrategia de transformación económica e industrial no se hizo esperar. Envío a México a altos representantes de su gobierno, como el Secretario de Estado, Antony Blinken, la Secretaria de Comercio, Gina Raimondo, Jayme White, Representante Comercial Adjunto, José Fernández, Subsecretario de Desarrollo Económico, Energía y Medio Ambiente, Juan González, Director Principal del Consejo Nacional de Seguridad para el Hemisferio Occidental, y Brian Nichols, Secretario Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado. Todos instaron al gobierno de México a sumarse a la competitividad de la economía regional de Norteamérica al reunirse con sus contrapartes mexicanas.

Además, después de la visita de John Kerry a Hermosillo, Sonora, en noviembre de 2022, no solo se anunció la creación de plantas para la producción de semiconductores en ambos lados de la

frontera, en Sonora y Arizona, sino que también se plantearon objetivos de México en materia de energía y cambio climático. A estos compromisos se les denominó el Plan Sonora.

El gobierno de México, de la mano con las políticas estadounidenses, se comprometió a elevar su meta de reducción de emisiones de 22% a 35% en los próximos 8 años. Por otra parte, con el apoyo de Estados Unidos, y con una inversión de 48 000 millones de dólares, buscará reducir las emisiones en 52 millones de toneladas de carbono. Un tercer compromiso fue el de captar 98% del gas metano de las instalaciones de Petróleos Mexicanos (PEMEX). El Plan Sonora contempla la construcción de plantas de energía solar. Este fue el mensaje que se llevó a la Cumbre Climática de las Naciones Unidas (COP-27) en Egipto. (Ver el Tablero Internacional de noviembre 2022 en *Este País*).

Los compromisos señalados parecen abrir una ventana a la aceptación del proyecto de Norteamérica en un perímetro de competitividad conjunta de los tres países. El desafío está sobre la mesa para 2023. Tenemos la oportunidad de entrar a esta nueva regionalización, pero también está el riesgo de continuar apoyando las políticas de energías fósiles impulsadas por la Secretaría de Energía, PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad. Este 2023 está nos presenta dos rumbos opuestos.

-0-

Los retos de la política exterior mexicana... si existiera

José Luis Valdés Ugalde

Para entender los retos de la política exterior de cualquier país, esto supone, en primer lugar, que exista una política exterior que se precie de ser tal. Una política exterior que sea orgánica, racional y estratégica en su plan de corto, mediano y largo plazo. Una política que, desde su hechura en el presente, vislumbre el futuro de mediano plazo, al menos. El problema de México es que no tenemos política exterior, en parte porque no tenemos una política interna comprensiva y sustantiva, la cual se ha enfrentado a las propias contradicciones que persigue al régimen político actual.

En este breve texto, diría que, en caso de que se tuviera una auténtica política exterior en México, el primer riesgo es no entender a Estados Unidos, como parece ser el caso del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. La vecindad con Washington requiere de una política intermística que aborde los grandes temas bilaterales de forma comprensiva. El reto es hacer la diferencia con una política proactiva que dinamice los procesos institucionales ya existentes, como el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), y no dinamitar estos espacios en nombre de una política bilateral ideologizada, como es lo que ocurre actualmente.

El otro reto es tener, en estos tiempos de intensos desplazamientos, una política migratoria coherente y propia. Hace más de 2 años que México fue presa del chantaje trumpista y condicionó con imposición de aranceles a México para que endureciera su política en contra de la migración centroamericana. El gobierno de México obedeció a Donald Trump y, en este error estratégico (México podría haber recurrido al T-MEC para blindarse antes de ceder al chantaje, y no lo hizo; otra muestra de que no se entiende la política exterior comercial), el país perdió soberanía y su margen de

negociación se redujo a cero. Se degradó el intercambio bilateral en todos los demás frentes de la asociación con Estados Unidos. En este rubro, pareciera que a México le falta reconocer y aceptar que Estados Unidos es un aliado estratégico y un socio con el cual se debe de negociar desde una óptica más pragmática. Aquí también el espíritu antiestadounidense que ronda a la presidencia ha sido dominante en la definición de la arquitectura de la relación bilateral en torno, principalmente, al tema de la migración.

Los pendientes en seguridad son varios y los retos que afronta México en este rubro tienen que ver, en gran medida, con una política errónea de conciliación con los carteles del crimen organizado en México. Como este es un tema que nos lleva de nuevo al plano de la relación bilateral con Estados Unidos, diríamos que a Washington no le cuadra esta estrategia fallida y le resulta más que incoherente dados los retos que ambos socios tienen, sobre todo, alrededor de la exportación de drogas duras a Estados Unidos, destacando el fentanilo, que ha causado miles de muertos en ese país, principalmente entre la población más joven. En estas circunstancias, el reto ha sido determinante (y frustrante) para lograr una política de cooperación en la lucha contra la producción y la distribución de estupefacientes en Estados Unidos.

Respecto a los otros temas de la agenda en los que hay retos, y muy grandes, el del comercio y el cambio climático son prioritarios y están íntimamente vinculados en esta coyuntura. Las consultas a las que convocaron Canadá y Estados Unidos alrededor del tema energético aún no llegan a los paneles de controversia, debido a cierta flexibilidad por parte de Washington, pero han puesto en serios apuros la existencia del T-MEC. La reforma a la ley eléctrica entra en contradicción con los intereses de los dos socios de México, sobre todo en lo que se refiere a la certeza jurídica que demandan los inversionistas canadienses y estadounidenses en fuentes de energía renovable o energías limpias. Se puede decir que el gran reto que afronta México es cómo el T-MEC es compatible con un proyecto de estatización —dando a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad todas las ventajas por encima de sus competidores nacionales y extranjeros— de la producción de energía. Está visto que hay una contradicción estructural que puede impactar negativamente en la existencia del tratado comercial más importante del que México participa.

López Obrador no entiende para nada a Estados Unidos y al mundo, es por eso que, ante la pasividad de la Cancillería y la imposición presidencial, no ha habido una política exterior, ni siquiera en la parte escrita, no se diga en los hechos. Como ninguna de las variables mencionadas está entre las prioridades de México, entonces la política exterior está en riesgo crítico, precisamente por el hecho de que el Estado mexicano carece de una política que pudiera darle forma a un proyecto de internacionalización mexicano que nos permitiera estar presentes en la toma de las decisiones que se están avanzando en los diferentes escenarios del sistema internacional.

