



GRUPO MÉXICO EN EL MUNDO

# DOSCIENTOS AÑOS

de relaciones diplomáticas  
entre México y Estados Unidos

Entre el **acercamiento** deseado  
y el **distanciamiento** inevitable

Susana Chacón, Francisco Suárez Davila y Olga Pellicer  
*Coordinadores*

# **Doscientos años de relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos**

Entre el acercamiento deseado  
y el distanciamiento inevitable

*Susana Chacón, Francisco Suárez Dávila  
y Olga Pellicer*

Coordinadores



### **Coordinadores**

Susana Chacón, Francisco Suárez Dávila y Olga Pellicer

## **Grupo México en el Mundo**

### **Miembros activos**

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

### **Investigador invitado**

Diego Marroquín Bitar

### **Corrección de estilo**

Gerardo R. Valenzuela

### **Diseño**

Verónica Santos



**Doscientos años de relaciones diplomáticas  
entre México y Estados Unidos**

Entre el acercamiento deseado y el  
distanciamiento inevitable

Primera edición, Grupo México en el Mundo, 2023.  
Impresión y encuadernación: Impresos Lucar® S.A. de C.V., Dr. Francisco  
Cabrera No. 29, Col., Granjas Cabrera, Tlahuac, Ciudad de México.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la repografía y el tratamiento informático la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito del Grupo México en el Mundo.

*Doscientos años de relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos.  
Entre el acercamiento deseado y el distanciamiento inevitable se terminó de  
integrar en mayo 2023 en Ciudad de México.*

# Índice

Introducción	
<i>Olga Pellicer</i> .....	i

## Capítulo I

### Una mirada panorámica sobre una relación intensa y poco institucionalizada

Dos siglos de relaciones económicas entre México y Estados Unidos	
<i>Francisco Suárez Dávila</i> .....	3
Estados Unidos y México: 200 años de cercanía y distanciamiento	
<i>Olga Pellicer</i> .....	17
Dos siglos de convivencia cultural	
<i>Héctor Cárdenas Rodríguez</i> .....	27

## Capítulo II

### Elementos singulares de la relación entre México y Estados Unidos

La presencia de los mexicanos en Estados Unidos; 200 años de incompreensión	
<i>Carlos Heredia Zubieta</i> .....	37
¿Existe la región de Norteamérica?	
<i>Roberta Lajous</i> .....	51
La paradiplomacia de los estados fronterizos	
<i>Jorge A. Schiavon</i> .....	61

## Capítulo III

### Oportunidades económicas y conflictos políticos en 2023

Relocalización de las cadenas de suministro en México: atracción y repulsión	
<i>Antonio Ortiz-Mena y Diego Marroquín Bitar</i> .....	77



La relación con México desde un Congreso estadounidense polarizado <i>Martha Bárcena Coqui</i> .....	91
Los problemas de seguridad en la relación bilateral (2019-2023) <i>Carlos A. Pérez Ricart</i> .....	101
México ante la disputa tecnológica entre China y Estados Unidos <i>Isidro Morales</i> .....	109
La migración en el bicentenario de la relación México-Estados Unidos <i>Susana Chacón</i> .....	123

## **Capítulo IV**

### **Lo que nos enseña la historia**

Lo que nos enseña la historia <i>Jorge Álvarez Fuentes</i> .....	135
---	-----

# Introducción

*Olga Pellicer*

\*

El aniversario de los 200 años de relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos ha propiciado diversas reflexiones sobre uno de los vínculos más intensos y complejos del mundo. Sin duda, el momento es pertinente para hacerlo, dadas las circunstancias internacionales e internas de los dos países que provocan grandes incertidumbres sobre cómo evolucionará su interacción en los próximos años. El Grupo México en el Mundo se ha propuesto a contribuir a la conmemoración de ese aniversario mediante la compilación de doce ensayos que abordan, desde diversas perspectivas, el pasado y el presente de dicha relación.

El primer capítulo está integrado por tres miradas panorámicas en las que se advierte un rasgo significativo de la relación entre los dos países: la distancia entre su intensidad y la debilidad de las instituciones que la conducen. Los numerosos vínculos que unen a México y Estados Unidos dificultan el manejo de la relación por la diversidad de actores e intereses que están involucrados. No se trata solamente del diálogo de los funcionarios mexicanos con la Casa Blanca, el Departamento de Estado, el Representante Comercial y sus equivalentes en México. Se trata también de relacionarse con los gobernadores de los estados que mayormente interesan a México, los grupos empresariales, los miembros del Congreso, las organizaciones de mexicanos en Estados Unidos, los medios de comunicación, etc. Asimismo, no se pueden perder de vista las actividades de los traficantes de drogas, personas y armas que operan coordinadamente en los dos países.

Los autores aquí reunidos coinciden en advertir que esa compleja relación no cuenta con un andamiaje bilateral permanente encargado de fijar estrategias, precisar objetivos de cooperación, establecer mecanismos

de seguimiento y diseñar soluciones con la asesoría de grupos de expertos. Con excepción del acuerdo comercial, originalmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y actualmente el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), las relaciones bilaterales se conducen de manera casuística, sin un entramado sólido, provisto de instituciones fuertes y miradas de corto y largo plazo.

El primer capítulo, titulado “Una mirada panorámica sobre una relación intensa y poco institucionalizada”, inicia con el artículo de Francisco Suárez Dávila, quien hace un recorrido histórico por las relaciones económicas entre ambos países, desde los albores del recién independizado México hasta nuestros días. Reconoce que tratar de resumir el aspecto económico es una tarea tan difícil como la complejidad de la relación misma. Sin embargo, dividido en bloques cronológicos, desmenuza los pasajes de la historia que, con claroscuros, dieron forma a los procesos de cooperación entre ambos países, pasando por el reconocimiento de la nueva República Mexicana, la era del ferrocarril, las crisis financieras mundiales y los impactos de la guerra, hasta llegar a la instauración del modelo neoliberal y la puesta en marcha del actual T-MEC.

Por su parte, Olga Pellicer examina los 200 años de cercanía y distanciamiento en esta relación, que considera la más importante de la política exterior mexicana y la que más incide en todos los frentes de la vida nacional. Después de una reflexión sobre los aspectos más difíciles de la relación en su conjunto, Pellicer explora tres puntos específicos: el papel de los presidentes en México y Estados Unidos para crear un clima de cordialidad o enfrentamiento; la evolución del fenómeno migratorio en el siglo XXI hacia situaciones que lo convierten, hoy por hoy, en el problema más grave a enfrentar, y, finalmente, las interpretaciones contradictorias sobre los compromisos establecidos en el T-MEC en materia de energía, lo que está poniendo en jaque la sobrevivencia misma de tan importante acuerdo.

El tema cultural es abordado por Héctor Cárdenas Rodríguez, quien señala que, frente a las desavenencias y los desencuentros, en el ámbito cultural hemos tenido una relación espontánea o inducida, pero siempre fructífera, que se caracteriza más por la cooperación que por la competencia. Sin duda, la presencia de la cultura estadounidense en México se advierte en la moda, la cinematografía, la literatura y la música, sin que por ello nuestras tradiciones se hayan visto transformadas o disminuidas. Pero, por su parte, México ha logrado una penetración cultural sustantiva en la sociedad estadounidense, sobre todo en los estados con mayor número de residentes mexicanos, y gracias al idioma, la música y las artes en general.

El segundo capítulo, “Elementos singulares de la relación entre México y Estados Unidos”, explora situaciones que dan un cariz excepcional a la relación entre los dos países. Lo primero es la presencia de mexicanos en el país del norte. Más de 38 millones de mexicanos viven legalmente en Estados Unidos, la minoría latina más numerosa que, tomando en cuenta su crecimiento demográfico, para 2050 se espera que se convierta en el grupo más importante, por encima de afroestadounidenses, asiáticos y otros grupos latinos. No hay en el mundo otro ejemplo de una diáspora tan numerosa establecida en un país vecino.

El fenómeno anterior entusiasma a quienes piensan incluso en la posibilidad de un presidente estadounidense de origen mexicano. En contraparte, es un hecho que disgusta profundamente a los partidarios del Estados Unidos blanco, anglosajón y protestante, la mayoría miembros del ala más radical del Partido Republicano.

El segundo rasgo que singulariza la relación con México es la dimensión que adquiere en la narrativa diplomática el concepto de Norteamérica como una región integrada económicamente y con objetivos políticos y valores comunes. Sin duda, la existencia del T-MEC proporciona un marco jurídico sólido para normar las relaciones comerciales y de inversión entre los tres países; es importante, pero no suficiente.

Lo cierto es que la relación de México con Canadá es estructuralmente distinta a la que hay con Estados Unidos. Es difícil hablar de una “región integrada” al pensar en la naturaleza de los lazos existentes entre los tres países. Sin embargo, el concepto de Norteamérica se utiliza en la narrativa diplomática como si existiera, independientemente de que no corresponda plenamente con la realidad.

El tercer elemento que singulariza la relación con Estados Unidos es el espacio que la marcada descentralización del sistema político estadounidense proporciona a la actividad de grupos subnacionales, a nivel de los gobiernos estatales y, en general, de las relaciones que se establecen con asociaciones empresariales, laborales y educativas. El fenómeno es notable en las relaciones entre los estados fronterizos con efectos a veces positivos y otros francamente negativos.

El comportamiento del gobernador Gregg Abbot de Texas, el estado con la frontera más larga colindante con México, es un ejemplo de los desencuentros que pueden ocurrir al imponer, independientemente de las directivas del gobierno central, medidas restrictivas al libre comercio que poco corresponden con las normas del T-MEC.

Los textos de este apartado proporcionan muy agudas observaciones sobre esos fenómenos que singularizan las relaciones entre México y Estados Unidos. Carlos Heredia Zubietta destaca la importancia de los mexicanos en Estados Unidos. En un primer momento, realiza una especie de radiografía de los mexicanos que radican en territorio estadounidense: quiénes y cuántos son, dónde están, y cuáles son las organizaciones civiles que los respaldan. Luego, aborda la disparidad entre el peso demográfico de las comunidades latinas o hispanas en Estados Unidos con su capacidad de incidencia electoral. Y, finalmente, en un tercer segmento, plantea algunas recomendaciones de política pública enfocadas, principalmente, al tema de la educación.

Por su parte, Roberta Lajous cuestiona si realmente existe la región de Norteamérica y qué tanto hay que abrazar la idea de crear una sola región con Estados Unidos y Canadá. Sin duda, el aspecto geográfico es determinante para promover la integración, y el tema comercial es, hoy por hoy, el principal eslabón, sobre todo porque Washington busca acercarse a sus vecinos para asegurar su abastecimiento e incrementar su productividad en un mundo incierto. Además, hay una creciente movilidad de personas de los tres países, y hasta organizarán juntos una Copa Mundial de fútbol en 2026. La autora destaca que, más allá de la acción de los gobiernos, es fundamental la aportación de la sociedad en su conjunto para diseñar mejor una región de Norteamérica.

La importancia de la paradiplomacia para promover el desarrollo a nivel local es abordada por Jorge A. Schiavon. En su artículo analiza la paradiplomacia mexicana en las últimas 4 décadas, con especial énfasis en los gobiernos de los estados fronterizos entre México y Estados Unidos. Señala, además, que el crecimiento de la paradiplomacia de los gobiernos subnacionales mexicanos, especialmente los de la frontera, se debe a la profundización de la globalización en el sistema internacional y a la integración económica en Norteamérica, en particular en áreas de comercio y finanzas, institucionalizadas por el T-MEC, así como a los procesos de democratización y descentralización a nivel nacional.

El tercer capítulo, “Oportunidades económicas y conflictos políticos en 2023”, es el más extenso y actualizado. Aborda los problemas sobresalientes de la relación entre México y Estados Unidos en la tercera década del siglo XXI en medio de circunstancias contrastantes, según se vea desde la perspectiva de las oportunidades económicas o los riesgos políticos. Desde el punto de vista de las oportunidades económicas, las

disputas entre China y Estados Unidos, así como los problemas que tuvieron lugar durante la pandemia al reducirse la producción de semiconductores, esenciales para bienes con altos niveles de tecnología, colocó en primer plano el tema de la relocalización de las cadenas de suministro. Traer a territorios más cercanos y amistosos la producción de los mencionados semiconductores, así como otros bienes que son esenciales para la nueva etapa de industrialización que se está acelerando, permite ver a México como un espacio privilegiado que tiene las condiciones, en términos de mano de obra, costos y cercanía, para aprovechar las ventajas del momento económico.

Decisiones adoptadas recientemente por el Congreso y por el ejecutivo de Estados Unidos, como la Ley para Reducir la Inflación y la Ley de Chips y Ciencia, ambas apoyadas por presupuestos de billones de dólares, han levantado expectativas en los países de desarrollo intermedio, los cuales ven la oportunidad de transitar hacia una etapa de creación de empleo y avance en la utilización de nuevas tecnologías. Esto es promisorio, aunque presenta obstáculos en el caso de México, los cuales pueden enumerarse rápidamente: falta de esfuerzos para capacitación adicional de mano de obra; insuficiente estructura para el desarrollo industrial, en particular fuentes de energía limpias, y debilidad del Estado de derecho y de la seguridad pública.

A las carencias anteriores se suma el hecho de que los momentos políticos no son propicios para tomar decisiones por parte del gobierno y los empresarios. Al gobierno mexicano le corresponde tomar las medidas para dar certidumbre, lo cual va a contracorriente con la narrativa del presidente Andrés Manuel López Obrador, antiempresarial y antinversión extranjera. Los empresarios, a su vez, desearían tener más seguridades respecto a lo que resulte de las elecciones presidenciales de 2024 y, por consiguiente, de los proyectos de gobierno en materia económica.

Poco contribuye a la confianza que se requiere el hecho de que las pláticas para resolver las diferencias respecto a la violación o no de las estipulaciones del T-MEC en materia de energía se prolonguen casi indefinidamente sin que se perciba, hasta ahora, las conclusiones a las que se va a llegar. Las decisiones que se adopten sobre la Ley de la Industria Eléctrica, el aspecto más difícil de las controversias, será definitivo para la forma en que México se inserte en la gran competencia tecnológica en la que están enfrascados China y Estados Unidos.

Ahora bien, otras circunstancias hacen aún más complicado e incierto el futuro de las relaciones políticas entre los dos países. Las diferencias en materia de seguridad toman cada día un carácter más alarmante,

debido a la decisión del Partido Republicano de presentar a México como una de las amenazas más serias a la seguridad nacional de Estados Unidos y uno de los puntos más criticables del gobierno del presidente Joseph R. Biden.

Tales acusaciones están empujando a Biden a definir su política migratoria de manera que contrarreste a las acusaciones republicanas de haber perdido el control de la frontera. Se pueden esperar situaciones aún más negativas que las que vienen sucediendo desde que se inició el desafortunado programa *Quédate en México*.

La publicación del Exdirector de la Agencia Central de Inteligencia y Exsecretario de Estado durante el gobierno de Donald Trump, Mike Pompeo (*The Washington Post*, 24 de enero de 2023), es un buen ejemplo de las exageraciones y el clima de alarmismo que los republicanos más radicales están dispuesto a fabricar con respecto a la amenaza que México representa para Estados Unidos. De acuerdo con sus palabras, “el siguiente 11-S puede provenir de México”. Además, diversas consideraciones sobre el papel que los cárteles de la droga desempeñan para la entrada y el consumo de fentanilo lo llevan a considerar a “México como punto de partida para operaciones terroristas en Estados Unidos, una posibilidad real dentro de los próximos 10 años”.

Teniendo en mente tales situaciones, la tercera parte del presente libro contiene cinco artículos. En el primero, Antonio Ortiz-Mena y Diego Marroquín Bitar señalan que México es el país que más tiene por ganar con el reacomodo mundial de las cadenas de suministro, y que con el T-MEC tiene la oportunidad de sumar esfuerzos con sus vecinos norteamericanos y principales socios comerciales para construir, de manera conjunta, cadenas de suministro resilientes al aprovechar esta situación geopolítica. Sin embargo, el verdadero reto para el país es hacer realidad las oportunidades que, hasta el momento, solo están en papel. Los autores reflexionan entonces sobre los obstáculos a la materialización del *nearshoring* en México: la debilidad del Estado de derecho; la violencia y la inseguridad, y las políticas que disuaden la inversión en energías limpias, como los cambios arbitrarios en el tratamiento a la inversión privada en general y un marco legal inestable.

Martha Bárcena Coqui se centra en la relación de Estados Unidos con México desde un Congreso estadounidense polarizado. Su texto inicia con un recordatorio histórico sobre la importancia de los congresistas desde el inicio de las relaciones diplomáticas entre los dos países. Y, aunque siempre ha desempeñado un papel crucial, a decir de Bárcena, hasta la

fecha no se comprende a cabalidad el peso del Congreso en la definición de la política exterior estadounidense y, sobre todo, en la relación con México. Además de destacar el peso político de los congresistas y sus repercusiones en nuestro país, por las leyes aprobadas tanto en el plano nacional como en el local, la autora urge a profundizar en el estudio sobre la integración y el funcionamiento del Congreso de Estados Unidos, así como a mantener un diálogo constante con los congresistas, identificar a posibles aliados y a los principales interlocutores para obtener mejores resultados en los temas de la relación con el país y en favor de la diáspora mexicana.

Por su parte, Isidro Morales escribe sobre el papel de México ante la disputa tecnológica que actualmente se registra entre Beijing y Washington. En su artículo revisa la crisis de la alianza económico-estratégica entre México y Estados Unidos, cuyo acuerdo más importante fue el TLCAN, y analiza la nueva estrategia de política exterior del gobierno de Biden, a raíz de los severos cambios vividos en el mundo en los últimos 4 años. Además, explora los retos y las posibilidades del reposicionamiento geopolítico en el que ha quedado México derivado de todos esos cambios. Sin embargo, asegura que, como ha sido desde la Segunda Guerra Mundial, el margen de maniobra de la política exterior mexicana en esta coyuntura ha quedado condicionado a su gravitación en el espacio norteamericano.

El artículo de Carlos A. Pérez Ricart se centra en los problemas de seguridad que se han presentado en la relación bilateral desde el inicio del gobierno de López Obrador. Señala que, con la llegada del nuevo gobierno de izquierda, los analistas pronosticaron que mucho cambiaría respecto al arreglo en torno a la política de seguridad entre Estados Unidos y México, pero reconoce que se equivocaron. A pesar de que hubo cambios, no fueron ni tantos ni los que Norteamérica necesitaba. El cambio más significativo en la materia fue el fin de la Iniciativa Mérida y su sustitución por el Entendimiento Bicentenario como el principal marco por el que fluyen las principales políticas de seguridad entre ambos países. Sin embargo, asegura que más que una ruptura, el Entendimiento Bicentenario significó una línea de continuidad con el paradigma sostenido por la extinta Iniciativa Mérida. Hacia el futuro, para Pérez Ricart, el reto para México y Estados Unidos será buscar mecanismos de cooperación que logren atajar los desencuentros naturales, al tiempo de que encuentran soluciones puntuales. Esto no será tarea fácil en un contexto en el que la crisis de salud provocada por el consumo de fentanilo ocupa las principales planas en los periódicos. En ese escenario, las elecciones de 2024 en ambos países se presentan como un reto imposible de soslayar; no será sencillo.



Por último, Susana Chacón se centra en el tema de la migración en el marco del bicentenario de la relación bilateral. Al ser uno de los asuntos más importantes entre los dos países, toma singular importancia el estudio del manejo bilateral que se ha hecho del tema migratorio. Sin embargo, su artículo se centra en dos momentos precisos del bicentenario: de 1942 a 1964, con el Programa Bracero, y, posteriormente, lo que sucede hoy en el sexenio de López Obrador. Para la autora resulta interesante ejemplificar el manejo de la migración en la relación bilateral con dos situaciones totalmente opuestas, pues, en la primera, existió negociación a favor de los mexicanos, y, en la segunda, no solo no hay una estrategia de negociación, sino que la política implementada vuelve a ser de subordinación ante Estados Unidos.

En el cuarto y último capítulo, “Lo que nos enseña la historia”, Jorge Álvarez Fuentes reconoce el esfuerzo que diplomáticos, historiadores e internacionalistas han llevado a cabo para estudiar y documentar cómo se ha dado respuesta a los múltiples retos que presenta la relación entre México y Estados Unidos. No solo destaca la labor de personajes como Matías Romero, sino que también reconoce el trabajo de mantenimiento de documentos, estudio y divulgación realizado por importantes instituciones educativas y, particularmente, por el Acervo Histórico Diplomático Mexicano. Además, señala que el bicentenario ofrece una oportunidad irrepetible para valorar y fomentar un nuevo acercamiento a estos estudios e investigaciones para realizar una actualización. De esta manera, dice, se puede aprender más del pasado, exponer y evaluar el estado actual de las relaciones bilaterales y preguntarnos sobre su futuro.

La diversidad de aproximaciones para reflexionar sobre la relación México-Estados Unidos reunidas en este libro abre la puerta a numerosos comentarios e interrogantes sobre cuáles son los elementos en que es urgente profundizar y cuáles serían las líneas de acción más adecuadas para manejar de manera más eficiente una relación de enormes consecuencias para la vida del país.

El Grupo México en el Mundo no pretende ofrecer recomendaciones sobre líneas de acción. Su propósito es informar sobre los problemas que a lo largo de 200 años han estado presentes en la relación con Estados Unidos, reflexionar sobre las circunstancias que han influido sobre su evolución, e identificar los problemas más urgentes que deberán enfrentarse al adentrarnos a la tercera década del siglo XXI.

Mayo de 2023

# **Capítulo I**

**Una mirada panorámica sobre una relación  
intensa y poco institucionalizada**



# Dos siglos de relaciones económicas entre México y Estados Unidos

*Francisco Suárez Dávila*

\*

**E**scribir sobre 2 siglos de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos es una tarea tan difícil como la complejidad de la relación misma. No hay en el mundo una relación determinada por una larga frontera común con una asimetría económica tan grande entre la principal potencia económica y tecnológica del mundo y un país en desarrollo, con una enorme pobreza y economía informal, que afecta a la mitad de la población. Al final, hay una cierta integración, formal o informal, entre un mundo latino y otro anglosajón, ambos pluriétnicos. No ha habido ninguna apreciable convergencia entre niveles de ingreso, aún con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); al contrario, se han acentuado las desigualdades regionales. Esto se refleja en los títulos de algunos de los principales autores estadounidenses: *Vecinos distantes* (Alan Riding), *México y Estados Unidos 1821-1973: conflicto y coexistencia* (Karl M. Schmitt). Algunos de estos han sido más positivos bajo la influencia del TLCAN: *Historia de una convergencia* (Clint Smith), *Matrimonio por conveniencia* (Sidney Weintraub), *Dos naciones indivisibles* (Shannon K. O'Neil). Esto muestra la historia de conflictos, antagonismo, cooperación, integración y desatinos, con algunos destellos de creatividad.

## **La conformación del Estado-nación y la delimitación del territorio (1823-1867)**

El punto de partida de este primer periodo de la relación fue el reconocimiento de la República Mexicana y la aceptación del primer Embajador mexicano, José Manuel Zozaya, en 1823, condicionado por la aceptación del primer Embajador de Estados Unidos en México, el polémico Joel

Roberts Poinsett, que se dio hasta 1825. Concluyó este periodo con la República Restaurada de Benito Juárez, en 1867, y el fin de la Guerra Civil estadounidense, en 1864.

La característica dominante de esta etapa, más que las relaciones económicas, es el desbordado expansionismo estadounidense, y, por parte de México, la defensa fallida de su territorio, cuyos límites se habían fijado por el Tratado de Adams-Onís, de 1819, que todavía fijó las fronteras bajo la Nueva España. Esta etapa se desarrolló primero con la guerra de Texas y su independencia en 1835; luego, su anexión a Estados Unidos, en 1845, seguido por la guerra con Estados Unidos, de 1846 a 1848, que concluyó con el eufemísticamente llamado Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo de Guadalupe Hidalgo, de febrero de 1848, y, posteriormente, la venta de la Mesilla, con su correspondiente tratado.

Lo interesante es que el embajador Poinsett inició los esfuerzos para realizar un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, que fructificó en 1831. Hubo varios intentos: uno famoso es el Tratado McLane-Ocampo, que introdujo el nuevo concepto del paso a perpetuidad por el istmo de Tehuantepec. Afortunadamente, muchos de estos tratados no fueron ratificados por el Senado estadounidense, imbuido de una veta proteccionista que rechazaba la reciprocidad de eliminación de aranceles.

Otra veta de la relación diplomática económica fueron los varios intentos de ambos países de establecer convenciones para resolver sus numerosas reclamaciones mutuas, la primera en abril de 1839. Se referían a daños Estado-Estado o Estado-particulares por perjuicio a individuos o empresas durante las guerras, las luchas civiles y, curiosamente, a las incursiones en ambas fronteras de los “indios bárbaros”. Estas fueron operadas por comisiones mixtas de arbitraje, convocadas periódicamente: una en 1843, otra en agosto de 1869. La práctica se extendió hasta después de la Revolución, en la década de 1920.

Otro tema recurrente que dio lugar a sendas negociaciones fue la deuda externa. ¡Nacimos endeudados! Las primeras fueron las famosas deudas “leoninas” contratadas con los Merchant Banks ingleses de Barclay y Goldsmith, en 1824. Hubo también empréstitos franceses y adeudos pendientes con la Corona española. En esta época todavía la relación dominante en comercio e inversiones era con Inglaterra y, en general, con Europa.

Un serio problema en esta época de formación de nuestro Estado-nación fue la penuria del Estado mexicano. Ya el gobierno de Juárez se vio obligado, en 1861, a decretar la suspensión de los pagos sobre la deuda. La respuesta de los acreedores no se hizo esperar. En 1862, se estableció

la Convención Tripartita de Londres (nuestro primer club de acreedores), que produjo la invasión y la toma de Veracruz. Los españoles, con el general Juan Prim, y los ingleses entendieron las verdaderas intenciones de Francia y se retiraron. Los franceses continuaron su avance a la Ciudad de México, en 1863, preparando el terreno para el arribo de Maximiliano, que ya había sido invitado por los conservadores a ser nuestro Emperador (1863-1867).

En los dos países se presentaron grandes conflictos internos entre diferentes visiones políticas. En México se había dado, entre 1858 y 1861, el parteaguas de la guerra de Reforma, la lucha entre liberales y conservadores, la nueva faceta del conflicto entre federalistas y centralistas. Su continuación fue la intervención francesa y el Imperio de Maximiliano. Pero, de manera paralela, en Estados Unidos, se presentó el conflicto entre liberales y esclavistas, que dio lugar a una muy cruenta Guerra Civil. Esto significa que también se dio una primera alianza de conveniencia, porque Estados Unidos no quería la presencia francesa en el continente debido a sus intereses plasmados en la Doctrina Monroe. Como elemento curioso, los estados del noreste mexicano, bajo el cacicazgo del general Santiago Vidaurri, llegaron a un acuerdo, mediante un agente cubano, para suministrar alimentos, materias primas y armas al gobierno Confederado, y evitar así el bloqueo naval de la Unión. Esto provocó un auge económico en la región, a partir de poblaciones fronterizas, como Matamoros y Laredo. Esta fase concluyó en México con el triunfo de Juárez y la República Restaurada, en 1867, y en Estados Unidos con el fin de la Guerra Civil, en 1864.

### **Coincidencia del auge económico: la era del ferrocarril (1876-1910)**

La modernización del porfiriato (1876-1911) en México y la llamada “época dorada” en Estados Unidos, con un periodo de acelerada industrialización e integración territorial, marcó una coincidencia en el auge económico de los dos países. Nuestra normalización se inició a partir de 1867 con la victoria de Juárez, quien muere en 1872. Posteriormente, Porfirio Díaz inició su gobierno en 1876, con un gran gabinete. Los estadounidenses le retrasaron su reconocimiento 18 meses, lo que le generó una cierta antipatía y la búsqueda del contrapeso económico europeo por parte del mandatario mexicano.

Sebastián Lerdo de Tejada, como Presidente, no quería conectividad férrea, por lo que se hizo popular su frase: “Entre un país grande y otro pequeño, el desierto”. Sin embargo, la realidad se impuso. Un eje visionario de la estrategia porfirista fue la integración del mercado interno

y el externo, a través de la infraestructura, los ferrocarriles, los puertos y los servicios públicos. Ante la ausencia de recursos se acudió a la inversión extranjera. En la década de 1880 se construyeron 4800 kilómetros de vías. Las exportaciones fueron dominadas por el oro y la plata (65%), en general, por la minería. Pero estas se diversificaron con las comunicaciones, al café, el tabaco, las maderas, la vainilla y, como gran novedad, el henequén.

Esto fue acompañado de un fortalecimiento institucional de las finanzas públicas y del sistema financiero. El que ideó la primera gran reforma fiscal fue Matías Romero como Secretario de Hacienda que fue aplicada después por José Yves Limantour. Además, introdujo el impuesto del timbre para no depender solo de los aranceles del comercio exterior. Asimismo, eliminó las alcabalas, impuestos interiores que obstaculizaban el comercio, ordenó el sistema de la acusación monetaria de la plata, e impulsó un sistema bancario nacional, con el Banco Nacional como eje.

Desde el ministro de Hacienda Manuel Dublán se había dado lo que se llamó “conversión de la deuda”, que significaba reestructurar la vieja deuda y contratar nueva. Posteriormente, el ministro de Hacienda Limantour, con el prestigio adquirido por el gobierno, realizó exitosas emisiones de bonos internacionales para financiar la expansión del ferrocarril. Con gran visión, consolidó y nacionalizó los principales ferrocarriles, y creó Ferrocarriles Nacionales.

Era la globalización moderna. México la aprovechó como lo que llamaríamos “un modelo de crecimiento orientado hacia afuera, liderado por las exportaciones”. El mayor auge se produjo entre 1895 y 1905, con un periodo de crecimiento anual récord de 3.5%, que, después del periodo “desarrollista”, fue el segundo mayor de nuestra historia. Participamos así en lo que se llamó la primera *belle époque*.

Estados Unidos impulsó un periodo acelerado de industrialización, integrando su vasto territorio a través del ferrocarril. A esta fase de dinámica expansión del capitalismo se le llamó la *gilded age* (época dorada), también de los Robber Barons. El expansionismo territorial fue sustituido por un “expansionismo económico y comercial”. A partir de 1879, cambió la estructura de inversiones y comercio de una que favorecía a Inglaterra (70%-30%), en 1870, a una que favorecía a Estados Unidos (70-22%). En ese periodo, la mayor parte de la inversión extranjera de Estados Unidos se canalizó a México.

Un hecho importante de equilibrio exterior es que Limantour, como negociador, aún no como Ministro de Hacienda, rechazó un tratado comercial sobre las bases de la reciprocidad, que nos proponía Estados

Unidos, similar al negociado con Hawái, que había sido la base para su anexión. Este periodo de auge en nuestras relaciones económicas concluyó con la Revolución mexicana de 1910.

## **La Revolución mexicana y sus consecuencias: el modelo liberal que condujo a la Gran Depresión (1910-1929)**

La Revolución mexicana trastocó de nuevo el *modus vivendi* y la estructura de las relaciones económicas, que se había alcanzado en el porfiriato. Nuevamente hubo inherencia estadounidense en nuestra vida interna: la herencia de las políticas rooseveltianas del “gran garrote”, la participación del infausto embajador Lane Wilson en el asesinato de Francisco I. Madero, la ocupación de Veracruz, el ataque de Francisco Villa a Columbus y la expedición punitiva de John J. Pershing.

En la parte económica, las facciones revolucionarias tenían interés en mantener el control de las exportaciones de las fronteras y puertos, a través de las aduanas, para obtener armas y recursos. El desquiciamiento del tráfico ferrocarrilero fragmentó otra vez el mercado interno. Los principales problemas se gestaron por el contenido de la Constitución de 1917 con sus tesis en materia de soberanía sobre el subsuelo y los recursos naturales y la reforma agraria; luego, la visión nacionalista del presidente Venustiano Carranza. Hubo un nuevo gran jugador en la relación: el petróleo, descubierto en 1908 por empresas estadounidenses e inglesas, lo que propició una nueva competencia entre potencias. En 1921, México se convirtió en el principal productor mundial. La zona de Tamaulipas fue codiciada por “tirios y troyanos”. Además, hubo problemas financieros: la hiperinflación por la emisión de bilimbiques revolucionarios; posteriormente, por la incautación de bancos de Carranza y, sobre todo, la suspensión de pagos de la deuda. Después vendrían los efectos de la reforma agraria y las limitaciones a la propiedad en la zona fronteriza y la minería. Estados Unidos también se involucró en ese momento en la Primera Guerra Mundial.

En Estados Unidos inició la época de los *roaring twenties* (los bulliciosos veintes), con un auge estadounidense a inicios de la década de 1920. México estaba enfocado a realizar un esfuerzo de reconstrucción en áreas de la economía y, sobre todo, inició la aplicación de las reformas constitucionales. La economía mexicana creció poco, y se sustentó, sobre todo, en la plata y en las exportaciones fuera de las zonas afectadas por el conflicto bélico. Hubo creación de instituciones importantes en materia financiera, como el Banco de México, y se registró la introducción del Impuesto Sobre la Renta, para no depender tanto de los aranceles sobre el comercio exterior.



En octubre de 1929, se produjo el gran colapso de la Bolsa de Valores de Nueva York, el Jueves Negro, que detonó el origen de la Gran Depresión, con efectos devastadores: el comercio mundial se desplomó 60% entre 1929 y 1932. Herbert Hoover combatió la depresión con medidas ortodoxas de finanzas sanas, y entró en una espiral de caída del ingreso y recorte del gasto, agravado por medidas proteccionistas, con un fuerte aumento de los aranceles (el *Glass-Steagall Act* de 1932), que hicieron que la depresión se exportara al mundo.

El gobierno de México actuó a imagen y semejanza, bajo el liderazgo de un grupo de liberales distinguidos: el secretario de Hacienda Luis Montes de Oca, acompañado de Manuel Gómez Morín y Miguel Palacios Macedo siguiendo las mismas políticas. Aquí también se agrava la depresión. Entre 1926 y 1932, nuestro PIB cayó 25%, el circulante 50% y las exportaciones 40%. Hacia el final del maximato, el nuevo Ministro de Hacienda, Alberto J. Pani, regresó de Europa e introdujo medidas keynesianas de expansión del circulante, con lo que se inicia la recuperación.

### **El Nuevo Trato de Roosevelt y las reformas sociales de cárdenas (1932-1939)**

La Gran Depresión provocó una catástrofe económica y social en todo el mundo. En Estados Unidos, el PIB llegó a caer 50%, el desempleo alcanzó la cuarta parte de la fuerza de trabajo, y el comercio exterior se desplomó. Sus efectos políticos no fueron menos graves: se dio el fortalecimiento de los gobiernos totalitarios nazis y fascistas en Europa, y el comunismo stalinista en la Unión Soviética.

Pero esto también produjo grandes cambios en las democracias capitalistas para salvarlas. El presidente Franklin D. Roosevelt ganó las elecciones e instauró el Nuevo Trato, que significó la creación de nuevas instituciones y programas sociales, políticas keynesianas de estímulo a la producción y el empleo, como el Gran Programa de Obras Públicas. Con México se inició una política del “buen vecino”. Estados Unidos salió de la Gran Depresión, aunque tuvo una recaída recesiva en 1937.

En México, de forma paralela, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, a partir de 1934, se impulsaron las grandes reformas y la aplicación de la nueva Constitución de 1917. La reforma agraria impulsó el movimiento laboral, así como la educación pública socialista. En economía, bajo el secretario de Hacienda Eduardo Suárez, se aplicaron igualmente políticas keynesianas contracíclicas, así como un gran programa de obras públicas, y se sustituyó el modelo ortodoxo liberal por un nuevo modelo desarrollista

que privilegiaba el crecimiento sobre la estabilidad. Asimismo, se produjo una mayor intervención del Estado en la economía y se crearon instituciones importantes, como la Comisión Federal de Electricidad, Nacional Financiera (a semejanza de la Finance Reconstruction Corporation), el Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otras.

La aplicación del principio de la soberanía por el control de los recursos del subsuelo provocó un serio conflicto con las empresas petroleras, atemperado afortunadamente por la poca simpatía que el gobierno demócrata de Roosevelt les tenía. Se dio un bloqueo a nuestras exportaciones. México aplicó ciertas políticas contracíclicas para estimular la economía y no recaer en una recesión. Los prolegómenos de la guerra cambiaron la relación económica en sentido positivo.

### **Los impactos de la economía de guerra y el impulso de la industrialización mexicana (1940-1946)**

Paradójicamente, la economía de guerra (1939-1946) impulsó un gran periodo de auge económico y la consolidación de nuestra estrategia desarrollista, privilegiando el crecimiento económico, sustentado en el despegue industrial. Fue un “periodo de oro” en nuestra relación económica. Se sustentó en la “sustitución forzada de importaciones” de bienes manufacturados, gran crecimiento de nuestras exportaciones de materias primas y agrícolas, influjo de capitales golondrinos, los cuales huían de las zonas de guerra. Para apoyar esta dinámica se dio el Tratado de Comercio y, en flujo de personas, el Programa Bracero, con el consiguiente gran flujo de remesas.

Otro elemento importante fue el lograr, en 1942, bajo condiciones excepcionalmente favorables, un acuerdo sobre la vieja deuda externa con pagos suspendidos desde la Revolución y un Acuerdo de Indemnización sobre las Compañías Petroleras Americanas. Esto permitió a México reincorporarse al flujo del crédito externo estadounidense con algunos iniciales del Eximbank y de grandes bancos privados, como Bank of America y Chemical Bank. Lo mismo sucedió con la normalización de las exportaciones de petróleo mexicano, que el esfuerzo de guerra estadounidense requería. Fue un periodo de gran crecimiento para México, de 6%, aunque la bonanza produjo fuertes incrementos de las reservas internacionales y de la inflación.

### **El nuevo orden internacional de la posguerra y su primer colapso (1946-1982)**

Conscientes de las causas económicas, la Gran Depresión y, eventualmente, de la propia Guerra Mundial, se trabajó para crear un nuevo orden in-

ternacional, con nuevas instituciones y reglas. Un paso importante, además de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas, en el campo económico, fue la Conferencia de Bretton Woods, de 1944, durante la cual se crearon las “instituciones gemelas”, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Sin duda, la delegación mexicana desempeñó un papel muy importante, con una gran relación de respeto entre el secretario del Tesoro Henry Morgenthau y el secretario de Hacienda Eduardo Suárez. México se vio pronto beneficiado de créditos importantes.

A partir de 1946 se produjeron algunos efectos de contracción económica, derivados de la posguerra. El gobierno del presidente Miguel Alemán dio un excepcional impulso al proceso de industrialización, con grandes inversiones en obras de infraestructura, como la irrigación, se mantuvieron favorables relaciones de intercambio comercial y flujos crecientes de inversión empresarial, con altas tasas de crecimiento. La guerra de Corea, con el inicio de la Guerra Fría, produjo un nuevo periodo de impulso y contracción económica.

El gobierno mexicano del presidente Adolfo Ruíz Cortines y su secretario de Hacienda Antonio Carrillo Flores deciden que ya es necesario acompañar el proceso de rápido crecimiento con una estabilización de precios, y con ello ejecutó un exitoso plan de estabilización con la devaluación de 1954. Esto aportó las condiciones para que el desarrollismo se transformara en el desarrollo estabilizador de 1958 a 1970, durante los gobiernos de los presidentes Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, con Antonio Ortiz Mena como Secretario de Hacienda. Probablemente fue el periodo económico más exitoso de nuestra historia, con crecimiento anual de 6% e inflación de 3%, como la de nuestro vecino. Con ello, hubo flujos importantes de comercio e inversión privada, apoyados por crédito externo con modalidades cada vez más sofisticadas. Tuvieron lugar algunas desavenencias, como el apoyo que dio López Mateos a la Revolución cubana y la nacionalización de la industria eléctrica, que fueron sorteadas con hábil diplomacia.

Este periodo de la década de 1960 correspondió a un auge económico mundial, llamado la segunda *belle époque*. Europa se había beneficiado primero del Plan Marshall para su reconstrucción y, luego, por la marcha hacia la integración con la creación de la Comunidad Europea.

Sin embargo, hacia finales de la década de 1960, el modelo mexicano, basado en la sustitución de importaciones, ya daba señales de agotamiento. No se promovieron las exportaciones; no hubo reforma fiscal y se acudió a la deuda; se agotaron las posibilidades de expansión de la frontera

agrícola, generada por grandes obras de irrigación, y, surgieron igualmente problemas en el sistema político, como se evidenció en 1968.

En el sistema económico mundial hubo también síntomas de agotamiento desde la década de 1970: la crisis del dólar por el agotamiento del “talón oro” y del sistema de paridades fijas, serios desequilibrios fiscales por la guerra de Vietnam y, finalmente, la crisis del petróleo por la insurrección económica del mundo árabe, con la Organización de Países Exportadores de Petróleo, que produjo un fuerte aumento de precios del petróleo, con serias consecuencias inflacionarias y de balanza de pagos sobre los países avanzados, similares a las del momento actual.

Para corregir, el presidente Luis Echeverría impulsó el concepto de “desarrollo compartido”, que significó elevados niveles de gasto público, creación de decenas de empresas públicas, elevados déficits fiscales que provocaron inflación, sobrevaluación del peso, salidas de capital y la crisis devaluatoria de 1976. El siguiente gobierno del presidente José López Portillo tuvo un gran respiro con los grandes descubrimientos petroleros del golfo de México. Llegamos a tener tasas de crecimiento de 8%, pero siempre ignoramos o subestimamos el entorno externo. Los países avanzados decidieron reducir el consumo petrolero para derribar sus precios y atacar la inflación. Aplicaron una fuerte contracción monetaria con alza de tasas de interés. México pensó capear el temporal con más deuda.

En 1982, México recibió el doble efecto de una “tijera” por la caída del precio del petróleo y la elevación de la tasa de interés, con una deuda récord de 100 000 millones de dólares y un déficit fiscal de 17% del PIB. Se cerró la llave del crédito y, en agosto de 1982, tuvo que anunciar su incapacidad de pago. Para agravar todo, el presidente López Portillo declaró la nacionalización de la banca y el control de cambios, como erróneo remedio para la fuga de capitales. Esto detonó la crisis de deuda de México y del mundo a partir de 1982, iniciando así un periodo interminable de las renegociaciones y nuestra década perdida.

## **El nuevo sistema mundial: el neoliberalismo (1982-2008)**

Los problemas mundiales estaban detonando otro “cambio de época económica”. Como método de solución a los desajustes mundiales, la inflación, la inestabilidad cambiaria y los desequilibrios fiscales, surgió el modelo neoliberal, impulsado por el presidente Ronald Regan, la primera ministra Margaret Thatcher y los organismos internacionales. El gobierno de Miguel de la Madrid actuó con pragmatismo y por necesidad, no por abrazar esta nueva ideología liberal. No obstante, tuvo que realizar un ajuste draconiano del

gasto público y de balanza de pagos, iniciar el proceso de privatización de empresas públicas y un proceso de apertura comercial con el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. ¡No había de otra!

Lo que caracterizó esta década de relaciones con Estados Unidos fueron las recurrentes negociaciones de deuda. Durante casi todo el gobierno de De la Madrid, hubo visitas frecuentes del secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog Flores a Washington, reuniones con el Secretario del Tesoro y de la Reserva Federal, la búsqueda de avales del FMI y el Banco Mundial sobre la congruencia de nuestras reformas económicas, peticiones de alargar plazos de pago, reducción de tasas de interés y obtención de crédito fresco. Como contrapeso diplomático, se impulsó el plan de paz del Grupo Contadora para resolver la crisis de Nicaragua. Este fue el escenario que dio la bienvenida al gobierno de Carlos Salinas de Gortari, quien, fue más allá: adoptó el “neoliberalismo social” al intensificar las llamadas reformas estructurales, mediante la desincorporación de empresas públicas y de una pieza fundamental, la reprivatización de la banca.