Retos de la política exterior mexicana en materia de energía y cambio climático para 2023

Isidro Morales

Se espera que 2023 sea el año en que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador tome conciencia de que la mejor política interna es la que cuenta con una estrategia de política exterior, y no al revés, como lo ha supuesto hasta ahora. En efecto, los principales problemas que aquejan hoy a la comunidad mundial, desde pandemias y combate a la inflación, pasando por crisis climática y alimentaria, hasta la defensa de soberanías territoriales y de la paz mundial, impactan la política interna de cualquier país, incluyendo la de México.

En ese sentido, resulta importante resaltar los nuevos compromisos adquiridos por México en la última Cumbre Climática de las Naciones Unidas (COP-27), que tuvo lugar en Sharm el Sheij, Egipto, a mediados de noviembre de 2022. En ella, México anunció elevar su meta de reducción de gases de efecto invernadero de 22%, como fue su compromiso anterior, a 35% para 2030. Dado que las metas mexicanas de reducción no se hacen sobre un año base, sino con respecto a un escenario inercial que no toma en cuenta compromisos ambientales, como el anunciado en Egipto, estimar el monto de la reducción no es sencillo.

El Secretario de Relaciones Exteriores de México, Marcelo Ebrard, quien asistió a la Cumbre, mencionó en su alocución, en la que enumeraba los nuevos compromisos, que las reducciones serían de 52 millones de toneladas equivalentes a dióxido de carbono (MTCOe) anuales, sin mencionar a partir de qué año se harían efectivas. De acuerdo con la base de datos de [Climate Watch](#), patrocinada por el Instituto de Recursos Mundiales, en 2019, las emisiones totales de México ascendían a 653.87 MTCOe, mientras que el escenario inercial publicado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en 2021, estimaba que esta cifra se elevaría a 991 MTCO2e. Si dicho escenario fuera todavía válido para finales de 2022, el volumen de reducción total al que México se ha comprometido alcanzar sería de 346.85 MTCO2e, un monto similar a las 52 MTCO2e anuales anunciado por el Canciller, si el conteo se inicia a partir de 2024.

Una reducción de dicha magnitud sería, sin duda, un punto de inflexión en la política ambiental del país, ya que hasta ahora las emisiones mexicanas han tendido más bien al alza, y las caídas ocasionales se han debido más a contracciones de la economía que a una estrategia deliberada de mitigación. La Semarnat ha informado ya los mecanismos utilizados para lograr semejante reducción, desde la expansión de las áreas forestales por el programa Sembrando Vidas, hasta el impulso a la movilidad eléctrica tanto en transporte masivo (el Tren Maya) como privado (autos eléctricos). De acuerdo con dicha Secretaría, la reducción podría ser mayor, si se llega a contar con los fondos adicionales promovidos a nivel multilateral para acelerar la descarbonización. (Es importante resaltar que poco antes de que empezara la COP-27, [las nuevas metas de reducción anunciadas por la Semarnat iban del 22% al 30%, y no al 35% anunciado por Ebrard durante la conferencia.](#))

Cabe resaltar que las nuevas metas anunciadas por Ebrard en Egipto, las presentó acompañado de John Kerry, el Enviado Especial para el Clima del presidente Joseph R. Biden, quien ha visitado México varias veces para asegurarse de que la agenda ambiental mexicana esté acorde con lo pregonado por su país, en medio de las tensiones y las discusiones en torno a si las políticas energéticas seguidas por López Obrador contravienen las disposiciones del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Además, en Egipto, el canciller Ebrard mencionó que México se comprometía a reducir sus emisiones de metano, producto de la quema de gas natural por parte de Petróleos Mexicanos (PEMEX), al no tener la infraestructura para recolectar y aprovechar eficientemente la extracción de dicho recurso. Abrazar tal meta va de acuerdo con lo que el gobierno de Biden ha enfatizado desde el principio de su mandato para su país, en un momento en que la producción de gas de esquisto se ha elevado por el choque en los mercados energéticos, provocado por la invasión rusa a Ucrania.

Además de este nuevo compromiso, Ebrard aprovechó para resaltar nuevamente lo que se ha llamado el Plan Sonora, que consiste en la construcción de una gran planta de energía solar por parte del gobierno mexicano en dicho estado. De igual forma, destacó que se pondrá poner en marcha un proyecto de inversiones, por 48 000 millones de dólares, para desarrollar la producción de microprocesadores de nueva generación, que se eslabonaría con la efectuada por las empresas que operan en el estado contiguo de Arizona, y que resulta crucial para el objetivo del gobierno de Biden de reubicar cadenas de suministros estratégicos en Norteamérica.

En otras palabras, el anuncio realizado por México en Egipto, respaldado por el mismo Kerry, ha enviado el mensaje de que la política energética y ambiental del país no se contraponen a lo impulsado por Biden desde su arribo a la Casa Blanca, y que, más bien, resulta complementaria para la nueva cartografía energética y geopolítica impulsada por Washington para manejar su rivalidad tecnológica con Beijing y desinflar el arma energética utilizada por Vladimir Putin para financiar su guerra contra Ucrania.

Con todo, los nuevos compromisos alentadores anunciados por la dupla Ebrard-Kerry en Egipto, no impedirán que la embajadora Katherine Tai, Representante Comercial de Estados Unidos, siga presionando para llegar a un acuerdo similar respecto a los diferendos que tiene con México en relación al T-MEC. Hasta ahora, los cuatro reclamos estadounidenses son: la modificación a la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) —que da preferencia en el despacho eléctrico a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) sobre las empresas privadas—; los obstáculos y las demoras para otorgar permisos de operación y de comercio de gasolinas a los privados; la exención otorgada por la Comisión Reguladora de Energía solamente a PEMEX para que siga produciendo diésel por encima de los estándares establecidos, y la obligación de las empresas privadas para comprar gas natural a la CFE o a PEMEX. Dichas demandas no aluden a violaciones del famoso capítulo 8 del T-MEC, del que tanto se ha vanagloriado López Obrador porque garantiza la soberanía del país sobre sus recursos energéticos. Los diferendos son por violar los principios de trato nacional y no discriminatorio, otorgado por el acuerdo tanto a los bienes como a las empresas provenientes de los países signatarios, y por el sesgo que ha caracterizado a las decisiones de los órganos reguladores.