### **El gran giro de las relaciones económicas con Estados Unidos: el TLCAN (1993)**

El presidente Salinas de Gortari dio un genial giro internacional. Dado los escasos márgenes de maniobra que tenía, decidió impulsar el TLCAN, a partir de 1993, encontrando eco favorable en el presidente William Clinton y en el primer ministro Brian Mulroney de Canadá para culminar este acuerdo histórico.

Sin embargo, hubo otro traspie a finales del gobierno de Salinas de Gortari. Entre las reformas estructurales se encontraban también las reformas financieras, particularmente la del Banco de México, consagrándole su autonomía y asignándole como función primordial ser guardián de la estabilidad de precios, pero introdujo un amplio proceso de “desregulación financiera”. Los nuevos banqueros que querían recuperar sus inversiones se aprovecharon de ella, lo que dio un desbarajuste de crédito, que afectó severamente la balanza de pagos. El gobierno entrante de Ernesto Zedillo tuvo que ajustar y, como dijo, quitar los alfileres con que estaba prendida la economía.

La firma del TLCAN significó uno de los mayores cambios estructurales y transformaciones en las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá. En su primera década de vida, el comercio se multiplicó por tres (de 50 000 millones de dólares a 150 000 millones). La apertura comercial pasó de 35% del PIB a 62%. Las inversiones extranjeras crecieron cuatro

veces (de 23 000 millones de dólares a 100 000 millones). Las exportaciones de la industria automotriz y aeronáutica sustituyeron al petróleo. Se transformó así la configuración del norte y el centro del país.

Sin embargo, el potencial pudo haber sido mayor. Dos destacados economistas, Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros, bautizaron el modelo como “export-led growth with no growth”. Eso es cierto, no hemos salido del estancamiento secular de décadas de 2% promedio. Tampoco se ha logrado una convergencia entre los niveles de ingreso de los tres países y, probablemente, se han ampliado las desigualdades regionales entre el norte y el sur, entre los trabajadores calificados y los no calificados, y entre empresas grandes y las pequeñas y medianas empresas. Ha faltado una articulación entre cadenas productivas, vinculadas con el mercado externo e interno, mayor contenido y valor agregado, lo que significa que, en alguna medida, nos convertimos en una gigantesca maquiladora.

El presidente Zedillo enfrentó eficazmente la “crisis del tequila” de 1994 con un ajuste draconiano fiscal y monetario, una devaluación del 50%, y el aumento de las tasas de interés a 100%. Los “remedios” provocaron la gran crisis del sistema bancario. Su rescate costó 20% del PIB, en parte por el polémico Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). También se negoció el magno programa de rescate financiero de Clinton, el mayor hasta el momento (50 000 millones de dólares). Se llamó la “primera crisis del milenio”. Además, se llevó a cabo un proceso de extranjerización de nuestra banca, que Salinas de Gortari había rechazado. A fin de cuentas, y en esto ayudó el TLCAN, Zedillo cerró su periodo con una recuperación de 6% de crecimiento.

## **La época del estancamiento estabilizador (2000-2018)**

Los gobiernos de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón siguieron las mismas políticas: preservar el equilibrio de las finanzas públicas, privilegiar la estabilidad de precios, continuar la apertura comercial; es decir, los elementos básicos del modelo neoliberal. Hubo el alivio del descubrimiento de Cantarell, que elevó la producción de petróleo a 2.4 millones de barriles diarios, pero no nos beneficiamos del crecimiento generado por el auge de las materias primas y del petróleo, como otros países en desarrollo.

El presidente Calderón continuó con las mismas políticas y resultados, sin problemas en la relación con Estados Unidos, pero volvimos a ignorar el entorno externo. Cuando comenzó a producirse el inicio de la Gran Recesión de 2008, el secretario de Hacienda Agustín Carstens afirmó que era un “catarrito, y la economía está blindada”. Después, se aplicaron

tres programas poco eficaces, pero nuestra economía cayó 6% en 2009, la mayor desde la Gran Depresión.

El presidente Enrique Peña Nieto también dio continuidad a las políticas neoliberales, y con los mismos resultados, pero también reconoció que se había agotado nuestro modelo energético cerrado, obsoleto y en declive. Como tenía mayoría legislativa, realizó una reforma energética ambiciosa, que permitió abrir concesiones a empresas extranjeras en exploración y producción de petróleo y generación privada de electricidad, bajo la “rectoría del Estado”.

Desafortunadamente, una extensión sin límites de la “gangrena” de la corrupción, desprestigió a su gobierno, destruyó el avance de sus reformas y provocó un hartazgo de la población, que llevó al significativo triunfo de Andrés Manuel López Obrador, con una mayoría de votos y la bandera de la “cuarta transformación”.

### **La cuarta transformación: el final de la fiesta del segundo bicentenario (2019-2023)**

México, bajo la cuarta transformación, no ha tenido una estrategia o política congruente en sus relaciones económicas con Estados Unidos, como tampoco ha tenido una política económica consistente y eficaz. Ha preservando algunos pilares básicos: el apoyo al Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el renovado TLCAN, y a la estabilidad financiera, pero con muchos errores, ya con dos presidentes estadounidenses: Donald Trump y Joseph R. Biden.

Estas relaciones se dan a partir de 2020 en un entorno afectado por una de las crisis mundiales de mayor profundidad y complejidad, la llamada “crisis de crisis”; es decir, crisis superpuestas —la pandemia de covid-19, una profunda recesión y la invasión rusa a Ucrania—, que condujo a la crisis energética y alimenticia, la explosión inflacionaria, la dramática contracción monetaria de la Reserva Federal con alzas inusitadas de la tasa de interés, que ponen al mundo en el riesgo de una recesión. En el terreno político, el mundo sufre una oleada de populismos extremos de derecha e izquierda, de debilitamiento de la democracia, de la cual no escapamos ni México ni Estados Unidos.

Durante la presidencia de Trump se dieron una serie de actos y discursos muy ofensivos hacia México y los mexicanos, y la imposición de un muro antimigrantes. El presidente López Obrador realizó un viaje a Washington un tanto servil, pero logró buena relación personal. Un logro a destacar es que López Obrador logró convencer a Trump de la renovación del TLCAN,

bajo el nuevo concepto de T-MEC, fundamental para nosotros. Se apreció que nuestra palanca fundamental de negociación y de política exterior fue la contención de la oleada de migrantes provenientes de Centroamérica, que significó un gran problema político interno en los procesos electorales. Lo hemos enfrentado con el despliegue de un “muro humano” de la Guardia Nacional. Frente al covid-19 hubo escasa cooperación entre los dos países, solo un apoyo limitado de vacunas.

Cometemos varias “pifias” diplomáticas ante el gobierno de Biden, entre ellas la tardía felicitación luego de confirmarse su triunfo electoral. Se dieron varios intercambios con las visitas de la vicepresidenta Kamala Harris, el canciller Marcelo Ebrard, el secretario de Estado Antony Blinken y una visita insulsa del presidente López Obrador a Washington, que proporcionaron algo de distensión. Sin embargo, el covid-19 y la seria recesión estadounidense provocaron estragos económicos en México: desplome de la actividad económica, mayor desempleo y pobreza, más migración. Las respuestas de nuestro gobierno fueron tibias e ineficaces. Además, hay gran ambivalencia diplomática ante la invasión criminal de Rusia.

Además, se presentó un serio problema ante la detección, por parte de Estados Unidos y Canadá, de violaciones de cuatro elementos del T-MEC, sobre todo en torno a la nueva legislación eléctrica. Ya concluyó el periodo de consultas y sobrevino la “espada de Damocles” del periodo de paneles de arbitraje que, seguramente, perderíamos; de igual forma, nos enfrentamos al conflicto por el cierre de exportaciones de maíz. Fue un grave error el cambiar a todo el equipo de negociación comercial, que expone el carácter improvisado de nuestra administración pública y de nuestra política exterior. Afortunadamente, el presidente Biden mantiene el control del Senado.

El gobierno de Biden nos abre grandes oportunidades con sus tres grandes iniciativas legislativas: impulso a la infraestructura, apoyo a la ciencia y la tecnología y a la producción de microprocesadores, así como un programa de inversiones en energías no renovables, que daría un gran impulso a la región de Norteamérica y, para México, la oportunidad de una reconversión industrial sin precedente en materia industrial y tecnológica. El deterioro de la relación con China ofrece grandes oportunidades de relocalización de empresas y redireccionamiento de comercio hacia México. Parece “un traje a la medida” para nuestro beneficio. Pero no ha habido ningún cambio en nuestras políticas básicas, más bien un retroceso, quizá un primer trazo de una política industrial. Un gran logro es que en



varios meses recientes somos el primer socio comercial de Estados Unidos, que, por cierto, no es mérito del gobierno.

Al concluir los dos primeros siglos de nuestra relación, tenemos como tarea principal reflexionar sobre cómo redefinir y fortalecer su futuro en beneficio de ambos países. Entre los temas fundamentales de esa relación sigue estando como nuestra principal palanca el complejo tema de la migración, que no puede limitarse a la mera contención policiaca. Ahora se agrega el tema del tráfico de fentanilo, problema de seguridad nacional para nuestros vecinos; en contraparte, el flujo de armas, donde ha habido algunos intentos de Biden por controlar su venta. Hay posibilidades de alguna cooperación con Centroamérica que pasa por un momento político y económico muy desafortunado, lo cual afecta nuestra propia estabilidad y la relación con el vecino. Avanzar en el T-MEC requiere de un andamiaje institucional que no tiene. Entre otras cosas, se debe conformar una política industrial regional, crear fondos de compensación financiera, como lo hicieron los europeos para igualar los niveles de desarrollo, así como el mayor uso de una institución que ha permanecido dormida: el Banco de Desarrollo de América del Norte.

Nuestros dos siglos de relaciones económicas se han caracterizado por claroscuros, conflictos y convergencias, cooperación y enemistad, pero con una integración silenciosa entre nuestros pueblos, nuestras regiones fronterizas, de amplio contenido cultural, turístico, gastronómico, y avance en algunos frentes, como el comercio y la inversión. Este periodo exige “reflexión” hacia el futuro, no necesariamente “celebración”. Es un hecho insólito que hay plena coincidencia entre nuestros dos grandes procesos electorales de 2024, incluyendo la determinante elección presidencial, con la amenaza de que compita Trump. La elección puede evidenciar los aspectos más álgidos de la relación. Esperamos pueda darse un debate de políticas, propiciando análisis, diálogos y entendimientos que proyecten, con visión, la relación futura, no “piñatas” electorales para agredir y golpear.

# Estados Unidos y México: 200 años de cercanía y distanciamiento<sup>1</sup>

*Olga Pellicer*

\*

**E**n 2022, se cumplieron 200 años de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y México. No han sido relaciones fáciles para la parte más débil, que es México. Coexistir con el país que, entre otras acciones, nos arrebató más de la mitad del territorio nacional en el siglo XIX, deja recuerdos amargos.

Dada esa experiencia, en la narrativa de la diplomacia mexicana hay referencias frecuentes a la soberanía. Esto, y la insistencia en invocar los principios rectores de la política exterior de México, en particular el de carácter más defensivo que es el de la no intervención, han sido constantes cuando se resienten las presiones, reales o imaginarias, de Estados Unidos.

La relación con el país del norte es la más importante de la política exterior de México. Se trata, sin duda, de la relación que mayor impacto tiene en prácticamente todos los frentes de la vida nacional. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue un paso decisivo para establecer la naturaleza de las relaciones económicas internacionales de México.

El comercio exterior representa actualmente un gran porcentaje del PIB de México; es, pues, muy significativo que 80% de las exportaciones se dirijan a Estados Unidos. Asimismo, la industrialización del norte del país, desde el Bajío hasta la frontera norte, ha ido de la mano con la producción compartida con Estados Unidos. El caso de la industria automotriz es el más ilustrativo. En los últimos tiempos, trasladar a México cadenas de su-

---

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado originalmente en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 22, núm. 4, pp. 56-62, <https://revistafal.com/fal-22-4/>

ministro que hoy se encuentran en China constituye uno de los objetivos que, según la opinión de los expertos, debería perseguirse con mayor rigor y visión de largo plazo.

La economía no es el único ámbito de fuerte vinculación con nuestro vecino del norte. Otro tanto ocurre en el aspecto laboral. Se calcula que en Estados Unidos viven entre 5 y 6 millones de trabajadores mexicanos indocumentados, quienes hacen una contribución esencial a la economía estadounidense en los sectores agrícolas, de la construcción, de manufacturas ligeras y de ayuda doméstica. Además, las remesas enviadas por esos trabajadores son cruciales para el equilibrio de la balanza de pagos, la fortaleza del peso y el bienestar de numerosas familias mexicanas.

Hay temas políticos más delicados que entrelazan a Estados Unidos y México. La violencia que sacude hoy a varios estados mexicanos está ligada a grupos delictivos que, entre otras actividades, satisfacen la demanda de drogas en Estados Unidos. La manera de combatir a esos narcotraficantes está condicionada por la cooperación con Washington.

A pesar de haber programas muy visibles, como la Iniciativa Mérida, la cooperación no ha sido exitosa. No se han reducido el tráfico de drogas ni la violencia que causa, ni tampoco se ha creado un ambiente de confianza entre las agencias de seguridad de los dos países. Por el contrario, las actividades de las agencias encargadas de la seguridad, en particular la Agencia Federal Antidrogas estadounidense, produce malestar en México por la escasa certidumbre respecto de los fines que persiguen y los resultados que obtienen.

La cantidad de vínculos que unen a Estados Unidos y México hace muy difícil manejar la relación por la pluralidad de actores e intereses. No se trata solamente del diálogo entre la Casa Blanca, el Departamento de Estado, el Representante Comercial y sus equivalentes en México. Se trata también de relacionarse con cámaras empresariales, gobernadores de estados fronterizos, miembros del Congreso, organizaciones de mexicanos en Estados Unidos, medios de comunicación, etc. Asimismo, no se pueden perder de vista las actividades de narcotraficantes, traficantes de personas y de armas que operan a los dos lados de la frontera.

Contrariamente a lo que se esperaría, esa relación tan compleja no incluye mecanismos bilaterales importantes para fijar estrategias, precisar objetivos y colaborar para solucionar problemas. Con excepción del acuerdo comercial, originalmente el TLCAN y en la actualidad el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), las relaciones bilaterales se

conducen de una manera casuística, sin un entramado sólido, con fuerza institucional y miradas de corto y largo plazo.

La relación ha sido zigzagueante, y ha pasado por periodos de tensión y relajamiento, reclamos y amistad, miradas cautelosas y búsqueda decidida de mayor integración. Más de 38 millones de mexicanos que viven legalmente en Estados Unidos forman una de las minorías con mayor crecimiento demográfico de los últimos tiempos. Es un fenómeno que entusiasma a quienes ya piensan en la posibilidad de un presidente de origen mexicano. Al mismo tiempo, es un hecho que disgusta profundamente a los partidarios del Estados Unidos blanco, anglosajón y protestante, a quienes atemoriza e irrita la presencia de mexicanos.

En la tercera década del siglo XXI, preguntarse cuál es el ambiente de la relación y qué puede esperarse de ella no tiene una respuesta simple. Lo que ocurra los próximos años depende de muchas circunstancias. Entre otras, de quién tenga el liderazgo político después de 2024; de la manera como evolucione la situación de los países centroamericanos y cómo incida sobre los flujos migratorios que atraviesan el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos; de la creciente polarización interna en Estados Unidos y el grado en que paraliza la búsqueda de entendimientos con México. Finalmente, se debe tomar en cuenta el momento político que atraviesa México y la incertidumbre respecto de la voluntad del ejecutivo de enmarcar o no su narrativa con sentimientos exaltados de patriotismo que conducen a posiciones defensivas frente a Estados Unidos.

### **Acercamientos y conflictos: el papel del ejecutivo**

El papel del jefe del ejecutivo es central para la conducción del diálogo entre Estados Unidos y México. No es lo mismo Donald Trump que Joseph R. Biden, ni Enrique Peña Nieto que Andrés Manuel López Obrador. La posición de Trump hacia México es conocida. El lema de campaña que mayores éxitos cosechó fue la promesa de construir un muro para dividir a los dos países y, más aún, hacer que lo pagara México.

No cabe aquí detenerse en el origen de ese antimexicanismo, su significado y las acciones que desencadenó. Baste señalar que en los años transcurridos desde los inicios de la Segunda Guerra Mundial, nunca se había sentido un ánimo tan agresivo contra nuestro país. Ese ánimo no fue exclusivamente creación de Trump. Diversas circunstancias, entre las que sobresale la crisis económica de 2008, exacerbaron en numerosos sectores de la sociedad estadounidense la xenofobia, el racismo y el rechazo a la

presencia de mexicanos. Trump aprovechó esos sentimientos para ganar votos y llegar a la presidencia.

Las relaciones con México entre enero de 2017 y junio de 2018 estuvieron dominadas por los problemas que Trump colocó sobre la mesa. El más inquietante, desde el punto de vista económico, fue su intención de anular el TLCAN, acuerdo al que calificó como “el más dañino para los intereses de Estados Unidos que jamás se haya firmado”.

El acercamiento personal al yerno de Trump, tarea que llevó a cabo el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Videgaray, la puesta en marcha de un cabildeo muy intenso con los defensores del Tratado dentro de Estados Unidos y la creación de un grupo negociador con mucha experiencia, encabezado por el Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo, que trabajó intensamente con sus colegas estadounidenses para lograr una versión revisada del acuerdo, sirvieron para rescatar el T-MEC.

Los puntos novedosos del nuevo acuerdo eran la eliminación del término “libre comercio”, la incorporación de disposiciones en materia laboral que resultaban satisfactorias para los sindicatos en Estados Unidos, la introducción de un párrafo relativo a las soberanía sobre los recursos naturales (introducido por el representante del recién electo Presidente de México, que se unió a la negociación en agosto de 2018) y la actualización de ciertas cláusulas sobre temas que no eran relevantes en la década de 1990, pero sí en 2017. El T-MEC fue aprobado unos días antes del fin del gobierno de Peña Nieto y se firmó en Buenos Aires, donde se celebraba una reunión del G-20.

Hasta entonces, Trump evitó un encuentro personal con el Presidente mexicano. El enorme triunfo electoral de López Obrador en julio de 2018 cambió el panorama. A pocas horas de haber sido declarado Presidente electo tuvo lugar la primera conversación telefónica, solicitada por Trump. Según información proporcionada a la prensa, la conversación fue muy positiva en términos del ánimo cordial y respetuoso que mantuvieron ambos mandatarios.

Pocas semanas después, una delegación de muy alto nivel encabezada por el Secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo, visitó México. Fue muy importante el encuentro de la delegación visitante con López Obrador, durante la cual se subrayaron las dimensiones de su triunfo electoral y su legitimidad como interlocutor con el gobierno de Estados Unidos, a pesar de que, formalmente, el gobierno de Peña Nieto seguía en funciones.

Durante ese encuentro, López Obrador entregó un documento dirigido a Trump que, según información a la prensa, se refería a comercio, desarrollo, migración y seguridad. En el tema de migración, se citó la necesidad de cooperar con el desarrollo de Centroamérica como elemento fundamental para enfrentar los problemas de seguridad en México.

En los meses que siguieron, López Obrador señaló constantemente como objetivo prioritario de su gestión el buen entendimiento con Trump. Fue sorprendente que en mítines celebrados en pequeños poblados se preguntara a los asistentes sobre la conveniencia de llevarse bien con Estados Unidos, algo que pocas veces o nunca había formado parte de la movilización política encabezada por un presidente mexicano.

La respuesta inducida era un entusiasta “sí”. Expresión del empeño en mantener dicho entendimiento fue la visita de López Obrador a Washington en junio de 2020, ya en periodo electoral en Estados Unidos, lo cual permitió que Trump la utilizara para cortejar el voto latino. Se trató de la primera salida del Presidente mexicano al exterior y se logró una muy buena imagen de amistad entre los presidentes de dos países vecinos.

Sin embargo, más allá de la imagen, la realidad era muy perturbadora. Ciertamente que Trump se refería con frecuencia a “su buen amigo López Obrador”, pero los problemas pendientes no se resolvieron sino que, por el contrario, se agudizaron.

Los llamados a construir el muro nunca pararon, la animadversión hacia los migrantes procedentes de la frontera sur subió de tono. Al mismo tiempo, no se cumplieron las promesas iniciales de Trump de contribuir al desarrollo de Centroamérica para detener la migración. Imposible olvidar la amenaza de imponer aranceles a las exportaciones mexicanas (una falta a los compromisos establecidos en el acuerdo más importante de Norteamérica), si México no se esforzaba más por frenar el paso de migrantes centroamericanos.

La intervención de la Guardia Nacional mexicana para detener a los migrantes desde mediados de 2019, en respuesta a las fuertes presiones de Washington para que México se convirtiera en un “tercer país seguro”, empaña la imagen de buen entendimiento entre los vecinos.

El triunfo del demócrata Biden en las elecciones de noviembre de 2020 impuso una difícil transición a la presidencia mexicana. López Obrador mantuvo su simpatía hacia el candidato perdedor y se resistió a enviar, como lo hicieron centenares de jefes de Estado y de gobierno, una carta de felicitación a Biden. Cuando al fin lo hizo, el texto estaba redactado en un estilo defensivo y poco cordial. Los problemas no pasaron inadvertidos

para los medios de comunicación estadounidenses, que se refirieron en diversos artículos al momento difícil que atravesaba la relación entre los dos países.

Sin embargo, el mal momento se superó rápidamente. Los largos años de experiencia de Biden lo llevaron a enlazar una llamada telefónica en la que las buenas formas diplomáticas se impusieron. Sus expresiones a favor de llevar “una relación sólida con México fundada en el respeto por el Estado de derecho y para avanzar valores comunes” fueron muy correctas. Fue el punto de partida para realizar encuentros con funcionarios mexicanos de diversos niveles para afirmar la cordialidad y avanzar en la solución de los problemas comunes de los dos países.

Desafortunadamente, el avance ha sido muy limitado. Durante el último quinquenio se ha hecho evidente la brecha entre unos vínculos cada vez más estrechos y la dificultad de manejarlos sin que surjan conflictos. El panorama es de incertidumbre y callada animosidad, lo que anticipa tensiones y crisis recurrentes, todo ello en medio de problemas internacionales de alto riesgo, tanto de carácter político como económico.

La posibilidad de una recesión mundial, la disputa entre China y Estados Unidos por la hegemonía mundial o la guerra de Ucrania son telón de fondo del frágil equilibrio que caracteriza en la actualidad a las relaciones entre Estados Unidos y México. Entre los numerosos problemas, dos merecen una consideración más detallada: la migración y las acusaciones de violación a los términos del T-MEC en materia de energía.

## **La migración al centro**

El fenómeno de la migración que llega a Estados Unidos procedente de México es muy inquietante por las pocas perspectivas que hay de mitigar sus aspectos conflictivos. Tres condiciones dificultan los avances en ese ámbito: la idea prevaleciente en Estados Unidos de que la migración por su frontera sur es un problema de seguridad nacional; el grado en que el tema del control de la frontera desempeñará un papel importante en las próximas elecciones, tanto las intermedias como las presidenciales, y la aparición de nuevos integrantes en los movimientos migratorios que agravan el problema y hacen evidente la incapacidad de las burocracias de ambos lados de la frontera para hacerle frente.

La narrativa de Trump en contra de los migrantes ha tenido efectos perversos por el grado en que ha impregnado la imaginación de amplios sectores de la sociedad estadounidense, independientemente del partido

al que pertenecen. Las afirmaciones claramente falsas según las cuales los migrantes cometen delitos, se aprovechan de las ayudas sociales y provocan inseguridad en zonas residenciales, son contrarias a los valores que sostienen los defensores de “Estados Unidos primero”. Las encuestas muestran que el tema del control de la frontera sur de la “invasión” procedente de México se tomará en cuenta al decidir el voto a favor de autoridades estatales y federales en las elecciones que se aproximan.

La llegada de Biden a la presidencia permitió albergar la esperanza de que hubiera un cambio en la política migratoria. En efecto, hubo un cambio de narrativa y propuestas para corregir algunos de los aspectos más condenables de la política de Trump, como la separación de los niños de sus padres que, hasta la actualidad, sigue sin resolverse plenamente. Las medidas de separación fueron tales que ha sido imposible localizar a todos los niños, pues muchos, sin un seguimiento suficientemente riguroso, fueron enviados a regiones lejanas.

La nueva actitud presidencial es encomiable, pero está lejos de mejorar el problema migratorio. Las facultades otorgadas a la vicepresidenta Kamala Harris para ocuparse de la migración procedente del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) se han quedado en generalidades, como reiterar que el propósito es “combatir de raíz la migración”. Esta declaración no está acompañada de medidas específicas para determinar qué papel desempeñará México y con qué ayuda financiera contaría. Aún más grave, no se han determinado cuáles son las autoridades y las agrupaciones políticas en los países centroamericanos que tienen la credibilidad, la honestidad y las capacidades para combatir de raíz la migración.

Con excepción de Honduras, se trata de grupos dirigentes altamente corruptos, desacreditados y, en gran medida, culpables de la pobreza y la violencia en esos países. Si a los problemas anteriores aunamos que la sociedad estadounidense no ve con buenos ojos ninguna decisión que parezca favorecer la llegada de migrantes, el ambiente está dado para paralizar un verdadero cambio a favor de una política migratoria más racional, más humana y más eficiente. Mientras tanto, las modificaciones que se producen en la composición del flujo migratorio complican el problema. A los centroamericanos se les han unido ahora haitianos, venezolanos, cubanos, y, más recientemente, ucranianos. Los problemas que cada grupo presenta son diversos, y los medios de comunicación los retratan más conflictivos de lo que realmente son.



En efecto, ninguno de esos grupos representa por su número un problema serio. Sin embargo, contribuyen a que persista la afirmación de que la entrada a Estados Unidos desde el territorio mexicano es uno de los motivos de desavenencias más serias y difíciles de enfrentar entre los dos países.

## **El T-MEC en peligro**

En el verano de 2022 se inició el periodo de 75 días previsto en el T-MEC para dilucidar las diferencias de opinión existentes entre los gobiernos de Estados Unidos y México respecto de las medidas a favor de las empresas estatales Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX), las cuales perjudican a las empresas extranjeras que trabajan en la generación de energía en México. El gobierno de Canadá se ha sumado a las demandas y ha dejado a México aislado como socio económico de Norteamérica.

Según palabras del consejo editorial de *The Washington Post*, publicadas el 1 de agosto de 2022, Estados Unidos no tiene otra opción que oponerse vivamente a las medidas adoptadas por México. Se trata, desde su punto de vista, de un problema en el que se mezclan las cuestiones del calentamiento de la atmósfera y el medio ambiente (las cuales ocupan un lugar central en el gobierno de Biden) con los principios de libertad del comercio internacional, firmemente consagradas en el T-MEC.

López Obrador no lo entiende así. Desde su punto de vista, el asunto tiene que ver con la soberanía de México sobre sus recursos naturales y la libertad, reconocida en el capítulo 8 del T-MEC, para llevar adelante los cambios constitucionales que desee en materia de energía. Con esos ánimos, ha puesto en pie una narrativa nacionalista y patriótica que, aderezada con sorna y algo de burla, ha subido su popularidad entre sus seguidores (una encuesta revela que 59% de la población está a favor de un enfoque que privilegie la soberanía). En contraparte, ha provocado malestar en círculos políticos estadounidenses de ambos partidos. El asunto ha puesto a la relación entre Estados Unidos y México en uno de sus momentos más delicados.

El objetivo más deseable es alcanzar un acuerdo durante las consultas para evitar que, según las disposiciones del Tratado, se llegue a un panel de solución de controversias. Según los expertos, lo más probable es que el panel tome decisiones muy costosas para México.

Además, si se pusiera en marcha el panel, podría demorar mucho. Se entraría en un periodo de tensiones e incertidumbre perjudicial para la

relación bilateral en meses políticamente complicados, por acercarse las elecciones presidenciales de 2024 en los dos países.

Al revisar las demandas presentadas para hacer consultas se advierte que son muy diversas. La mayoría son muy técnicas y dejan margen para arreglos que satisfagan a las empresas extranjeras y serían positivas para el buen funcionamiento de la CFE o de PEMEX. Sin embargo, tales arreglos representan la admisión tácita de que hay espacio para las empresas privadas extranjeras, lo cual toca un punto muy sensible para el pensamiento de López Obrador que, en su larga carrera política, ha asociado la soberanía con el dominio absoluto de las empresas estatales sobre las actividades en materia de energía.

Es difícil hacer predicciones sobre cómo se encontrará el equilibrio entre la defensa de posiciones muy básicas del pensamiento de López Obrador y la necesidad de cumplir con las disposiciones que forman parte del acuerdo económico de mayor importancia para México. Más que nunca se resiente en estos momentos la ausencia de expertos en pensamiento estratégico que señalen los caminos para un acuerdo binacional que satisfaga los intereses y los puntos de vista de los dos países.

Dejar el asunto a la inercia discursiva de López Obrador o a la defensa de intereses empresariales que se mueven fuera del contexto político en que operan, no augura tiempos promisorios para una relación con tanto valor geopolítico. Sin perder de vista la enorme asimetría entre Estados Unidos y México, son vecinos que se necesitan mutuamente. Admitirlo es el gran reto que acompaña sus 200 años de relaciones diplomáticas.



## Dos siglos de convivencia cultural

*Héctor Cárdenas*

\*

Los últimos 200 años de relaciones con Estados Unidos se han caracterizado, como suele ocurrir entre países vecinos, por agravios, desencuentros, alianzas, cooperación y, en nuestro caso, por una beneficiosa interdependencia. En los primeros años de nuestra relación, nos vimos agraviados por una guerra desigual. Sin embargo, 2 décadas más tarde, fuimos aliados contra la invasión francesa, como ocurrió en la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos ha logrado en estos 2 siglos convertirse en una superpotencia con intereses y responsabilidades internacionales. México apenas ha devenido en un país de desarrollo intermedio. No es este el espacio para identificar las causas de ese contraste, sin embargo, no puede soslayarse que, mientras Estados Unidos adoptó un proyecto de nación sustentado en la democracia y el esfuerzo, México sigue anclado en el pasado, sin haber logrado liberarse del autoritarismo, la corrupción y la ausencia de un Estado de derecho.

En nuestra relación hay factores emocionales que se expresan en un acendrado antiestadounidismo, elemento de una supuesta identidad nacional construida sobre los mitos del pasado: “tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos”. Paradójicamente, frente a esta aberración, se advierten los sentimientos de admiración y el propósito de aspirar a ser como ellos. No en vano nuestros sistemas políticos y el nombre del país se inspiraron en los de esa nación.

Frente a las desavenencias y los desencuentros, en el ámbito cultural hemos tenido una relación espontánea o inducida, pero siempre fructífera, que se caracteriza más por la cooperación que por la competencia. Un aspecto invaluable de ese encuentro es la retroalimentación cultural entre los dos países. A partir del siglo XX, cuando Estados Unidos se erigió como

la primera potencia mundial, su cultura ha tenido una difusión mundial de la que México no ha sido la excepción. La proximidad geográfica y el intenso intercambio de personas, bienes y servicios son los factores determinantes para que ambos países influyan recíprocamente en sus respectivas formas de vida. La presencia de la cultura estadounidense en nuestro país se advierte en la moda, la cinematografía, la literatura y la música, sin que por ello nuestras tradiciones se hayan visto transformadas o disminuidas.

### **La penetración cultural mexicana**

Por su parte, México ha logrado una penetración cultural sustantiva en la sociedad estadounidense, sobre todo en los estados con mayor número de residentes mexicanos. En efecto, la diáspora mexicana, distribuida en diversos espacios de la geografía estadounidense, además del intenso e incesante flujo migratorio, ha propiciado la difusión de nuestra cultura, a la par de la participación del gobierno y de la iniciativa privada. Sería temerario intentar hacer una radiografía completa de nuestra relación cultural con Estados Unidos, por lo que abordaré someramente algunas áreas en las que el idioma, las artes y la música mexicanas han contribuido al desarrollo de esta vinculación.

La difusión del español, la literatura, el cine y la adopción de innumerables vocablos castellanos en el lenguaje cotidiano inglés ha auspiciado el fortalecimiento de la relación cultural entre ambos países, fomentando el interés por conocer a fondo los orígenes y el desarrollo de las expresiones culturales de México a través de los siglos. Estados Unidos es ahora un país bilingüe, en cierta medida, porque las comunidades mexicanas no han abandonado el uso de su lengua natal. Es tal la importancia del español en el país que hay publicaciones, estaciones de radio y cadenas de televisión en castellano, principalmente en los estados de Texas, California, Arizona y Florida. La fusión del español y el inglés dio lugar a un lenguaje híbrido que se denomina *spanGLISH*, adoptado por unos personajes que no se identificaban totalmente con las costumbres y la moda estadounidenses: los pachucos. Paradójicamente, quienes trajeron a México su cómica jerga y manierismos fueron los populares cómicos mexicanos de la década de 1950.

Desde el siglo XIX, se despertó el interés estadounidense en la cultura prehispánica, sustento, en parte, de nuestra identidad nacional. La contribución de los científicos estadounidenses representó un avance en los descubrimientos de los sitios arqueológicos de nuestro país. Uno de los más célebres arqueólogos estadounidense, Edward Thompson, Cónsul de

Estados Unidos en Yucatán, a finales del siglo XIX y principios del XX, saqueó durante 30 años 30 000 piezas de Chichen Itzá que fueron vendidas o donadas a Estados Unidos. Algunas forman parte de los acervos de los principales museos de ese país y de colecciones privadas, aunque un buen número de ellas fueron repatriadas gracias a la intervención de nuestro gobierno. Su pasión por los mayas y sus vestigios indujo a Thompson a adquirir una hacienda donde se encuentra el Cenote Sagrado de Chichen Itzá, por 300 pesos. Cabe destacar que el pillaje tuvo lugar cuando la identidad mexicana estaba todavía en formación y la defensa del patrimonio nacional aún no se contemplaba.

En las últimas décadas las exposiciones temporales de arte prehispánico proveniente de los museos estadounidenses y mexicanos han despertado la admiración y el interés en nuestro país. Algunas han sido dedicadas a una cultura en particular (azteca, maya, etc.), mientras que otras han tenido como objeto difundir la diversidad de la cultura mexicana de todos los tiempos. Un ejemplo de ese logro fue la memorable exposición “30 siglos de esplendor”, exhibida en varias ciudades de Estados Unidos en el siglo XX.

Un aspecto relevante de las relaciones culturales entre México y nuestro vecino del norte ha sido la difusión de las artes plásticas mexicanas, sobre todo del muralismo mexicano, que floreció durante el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial. Los murales de Diego Rivera en Estados Unidos, obras maestras del realismo socialista, fueron aclamados por la crítica, aunque en ocasiones fueron repudiados por su mensaje político, como ocurrió con la destrucción del mural de Rivera en el Centro Rockefeller, en Nueva York. Sin embargo, gran parte de la obra del genial pintor permanece en San Francisco y Detroit, y sigue despertando un vivo interés en la producción pictórica mexicana. Las obras de Rivera, como las de otros artistas mexicanos, forman parte de las colecciones permanentes de los museos más importantes de Estados Unidos, exhibidas en espacios exclusivos. Entre las numerosas exposiciones, individuales y colectivas, dedicadas a la plástica mexicana destacan “Diego Rivera in America”, en el Museo de Arte Moderno de San Francisco, que contempla todo el proceso creativo de los murales que pintó en ese país, y “Los Mayas”, exhibida en el Museo Metropolitano de Nueva York.

En la década de 1960, surgió entre las comunidades chicanas, de manera espontánea, el movimiento que conocemos como “Fridomanía”, que en un principio se inspiró en el aspecto físico de Frida Kahlo como reflejo folclórico de la mexicanidad, mientras que el interés en la producción

de la pintora surgió años más tarde, habiendo convertido a la artista en un icono de presencia internacional.

Cabe destacar que el movimiento chicano surgió como una propuesta pacífica entre ciudadanos estadounidenses de ascendencia mexicana, que promovía el apoderamiento étnico con el fin de combatir la discriminación racial de la que era objeto la comunidad mexicana. Algunos de sus principales instrumentos para lograr sus objetivos fueron el activismo político y el orgullo cultural, componentes del universo chicano, mediante los cuales promovieron el desarrollo de las artes visuales, la música, la literatura, el baile, el teatro, el cine y la gastronomía. Este fenómeno ha tenido especial repercusión en los estados con mayor densidad de población mexicana o de origen mexicano, donde el arte chicano y sus expresiones más particulares han propiciado el acercamiento de dos países diferentes en su concepción idiosincrática y religiosa, creando una simbiosis cultural.

### **El entretenimiento: propaganda e identidad**

En Estados Unidos, al finalizar de la Segunda Guerra Mundial, el cine y la televisión tuvieron un auge sin precedentes. Las películas estadounidenses eran distribuidas en el mundo entero y utilizadas como instrumento propagandístico para exaltar las bondades de la vida en Estados Unidos, de su devoción a la democracia, el reconocimiento de las oportunidades que brindaba el país a todo aquel que se esforzaba por obtener una vida mejor, lo que conocemos como el “American way of life” y el “American dream”. Podría decirse que, con el ímpetu que Estados Unidos le dio a la cinematografía, llegó a crearse una cultura del séptimo arte que floreció a nivel mundial.

El cine estadounidense fue decisivo para la conformación de la cultura cinematográfica de nuestro país, sobre todo durante las décadas 1940 y 1950, cuando Hollywood produjo películas memorables con las grandes estrellas del momento: Hedy Lamarr, Barbara Stanwyck, Bette Davis, Lana Turner, Joan Crawford y muchas otras divas y galanes. Los actores más populares eran Humphrey Bogart, Clark Gable, Robert Taylor, Henry Fonda, Charles Laughton, Jimmy Stewart, y una nueva generación de artistas como Marlon Brando, James Dean y Montgomery Clift.

Algunas estrellas del cine mexicano tuvieron un papel destacado en los albores de la producción hollywoodense: Dolores del Río, Lupe Vélez, Ramón Novarro, Katy Jurado y, en la actualidad, actores como Gael García Bernal, Diego Luna, Salma Hayek, Eugenio Derbez, y los cineastas Guillermo Arriaga, Alejandro González Iñárritu, Alfonso Cuarón y Guillermo del

Toro son reconocidos por su destacada aportación a la industria cinematográfica estadounidense.

En cuanto a la producción de películas, los estudios estadounidenses se han beneficiado de las condiciones laborales y financieras de nuestro país. Recordemos que las filmaciones de una gran cantidad de películas del género vaquero se llevaban a cabo en “locaciones” de los estados de Durango y Sonora.

Por otra parte, los más importantes estudios filmicos y las plataformas televisivas se han asociado con empresas mexicanas para la producción de películas y series. El cine mexicano, sobre todo en su época de oro, tuvo una amplísima penetración en las comunidades latinas en Estados Unidos. Era el momento estelar de grandes directores, actores y fotógrafos, como Jorge Negrete, Pedro Infante, Sara García y los hermanos Soler. Las películas de charros y de bandidos, que imitaban a las producciones de Hollywood, eran las favoritas de las comunidades mexicanas, aun aquellas cintas de Juan Orol que provocaban un humor involuntario.

Además de divertir, nuestro cine tenía como objetivo reafirmar la identidad nacional mediante un nacionalismo charro que los gobiernos emanados de la Revolución mexicana adoptaron como instrumento de propaganda, como lo habían hecho en su momento las dictaduras soviética y nazi. Debido al ejercicio de esta política nacionalista, las películas llevaban siempre un mensaje social, velado o descaradamente abierto, de la temática revolucionaria: el rescate de los valores indígenas, la denuncia de la desigualdad social, denunciar el contraste existente entre las clases privilegiadas y los sectores humildes del país, como si esto no fuera patente en la realidad. Filmes como *Pepe el Toro*, *Ustedes los ricos* y *Nosotros los pobres* ilustran de manera meridiana ese objetivo. Los ricos eran siempre los malos y los pobres los buenos en los guiones de las películas que arrancaban torrentes de lágrimas al espectador, pero que contribuían a la polarización social que se siguió fomentando con las telenovelas.

Junto a esas producciones destacaban aquellas que se basaban en los dramas urbanos, en la vida infeliz de las cabareteras, las prostitutas, los luchadores, las mujeres abandonadas y las familias oprimidas, así como las películas románticas de las hermosas actrices mexicanas: María Félix, Dolores del Río, Marga López, María Elena Marqués y Elsa Aguirre. Debemos aceptar que el cine mexicano permitió que México se reconociera a sí mismo en toda su complejidad social y cultural, aportando una imagen de nuestra realidad e idiosincrasia. La gente del campo, las instituciones y las autoridades que entonces regulaban la actividad agraria; el énfasis en el



desarrollo de la industria; los distintos acentos y formas de ser regionales, así como sus respectivas expresiones culturales, se convirtieron en la materia prima de muchas de nuestras películas, no sin que estas dejaran de crear, al mismo tiempo, innumerables prototipos. Comoquiera, esas imágenes cinematográficas traspasaron nuestras fronteras y contribuyeron a la idea que se tiene de México en el mundo.

## **Las expresiones musicales**

Si bien las artes plásticas han sido objeto de una importante relación, en el ámbito musical ha sido más intensa, particularmente en el género popular. Es un hecho innegable que la difusión sin precedentes de la cultura estadounidense no se limita a la cinematografía. También se manifiesta en la música, la literatura y la moda. La influencia de la música de Estados Unidos, a partir de la década de 1920, gracias a la popularidad del jazz, hizo que la producción musical anglosajona se impusiera a nivel mundial, aun en aquellos países ideológicamente opuestos a la cultura estadounidense, como la Alemania nazi y la Unión Soviética. Fue así como antes, durante y después de la Segunda Guerra Mundial se hicieron famosos en el mundo entero los nuevos ritmos: el charleston, el foxtrot, el boogi-woogi, el soul y el twist, aportaciones —algunas de ellas— de la cultura afroestadounidense, que marcaron una era de innovación en el mundo musical.

Como era de esperarse, México y Latinoamérica no tardaron en producir sus propias novedades musicales, e introdujeron ritmos como el mambo, el chachachá la rumba y la conga, que alegraban a la juventud de aquellos tiempos. Y de pronto apareció el rock and roll con Elvis Presley, su principal exponente, al igual que otras manifestaciones de música moderna.

El impacto de la expresión musical estadounidense en México ha sido apabullante. Sin embargo, la música mexicana prevalece y ha traspasado las fronteras, convirtiéndose en la expresión musical de las comunidades mexicanas que se identifican con el folclore, las costumbres y el romanticismo de su país de origen. Surgieron, en algunos estados, bandas de mariachis y tríos, exponentes de la música popular mexicana, y los principales exponentes de la música popular mexicana tuvieron una gran acogida en los escenarios de Estados Unidos.

Por lo que toca a la música culta, la relación con nuestro vecino se advierte, sobre todo, en los foros operísticos, donde ha destacado una pléyade de célebres cantantes mexicanos: Rolando Villazón, Ramón Vargas, Javier Camarena, Belén Amparán, Oralia Domínguez y muchos otros.

## **La promoción cultural**

Si bien es cierto que las relaciones culturales son, en gran medida, producto de la participación espontánea y directa entre las sociedades de ambos pueblos, no ha de soslayarse el importante papel que han desempeñado en esa tarea las instituciones gubernamentales en la promoción cultural. En este contexto, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la de Cultura han desarrollado una labor muy encomiable a través de nuestras representaciones diplomáticas y consulares, así como de los museos, las universidades y los institutos de cultura ubicados en varias ciudades de Estados Unidos.