De todos estos reclamos, el más difícil de desactivar es el que concierne a las modificaciones a la LIE, pues el resto de ellos atañe más bien a procesos administrativos que el gobierno actual podría, o ha empezado ya, a revertir. En el primer caso, el ejecutivo tendría que enviar una nueva iniciativa de modificación, para que la LIE quede más acorde con las reglas del T-MEC, y que sea votada por el Congreso, algo que definitivamente se ve muy difícil de lograr por el costo político que implicaría para el gobierno actual. Por ahora, la única salida que le queda al gobierno es prolongar las reuniones de consulta, revertir selectivamente actos discriminatorios que muestren su voluntad de ajustar sus prácticas administrativas a lo pactado en el acuerdo y, eventualmente, operar el mercado eléctrico como lo había hecho antes de modificar la LIE. Empero, como esta ley es incompatible con algunos artículos y capítulos pactados en el T-MEC, es muy probable que tarde o temprano se active un panel que la impugne.

En este sentido, el anuncio hecho por el canciller Ebrard en Egipto, y avalado por Kerry, tiene como objetivo reducir las tensiones generadas por los diferendos respecto al T-MEC, a la vez que intenta elevar la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en torno a los nuevos compromisos ambientales anunciados por México y que, sin duda, requerirán de capital fresco. El mensaje emitido en Egipto parece anunciar que, en materia ambiental y energética, México seguirá una política congruente con la estrategia de descarbonización y de reubicación de cadenas estratégicas impulsada por el gobierno de Biden, lo que no impide que pueda haber diferendos en materia comercial, como los hay respecto a las reglas de origen en el sector automotriz o los más recientes que preocupan a la embajadora Tai. Empero, ambos países cuentan con los mecanismos institucionales para canalizar y resolver dichas desavenencias, sin contaminar la alianza estratégica que mantienen en un momento en que la descarbonización y la reconversión industrial hacia la economía verde en Norteamérica se ha vuelto un asunto de “seguridad económica” y geopolítica para Washington.

La renovación de dicha alianza, cristalizada en la promesa del Plan Sonora, se fraguó a 2 años de que los gobiernos de Biden y de López Obrador lleguen a su término. Su futuro dependerá de que los demócratas se puedan mantener en la Casa Blanca y de que el próximo gobierno que se inicie en México a finales de 2024, independientemente de la coalición política de donde provenga, la afiance y la capitalice para desarrollar la versión mexicana de la política industrial verde que el país tanto necesita para superar el estancamiento económico que ha prevalecido en los últimos años.

-0-

De la Iniciativa Mérida al Entendimiento Bicentenario

Carlos A. Pérez Ricart

¿Cuáles son los principales desafíos de la relación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad pública? En primer lugar, el apuntalamiento y la institucionalización del Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras como nuevo marco rector de diálogo entre ambos países. En segundo lugar, impedir que la persecución de dos objetivos centrales para cada país —atender la crisis de opioides sintéticos en Estados Unidos y reducir el contrabando de armas en México— terminen por generar situaciones de conflicto en la agenda bilateral. Todo esto se presenta en medio de un ambiente complejo, en el que se avizoran duras contiendas electorales en los dos países rumbo a 2024.

El Entendimiento Bicentenario se creó en otoño de 2021 como el nuevo eje de colaboración en materia de seguridad entre ambos países. Fue una buena idea. El proyecto anterior, la Iniciativa Mérida, estaba en agonía cuando menos desde el final del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. El solo nombre generaba resquemor entre los burócratas de la Cancillería de México; los pocos proyectos que seguían funcionando lo hacían por inercia institucional. La llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador terminó de enterrar el proyecto. Así, la creación del Entendimiento Bicentenario y la consecuente reactivación del Diálogo de Alto Nivel sobre Seguridad México-Estados Unidos fueron vistas como buenas noticias. Una nueva arquitectura institucional era necesaria.

Más de un año después de anunciado el inicio del Entendimiento Bicentenario, sigue siendo complicado distinguir las diferencias programáticas entre este y la Iniciativa Mérida. Se parecen mucho más de lo que quisieran. Pero, ¿en qué se pueden distinguir?

Para empezar, el esfuerzo del gobierno por centralizar los recursos que provienen del plan. A diferencia de la Iniciativa Mérida, en el nuevo marco no hay espacio para organizaciones no gubernamentales o para los gobiernos estatales: es el gobierno federal el que lleva la batuta y ejecuta. Aunque esta forma de administración garantiza que se antepongan los programas prioritarios del gobierno federal, inhabilita la posibilidad de actores locales para participar en la toma de decisiones.

Una segunda distinción está en el tipo de programas que prioriza el Entendimiento Bicentenario: aquellos que avanzan una visión preventiva (y no reactiva) de la seguridad y priorizan la búsqueda de respuestas a problemas de salud pública relacionados con el consumo de drogas. Ya en 2022 se integró un panel binacional de expertos en salud pública para intercambiar buenas prácticas y monitorear tendencias de consumo de narcóticos, se presupuestó dinero para ejecutar programas de reducción de daños y tratamiento de adicciones, y se elaboró un programa para impulsar la capacidad forense en México. El reto en 2023 es consolidar estos programas. ¿Cómo se configurarán en pesos y centavos estas y otras iniciativas? ¿Cómo esto se traducirá en política pública eficiente que permita reducir la violencia criminal en el país? Todo está por verse.

El segundo gran reto al que se enfrenta la relación bilateral en materia de seguridad está necesariamente anclado al primero, pero tiene sus propias lógicas y va mucho más allá del alcance del Entendimiento Bicentenario. Me refiero a la necesidad que tienen los actores, de todos los niveles, de alcanzar las métricas deseadas en ambos lados de la frontera. Por el lado de Estados Unidos, reducir el consumo de opioides sintéticos; por el lado de México, atacar frontalmente el contrabando de armas ilegales de Norte a Sur, condición *sine qua non* para reducir los niveles de violencia.

El consumo masivo de opioides sintéticos es el principal desafío en Estados Unidos. Es ya un tema electoral y fácilmente explotable por la oposición republicana. Aunque la fuente del problema involucra tanto a las farmacéuticas estadounidenses como a los laboratorios chinos, en el imaginario de muchos tomadores de decisiones —en particular en las agencias antinarcóticos—, el tema tiene que resolverse exclusivamente en México. Esto pone al gobierno del presidente López Obrador en una encrucijada: [o adopta las medidas características de la “guerra contra las drogas” y así exacerbar dinámicas violentas entre grupos criminales o prioriza la estabilidad —así sea a partir de cierta gobernanza criminal— en algunos territorios del país.](#) Se trata de un dilema complejo para el cual es difícil encontrar un balance óptimo.