## **Capítulo II**

### **Elementos singulares de la relación entre México y Estados Unidos**



# La presencia de los mexicanos en Estados Unidos: 200 años de incomprensión

*Carlos Heredia Zubieta*

\*

Cumplir 2 siglos de relaciones bilaterales con Estados Unidos obliga a ir más allá de los temas de coyuntura, por críticos que sean. En las cartas que intercambiaron en la fecha precisa del bicentenario, 12 de diciembre de 2022, los presidentes Joseph R. Biden y Andrés Manuel López Obrador mencionan la festividad de la Virgen de Guadalupe como un entrañable vínculo cultural para los mexicanos de aquí y de allá, y para las comunidades mexicoestadounidenses. Sin embargo, más allá de las evocaciones culturales esporádicas, la más preocupante asignatura pendiente para México en la relación binacional radica en la gran ignorancia, la incomprensión, el desdén y la prolongada indiferencia en sus vínculos con los mexicanos y mexicoestadounidenses en Estados Unidos.

Tenemos cincuenta consulados en Estados Unidos para atender a las comunidades; es la red consular más grande de un país en otro en todo el mundo, señalan los funcionarios de la Cancillería mexicana. Esa afirmación es verdadera, pero queda muy lejos de representar una estrategia integral prioritaria. Un dato revelador es que, en los primeros 4 años de gobierno del presidente López Obrador, ha viajado cuatro veces a Estados Unidos, pero no se ha reunido con la población mexicana ni una sola vez.

Sin embargo, el alejamiento es todavía más evidente en el caso de la población de origen mexicano en Estados Unidos. Salvo muy contadas y honrosas excepciones<sup>1</sup>, en México no se estudia de manera sistemática

---

<sup>1</sup> Tal es el caso del Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras en el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Colegio de la Frontera Norte, el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El Colegio de México, y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Se trata más bien de esfuerzos individuales de investigadores en lo personal, y no tanto de una estrategia deliberada. Tampoco hay dentro del gobierno de México un estudio sistemático de las comunidades mexicoestadounidenses.

la historia de los mexicoestadounidenses, ni su cultura, ni la evolución de su participación en la economía y en la política de Estados Unidos. Para complicar aún más las cosas, en la historia de la relación bilateral, sucesivos gobiernos mexicanos, incluido el actual, han visto a las comunidades mexicoestadounidenses y mexicanas como correas de transmisión de intereses de los mexicanos en México, más que como ciudadanos estadounidenses por su propio derecho.

En este ensayo me propongo poner en claro los términos de esta asignatura pendiente. En un primer apartado, definir de quiénes estamos hablando, cuántos son y dónde están los mexicanos y los mexicoestadounidenses en Estados Unidos. En la segunda sección, abordo la disparidad entre el peso demográfico de las comunidades latinas o hispanas en Estados Unidos con su capacidad de incidencia electoral. Finalmente, en el tercer segmento, planteo algunas recomendaciones de política pública.

## Mexicanos y mexicoestadounidenses: ¿de quién estamos hablando?

Cuadro 1: Mexicanos, mexicoestadounidenses y latinos en Estados Unidos		
Concepto	Datos	Fuente
Número de estadounidenses que son hispanos o latinos, 2020	62.1 millones (19%)	(a)
Porcentaje de latinos de origen mexicano, 2020	61.5%	(a)
Número de estadounidenses de origen mexicano	38 millones	(a)
Población mexicana en Estados Unidos, nacidos en México, 2021	11.75 millones	(a)
Inmigrantes mexicanos como porcentaje del total de inmigrantes en Estados Unidos	24% del total	(c)
Mexicanos como porcentaje de la población no autorizada en Estados Unidos	51% del total	(c)
Porcentaje de la diáspora Mexicana que vive en Estados Unidos	97% del total	(c)
Estado con la mayor población latina o hispana	California (39%)	(a)
Estado con el mayor porcentaje de población latina	Nuevo México (48%)	(a)
Porcentaje de latinos que son trabajadores agrícolas en Estados Unidos	51%	(b)
Latinos como porcentaje de fuerza de trabajo total de Estados Unidos	19%	(b)
Remesas enviadas a México desde Estados Unidos, 2021	51 500 millones de dólares	(b)
Contribución de los latinos al PIB de Estados Unidos	2.7 billones de dólares	(b)
Volumen del PIB de México, 2021	1.17 billones de dólares	(b)

Fuentes: Oficina del Censo de Estados Unidos.

(a) <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/RHI725221>

(b) <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/anuario-de-migracion-y-remesas-mexico-2021/>

(c) <https://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states-2019>

En 2021 vivían en Estados Unidos 11.75 millones de mexicanos. Adicionalmente, hay alrededor de 26 millones de personas mexicoestadounidenses, que no nacieron en México, pero son descendientes de padre o madre de origen mexicano. Ello nos da una comunidad de alrededor de 38 millones de personas.

En México no se conoce ni se estudia a las comunidades mexicoestadounidenses en Estados Unidos. David Maciel, autor de *Los mexicanos de afuera: historia del pueblo chicano*, señala al respecto: “Me ha preocupado mucho la falta de cobertura y análisis sobre la población mexicana en Estados Unidos. Así es que asumí el reto de redactar este libro pionero que es una narrativa histórica desde la Colonia hasta el inicio del gobierno de Biden”.

El desafío de las comunidades mexicoestadounidenses también se da en Estados Unidos. Durante siglos han luchado por ser considerados miembros plenos de la sociedad estadounidense. Así lo refleja el extraordinario documental de la cadena Public Broadcasting Service (PBS), cuyo primer capítulo se denomina, precisamente, “Extranjeros en nuestro propio país” (*Foreigners in our own land*). Los propios mexicoestadounidenses se preguntan cuál es nuestra historia, cuál es nuestro pasado y en qué está fundado nuestro reclamo de ser considerados ciudadanos estadounidenses a plenitud.

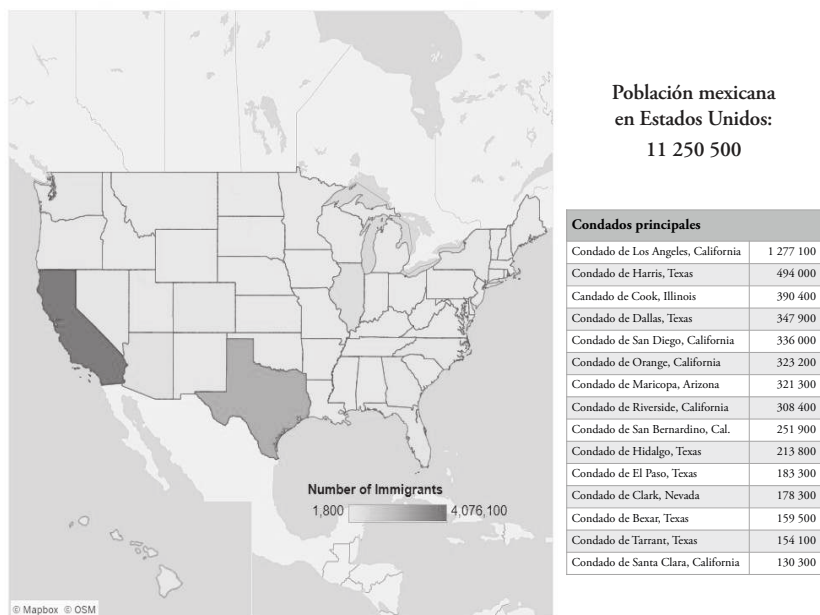
Rank	Estado	Población nacida en México	Porcentaje
1.	California	3 951 224	35.12%
2.	Texas	2 453 126	21.80%
3.	Illinois	601 682	5.34%
4.	Arizona	516 618	4.59%
5.	Florida	261 614	2.32%
6.	Washington	257 275	2.29%
7.	Georgia	231 850	2.06%
8.	Nevada	224 981	2.0%
9.	Carolina del Norte	219 337	1.95%
10.	Colorado	209 408	1.86%
Top ten		8 927 115	79.34%
Los otros 40 estados		2 323 385	20.66%
Total de nacidos en México residiendo en Estados Unidos		11 200 000	100.00%

Fuente: Ibid.

La construcción de la identidad mexicoestadounidense y de los mexicanos en Estados Unidos reviste muchas consecuencias políticas, tanto hacia adentro como hacia afuera de las propias comunidades. En *Pioneer of Mexican-American Civil Rights: Alonso S. Perales*, un libro que está llamado a convertirse en una referencia indispensable para estos temas, la historiadora Cynthia Orozco aborda la cuestión desde adentro.



Mapa 1: Población mexicana en Estados Unidos, por estado y por condado, 2019



Fuente: Migration Policy Institute, tablas de la Oficina del Censo, American Community Survey.

<https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/us-immigrant-population-state-and-county>

En la década de 1920, el significado de “mexicano” empezó a tener un sentido racializado. La “racialización”, a decir de Orozco, se entiende como “la extensión de un significado racial a una relación, práctica social o grupo que previamente no se había clasificado como tal”. En la medida en que “raza mexicana” y “mexicanos” se definen de manera racializada, surge un nuevo paradigma: “el problema mexicano”, una construcción que los ubica como inmigrantes aun si tenían su raíz en territorio estadounidense.

En la década 1960 se inició el uso del término “mexicoamericano” y “mexicanoamericano” para describir a los ciudadanos estadounidenses de origen mexicano. En 2017, la mayor organización mexicanoestadounidense, el Consejo Nacional de La Raza, decidió cambiar su nombre por el de UnidosUS, denominación que pensaron podía ser más actualizada e incluyente. En el cuadro 3 se presentan las principales organizaciones latinas en Estados Unidos.

**Cuadro 3: Algunas organizaciones latinas/hispanas en Estados Unidos**

 <p>Oficina Nacional: 1126 16th St NW #600 Washington DC 20036 Presidenta y Directora General: Janet Murguía <a href="https://unidosus.org/">https://unidosus.org/</a></p>	<p>UnidosUS es una organización sin fines de lucro, no partidista, que lucha por los derechos civiles de los hispanos. Desde su fundación, en 1968, ha contribuido a alzar la voz de los latinos en Estados Unidos para defenderlos y resolver las preocupaciones de la comunidad.</p>
 <p>Oficina Nacional: Washington DC <a href="https://unitedwedream.org/">https://unitedwedream.org/</a></p>	<p>Fue fundada por César Vargas, estudiante de Derecho en la City University of New York. Junto con DreamActivists y Dream Action Coalition son las mayores organizaciones de jóvenes <i>dreamers</i>, cuyo nombre viene de la Development, Relief, and Education for Minors Act (Dream Act), introducida en el Senado en 2001. El presidente Barack Obama lanzó el Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA), que aún no ha sido aprobado a nivel federal.</p>
 <p><a href="https://lulac.org/">https://lulac.org/</a></p>	<p>La Liga de Ciudadanos Estadounidenses Unidos de Origen Latino (LULAC) se presenta como la más grande y más antigua organización hispana en Estados Unidos. Históricamente, LULAC se ha enfocado principalmente en educación, derechos civiles, salud y empleo para los hispanos.</p> <p>Presidente nacional: Domingo García 1133 19th Street, NW, Suite 1000 Washington, DC, 20036</p>
 <p>Thomas A. Sáenz, Presidente y Abogado General. Sede nacional: Los Ángeles, CA. <a href="https://www.maldef.org/">https://www.maldef.org/</a></p>	<p>MALDEF, el Fondo Mexicano-Americano para la Defensa Legal y la Educación, es la organización líder de derechos civiles en el ámbito legal. Su compromiso es proteger y defender los derechos de todos los latinos que viven en Estados Unidos y los derechos constitucionales de los estadounidenses.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de los sitios de internet de cada organización.

Los mexicoestadounidenses no son plenamente estadounidenses ni tampoco mexicanos por entero. Su identidad híbrida no corresponde con estas dos definiciones formales, sino que son una nueva construcción social, que guarda elementos de ambas. De hecho, su identidad no cabe en el estrecho marco edificado en torno a los valores asociados a los primeros

británicos (blancos, anglosajones y protestantes) que se establecieron en Jamestown, en lo que hoy es el estado de Virginia. Lo que es más, la cultura hispana es una piedra angular de lo que eventualmente sería Estados Unidos, incluso antes de su fundación. (La llegada de los primeros europeos a lo que hoy es el territorio continental de Estados Unidos no fue protagonizada por los británicos en 1607, sino por los españoles en lo que hoy es el estado de Florida, en San Agustín, en 1565. Sin embargo, la narrativa predominante es la protagonizada por los británicos.)

Los mexicoestadounidenses son ciudadanos estadounidenses por definición. Los activistas mexicoestadounidenses han usado la denominación La Raza para describir de manera conjunta a mexicoestadounidenses, mexicanos y latinos. El término “latino” es usado para incluir a todas las personas de origen hispano en Estados Unidos. El término “chicano”, acuñado en 1963, se refiere al pueblo mexicoestadounidense que protagonizó un movimiento social conocido con ese nombre, que duró hasta finalizada la década de 1970.

Tanto el gobierno como la sociedad mexicana en su conjunto han dado continuidad al llamado “problema mexicano”, porque en lugar de combatir la visión racializada de las relaciones entre las comunidades de origen mexicano en Estados Unidos y los mexicanos en México, hemos reproducido las raíces históricas racializadas de las relaciones entre ambos países. Como señalaron Raúl Hinojosa y Edward Telles: “Donald Trump, para su ascenso político, utilizó la narrativa de que Estados Unidos dejó de ser grandioso debido a los inmigrantes ‘ilegales’ y a los tratados comerciales que produjeron déficit y se llevaron los puestos de trabajo a ese país”.

El 8 de julio de 2020, en el Jardín de las Rosas en la Casa Blanca, los presidentes Trump y López Obrador sostuvieron una conferencia de prensa. El mexicano hizo un recuento histórico de la relación bilateral, evocó a próceres de ambos países y, acto seguido, dedicó las siguientes palabras a su homólogo estadounidense:

Presidente Trump: como en los mejores tiempos de nuestras relaciones políticas, durante mi mandato como Presidente de México, en vez de agravios hacia mi persona y, lo que estimo más importante, hacia mi país, hemos recibido de usted, comprensión y respeto. (...) Usted no ha pretendido tratarnos como colonia, sino que, por el contrario, ha honrado nuestra condición de nación independiente. Por eso estoy aquí, para expresar al pueblo de Estados Unidos que su Presidente se ha comportado hacia nosotros con gentileza y respeto.

López Obrador tenía a su lado al hombre que inició su campaña de proselitismo hacia la Casa Blanca con las siguientes palabras: “Cuando México envía a su gente, no manda lo mejor, sino que manda personas con muchos problemas y traen drogas, crimen y son violadores”. Evidentemente, la estrategia del gobierno mexicano era en el sentido de “apaciguar” o “contemporizar” con Trump, pero pecó de ingenua. Los dirigentes de organizaciones latinas e hispanas no comprendieron la estrategia del Presidente de México, a la luz de las reiteradas caracterizaciones de Trump de la migración de los países en desarrollo (en particular, demonizando a México y a los mexicanos) como culpables de los problemas económicos de la clase trabajadora estadounidense, desde posiciones de supremacía blanca, como lo mencionan Hinojosa y Telles. El mandatario estadounidense convirtió la relación bilateral con México en una relación racializada, continuó su retórica antimexicana en todo su mandato, y la ha prolongado ya fuera de la presidencia, en búsqueda de una nueva candidatura presidencial en 2024.

Empero, la postulación de Trump por los republicanos a la Casa Blanca luce improbable a la luz de los resultados de las elecciones intermedias del 8 de noviembre de 2022. La esperada “ola roja” no se materializó. Los demócratas retuvieron el control del Senado, con 51 escaños por 49 de los republicanos, mientras que estos lograron una ajustada mayoría en la Cámara de Representantes, 222 asientos por 212 de los demócratas. (La Cámara de Representantes tiene 435 miembros, pero hoy solo consta de 434. Donald McEachin, postulado por el Partido Demócrata en Virginia, aparecía como el ganador en su distrito, pero murió el 28 de noviembre, por lo que ese asiento permanecerá vacante cuando se instale el Congreso 118, el 3 de enero de 2023, y se deberá convocar una elección especial para llenarlo.)

### **¿El gigante dormido? La población latina crece, pero su incidencia político-electoral continúa rezagada.**

El peso demográfico de la población latina en Estados Unidos no ha parado de crecer. Como se ha mencionado, en 2020 fue de alrededor de 62 millones, o 19% de la población total. Si la comparamos con el 4.7% registrado en 1970, su participación en la población total de Estados Unidos se ha multiplicado por cuatro. Si tomamos una visión de más largo plazo, al llegar a 2060, se habrá multiplicado por seis, para llegar a 28% de la población total, como se muestra en la gráfica 1.

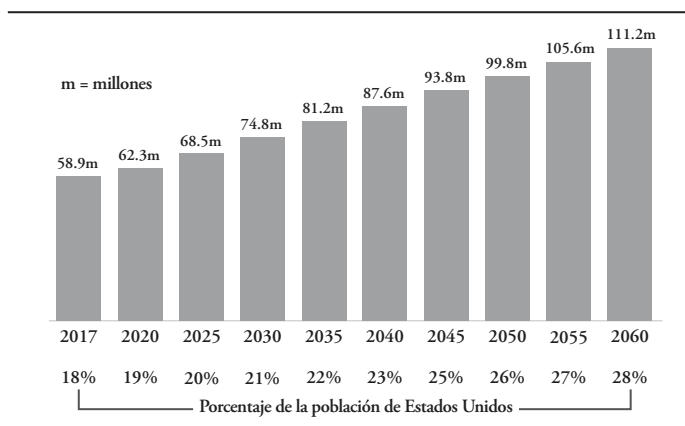
Y, sin embargo, los latinos están subrepresentados en ámbitos clave, como se muestra en el cuadro 4. Como lo señala la especialista Arlene

Dávila: “Hay escasa información sobre las maneras en las que los latinos han enriquecido la historia de Estados Unidos en los planes de estudio para la escolarización primaria y secundaria, ya ni hablar de la educación superior. Esta comunidad está sumamente subrepresentada en el ámbito académico, las redacciones de noticias, la industria editorial, las películas de Hollywood, la televisión y más”.

Se equivocan los dirigentes del Partido Demócrata si consideran que tienen en la bolsa “el voto latino”. Hay varios mitos que la realidad ha estado derrumbando, y uno de ellos es que existe un voto latino homogéneo y monolítico.

Las comunidades de origen mexicano históricamente han favorecido a los candidatos demócratas, mientras que las comunidades cubanas han optado por los republicanos, sumando en años recientes a personas de origen venezolano y nicaragüense naturalizadas estadounidenses, que también votan mayoritariamente por los republicanos. En el caso de las comunidades cubanas, en las elecciones presidenciales de 2008 y de 2012 se registró una brecha generacional: mientras las personas mayores nacidas en Cuba sufragaron por los republicanos, las nuevas generaciones, nacidas en Estados Unidos, optaron por elegir y reelegir al demócrata Barack Obama.

Gráfica 1: Población hispana proyectada de 2020 a 2060



Fuente: Oficina del Censo del Gobierno de Estados Unidos.

<https://www.census.gov/library/visualizations/2018/comm/hispanic-projected-pop.html>

A partir de la elección de Trump, en 2016, resulta evidente que sectores como la clase trabajadora blanca, que parecía estar escriturada a los demócratas, han desertado hacia el partido y candidatos republicanos

por desacuerdos con temas culturales y de migración. Esto es más notorio en el caso de los votantes que carecen de educación superior. Esto también ha ocurrido entre los votantes latinos, en alguna medida porque el grupo de poder del Partido Demócrata ha propiciado un realineamiento hacia sectores liberales de mayores ingresos, que están preocupados por temas como la continuidad del derecho al aborto y la imposición de regulaciones más estrictas en el control de armas.

<b>Cuadro 4: Subrepresentación de los hispanos en Estados Unidos</b>
6% de los Senadores son latinos, aunque esta población sea 19% del total.
77% de los hispanos no conocen sus propias contribuciones a Estados Unidos.
76% de los hispanos no pueden ser ellos mismos en su lugar de trabajo.
4.3% de los niveles ejecutivos en los negocios está representado por personas latinas, aunque en la composición de la fuerza de trabajo sean 17%.
3% es el porcentaje de miembros latinos en los Consejos de Administración de las empresas incluidas en la lista Fortune 500.
70% de las empresas listadas en Fortune 500 no tienen ningún hispano en su Consejo de Administración.
1% es el total de hispanos que son funcionarios electos y designados a nivel nacional.
0.5% es el porcentaje de los personajes hispanos en los programas de mayor audiencia en la televisión en Estados Unidos.
15% menores que las percepciones de los hombres blancos son las de los hombres latinos.
33% menores que las percepciones de los hombres blancos son las percepciones de las mujeres latinas.
90% de los hispanos se identifican como tales, pero no actúan como una comunidad.

Fuente: Hispanics in the U.S., 2022.

<https://hispanicstar.org/wp-content/uploads/2022/04/2022-Hispanics-in-the-US-30-MIN-.pdf>

Numerosos votantes de origen latinoamericano que, al ser católicos, responden a un mandato religioso, se han movido hacia el voto republicano por rechazar el aborto. Sin embargo, también es cierto que en las elecciones intermedias de 2022 hubo mujeres que, tradicionalmente, votan por los republicanos, pero en esta ocasión sufragaron por los demócratas para manifestar su rechazo a la anulación de la sentencia *Roe vs. Wade*. (El 24 de junio de 2022, la Corte Suprema dictó la sentencia en el caso *Dobbs*

vs. *Jackson Women's Health Organization, JWHO*. La sentencia confirmó la prohibición del aborto en Misisipi a las 15 semanas de embarazo, anuló la sentencia *Roe vs. Wade* y puso fin al derecho constitucional de abortar en Estados Unidos. Al anular dicha sentencia, la Corte Suprema borró un precedente de casi 50 años. La decisión de la Corte afecta más a las personas afroestadounidenses, latinas, indígenas y a otras personas que no son blancas: comunidades a las que el racismo sistémico ha bloqueado el acceso a oportunidades y al cuidado médico.)