En cuanto al tema de las armas y su contrabando ilegal, es claro que el canciller Marcelo Ebrard ha subido la apuesta. Lo que antes era apenas una nota al pie en la agenda bilateral está hoy escrito en letras mayúsculas. Las dos demandas impulsadas en Estados Unidos —primero contra una docena de distribuidoras de armamento y luego contra cinco puntos de venta en Arizona— son una acción audaz que, si bien no apuntan directamente al gobierno federal de Estados Unidos, sí suponen un nuevo factor de riesgo en la relación bilateral. Otra vez, el reto es avanzar el punto sin poner en riesgo la nueva arquitectura institucional en materia de seguridad. No será sencillo.

En definitiva, no son pocos los retos que enfrenta el tema de la seguridad en la agenda bilateral. En un ambiente complejo y sujeto a situaciones de inestabilidad recurrente es difícil ser optimista en 2023.

Capítulo III

Dos continentes olvidados: Europa y Asia

Reducir el alejamiento con Europa

Lorena Ruano

La relación de México con Europa se encuentra en uno de sus momentos más bajos desde que entrara en vigor el Acuerdo Global con la Unión Europea en 2000. Por tanto, el reto que se plantea para 2023 es reducir ese alejamiento para que se pueda aprovechar el potencial de esta relación clave para la diversificación de los vínculos exteriores de México.

En primer término, está pendiente de ratificación el nuevo Acuerdo Global “modernizado”, cuya negociación concluyó en mayo de 2020 y que debería de ser prioridad en la relación con Europa. Actualmente, hay una discusión en Bruselas sobre si es conveniente separarlo en dos instrumentos para facilitar su aprobación allá: por un lado, la parte económica (que puede ser más ágil) y, por el otro, la parte de diálogo político y de cooperación (que podría enfrentar más obstáculos por las razones que se explican más abajo). Al parecer, México no estaría de acuerdo con separarlos ni tampoco ha mostrado particular interés en avanzar con el proceso de ratificación. En cualquier caso, si se quiere avanzar con este asunto, sería necesario preparar una estrategia de cabildeo tanto en Bruselas, ante el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo, como en las capitales de los países miembros para limar las asperezas.

En segundo término, para que este asunto avance, sería necesario trabajar en dos temas que han generado fricción con la Unión Europea en los últimos años: medio ambiente y derechos humanos. En el caso de medio ambiente, hay un problema general y uno particular. En general, México ha retrocedido en materia de lucha contra el cambio climático, tema de máxima prioridad en la Unión Europea actualmente, plasmado en el Pacto Verde Europeo. En la Cumbre Climática de las Naciones Unidas de 2021 (COP-26), México no presentó una propuesta más ambiciosa que la de 2015 (COP-21), como debía haberlo hecho en sintonía con el Acuerdo de París sobre cambio climático. Desapareció el fideicomiso para financiar proyectos contra el cambio climático en 2020 y ha favorecido la inversión en energías fósiles, además de paralizar el sistema de subastas de largo plazo para energías renovables.

El plan presentado en la COP-27 de 2022, en Egipto, se encamina a subsanar este problema, aunque no termina de quedar claro que se trate de un compromiso real, y la mayor ambición anunciada viene condicionada a que los países desarrollados otorguen recursos. El problema particular tiene que ver con el cambio de la Ley de la Industria Eléctrica de 2020, que resultó, en la práctica, en dar preferencia a la Comisión Federal de Electricidad por encima de los productores privados, lo cual afectó a las inversiones europeas en energías renovables. Debido a la falta de diálogo, todo parece apuntar a que el diferendo terminará en tribunales internacionales, por las mismas razones que se ha generado la tensión en este sector con Ottawa y Washington en el marco del Tratado México, Estados Unidos y Canadá. La COP-27 y la crisis energética desatada por la guerra en Ucrania parecen haber empujado al gobierno mexicano, recientemente, a reiniciar las subastas del mercado eléctrico, con lo cual se abre una ventana de oportunidad para rectificar en este rubro.

En cuanto al tema de derechos humanos, su solución es complicada, porque se trata de una situación más amplia de inseguridad, a la cual no ayudan ni la creciente militarización ni los ataques desde la presidencia a los periodistas y a todo aquél que critique al gobierno, como quedó claro en el choque entre el Presidente de México y el Parlamento Europeo en marzo de 2022. Sin embargo, desde el punto de vista diplomático, tanto en materia de derechos humanos como de medio ambiente y

cambio climático, deberían reactivarse los distintos diálogos bilaterales entre México y la Unión Europea que llevan detenidos varios años, pues solo hubo uno en 2021 centralizado en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Retomar esos cauces institucionales resulta fundamental para poder avanzar en la ratificación del nuevo Acuerdo Global.

Otro asunto que requiere atención prioritaria, y que parece ir en camino de subsanarse, es la relación con España, clave en la articulación con toda Europa. Durante la reciente visita de la Subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, a Madrid, en octubre de 2022, se planteó tener una reunión binacional. Esto será clave, no solo para reactivar la relación con España (segundo inversionista en México y socio en muchos temas), sino para sacar adelante la Cumbre Unión Europea-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), planeada para 2023. El diálogo está detenido desde la última Cumbre, que fue en Bruselas en 2015, y España, que tendrá la presidencia rotativa de la Unión Europea durante la segunda mitad de 2023, tiene mucho interés tanto en lograr que se realice la Cumbre como en anunciar algún logro, lo cual abre una puerta para relanzar el diálogo político que ha quedado dañado en los últimos años.

El hecho de que España dará todo el empuje político posible para relanzar la relación de Europa con Latinoamérica coincide con la visión del Alto Representante de la Política Exterior y Vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell. Si México no aprovecha esta oportunidad, otros países de Latinoamérica, como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, lo harán. México no debe perder el lugar central que tuvo, junto con España, en la articulación de esta relación transatlántica.