El sentido del voto de las comunidades latinas y, en particular, de los electores de origen mexicano, es cada vez más diferenciado y diverso. No puede decirse que está escriturado a tal o cual partido. Depende de los temas en cuestión, de la geografía, de la coyuntura y también de factores emocionales y afectivos que no se detectan fácilmente en las encuestas.

Un desafío adicional es que hace falta corregir la subrepresentación de los latinos en Estados Unidos, por lo que, como lo indica Dávila, es preciso invertir en programas de estudios latinos, que siguen estando aislados, mal financiados y marginados en la mayoría de las universidades más importantes, para que los estudiantes puedan verse representados en todos los sectores de la sociedad. Si ese es el caso en Estados Unidos, esto cobra perfiles aún más dramáticos en México, como veremos a continuación.

## **Entendimiento binacional mediante el intercambio educativo y cultura de jóvenes estudiantes**

En diciembre de 2022, al iniciar el tercer siglo de la relación bilateral, el posicionamiento de México frente a Estados Unidos no corresponde al de un socio estratégico de negocios y menos de un aliado geopolítico. Más allá de la retórica mencionada en las cartas citadas al inicio de este ensayo, parecería que el actual gobierno mexicano mira más hacia el pasado con ánimo reivindicativo nacionalista, mientras que Washington observa el horizonte de nuestros vínculos para aprovechar oportunidades conjuntas hacia adelante.

La ausencia de un programa de alivio a las familias y de apoyo al empleo en México tras la pandemia hizo que tomaran un perfil aun mayor al habitual los 51 000 millones de dólares de remesas enviadas por los mexicanos en Estados Unidos a sus comunidades de origen. Los programas de alivio tanto del presidente Trump como del presidente Biden, fuente de un porcentaje importante de los flujos de remesas, permitieron atenuar, aunque fuera un poco, la crisis del empleo y del ingreso tras dos años de parcial confinamiento de millones de personas en México.

La invitación del gobierno de Biden al mexicano para asociarse en la instrumentación de la Ley de Chips y Ciencia (investigación e innovación en semiconductores) no se ha visto correspondida con un plan de la parte mexicana al respecto. No existe una visión estratégica ni una narrativa común para hacer frente a los desafíos compartidos de la relación bilateral y, por lo tanto, tampoco de la relación de los mexicanos de aquí con los de allá.

“Pese a la evolución extraordinaria de la realidad mexicoestadounidense, pese a la dimensión y a la relevancia que han adquirido la migración y las remesas, pervive en México la visión excluyente del que se fue para ‘el otro lado’. Más allá del ámbito de la ficción, ha habido muy poco interés por conocer y entender el ‘México de afuera’”, señala Raúl Rodríguez Barocio. Lo que es más preocupante, agrega el autor, es que “pese a la creciente interdependencia y los intensos lazos individuales, la frontera es coexistencia de ‘vecinos distantes’ en muchos sentidos... cuando la cadencia de lo bilateral en las 3 décadas de libre comercio parecía llevarnos hacia la ‘responsabilidad compartida’ y el ‘destino común’, la frontera da testimonio de que la convergencia entre ambas naciones ha sido, por decir lo menos, insuficiente”.

En efecto, hay un déficit muy grande en México en lo que toca al estudio y el conocimiento de las comunidades mexicoestadounidenses. Esta omisión se vuelve incluso más preocupante porque no existe comprensión alguna de su situación como actores políticos en el vecino país, sino que se insiste fútilmente en su subordinación a la agenda política y diplomática mexicana en turno.

En el fondo, hay una multiplicidad de factores por los cuales los actores políticos mexicanos en México no toman como una prioridad sus relaciones con los mexicanos en Estados Unidos y con los mexicoestadounidenses. Como el poder económico y político en nuestro vecino del norte se ha concentrado en la población, que el censo clasifica como blanca, desde México, las élites han concentrado y encaminado sus contactos con estos sectores. De hecho, las élites mexicanas que por temporadas o de manera permanente se han mudado a vivir en territorio estadounidense, llevan consigo un paquete de prejuicios y conductas.

Otro factor para considerar, de mayor importancia, es la redefinición de la identidad y la ciudadanía mexicana, que ha sobrevenido recientemente. El investigador Tonatiuh Guillén López (2021), del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, ha llamado la atención sobre una nueva variable en la ecuación, que incluso incrementa el tamaño del desafío.



Históricamente, la nación mexicana ha tenido una definición territorial. Somos mexicanos quienes vivimos en el territorio nacional —130 millones en 2022—, más los nacidos en México que viven en el exterior, algo menos de 12 millones de personas. El 17 de mayo de 2021, año conmemorativo del bicentenario de la nación mexicana, se introdujo una reforma al artículo 30 de la Constitución, en materia de nacionalidad por nacimiento, que le da a México un perfil transterritorial. La reforma, aprobada por el Congreso y avalada por veintiún legislaturas estatales, establece que también serán mexicanos por nacimiento quienes “nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano”. Con esta modificación se reconoce el derecho a la nacionalidad mexicana de los hijos de padres mexicanos o de madre o padre mexicanos, sin importar que hayan nacido en el territorio nacional o en el extranjero, protegiendo con ello su derecho de identidad. Este reconocimiento jurídico, en condiciones plenas de la descendencia de los mexicanos en el exterior, adiciona más de 20 millones de personas, para llevarnos a una nación mexicana que excede los 164 millones de ciudadanos.

No es objeto de este texto dilucidar en detalle sus implicaciones, pero es seguro que habrá muchas y muy importantes en la relación con Estados Unidos y con las comunidades mexicoestadounidenses y mexicanas en aquel país, que hacen todavía más pertinente que nos hagamos cargo de la gran asignatura pendiente que aquí se ha expuesto.

Finalmente, si hay un rubro de la política pública donde ya existe la infraestructura binacional, el financiamiento, la capacidad de gestión y administración, así como la voluntad política para avanzar es en el intercambio educativo y cultural binacional. La Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural (Comexus), es un organismo binacional constituido el 27 de noviembre de 1990 por un convenio firmado entre los gobiernos de ambos países, que está encargada de administrar los programas de becas Fulbright-García Robles. En 30 años de operación, la Comexus ha distinguido a más de 4500 mexicanos y estadounidenses con una de estas becas, quienes han vivido una experiencia de intercambio educativo y cultural entre México y Estados Unidos.

En este sentido, en diciembre de 2022, parecía factible que el Congreso estadounidense aprobará alguna versión de la Ley para el Desarrollo, Alivio y Educación para Menores Extranjeros (DREAM Act), o *dreamers* (propuesta legislativa para otorgar residencia condicionada temporal, con el derecho a trabajar, a inmigrantes que ingresaron a Estados Unidos como

menores sin documentos, de manera que puedan optar por la residencia permanente si cumplen ciertos requisitos; la propuesta original fue presentada en el Senado de Estados Unidos en 2001 pero aun cuando se ha vuelto a presentar en varias ocasiones, hasta la fecha no ha sido aprobada), seguida por el Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia, DACA (una política migratoria que permite a algunas personas sin documentos permanecer en Estados Unidos, beneficiarse del diferimiento de acciones para su deportación, al tiempo que los convierte en elegibles para recibir un permiso de trabajo; no está fundada en una ley, sino en una acción ejecutiva del presidente Obama, con fecha del 15 de junio de 2012, que no incluye una ruta para la ciudadanía). Una conjunción de ambos programas podría abrir la puerta para que un número significativamente mayor de estudiantes mexicoestadounidenses y de mexicanos sin documentos en Estados Unidos, que se han acogido al programa DACA, concursen por becas para estudiar en México y conocer de primera mano sus raíces, para convertirse en embajadores informales al norte de nuestra frontera. Por mínimo que parezca, esto sería un avance importante para hacer frente, con esfuerzos conjuntos, a desafíos compartidos, en contraste con lo que hoy tenemos: un saldo de grandes oportunidades que permanecen sin aprovecharse en ambos lados de nuestra frontera común.



## ¿Existe la región de Norteamérica?

*Roberta Lajous*

\*

**M**atías Romero dijo que México era dos terceras partes de Norteamérica y una tercera de Centroamérica. Romero conocía bien la geografía como agricultor en Chiapas y la política como Secretario de Hacienda y representante en Washington, donde recibió el primer nombramiento de Embajador que hizo México en el siglo XIX. Indicó que la frontera entre ambas regiones era el istmo de Tehuantepec, donde hay una población que lleva el nombre del ilustre oaxaqueño. México vive hoy esa dualidad, y en su discurso internacional se identifica como un país de pertenencias múltiples: Latinoamérica, el Caribe, la cuenca del Pacífico, Hispanoamérica, Indoamérica, Iberoamérica, Mesoamérica y, a partir de 1994, Norteamérica.

De ahí la importancia de explorar si existe como tal la región de Norteamérica y reflexionar sobre si conviene buscar un diseño de la misma cuando hay una coyuntura de profundo cambio y reacomodo internacional que nos favorece. La integración económica se ha dado, de manera acelerada, con Estados Unidos y, en menor medida, con Canadá desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Estados Unidos busca acercarse a sus vecinos después de un periodo en que su gobierno expresó cuestionamientos sobre el acuerdo comercial. Sin embargo, es pertinente plantear la siguiente pregunta: ¿debemos meter la cabeza en la arena o abrazar la idea de Norteamérica?

### **La geografía y la historia**

Norteamérica es una región geográfica a la que pertenecen tan solo tres países de gran extensión: Canadá, Estados Unidos y México. Comparten recursos hídricos que son distribuidos, con base en tratados internacionales, para consumo humano, animal y para la agricultura. También comparten especies migratorias: aves, mariposas, ballenas, delfines, atunes,

borregos, cabras, lobos, coyotes y felinos que exigen un medio ambiente sin barreras físicas. La construcción de un muro fronterizo entre Estados Unidos y México no solo provoca la muerte de personas, también afecta a las especies migratorias que requieren de un amplio territorio para su reproducción y supervivencia.

El calentamiento global afectará los Grandes Lagos que comparten Canadá y Estados Unidos, pero la sequía en las cuencas del río Bravo y del río Colorado, en la región fronteriza entre Estados Unidos y México, experimenta situaciones de emergencia. En el futuro se requerirá de nuestros mejores negociadores para fijar las cuotas de distribución del agua en el desierto que compartimos para asegurar la supervivencia de la agricultura y la ganadería. La negociación no solo tendrá lugar en el seno de la exitosa Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) que, desde 1944, ha operado con eficacia y buenos resultados, sino al interior de cada gobierno federal, con sus respectivos estados, municipios y ciudades.

Antes de la llegada de los europeos, los pueblos originarios tenían circuitos de intercambio continental, a través de los cuáles se difundió la domesticación del maíz y de otras especies originarias de América que, gracias a la primera globalización, impulsada por el Imperio español, transformó la dieta mundial. El maíz no solo llegó a Europa, sino también a China, a través del Galeón de Manila, donde abrió nuevas regiones al cultivo que favoreció el aumento de la población. En Mesoamérica se concentraron los asentamientos sedentarios, con grandes expresiones culturales, que mantuvieron contacto con los pueblos de lo que hoy es Nuevo México y los que construyeron las pirámides de Cahokia, donde se cruzan los ríos Misuri y Misisipi. La Confederación Iroquesa, que también cultivó el maíz, continuó resistiendo la influencia europea, en la zona fronteriza del este, entre Canadá y Estados Unidos, bien adentrado el siglo XIX. Todavía en el siglo XX buscó, sin éxito, su representación en la Sociedad de las Naciones. En 2021, el papa Francisco viajó a Canadá para pedir perdón a los pueblos indígenas por el trato que recibieron sus hijos en los internados católicos. Los Cheyenes están en campaña para alcanzar representación en el Congreso de Estados Unidos, aunque sea sin voto, con base en los tratados firmados en el siglo XIX. La representación política de los indígenas no está resuelta en Norteamérica.

La historiografía contemporánea muestra que la conquista europea fue diferente de como la contaron quienes cantaron sus glorias. Los indígenas experimentaron capítulos cruentos y de genocidio por parte de quienes

ejercieron el monopolio del poder, incluso en etapas posteriores, que los sometieron, pero también asimilaron e integraron elementos de su cultura. La superposición de una cultura sobre la otra, que se dio sobre la debacle poblacional que ocasionó las enfermedades que trajeron los europeos, tuvo otro importante componente común con la llegada de alrededor de 12 millones de africanos a Norteamérica, que se integraron por la vía forzada. Canadá, Estados Unidos y México experimentaron la esclavitud en diversas proporciones y con diferentes matices por parte de católicos y protestantes. Pero los tres países, al igual que el resto de América, son resultado de la mezcla de la población europea y la africana sobre una base indígena. Esa experiencia compartida nos hace distintos de las sociedades europeas y asiáticas, que son mucho más homogéneas. Compartimos un bagaje todavía no asimilado, a juzgar por la fuerza del movimiento *Black Lives Matters* de los últimos 2 años en Estados Unidos y Canadá. En México, apenas de manera reciente, se identifica en el censo nacional a los afrodescendientes y poco se valora su peso en el crisol de la cultura nacional.

Estados Unidos fue el primer país independiente de América. Pero Canadá surgió de la misma guerra que los colonos iniciaron contra Gran Bretaña, en 1776, en donde los indios y los negros pelearon con ambos bandos. Un grupo importante de europeos y negros —quienes alcanzaron su libertad a cambio de pelear a favor de la corona— emigraron a Canadá para conservar su identidad británica y se sumaron a los franceses allí establecidos, para formar una nación distinta. Estados Unidos nació y creció en pugna con el Imperio británico y, después, el español. En 1812 inició otra guerra contra el ejército británico que llegó desde Canadá para quemar la Casa Blanca. La victoria no fue definitiva para ninguna de las dos partes, pero fijó una identidad diferente para Estados Unidos y Canadá.

Francia abandonó América una vez que perdió su rica colonia azucarera de Haití y vendió Luisiana, pero dejó una huella indeleble en Canadá y duplicó, con esa venta, la dimensión territorial de Estados Unidos. Su salida inició la pugna directa de esa nueva nación, con el Imperio español, sobre la frontera del río Misisipi y Florida. La independencia de México alimentó la ambición de Estados Unidos sobre su territorio septentrional, empezando con Texas, para expandir la esclavitud. Una vez iniciada la guerra entre México y Estados Unidos, el presidente James K. Polk no se detuvo hasta obtener la dimensión continental de su país y la salida al Pacífico, con la anexión de California. Estados Unidos alcanzó su forma actual al incorporar también Oregón y Alaska. De allí surgió, por parte de México y

Canadá, una actitud defensiva frente al poderoso vecino que creció arrebatando territorio. En consecuencia, Canadá se mantuvo dentro de la esfera del poder británico hasta el siglo XX, y México afirmó su nacionalismo con identidad latinoamericana. Para los organismos internacionales, la prensa y la literatura mundial, México es parte de Latinoamérica. Con todos ellos, salvo Brasil, compartimos lengua, historia y cultura.

## **EI TLCAN**

Al término de la Guerra Fría, de manera casi simultánea, Canadá y México abrazaron el libre comercio con Estados Unidos. Con este vuelco, ambos países prefirieron negociar la asimetría con su principal socio comercial, sumándose al vecino del vecino para mitigarla. Tres factores contribuyeron a dar el giro histórico. El primero fue el agotamiento para ambos del modelo de sustitución de importaciones, que los había dejado con una industria poco competitiva en un mundo crecientemente globalizado. El segundo, la apertura de Europa del Este como destino de la inversión europea, segundo socio comercial de ambos. Tercero, la esperanza de que Estados Unidos, liberado de su papel de policía mundial para detener la amenaza del comunismo, dejaría atrás su tradición intervencionista. Tanto el gobierno de Canadá como el de México enterraron la noción de que el proteccionismo comercial era sinónimo de nacionalismo. Para los partidos políticos de izquierda, el giro no fue fácil. El Partido Nueva Democracia de Canadá, aspirante a representar el movimiento obrero organizado, temía que los empleos se trasladaran a México.

Canadá se adelantó a negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos en 1988. Mientras concluía la negociación, México se abrió a la posibilidad de una negociación comercial con Estados Unidos, en enero de 1990. Apostó por garantizar el ingreso al mercado de Norteamérica para apoyar la apertura comercial unilateral que ya estaba en marcha, desde su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en 1986. Muy pronto, los gobiernos de Canadá y México propusieron un tratado trilateral frente a la reticencia de Estados Unidos. La idea de una región de América del Norte le dio nombre al Tratado. Cuando el TLCAN entró en vigor, en 1994, la débil estructura institucional que creó adoptó como símbolo la mariposa monarca, cuyo ciclo de vida se desarrolla entre México y Canadá.

Durante 25 años, coincidentes con el periodo de globalización más acelerado que ha vivido el mundo, el TLCAN funcionó sin mayor proble-

ma, atendiendo de manera satisfactoria las disputas comerciales, a través de los mecanismos previstos para ello. El comercio entre los tres países se triplicó, la inversión fluyó sin precedente con dirección a México, y los procesos de producción compartida se ampliaron sobre todo en la industria automotriz y la aeroespacial. Si bien, desde mediados de la década de 1960, México inició un exitoso programa de maquiladoras, una vez saturada la zona fronteriza, las industrias se instalaron en el Bajío, acentuando la diferencia de ingreso entre la mitad norte y la mitad sur del país. Salvo por unas cuantas plantas intensivas en mano de obra que se dirigieron a Yucatán, la inversión industrial no llegó a la región de México que Matías Romero identificó como parte de Centroamérica.

Los beneficios esperados del TLCAN no tuvieron la magnitud esperada. Las expectativas de los mexicanos todavía no están satisfechas, sobre todo en el sur del país, donde se acentuó la desigualdad frente al norte. La irrupción de China en la economía mundial tuvo un efecto sobre la organización de cadenas productivas en el mundo, en detrimento del potencial de México. El transporte barato hizo posible el traslado de insumos y de productos finales a larga distancia. Muchas de las inversiones que hubieran podido llegar a México se fueron a China. Por su parte, China superó a México como socio comercial de Estados Unidos por varios años, sacando a millones de la pobreza, y el TLCAN no alcanzó los índices de crecimiento económico previstos para México. En 2013, México inició reformas de gran calado para hacer más competitiva su economía y su mano de obra más calificada, ante un crecimiento económico insuficiente, pero su implementación no ha concluido.

## **El socio más inconforme**

La globalización acelerada sumó un creciente número de detractores en el mundo, especialmente a partir de la crisis financiera de 2008. La única sorpresa fue que el descontento mayor viniera de la campaña presidencial del Partido Republicano de Estados Unidos, en 2016, justo donde se había originado su promoción décadas atrás. El candidato Donald Trump denunció que el TLCAN era “el peor tratado jamás firmado por el país”. Su opositora, Hillary Clinton, ni siquiera intentó defenderlo. Ambos compitieron por el voto obrero furibundo por la pérdida de empleos y resentido por el abandono de sus comunidades. Trump hizo campaña contra el TLCAN y la migración, orquestando un sentimiento antimexicano durante su campaña presidencial. Encontró un enemigo al



cual culpar de fenómenos más complejos, como el cambio tecnológico, la irrupción de China y la desigualdad que generó la globalización. Formuló una propuesta concreta para canalizar el resentimiento de un amplio sector del electorado frente a la globalización: “Build that wall!”

Poco sirvió de consuelo que Trump, además de atizar contra el TLCAN, también lo hiciera contra todo el andamiaje de las instituciones que conformaron el orden liberal internacional construido por Estados Unidos, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Como Trump hizo más ruido buscando acuerdos con los enemigos históricos de Estados Unidos y fustigando a sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, el desdén hacia México pasó a segundo plano, salvo para los mexicanos. Las encuestas de largo plazo muestran que la preferencia por Estados Unidos disminuyó para la mayoría de los mexicanos. Resurgió el sentimiento antiestadounidense de antaño. Mientras que cerca del 10% de la población de México migró a Estados Unidos, durante varias décadas, creció el interés por las buenas relaciones bilaterales y la simpatía por el país de acogida. La retórica antimexicana de Trump y el sufrimiento infringido sobre millones de mexicanos amenazados por la deportación, redujo la recién ganada simpatía. La separación de familias en centros de detención fronteriza, aunque no fueran mexicanos, fue un disuasivo para emigrar, pero también avivó el rechazo hacia el gobierno de Washington.

Trump estuvo al borde de denunciar el TLCAN. Lo detuvieron sus propios colaboradores conscientes del daño que podría causar a Estados Unidos y al Partido Republicano. El Presidente de México y el Primer Ministro de Canadá sumaron fuerzas para detener a Trump. Frente a sus electorados, ambos pagaron un costo político por el acercamiento. En este contexto se inició, con alivio, la renegociación del TLCAN, que duró casi 2 años. Entretanto, se dio un cambio de gobierno en México que implicó la llegada de un nuevo partido político, cuyo líder, Andrés Manuel López Obrador, si bien en otro momento se había pronunciado contra el TLCAN, con pragmatismo se sumó a la renegociación. Como candidato anunció que nombraría un representante en la misma, tan pronto resultara presidente electo. Al término de la negociación, una vez en funciones, apoyó su ratificación.

El nuevo tratado tuvo un nombre distinto en cada país signatario, excluyendo el término América del Norte. Desapareció la mariposa monarca, pero incluyó mayores consideraciones ambientales. También elevó el requisito de contenido regional para la producción compartida, incluyó

previsiones para asegurar la democracia sindical, y puso requisitos para elevar los salarios en México. El tratado modernizó aspectos que reflejan los cambios ocurridos en el mundo. Para atender las inquietudes del futuro Presidente de México, se incluyó un artículo que, explícitamente, reconoce la soberanía de México sobre los hidrocarburos, que actualmente es motivo de controversia en el alcance de su interpretación y mantiene pendiente la inversión en el renglón energético.

En 2020 entró en vigor el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que seguramente dará continuidad a la integración económica de Norteamérica. Desde entonces, el entorno mundial se ha modificado. En primer lugar, la competencia entre China y Estados Unidos se ha convertido en una rivalidad. Terminó la supremacía incuestionada de la potencia que emergió triunfadora de la Guerra Fría. Estados Unidos ya no es la única potencia de dimensión mundial. En segundo lugar, la pandemia de covid-19, que todavía no acaba de ceder, puso en evidencia la fragilidad del abastecimiento seguro para enfrentar la emergencia. En tercer lugar, la invasión de Rusia a Ucrania generó graves sanciones económicas para el agresor, cuyas consecuencias son de difícil predicción para el futuro de la economía mundial. Nos encontramos en una nueva era.