Finalmente, otra tarea pendiente para 2023 será retomar las negociaciones para concluir el nuevo acuerdo de libre comercio con el Reino Unido que, tras el *brexit*, se venía negociando, pero que ha quedado detenido debido a las turbulencias políticas en ese país, con dos cambios de gobierno, y al reciente relevo en la Secretaría de Economía de México, con el subsecuente cambio completo del equipo en la Subsecretaría de Comercio Internacional.

La cooperación con Francia en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha sido uno de los puntos brillantes de la relación con Europa, al que debe darse continuidad durante 2023. Sin embargo, la ambigüedad de México con respecto a la agresión rusa a Ucrania genera cierta perplejidad en las capitales europeas.

-0-

La presidencia española de la Unión Europea: una oportunidad para México

Roberta Lajous

El segundo semestre de 2023, España ejercerá la presidencia de la Unión Europea. Previo al ejercicio, España tendrá elecciones municipales, en mayo, y nacionales, en noviembre o diciembre a más tardar, justo durante su presidencia. Las municipales serán un indicador del rendimiento electoral del partido en el gobierno (Partido Socialista Obrero Español) a nivel local, y le darán oportunidad al gobierno nacional de ajustar sus políticas un semestre antes de la gran elección que determinará la permanencia de Pedro Sánchez en la presidencia. No será la primera ni la última vez que un gobierno

enfrenta elecciones durante la presidencia europea. Francia lo hizo en el primer semestre de 2022 cuando celebró elecciones presidenciales, en las que, por cierto, Emmanuel Macron se reeligió. La continuidad que dan los servicios civiles de carrera en Europa, les permite correr el riesgo de tener elecciones y arriesgar un cambio de gobierno, pero también de lucirse previo a los comicios en el ejercicio del liderazgo regional para cosechar más votos.

Sánchez ha declarado que buscará recuperar la presencia europea en América Latina y el Caribe durante el ejercicio de la presidencia española, y ha propuesto la celebración de una Cumbre Unión Europea-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), pospuesta desde 2015. Está echando toda la carne al asador. Como parte de la preparación, en agosto de 2022, Sánchez realizó una visita a Colombia, Ecuador y Honduras, en donde, más allá de la agenda bilateral, empezó a retomar el diálogo político con los nuevos gobiernos de la región en vistas a la Cumbre. Está pendiente en los próximos meses fortalecer el dialogo con Brasil por el liderazgo regional que se ha propuesto ejercer Luiz Inácio *Lula* da Silva, después del vacío que dejó Jair Bolsonaro.

El ingreso de España y Portugal a la Unión Europea, en 1986, significó, en política exterior, un acercamiento con América Latina y el Caribe. Fueron ambos países peninsulares que, con sus estrechos vínculos culturales y humanos, dieron relevancia a la relación con nuestra región. En casi 4 décadas se han tejido acuerdos con los países de la región en lo individual, aunque queda pendiente de ratificar el acuerdo Unión Europea-Mercosur (Mercado Común del Sur). Sin embargo, con la expansión de la Unión Europea para incluir a los países del Este, la relación con Latinoamérica perdió densidad. La caída el muro de Berlín ofreció posibilidades de inversión y comercio dentro de la propia Europa, que compitió con Latinoamérica. Los países que ingresaron tardíamente a la Unión Europea, se beneficiaron de pertenecer al mismo marco jurídico que las economías más pujantes de Europa para atraer inversión. Además, los países del Este tenían escasos vínculos históricos e interés en América Latina y el Caribe.

En 1990, México advirtió que la mirada europea se dirigía al Este y optó por una asociación comercial sin precedente con sus socios de Norteamérica. Pero no por ello dejó de insistir en la diversificación con un Acuerdo Global México-Unión Europea, ligado a un diálogo político y a un amplio proyecto de cooperación que entró en vigor en 2000. Hace 2 años que concluyó la negociación de la modernización y actualización de dicho Acuerdo, sin que haya sido aprobado por las instancias europeas. La presidencia española representa una oportunidad para avanzar la agenda de Latinoamérica ante la Unión Europea, y México no debe pasar por alto la oportunidad para llevar agua a su molino y asegurar la ratificación de todas las partes del nuevo Acuerdo Global en 2023.

Los riesgos de celebrar una Cumbre Unión Europea-CELAC son altos para España, pero las recompensas pueden ser grandes. Hay un acercamiento de varios líderes latinoamericanos al gobierno de Venezuela y señales de la vuelta a la mesa de negociación de Nicolás Maduro con la oposición, con un acompañamiento internacional, que podría finalizar la disputa sobre la representación de su gobierno. La Unión Europea está consciente del avance económico de China en Latinoamérica, tanto en comercio como en inversión, que la ha desplazado, y quiere recuperar terreno perdido, sobre todo en materia energética. Se va a requerir voluntad política de ambos lados del Atlántico para buscar un acercamiento efectivo cuando Europa está centrada en apoyar a Ucrania, mientras en Latinoamérica hay reticencia para aplicar sanciones económicas a Rusia.

La presidencia española de la Unión Europea es una oportunidad de acercamiento entre Europa y Latinoamérica que México no puede desaprovechar. Desde el establecimiento de relaciones diplomáticas, en 1977, hemos construido una relación con España de carácter estratégico que debemos fortalecer. Pocos países en el mundo tienen tanto que ofrecer a México en su relación

bilateral como España, país que, además, ha sido el mejor abogado de nuestras causas frente a la Unión Europea, es nuestro segundo socio comercial y de inversiones, así como la principal fuente de cooperación internacional para el desarrollo.

-0-

Las relaciones con Japón

Miguel Ruíz Cabañas Izquierdo

Las relaciones de México con Japón iniciaron en 1888, hace 140 años. Fue el primer país de Asia-Pacífico con el que México estableció relaciones diplomáticas. En esa época, Japón pasaba por un momento de intensa modernización económica que, posteriormente, la pondría a la par de las potencias occidentales. Pero años antes, igual que otros países asiáticos, había sido forzada a aceptar tratados desiguales con esas potencias, que limitaban severamente su soberanía en materia de comercio exterior, y otorgaban inmunidad a los extranjeros que cometiesen delitos dentro de su propio territorio.

Para liberarse de esos tratados desiguales, Japón necesitaba ser reconocido como igual por otro Estado. Los japoneses se acercaron a México, otro país que también había batallado durante el siglo XIX para que las potencias occidentales le dieran un trato digno y respetuoso. Nuestro representante en Washington, Matías Romero, negoció con su contraparte japonesa un tratado de amistad, comercio y navegación en términos de igualdad y estricta reciprocidad. Con ese antecedente, Japón renegoció todos sus tratados desiguales, fortaleció su soberanía y aceleró su industrialización. Esta historia es recordada con gratitud por parte de los altos funcionarios, dirigentes políticos y empresariales japoneses. Selló una relación de amistad real, de mutuo beneficio entre los dos países, que solo se interrumpió durante la Segunda Guerra Mundial.

Actualmente, Japón se mantiene como la tercera economía más grande del mundo y la segunda de Asia, solo después de Estados Unidos y de China. Es una potencia científica, industrial, tecnológica y comercial. También es una potencia militar, con la tercera flota más grande en el Pacífico, aunque, como resultado de la Segunda Guerra Mundial, mantiene una alianza militar y estratégica con Estados Unidos, país que conserva bases militares en el territorio japonés.

México y Japón son aliados comerciales desde 2004, cuando concretaron un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) que liberalizó la inversión y el comercio. El AAE consolidó a Japón como uno de los principales socios comerciales de México (el quinto en 2022, después de Estados Unidos, China, Canadá y la Unión Europea), y el principal país inversionista de la región asiática. Las inversiones japonesas en México en los sectores automotriz, de autopartes y aeroespacial, entre otros, son vitales para la economía mexicana. México es el principal socio comercial y destino de inversión de Japón en Latinoamérica.

Pero la relación dista de haber alcanzado todo su potencial. Necesita actualizarse para que ambos países aprovechen las nuevas oportunidades que se están generando por los cambios en la geopolítica mundial. Japón mira con creciente desconfianza a China y está reafirmando su alianza estratégica con Estados Unidos. Es su aliado más importante en Asia. Está decidido a consolidar una

alianza estratégica que, además de la superpotencia, incluya a países como Australia y la India. Pero también necesita reafirmar su presencia en países del continente americano para evitar verse desplazado por completo por China y, en menor medida, por otros países asiáticos, como Corea del Sur y Singapur. México vuelve a surgir en su radar como un socio altamente atractivo.

El reacomodo internacional entre China y Estados Unidos abre enormes oportunidades para que las empresas japonesas redirijan gran parte de sus inversiones en China, pero destinadas al mercado norteamericano, hacia la región de América del Norte. Las oportunidades que el llamado *nearshoring* representa para México solo se materializarán si nuestro país relanza sus relaciones bilaterales con Japón y otros países asiáticos.

En ese sentido, preocupa que desde que Shinzo Abe visitó México en 2014, hace casi 9 años, ningún primer ministro japonés ha regresado al país. El presidente Andrés Manuel López Obrador tampoco ha visitado al país del sol naciente. Dada la ausencia del Presidente mexicano de las cumbres del G-20 y de las Naciones Unidas, en el último lustro no ha habido un diálogo político al más alto nivel. La relación con Japón podría convertirse en otra víctima del inmovilismo del gobierno mexicano de los últimos años.

México y Japón deberían abrir un espacio en 2023 para estudiar la forma de relanzar sus relaciones bilaterales en todos los campos. Deben actualizar los términos de su alianza económica y potenciar sus contactos políticos, académicos y culturales, para buscar impactos en el corto, mediano y largo plazo. De otra forma, ambos países perderán oportunidades importantes.

Capítulo IV

Centroamérica: magros resultados de la triangulación con Estados Unidos

Relaciones México-Centroamérica

Carlos Heredia Zubieta

Las relaciones de México con los países centroamericanos han estado guiadas más por la inercia que por una estrategia articulada expresamente. Como ha sido el caso, particularmente desde el trumpismo, estos vínculos están marcados por la intersección de la política exterior con la política migratoria.

El gobierno mexicano ha respondido a presiones de Washington para realizar una tarea de contención de migrantes hondureños, guatemaltecos y salvadoreños, y, desde 2022, también nicaragüenses, así como cubanos y venezolanos. Las relaciones de México con el resto de los países del istmo —Belice, Costa Rica y Panamá— son tenues y poco significativas.

La contención migratoria incorpora la externalización de la frontera estadounidense, físicamente ubicada de San Diego, California/Tijuana, Baja California a Brownsville, Texas/Matamoros, Tamaulipas, hacia el río Suchiate, en los límites entre Chiapas y Guatemala. Esta tarea es apoyada por México mediante un despliegue militar ostensible: cerca de 20 000 elementos de la Guardia Nacional en la frontera norte y 5000 en la frontera sur.

En este despliegue, el Presidente de la República ha depositado en el canciller Marcelo Ebrard la coordinación del operativo de contención migratoria, aunque las leyes se la confieren a la Secretaría de Gobernación. El decreto delegatorio es de carácter administrativo, y no se vio acompañado de cambio alguno en la legislación, así que las decisiones tomadas por el Canciller en esta función adicional podrían ser impugnadas jurídicamente de manera eventual.

Hay varios cambios en la situación regional que se registrarán con la llegada de 2023, pero ninguno de ellos implica un viraje significativo de política pública.

1) Los republicanos recuperaron la mayoría en la Cámara de Representantes. Lograron el control legislativo en la Cámara Baja por un estrecho margen: 225 contra 210 asientos. Las obsesiones republicanas sobre lo que ellos ven como una amenaza a su seguridad nacional por una frontera “insegura”, a causa de la migración, se incrementará a medida que se aproximen las elecciones presidenciales del 5 de noviembre de 2024.

2) En materia migratoria, las señales serán contradictorias. El 31 de diciembre de 2022 concluyó la aplicación del Título 42 de la Ley de Salud estadounidense, que prohibía el ingreso de solicitantes de asilo a Estados Unidos por disposiciones de salud. Asimismo, el gobierno del presidente Joseph R. Biden ha anunciado que prolongará, hasta marzo de 2023, el llamado Estatus de Protección Temporal a salvadoreños, hondureños y nicaragüenses. Aunque los empleadores estadounidenses despliegan anuncios de “estamos contratando” y “necesitamos trabajadores”, los canales legales para procesar solicitudes de ingreso a Estados Unidos siguen siendo, de lejos, insuficientes.

3) Continuará la deriva antidemocrática de los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Los regímenes autoritarios encabezados por Nayib Bukele, Alejandro Giammattei y Daniel Ortega, que concentran el poder en el presidente de la república, han provocado profundos retrocesos en las libertades y en los derechos de los ciudadanos.