### **¿Hacia dónde vamos?**

La globalización tocó techo en 2020. Surgió la duda sobre la conveniencia de compartir cadenas de producción mediante sistemas con valores divergentes, a pesar de la eficiencia que ello pueda significar. También hay dudas sobre la pertinencia de mover insumos y bienes de un lado al otro del planeta, mientras crece la huella de carbón y se incrementa el calentamiento global. Como respuesta, el presidente Joseph R. Biden propuso una importante legislación, que ya ha sido aprobada, para contribuir a la descarbonización de la economía y para dar a Estados Unidos mayor autonomía con la producción de insumos sensibles, como los microchips. La nueva política industrial favorece el *nearshoring*. Con ello, México y Canadá son cortejados por el actual gobierno de Estados Unidos como socios privilegiados por su ubicación geográfica, su dimensión territorial con vastos insumos, recursos humanos calificados e infraestructura de comunicación terrestre. Las decisiones estratégicas de las grandes empresas apuntan en esta dirección, por las mismas razones.

Trump anunció que quiere regresar a la presidencia. Es poco probable que lo logre, pero los electores que votaron por él en 2016 y en 2020

participarán en la próxima elección de 2024 y buscarán al candidato que mejor responda a las frustraciones que la globalización les ha generado. México corre el riesgo de convertirse nuevamente en chivo expiatorio.

El tema de la migración no se ha resuelto, ni tiene visos de hacerlo en el futuro cercano. El presidente Biden no pudo llevar a cabo una reforma migratoria que prometió en su campaña y el resultado de la elección intermedia parece hacerlo imposible, por el momento. La presión sigue en aumento sobre la frontera entre México y Estados Unidos por parte de centroamericanos, cubanos, venezolanos y una enorme gama de nacionalidades que buscan asilo, incluso un creciente número de mexicanos que simplemente buscan cruzar la frontera. La cooperación bilateral para mitigar esa situación tiene un efecto limitado y permanece la idea en el electorado de que no hay control de la frontera. No obstante, de manera contradictoria, permanece insatisfecha la demanda de trabajadores en Estados Unidos, conforme se recupera la economía.

Con cada elección en Estados Unidos, México corre el riesgo de convertirse en piñata política, sobre todo cuando la prensa de Estados Unidos reporta el aumento de la violencia ligada al narcotráfico, la creciente militarización y los cuestionamientos al Estado de derecho. Por lo pronto, la inversión sigue llegando a México y, a menos de que ocurriera una situación catastrófica, lo seguirá haciendo, aunque no con todo su potencial. En la medida en que las sociedades se siguen entrelazando, aumentará la atención y las expectativas sobre México para cumplir con los acuerdos firmados. México está en la mira porque ofrece grandes oportunidades y, por esa misma razón, recibirá mayor escrutinio en el futuro, sobre todo en el tema del narcotráfico, por la epidemia de consumo de nuevas sustancias químicas.

### **¿Queremos ser parte de Norteamérica?**

Norteamérica carece de una estructura institucional que tienen otras regiones, como la Unión Europea o el Mercado Común del Sur, que son con las que estamos más familiarizados. El T-MEC se refiere básicamente a reglas comerciales. Por el momento, Norteamérica existe solamente como una región geográfica y comercial. La integración económica norteamericana se ha desarrollado entre México y Estados Unidos y, por separado, entre Estados Unidos y Canadá. La relación entre México y Canadá no tiene la densidad de las dos anteriores. No obstante, experimenta un crecimiento notable en las últimas décadas, que va más allá del comercio, la inversión

y la producción compartida. Con Canadá hay movimientos de población que valen la pena destacar: el acuerdo de trabajadores migrantes, que suma 50 000 personas cada año, el desplazamiento de alrededor de por lo menos tres millones de canadienses cada año como turistas, y el indeterminado número que han hecho su residencia principal o temporal en México sigue creciendo, con la modalidad del trabajo electrónico a distancia, desde que inició la pandemia.

Estados Unidos no es solo nuestro mayor socio en materia comercial, de inversión y de producción compartida de lejos con respecto a cualquier otro país. Además, uno de cada diez mexicanos vive “del otro lado”, donde constituyen la mayor minoría de nacionales de un país viviendo en otro, en el mundo entero. Casi todos los mexicanos tenemos un pariente o un amigo cercano que vive en Estados Unidos. La mayoría de los estadounidenses han visitado México, en algún momento, pues sigue creciendo el aproximado de 40 millones de visitantes al año y, por lo menos, un millón reside de manera permanente. Los estadounidenses conocen expresiones mexicanas también dentro de sus propias fronteras. Nuestra cultura avanzó del suroeste de Estados Unidos hasta Chicago e, incluso, Nueva York. Ambas sociedades están profundamente relacionadas, pero hay una asimetría entre ellas por su tamaño, su riqueza y su desarrollo humano que se refleja en el trato entre sus gobiernos. Negociar con Estados Unidos nunca ha sido fácil, pero más difícil ha sido enfrentar las decisiones unilaterales que su gobierno toma, muchas veces sin advertir las consecuencias que tiene para México. Por ello, es mejor mantener el diálogo abierto, para prever mejor las consecuencias de cualquier política pública que pueda tener repercusiones sobre México.

En la actual coyuntura histórica, Estados Unidos busca acercarse a sus vecinos para asegurar su abastecimiento e incrementar su productividad en un mundo incierto. Se presenta una oportunidad única para diseñar un mejor andamiaje institucional, en vistas a una relación más constructiva entre los tres países norteamericanos en el futuro. La creciente movilidad de personas, como estudiantes, turistas, fuerza laboral y residentes temporales o permanentes, transforma la experiencia cotidiana de los habitantes de los tres países. Para la población envejecida de Estados Unidos y Canadá, México ofrece destinos templados en el invierno, con servicios personales de calidad. Constituye un destino atractivo desde Cancún hasta Puerto Vallarta, Mazatlán y Sonora, pasando por San Miguel Allende y otras ciudades del altiplano. Si puede ofrecer seguridad, crecerán

los empleos asociados a la jubilación de los *baby boomers*, las estancias prolongadas de los *snow birds* y una oferta cultural atractiva para los nómadas digitales. La experiencia cotidiana de los ciudadanos de los tres países tiene una interacción mucho mayor que apenas hace unas décadas. La Copa Mundial de fútbol, en 2026, será compartida por Canadá, Estados Unidos y México, convirtiéndolos en anfitriones del mundo.

¿Podemos imaginar una relación más armoniosa entre los tres países de Norteamérica, a pesar de sus asimetrías, para asegurar un futuro mejor para las generaciones por venir? México ha sido pionero en promover normas para la convivencia entre los países, y no debería ser omiso para diseñar un esquema para el entorno donde se desenvuelven la mayor parte de sus intercambios. Más allá de la acción de los gobiernos, sujetos a presiones electorales, está también la aportación de los actores permanentes: los empresarios que han participado activamente en la negociación del TLCAN y del T-MEC por medio del “cuarto de al lado”; el sector académico que ha construido un andamiaje de intercambio y conocimiento recíproco, y el movimiento obrero organizado que mantiene canales de comunicación abierta. No es suficiente el diálogo de alto nivel gubernamental; es necesario ampliarlo a la sociedad en su conjunto para diseñar mejor una región de Norteamérica.

# La paradiplomacia de los estados fronterizos<sup>1</sup>

Jorge A. Schiavon

\*

La creciente expansión de la globalización y la interdependencia han aumentado considerablemente los costos del aislamiento para los Estados soberanos. Asimismo, han reducido el control sobre su territorio y población, lo que ha generado un aumento sustancial del número y naturaleza de actores con intereses y actividades en temas internacionales. La compleja interdependencia ha facilitado la participación de actores distintos al Estado-nación en la agenda mundial. A medida que la globalización ha ido aumentando en intensidad, los gobiernos subnacionales (GSN) enfrentan tanto costos decrecientes para su participación en los asuntos internacionales, así como incentivos para hacerlo dada la profundización de la interdependencia.

Siendo así, desde la década de 1990, gracias a la apertura económica (reforma estructural de tipo neoliberal) y política (democratización y descentralización), los GSN a nivel mundial y, en particular los mexicanos, han gozado de mayores facilidades para participar en la política internacional, lo que les llevó a ampliar sus actividades paradiplomáticas. Así, por medio de la paradiplomacia, los GSN mexicanos han buscado, buscan y buscarán promover sus exportaciones, atraer inversión extranjera directa (IED), remesas y turismo, así como beneficiarse de la cooperación internacional descentralizada, todo ello para generar seguridad, desarrollo y bienestar a nivel local. Lo anterior es particularmente cierto para los estados fronterizos mexicanos con sus contrapartes en Estados Unidos, dada la integración económica y social en la frontera binacional.

---

<sup>1</sup> Este capítulo sintetiza y actualiza los principales hallazgos de Jorge A. Schiavon en “La paradiplomacia de los estados fronterizos México-Estados Unidos”, en Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Manuel Martínez Justo, eds., *Diplomacia y cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos: La construcción de una gobernanza regional*, México, UNAM-FES Acatlán y KAS, 2022, pp. 55-76.

Debido a la creciente importancia de la paradiplomacia para promover el desarrollo a nivel local, este texto analiza la paradiplomacia mexicana en las últimas 4 décadas, con especial énfasis en los gobiernos fronterizos entre México y Estados Unidos. En particular, este texto busca responder las siguientes preguntas: ¿cómo ha evolucionado la paradiplomacia en México en las últimas 4 décadas? ¿Cómo es la paradiplomacia de los gobiernos fronterizos entre México y Estados Unidos? ¿Cuál es el futuro de la paradiplomacia mexicana, especialmente a nivel fronterizo?

El capítulo sostiene que el crecimiento de la paradiplomacia de los GSN mexicanos, especialmente los de la frontera con Estados Unidos, se debe a la profundización de la globalización en el sistema internacional y a la integración económica en Norteamérica, en particular en áreas de comercio y finanzas, institucionalizadas por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su versión modernizada, el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), así como a los procesos de democratización y descentralización a nivel nacional.

## **La paradiplomacia en México**

Para la negociación de acuerdos internacionales, las bases legales están establecidas en la Constitución y en la Ley para la Celebración de Tratados de 1992. Esta ley define dos tipos de instrumentos internacionales: primero, el tratado, que es el acuerdo tipificado en la Constitución que, para ser válido, debe ser aprobado por el Senado, y, segundo, el acuerdo interinstitucional (AII), que se define como “el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado [...] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales” (artículo 2-II). Siendo así, los AII son los instrumentos jurídicos que los GSN mexicanos utilizan para llevar a cabo su paradiplomacia.

Como en muchos sistemas federales, la paradiplomacia en México ha girado en torno a la promoción de las exportaciones, la atracción de IED, los servicios a las comunidades de migrantes en el extranjero y a establecer cooperación internacional descentralizada. En México, la medición y la clasificación de las actividades paradiplomáticas es relativamente reciente. La mejor manera de entender el nivel de actividad paradiplomática de los GSN mexicanos es clasificándolos con base en sus niveles de acción internacional, de menor a mayor en una escala de 3 puntos. Estos niveles se pueden clasificar como bajo ( $< 1$ ); medio ( $\geq 1$  pero  $< 2$ ); alto ( $\geq 2$  pero  $< 3$ ), y muy alto ( $= 3$ ).

<b>Tabla 1: La paradiplomacia de los estados mexicanos, 2004-2019</b>				
<b>Estado</b>	<b>2004</b>	<b>2009</b>	<b>2014</b>	<b>2019</b>
Aguascalientes	0.90	1.10	2.40	2.40
Baja California	2.00	2.40	2.60	2.60
Baja California Sur	1.30	1.80	1.80	1.30
Campeche	1.50	1.70	2.30	1.90
Chiapas	2.00	3.00	3.00	3.00
Chihuahua	1.50	1.90	2.30	2.80
Ciudad de México/Distrito Federal	0.90	3.00	3.00	3.00
Coahuila	1.90	2.60	2.60	2.60
Colima	1.10	1.10	1.10	2.40
Durango	0.90	1.80	2.40	2.40
Estado de México	1.90	3.00	3.00	3.00
Guanajuato	1.70	2.10	2.80	2.80
Guerrero	0.90	1.10	1.80	1.80
Hidalgo	1.30	1.90	2.80	2.80
Jalisco	2.60	3.00	3.00	3.00
Michoacán	1.30	2.20	2.60	2.60
Morelos	1.10	1.70	2.10	2.40
Nayarit	1.10	1.50	1.50	1.50
Nuevo León	1.90	2.80	2.80	2.80
Oaxaca	1.10	1.30	2.40	2.20
Puebla	1.70	1.90	2.80	2.80
Querétaro	0.90	1.30	3.00	2.80
Quintana Roo	1.30	1.90	2.60	2.60
San Luis Potosí	0.90	1.50	2.30	2.80
Sinaloa	1.10	1.10	1.90	2.40
Sonora	1.70	1.70	2.40	3.00
Tabasco	1.50	1.70	2.60	2.60
Tamaulipas	1.50	1.70	2.10	2.60
Tlaxcala	1.10	1.50	1.50	1.50
Veracruz	1.50	2.20	2.80	2.60
Yucatán	1.10	2.00	2.60	2.60
Zacatecas	1.10	1.70	2.50	3.00
<b>Promedio</b>	<b>1.38</b>	<b>1.91</b>	<b>2.42</b>	<b>2.51</b>

Fuente: Schiavon, 2006, 2010, 2015, 2019 y 2020.



Como se observa en la tabla 1, en solo 5 años (2004-2009), la paradiplomacia mexicana aumentó considerablemente. En promedio, la actividad internacional de los GSN pasó de 1.38 a 1.91 puntos, o sea, 0.53 puntos más en 5 años, lo que equivale a un crecimiento de 40.09% en la paradiplomacia de los GSN mexicanos. Para 2009, ningún estado mexicano se ubicó en el nivel más bajo. En 2014 y 2019, la paradiplomacia mexicana volvió a crecer.

El crecimiento acumulado de los últimos 15 años (2004-2019), tomando 2004 como año base, casi se duplicó, aumentando 94.29%. Esto significa que los GSN mexicanos se han visto impactados por los cambios en los sistemas internacional y nacional en las últimas 2 décadas, y han reaccionado en consecuencia, buscando generar desarrollo local por medio de su internacionalización en un mundo globalizado y un sistema interno más abierto, tanto económica como políticamente. Esto es particularmente cierto para los estados fronterizos con Estados Unidos. Niveles más altos de paradiplomacia generan más oportunidades económicas en términos de acceso a los mercados para las exportaciones y la IED, y producen desarrollo local.

Sin embargo, hay una variación importante en las actividades internacionales no solo en el tiempo, sino también entre los GSN mexicanos. Como se observa en la tabla 1, algunas de las entidades federativas con mayor actividad internacional en México son los seis gobiernos fronterizos mexicanos. Estos estados tienen un nivel alto de paradiplomacia para 2019 al superar el promedio nacional (2.51): Baja California, 2.60; Chihuahua, 2.80; Coahuila, 2.60; Nuevo León, 2.80; Sonora, 3.00, y Tamaulipas, 2.60.

Como se señaló anteriormente, los AII son mecanismos jurídicos por medio de los cuales los estados realizan sus relaciones internacionales. El 1 de julio de 2020, el registro incluía 1094 AII firmados por GSN mexicanos con contrapartes internacionales. Con esta información, se creó una base de datos, cuyos principales resultados se resumen en la tabla 2. Dentro de esta se puede observar que hay una gran variación en el número de AII firmados por los GSN mexicanos, desde uno (Baja California Sur y Tlaxcala) hasta 179 (Jalisco). Dos tercios de los AII (724 de 1094, que representan 66.18% del total) han sido firmados por diez estados. Según los datos, tres de los estados fronterizos (Nuevo León, Sonora y Chihuahua) se encuentran entre los diez estados con mayor número de AII.

**Tabla 2: AIIs totales y con Estados Unidos, 2020**

Estado	Total AIIs	Estados Unidos	Porcentaje del total
Aguascalientes	14	6	42.86%
Baja California	26	14	53.85%
Baja California Sur	1	1	100.00%
Campeche	12	1	8.33%
Chiapas	105	1	0.95%
Chihuahua	45	12	26.67%
Ciudad de México	64	3	4.69%
Coahuila	12	10	83.33%
Colima	43	1	2.33%
Durango	23	3	13.04%
Estado de México	98	14	14.29%
Guanajuato	44	12	27.27%
Guerrero	11	1	9.09%
Hidalgo	23	7	30.43%
Jalisco	179	45	25.14%
Michoacán	47	9	19.15%
Morelos	11	4	36.36%
Nayarit	9	1	11.11%
Nuevo León	51	19	37.25%
Oaxaca	24	1	4.17%
Puebla	37	4	10.81%
Querétaro	19	6	31.58%
Quintana Roo	32	9	28.13%
San Luis Potosí	17	10	58.82%
Sinaloa	13	7	53.85%
Sonora	48	47	97.92%
Tabasco	13	0	0.00%
Tamaulipas	15	14	93.33%
Tlaxcala	1	0	0.00%
Veracruz	21	5	23.81%
Yucatán	24	2	8.33%
Zacatecas	12	4	30.77%
<b>Total</b>	<b>1094</b>	<b>273</b>	<b>24.95%</b>

Fuente: McMillan y Shiavon, 2020.

Como se muestra en la tabla 2, Estados Unidos es el socio internacional más importante de los GSN mexicanos. Casi una cuarta parte (273, que representan 24.95%) de todos los AII firmados por los GSN mexicanos son con Estados Unidos. Esto refleja la enorme relevancia que Estados Unidos tiene no solo para el gobierno mexicano, sino también para los GSN. Los seis estados mexicanos que comparten una frontera con Estados Unidos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) han firmado cada uno diez o más AII con sus contrapartes estadounidenses, concentran una gran parte de sus acuerdos con Estados Unidos y se encuentran entre los diez estados con más AII con Estados Unidos.

Los cuatro estados estadounidenses más importantes para sus homólogos mexicanos son, como era de esperarse, los estados fronterizos con México: Texas (90 AII, 32.97%), California (41 AII, 15.02%), Arizona (32 AII, 11.72%) y Nuevo México (23 AII, 8.42%). Estos cuatro estados fronterizos concentran más de dos tercios (68.17%) de todos los AII firmados por los GSN mexicanos con contrapartes estadounidenses, mientras

**Tabla 3: AII de estados mexicanos con los estados de Estados Unidos, 2020**

Estado	AII	Porcentaje del total con Estados Unidos
Alabama	0	0.00%
Alaska	0	0.00%
Arizona	32	11.72%
Arkansas	3	1.10%
California	41	15.02%
Carolina del Norte	2	0.73%
Carolina del Sur	0	0.00%
Colorado	5	1.83%
Connecticut	0	0.00%
Dakota del Norte	0	0.00%
Dakota del Sur	0	0.00%
Delaware	0	0.00%
Florida	4	1.47%
Georgia	0	0.00%
Hawái	0	0.00%
Idaho	9	3.30%
Illinois	6	2.20%
Indiana	3	1.10%
Iowa	1	0.37%
Kansas	5	1.83%
Kentucky	1	0.37%
Luisiana	2	0.73%
Maine	0	0.00%
Maryland	1	0.37%
Massachusetts	0	0.00%
Míchigan	4	1.47%
Minnesota	0	0.00%
Misisipi	0	0.00%
Misuri	2	0.73%
Montana	1	0.37%
Nebraska	1	0.37%
Nevada	2	0.73%

que veinte estados estadounidenses (40%) no tienen ningún AII con contrapartes mexicanas. Casi la mitad de todas las actividades paradiplomáticas de los GSN mexicanos con Estados Unidos tienen lugar con dos estados, Texas y California; por lo tanto, puede afirmarse que los estados estadounidenses más importantes para los GSN mexicanos, especialmente para los fronterizos, son los que comparten frontera con México, especialmente Texas y California.

La gran mayoría de los AII (97.53% de todos los AII y 96.34% de los que se tienen con Estados Unidos) se firmaron después de la entrada en vigor del TLCAN, en 1994. El TLCAN abrió dos áreas de oportunidad para los estados mexicanos: un enorme mercado con barreras reducidas para sus exportaciones y una importante fuente de IED. Tras la democratización en 2000, estas dos oportunidades generaron los incentivos para que los estados mexicanos se promovieran activamente a nivel internacional, generando así la descentralización en la promoción económica externa y su institucionalización por medio de los AII (87.11% de todos los AII y 84.25% con Estados Unidos son posteriores a 2000). Aquí cabe destacar que los AII firmados con los dos principales gobiernos fronterizos estadounidenses, California

Nueva Jersey	0	0.00%
Nueva York	1	0.37%
Nuevo Hampshire	0	0.00%
Nuevo México	23	8.42%
Ohio	1	0.37%
Oklahoma	2	0.73%
Oregón	2	0.73%
Pensilvania	2	0.73%
Rhode Island	0	0.00%
Tennessee	0	0.00%
Texas	90	32.97%
Utah	3	1.10%
Vermont	0	0.00%
Virginia	0	0.00%
Virginia Occidental	2	0.73%
Washington	11	4.03%
Wisconsin	3	1.10%
Wyoming	0	0.00%
Federal	8	2.93%
<b>Total</b>	<b>273</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: McMillan y Schiavon, 2020.

de información transfronteriza geoespacial, combatir el envío ilegal de armas de Arizona a Sonora, combatir el tráfico ilegal de drogas entre Sonora y Arizona, detener a fugitivos de la justicia, y combatir el tráfico y la trata de personas entre ambos estados. La cooperación en materia de seguridad entre Sonora y Arizona es una buena práctica que puede ser replicada por otros gobiernos estatales en la frontera entre México y Estados Unidos.