En El Salvador, a 8 meses de decretado el régimen de excepción, la guerra contra las maras y la militarización de la seguridad pública encubren arrestos ilegales, casos de tortura, desplazamiento forzado causado por la policía y el ejército, y asesinatos dentro de las prisiones. Los periodistas independientes encuentran cada vez más difícil la tarea de informar sobre lo que ocurre en el país. En

Guatemala, Giammattei es sostenido por el “pacto de corruptos”, conformado por las cúpulas económicas, políticas y militares, que han desatado una cacería contra los exfiscales, jueces y abogados que, desde la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, investigaron la corrupción de quienes hoy detentan el poder, que los han enviado al exilio forzoso en Estados Unidos, España o México. En Nicaragua, la dictadura Ortega-Murillo encarcela opositores y desmantela cualquier núcleo crítico en las iglesias, el periodismo y la sociedad civil.

4) La política exterior mexicana hacia los países de Centroamérica seguirá teniendo la restricción migratoria como eje. La exportación de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo Futuro, contra lo prometido, no ha atenuado la migración ni siquiera en México, que ya representa de nuevo el mayor contingente de migración sin documentos hacia Estados Unidos.

Asimismo, la vecindad geográfica no ha redituado en alianzas exitosas a la hora de las candidaturas a organismos internacionales, como la Organización Panamericana de la Salud y el Banco Interamericano de Desarrollo (ambas ganadas por Brasil), donde no prosperaron las candidaturas centroamericanas ni mexicanas. La atención a la región centroamericana por parte de la Cancillería mexicana languidece entre la precandidatura presidencial de su titular, Ebrard, que ocupa la mayor parte de su tiempo, y una política exterior inconsistente y sujeta a las ocurrencias del Presidente, más que a un diseño estratégico.

-0-

Los extravíos de la cooperación mexicana con Centroamérica

Jorge Álvarez Fuentes

A principios de la década de 1990, el gobierno de México decidió fortalecer sus capacidades para recibir y ofrecer cooperación internacional. Además, se buscó hacer de la cooperación un instrumento eficaz de la política exterior al disminuir gradualmente la asistencia para el desarrollo que recibíamos de países más avanzados e instancias multilaterales. Había que convertir la cooperación en una herramienta de acción diplomática y no solo el enunciado de un principio constitucional. Hubo plena conciencia sobre los imperativos de esa condición dual: implicaba asumir una nueva responsabilidad y participar como un país en desarrollo, que tenía mucho que ofrecer. Sucesivos gobiernos mexicanos atendieron el interés nacional y comprendieron la importancia de cooperar en el contexto geopolítico posterior a la Guerra Fría, habiendo suscrito el Tratado de Libre Comercio de América del Norte e ingresado a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Los primeros esfuerzos se concentraron en formular una política de cooperación propia y en dirigirlos en favor de Centroamérica. La región requería la asistencia de México y necesitaba la de otros países para superar los conflictos internos, los efectos de la recurrente intervención extranjera y para enfrentar los retos del subdesarrollo económico y social. La cooperación haría posible establecer bases firmes para avanzar en los respectivos procesos de reconstrucción, luego de los acuerdos de paz en los que México había desempeñado un papel destacado, y ampliar nuestra capacidad de influencia.

A partir del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla se iniciaron las acciones, los programas y los proyectos de cooperación, tanto bilaterales como regionales, con múltiples interlocutores y socios regionales y extrarregionales. Aun antes de la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), la cooperación se fue institucionalizando gradualmente. Se estableció la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y se conformaron sendos programas anuales, estableciéndose instrumentos de acción, concertación, cuantificación y rendición de cuentas. Se desarrollaron esquemas novedosos para aprovechar las capacidades técnicas y financieras de las instituciones públicas mexicanas, para recibir y dar cooperación, agregándose las fortalezas de las organizaciones de la sociedad civil. Recursos financieros adicionales provinieron de la factura de las exportaciones petroleras mediante el Acuerdo de San José, los cuales fueron puestos a disposición de los países centroamericanos y caribeños y destinados a obras de infraestructura para favorecer los procesos de integración subregional.

Todos esos esfuerzos tuvieron como premisa fundamental un diálogo político permanente de alto nivel, amplio e incluyente, así como una capacidad operativa a nivel técnico en los planos bilateral, regional e internacional. Se construyeron relaciones previsibles de cooperación mediante el fortalecimiento de las representaciones diplomáticas mexicanas y una amplia red de instituciones, cuya participación se daba en forma coordinada con las diversas contrapartes surgidas de los procesos de transformación e institucionalización en Latinoamérica. Se identificaron las necesidades prioritarias para realizar con los propios países receptores una gestión conjunta. Los avances del Plan Puebla Panamá, que evolucionó hasta el actual Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, descansaron en estos antecedentes.

Al iniciar el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador se hizo una declaración política conjunta de apoyo a los gobiernos de Centroamérica. México cabildeó para involucrar al gobierno de Estados Unidos, a fin de trabajar de manera coordinada y ofrecer juntos inversiones, mejores relaciones comerciales y cooperación técnica, principalmente a El Salvador, Guatemala y Honduras. Para la política exterior de México resultaba prioritario contrarrestar los graves impactos del aumento de la pobreza, la violencia posterior a los conflictos internos, pero, primordialmente, resolver la urgente necesidad de combatir las causas —no solo los efectos— de la migración forzada, masiva e irregular proveniente de Centroamérica y de otros países del sur con dirección al norte.

Pero el gobierno mexicano no alcanzó ese importante objetivo. No convenció al gobierno de Donald Trump ni obtuvo una respuesta favorable del gobierno de Joseph R. Biden. Tampoco consiguió que Canadá y los principales países europeos cooperantes se interesaran. Las circunstancias continuaron cambiando de manera rápida y desfavorable, y el gobierno mexicano promovió y consiguió que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe formularan el Plan de Desarrollo Integral (PDI) para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sureste de México, el cual fue presentado en septiembre de 2021, cuya proyección incluso en las Naciones Unidas fue más bien limitada. A pesar de sus innegables aportaciones, del valor de los diagnósticos y del alcance de las propuestas, el PDI no produjo el interés esperado ni reunió la voluntad de otros posibles donantes. Pero, sobre todo, tampoco consiguió que los tres gobiernos centroamericanos beneficiarios lo hicieran cabalmente suyo como para conseguir su oportuna puesta en ejecución, en medio de enormes desafíos internacionales y regionales derivados de la inestabilidad política, la emergencia sanitaria mundial y varias crisis locales simultáneas.

Hasta ahora, el gobierno de México no ha sido capaz de gestionar, movilizar y coordinar esfuerzos significativos de cooperación, ni tampoco destinar y obtener recursos financieros suficientes y adicionales para atender las necesidades prioritarias fijadas por los propios centroamericanos. Como

país cooperante, México ha quedado aislado, ha visto reducirse sus capacidades financieras y operativas frente a condiciones cada vez más adversas en la región como consecuencia de la crisis económica, la pandemia y la emergencia climática. La cooperación mexicana con Centroamérica, en la que se concentra la mayor parte de las actividades de la Amexcid, se encuentra atrapada en una lógica impuesta de manera vertical que privilegia, en forma unilateral, el otorgar ayuda bilateral mediante la “exportación” de sendos programas del gobierno mexicano, los denominados Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro.

Ambos han probado ser programas subordinados e insuficientes, cuya sustentabilidad y eficacia son cuestionables. La cuantificación y la evaluación sobre su ejecución, los resultados y los beneficiarios siguen pendientes por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Hay opacidad y escasa información sobre las reglas de operación, los términos de referencia e, incluso, sobre los mecanismos de dispersión directa de recursos económicos, los cuales, según el último informe de actividades de la Amexcid, superan los 20 millones de dólares.

La cooperación mexicana ha dejado de ser un instrumento eficaz para impulsar el bienestar del norte de Centroamérica y el sureste de México. Los procesos de institucionalización del Proyecto Mesoamérica se encuentran estancados por la inercia burocrática, la proliferación de pequeños proyectos y las marcadas limitaciones de recursos humanos, materiales y financieros, habiéndose privilegiado relaciones políticas desiguales, algunas distantes y otras cercanas, motivadas por divergencias o afinidades ideológicas entre los gobiernos de México y los de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Es notoria la desarticulación entre la política exterior mexicana, en los ámbitos multilateral y regional, y la política migratoria fincada en la seguridad nacional, destinada a la contención interna, la cual está sujeta además a enormes chantajes y presiones por parte de Estados Unidos. La cooperación internacional de México enfrentará en 2023 enormes retos para superar los extravíos en los que se encuentra inmersa.

Capítulo V

El debilitamiento del servicio exterior mexicano

La desprofesionalización de la política exterior de México

Jorge A. Schiavon

Durante su mandato, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha instrumentado una exitosa estrategia para ampliar su base política a nivel local, particularmente en estados de la federación donde gobernaba la oposición, en especial el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), consistente en ofrecer zanahorias (premios) o garrotes (castigos). Esta misma estrategia ahora se ha ampliado al poder legislativo para conseguir los votos necesarios para la reforma a la Guardia Nacional y para que el Ejército y la Marina puedan continuar realizando funciones de seguridad pública hasta 2028 y, muy probablemente, se repita en la negociación para la reforma electoral planteada por el Presidente. Esta estrategia, además de debilitar a los partidos políticos de manera individual, erosiona a la alianza opositora Va por México (PAN-PRI-Partido de la Revolución Democrática, PRD) como bloque para contener las preferencias legislativas del Presidente, así como para presentar candidatos de coalición viables en elecciones estatales (particularmente Coahuila y el Estado de México en 2023).

El garrote o el castigo es la amenaza o el uso de la fuerza jurídica del Estado por medio de investigaciones sobre presuntos actos ilegales o de corrupción (usando a la Fiscalía General de la República, la Unidad de Inteligencia Financiera y el Sistema de Administración Tributaria) o simple divulgación de videos o información a través de las conferencias de prensa mañaneras o mediante aliados políticos, como la gobernadora de Campeche Layda Sansores, a miembros de la oposición para conseguir su apoyo electoral (gobernadores) a nivel de los estados o votos en el legislativo (Congreso de la Unión). La zanahoria o el premio es la integración al Movimiento Regeneración Nacional (Morena) y, de manera creciente, el nombramiento de exgobernadores como embajadores de México en el exterior.

Este ha sido el caso de la Exgobernadora de Sonora, Claudia Pavlovich, como Cónsul en Barcelona, así como el Exgobernador de Sinaloa, Quirino Ordaz, como Embajador en España. Antonio Echevarría, Exgobernador de Nayarit, también fue invitado por el Presidente a asumir una embajada, sin que hasta el momento haya sido nombrado en ninguna titularidad. El caso más reciente es el anuncio de que el Gobernador de Quintana Roo, Carlos Joaquín González, será nombrado Embajador de México en Canadá al concluir su mandato. El Presidente puede hacer estos nombramientos gracias a la facultad concedida en el artículo 89, fracción X, de la Constitución y, además, al contar con la mayoría en el Senado de la República para ratificarlos. En el gobierno actual, todos los nombramientos propuestos por el Presidente han sido ratificados por el Senado.

Estos nombramientos cumplen una triple función: 1) son un agradecimiento y un premio por el apoyo político y electoral prestado a Morena en las elecciones locales, donde el partido gobernante obtuvo el triunfo en 2021 y 2022; 2) es una adición de actores locales relevantes a las filas de Morena para apoyar en las elecciones federales de 2024, quitándolos de las filas de los partidos de oposición, y 3) sirve para crear discordia entre los partidos de oposición, generando división en la alianza Va por México.

El nombramiento político de titulares que eran gobernadores en embajadas y consulados de México en el exterior es una estrategia de atracción y premio que busca debilitar y fragmentar a la oposición política en el ámbito legislativo y electoral. Sin embargo, una consecuencia no esperada será la creciente desprofesionalización en la conducción de la política exterior mexicana, ya que dichos titulares no necesariamente cuentan con el conocimiento diplomático para ejercer de manera óptima sus funciones. Además, desplaza a los miembros del Servicio Exterior Mexicano para asumir estas funciones, dejando a varios embajadores de carrera sin cartera, desperdiciando su experiencia y capacidades.

Así, un gran reto en materia de política externa para 2023 es mantener la conducción profesional de esta política ante el creciente nombramiento de embajadores políticos sin dominio pleno del quehacer diplomático.

-0-

Grupo México en el Mundo

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