## La paradiplomacia mexicana con Estados Unidos y sus estados fronterizos

El comercio sigue siendo la variable clave que determina la relación binacional. El comercio bidireccional entre México y Estados Unidos fue de 623 000 millones de dólares en 2017, según cifras del Departamento de Estado. Las exportaciones estadounidenses a México han aumentado 485% desde 1993, antes del TLCAN, y representan 15.7% de todas las exportaciones estadounidenses en 2017. México es el principal mercado de

y Texas, han evolucionado de manera similar a los completados con Estados Unidos y otros países. Casi todos (97.56% con California y 93.33% con Texas) se firmaron después de la aplicación del TLCAN. Asimismo, 87.81% y 78.89% de los AII con California y Texas se completaron después de la transición democrática en 2000.

Un caso interesante de cooperación fronteriza entre GSN de México y Estados Unidos es el de Sonora con Arizona, particularmente en temas de seguridad. En el marco de la Comisión Sonora-Arizona se ha firmado un número importante de AII para atender temas como la prevención y la respuesta a emergencias binacionales, para crear un protocolo de comunicaciones de seguridad pública con Arizona, establecer mecanismos de intercambio

exportación para los cuatro estados fronterizos estadounidenses con México: Arizona, California, Nuevo México y Texas. Un total de 38 estados de Estados Unidos tienen a México en los cinco principales mercados de exportación, y 45 estados tienen a México en sus diez principales mercados.

En términos de importaciones, 36 estados de Estados Unidos tienen a México entre los cinco principales países importadores y 48 estados lo tienen entre los diez principales. México es el principal exportador para Arizona y Texas, mientras que ocupa el segundo lugar para California y Nuevo México. Siendo así, queda claro que las relaciones económicas, de importaciones y exportaciones, son centrales para los estados fronterizos estadounidenses en su relación con México.

Frente a un mercado global abierto y competitivo con la existencia de un sistema económico y político más plural en México, donde prevalece la lógica del mercado, las actividades internacionales de los GSN persiguen tres objetivos principales: 1) encontrar mercados para sus exportaciones; 2) atraer IED, turismo y cooperación internacional descentralizada para las actividades productivas dentro de su territorio, y 3) fortalecer los vínculos con sus poblaciones emigrantes para promover su protección e incentivar el flujo de remesas y la inversión productiva de una parte de ellas.

Siendo así, ¿cuáles son las áreas de cooperación más importantes incluidas en los AII firmados por los GSN mexicanos? Dado que el objetivo central de la paradiplomacia es promover el desarrollo y el bienestar estatal y local, las cuestiones que se incluyen más ampliamente en los AII son las que están directamente relacionadas con estos temas, como se observa en la tabla 4: fortalecimiento del capital humano mediante la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología y la formación de recursos humanos; generación de bienestar mediante la promoción del comercio, la inversión y el turismo, y, en menor medida, mejora del medio ambiente, el desarrollo urbano y la seguridad.

Por último, ¿son diferentes o similares las esferas de cooperación en los AII promulgados con diversos asociados internacionales, con Estados Unidos y, concretamente, con los dos principales estados fronterizos, California y Texas? La tabla 4 hace nota que la importancia relativa de las esferas de cooperación es notablemente similar en todos los casos. En primer lugar, vemos las áreas más suaves de la cooperación internacional: educación y cultura. Sin embargo, la cultura siempre está en primer lugar con las contrapartes estadounidenses, mientras que la educación es prioritaria con todos los socios internacionales. En segundo lugar, las tres áreas

de cooperación menos relevantes son, en todos los casos, la seguridad, el desarrollo urbano y la formación de recursos humanos. En tercer lugar, las esferas de cooperación económica tienen un nivel de importancia intermedio (turismo, promoción del comercio, ciencia y tecnología, promoción de inversiones y medio ambiente), y ocupan entre el tercer y el séptimo lugar en todos los casos. Por último, en cuarto lugar y más significativo, aunque la importancia relativa de los temas es similar en todos los casos, hay una diferencia muy importante en cuanto a la intensidad de la cooperación en las áreas económicas, especialmente en materia de comercio, inversión, turismo, pero también en seguridad y medio ambiente.

### **El futuro de la paradiplomacia mexicana con Estados Unidos y en la frontera**

La atención que se le ha otorgado a la paradiplomacia para promover el desarrollo local es la razón central por la que se estimaría que continúe expandiéndose en el futuro, de tal manera que las interdependencias (particularmente las orientadas a la economía, como el comercio y la IED, así como la migración) seguirán aumentando. Las agendas en temas de política internacional de los GSN mexicanos han sido impulsadas principalmente por variables económicas. Es importante señalar que la paradiplomacia económica ha sido, en general, apoyada por la comunidad empresarial.

Si se calcula un futuro que continúe con la tendencia actual en términos del aumento de la paradiplomacia por parte de los GSN mexicanos, podríamos esperar que se incremente a un ritmo aproximado de 30% cada 5 años, un incremento que refleja un ritmo similar al observado en las 2 últimas décadas (siguiendo la tendencia de aumento de 94.29% de la paradiplomacia en los últimos 15 años, entre 2004 y 2019, discutido anteriormente). Si utilizamos los AII como un índice de las actividades paradiplomáticas de los GSN (1094 AII en 2020), en caso de que la tasa de crecimiento de la paradiplomacia se mantenga en 30% de incremento cada 5 años, se esperaría que los GSN mexicanos cuenten con 1422 AII en 2025; 1707 en 2030; 2458 en 2040, y 3539 en 2050, como se muestra en la gráfica 1. En el mejor de los casos, en el que la tasa de crecimiento de la paradiplomacia sea el doble de lo que ha sido observado en las 2 últimas décadas, podríamos esperar ver 1750 AII en 2025; 2319 en 2030; 3821 en 2040, y 5584 en 2050. En el peor de los casos, si prevalece el proteccionismo y el nacionalismo a nivel mundial, el número mínimo de AII debería ser, por lo menos, el mismo que en 2020, es decir, 1094 AII.

**Tabla 4: Áreas de cooperación de los AII de los GSN mexicanos (mundial, con Estados Unidos, California y Texas, 2020)**

Área de Cooperación <sup>1</sup>	Porcentaje de todos los AIIs	Porcentaje de los AIIs con Estados Unidos	Porcentaje de los AIIs con Texas	Porcentaje de los AIIs con California
Educación	60.15 (1) <sup>2</sup>	58.61 (2)	64.44 (2)	60.98 (2)
Cultura	47.35 (2)	60.44 (1)	78.89 (1)	68.29 (1)
Turismo	31.99 (3)	47.62 (3)	64.44 (3)	53.66 (3)
Promoción comercial	28.79 (4)	46.52 (4)	56.67 (4)	46.34 (4)
Ciencia y tecnología	28.06 (5)	28.94 (6)	31.11 (6)	36.59 (5)
Promoción de inversiones	21.94 (6)	35.90 (5)	43.33 (5)	31.71 (7)
Medio ambiente	18.46 (7)	24.91 (7)	25.56 (7)	34.14 (6)
Formación de recursos humanos	17.92 (8)	16.68 (8)	20.00 (9)	12.20 (9)
Desarrollo urbano	16.09 (9)	16.48 (9)	22.22 (8)	21.95 (8)
Seguridad	7.86 (10)	15.38 (10)	10.00 (10)	7.31 (10)

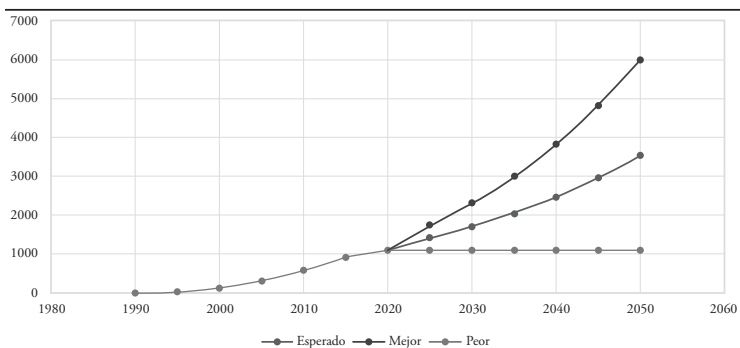
Fuente: McMillan y Schiavon, 2020.

<sup>1</sup> Las áreas de cooperación no son mutuamente excluyentes, ya que un mismo AII puede incluir varias de ellas.

<sup>2</sup> El nivel de importancia relativa de la esfera de cooperación (ordenado por porcentaje decreciente).

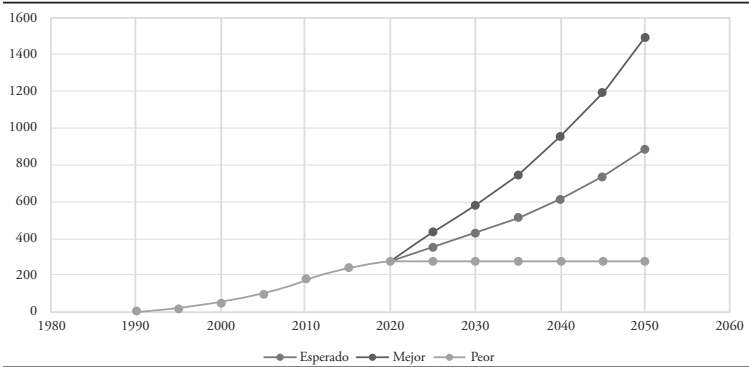
Utilizando los datos de los AII firmados con Estados Unidos, se puede reproducir el mismo análisis para proporcionar estimaciones aproximadas del nivel de paradiplomacia entre los GSN mexicanos y estado-unidenses, como se presenta en la gráfica 2, y específicamente en los casos de los dos estados fronterizos más relevantes, Texas y California.

*Gráfica 1: El futuro de la paradiplomacia mexicana (escenarios)*



Fuente: McMillan y Schiavon, 2020.

*Gráfica 2: El futuro de la paradiplomacia de Estados Unidos y México (escenarios)*



Fuente: McMillan y Schiavon, 2020.

Si en la política (y no solo en la retórica) prevalecen las tendencias aislacionistas y nacionalistas, es posible que las corrientes comerciales y de capital de la región se vean afectadas de manera drástica y negativa. En ese escenario, el presidente Andrés Manuel López Obrador (o los sucesores presidenciales nacionalistas y aislacionistas en Canadá y Estados Unidos) abogarían por el repudio del T-MEC, lo que llevaría a que el comercio caiga a los niveles de 2000. Así pues, en este peor escenario, el nivel de paradiplomacia y de AII se mantendría constante en los niveles de 2020 (como se observa en las gráficas 1 y 2), porque sería difícil reducir los niveles de cooperación ya alcanzados por los GSN (1094 AII con el mundo, 273 con Estados Unidos, 90 con Texas y 41 con California). Este escenario, que es el peor de todos, es poco probable, porque las políticas proteccionistas y el nacionalismo económico tendrían que ser adoptados tanto por las legislaturas nacionales como por las empresas privadas influyentes.

Aunque hay algunos sofisticados grupos de cabildeo y con grandes recursos económicos detrás de las políticas de aislacionismo económico, ese punto de vista no es respaldado por los actores establecidos en el gobierno, la Norteamérica corporativa y los empresarios mexicanos, los medios de comunicación, el mundo académico y las instituciones religiosas. Por ejemplo, aunque el presidente Donald Trump amenazó con cerrar la frontera entre Estados Unidos y México, no cumplió esa amenaza, en parte debido al retroceso de los miembros de su propio partido político y de la comunidad empresarial que tradicionalmente también lo han apoyado. Los gobiernos de Joseph R. Biden y Justin Trudeau favorecen el libre comercio y el T-MEC, por lo que la probabilidad de este escenario es muy baja.



Incluso si el T-MEC dañara la relación comercial a corto plazo, tendría importantes efectos económicos y políticos en ambos países. Los estados de Estados Unidos más conectados económicamente con México son también algunos de los mayores actores políticos, en particular los fronterizos: Arizona, California, Nuevo México y Texas. Estos estados tienen un gran impacto en la política presidencial de Estados Unidos debido a su población y, por lo tanto, a los votos electorales.

Las tendencias demográficas muestran a la gente moviéndose del noroeste y el medio oeste hacia el sureste y el suroeste. Dado que los estados fronterizos de Estados Unidos están fuertemente ligados a México como un mercado para las exportaciones y un proveedor para las importaciones, la estimación a largo plazo se caracteriza por la continuidad económica con el comercio. La misma historia es cierta en México. Los estados mexicanos que se verían más afectados por la interrupción del comercio con Estados Unidos son los más importantes en términos de ingresos y población, y, por lo tanto, políticamente; entre ellos se encuentran los estados fronterizos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), así como los estados orientados a la exportación en el centro y occidente del país (Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Querétaro, entre otros).

En términos del mejor escenario posible o “límite superior” de plausibilidad, se esperaría una integración más profunda con los socios estadounidenses. Esto produciría un aumento acelerado de la paradiplomacia, pero requeriría que la arquitectura institucional binacional se fortaleciera sustancialmente. Una verdadera integración regional generaría los incentivos para que los GSN mexicanos intensifiquen sus actividades internacionales e impulsen la cooperación internacional. La tasa de crecimiento de la paradiplomacia podría duplicarse cada quinquenio (crecimiento de la paradiplomacia a 60% cada 5 años, el doble de la tasa actual de 30%, como se observa en las gráficas 1 y 2). Sin embargo, esto también es improbable, sobre todo por el retroceso del mercado común más importante del mundo, la Unión Europea, como resultado del *brexit*, la guerra comercial entre China y Estados Unidos, la invasión de Rusia a Ucrania y la pandemia de covid-19 y sus repercusiones sobre la economía y el comercio mundiales.

Un futuro esperado realista podría variar en  $\pm 25\%$  sobre la tendencia establecida en las gráficas 1 y 2. Ese futuro implicaría un incremento sostenido del nivel de paradiplomacia, especialmente con Estados Unidos y, de manera particular, con sus estados fronterizos, promoviendo de ma-

nera creciente el desarrollo económico y social de México a nivel local, con énfasis en la frontera binacional. Así, el futuro de la relación México-Estados Unidos depende, en buena parte, de las relaciones internacionales de sus gobiernos fronterizos, quienes se encuentran altamente integrados y se benefician especialmente de la existencia de una buena relación bilateral.



## **Capítulo III**

### **Oportunidades económicas y conflictos políticos en 2023**



# Relocalización de las cadenas de suministro en México: atracción y repulsión

*Antonio Ortiz-Mena y Diego Marroquín Bitar<sup>1</sup>*

\*

En el papel, México es el país que más tiene por ganar con el reacomodo mundial de las cadenas de suministro provocado por la pandemia, el distanciamiento entre China y Estados Unidos, y la invasión de Rusia a Ucrania. De igual forma, es parte del nuevo acuerdo comercial norteamericano, el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que, bien aprovechado, tiene el potencial de consolidar al país como socio de primer nivel frente a las economías más grandes del mundo. Con el T-MEC, México tiene la oportunidad de sumar esfuerzos con sus vecinos norteamericanos y principales socios comerciales para construir, de manera conjunta, cadenas de suministro resilientes al aprovechar esta situación geopolítica.

¿Cómo pasamos de las oportunidades en el papel a aprovechar el contexto geopolítico actual y, de esta forma, impulsar el desarrollo y la competitividad del país? El presente ensayo hace un recuento de las principales ventajas y limitaciones que enfrenta México al momento de celebrarse el bicentenario de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos y la décima Cumbre de Líderes de América del Norte (CLAN). En una primera sección se introducen conceptos claves como relocalización de las cadenas de suministro (*nearshoring*), seguido de la presentación de los principales factores que la impulsan hacia México. Luego, se describen los principales retos que enfrenta el país en materia comercial y de inversión. Finalmente, en la tercera sección del ensayo, se identifican una serie de políticas y áreas prioritarias para capitalizar esta oportunidad histórica.

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen a la Mtra. Olga Pellicer la oportunidad de contribuir con este ensayo a la evaluación de las relaciones entre México y Estados Unidos en su bicentenario, y a Rodrigo Ortiz-Mena y a Mauricio Gavaldón por sus comentarios. Las opiniones vertidas en este ensayo son responsabilidad exclusiva de los autores.

## **Nearshoring y las oportunidades para México**

En términos simples, la palabra “*nearshoring*” describe la reubicación de partes o la totalidad de una cadena de suministro para establecerse más cerca del consumidor final, reducir costos logísticos, minimizar riesgos geopolíticos y mejorar el control de calidad de los productos.<sup>2</sup> ¿Por qué no trabajar con tus vecinos y apoyar la economía local en lugar de depender de socios menos confiables que, aparentemente, ofrecen menores costos, pero implican mayores riesgos y viven lejos de casa?

Como punto de partida, México cuenta con una serie de activos únicos que lo distinguen de cualquier otro país. Además de su enorme diversidad geográfica, climática, estabilidad macroeconómica y mano de obra altamente calificada, México comparte con Estados Unidos la frontera más dinámica del mundo: en ninguna región fronteriza hay más cruces de personas,<sup>3</sup> vehículos y mercancía que la que comparten los dos países. De la mano de Canadá y Estados Unidos, las tres economías de Norteamérica representan casi una tercera parte del PIB mundial, un peso económico 50% superior al de China, casi 60% más grande que el de toda la Unión Europea y 11 veces mayor al de otras agrupaciones regionales, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.<sup>4</sup> En los primeros meses de 2022, Norteamérica contaba con una fuerza laboral de 244 millones de trabajadores, y un flujo comercial intrarregional que superó los 3 millones de dólares por minuto.<sup>5</sup> Como se describe en las siguientes secciones, la economía mexicana es altamente complementaria a la de sus principales socios comerciales, sobre todo si se aprovecha la actual coyuntura internacional. Así como México desarrolló una industria automotriz altamente competitiva junto con Canadá y Estados Unidos, a finales del siglo XX,<sup>6</sup> los elementos que se presentan a continuación, acompañados de políticas públicas adecuadas y un Estado de derecho sólido, abren nuevas oportunidades de desarrollo para el país.

---

<sup>2</sup> <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carlos-m-urzua/una-oportunidad-en-bandeja-de-plata>

<sup>3</sup> <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/20/key-findings-about-u-s-immigrants/>

<sup>4</sup> <https://connect.brookings.edu/us-corn-exports-to-mexico-north-american-leaders-summit-and-more>

<sup>5</sup> <https://www.wilsoncenter.org/publication/north-america-20-forging-continental-future>

<https://www.wilsoncenter.org/microsite/3/node/112955>

<https://www.wilsoncenter.org/article/2023-north-american-leaders-summit-when-three-amigos-meet-mexico-city-building-cooperation>

<sup>6</sup> <https://www.metalmecanica.com/es/noticias/en-mexico-crece-industria-automotriz-y-de-autopartes-en-2022>

## Tres elementos disruptivos que impulsan la relocalización de las cadenas de suministro

En la última década del siglo XX, el comercio global experimentó un periodo de crecimiento sin precedentes. Consumidores y productores en todo el mundo se sumaron a la segunda gran ola de globalización y construyeron un andamiaje de tratados comerciales para facilitar el libre movimiento de bienes y servicios, a la vez que se reducían de manera drástica sus costos y tiempos de producción.<sup>7</sup> Sin embargo, los últimos 5 años han revelado la fragilidad de la segunda ola de globalización y la necesidad de transformarla para inyectarle resiliencia, transparencia y confiabilidad. En este sentido, hay por lo menos tres tendencias disruptivas que resaltan la importancia del *nearshoring* y la ventana de oportunidad que este fenómeno representa para el futuro y las oportunidades de México.

En primer lugar, está el distanciamiento entre China y Estados Unidos. La entrada de China a la Organización Mundial del Comercio, en 2001, cambió por completo el ecosistema del comercio mundial. En menos de 2 décadas, China pasó de ser la fábrica del mundo a convertirse en un actor preeminente<sup>8</sup> en la producción de manufacturas avanzadas y tecnologías, como vehículos eléctricos, inteligencia artificial y en nuevos sectores, como el comercio digital (como el caso de Alibaba Group).<sup>9</sup> El rápido ascenso económico de China no se vio acompañado por una respuesta coordinada por parte de México y sus socios norteamericanos para identificar eslabones débiles en sus cadenas de suministro, dotar de herramientas a su mano de obra para competir con sus contrapartes chinas y fortalecer su base productiva, infraestructura y capacidades de innovación. Lo anterior resultó en el estancamiento del comercio intrarregional y en una alta dependencia de insumos y mano de obra chinos.<sup>10</sup>

Incluso antes de las políticas proteccionistas del presidente Donald Trump, las preocupaciones sobre la falta de transparencia y la débil protección de la propiedad intelectual en China provocaron un importante

---

<sup>7</sup> La primera globalización se dio en el siglo XIX con la revolución en el transporte y con el uso del vapor, y la segunda tuvo un fuerte impulso a partir de la década de 1980.

<https://www.nber.org/papers/w17716>

<sup>8</sup> En 2019, China prácticamente alcanzó a Estados Unidos en el número de grandes empresas multinacionales dentro de la lista Fortune 500 de Forbes.

<https://www.forbes.com/sites/panosmourdoukoutas/2019/07/23/worlds-500-largest-corporations-in-2019-china-matches-america/>

<sup>9</sup> <https://www.wilsoncenter.org/publication/north-america-20-forging-continental-future>

<sup>10</sup> Ibid.



enfriamiento en las relaciones sino-estadounidenses. Sin embargo, no fue hasta el inicio de la pandemia de COVID-19 que se hicieron patentes los riesgos de la dependencia de Occidente a la producción y a las tecnologías chinas.<sup>11</sup>

El segundo factor que impulsó el *nearshoring* fue el COVID-19, con la que se interrumpieron súbitamente los ciclos de producción mundial, lo que provocó una importante escasez de insumos básicos, como ventiladores, medicinas, semiconductores, materias primas y perecederos.<sup>12</sup> La pandemia y el desastre logístico de los cierres fronterizos provocaron largos periodos de espera y pérdidas millonarias para empresas en todo el espectro económico. Con el COVID-19 quedó de manifiesto que el patrón actual de globalización, centrado exclusivamente en la reducción de costos y maximización de eficiencia mediante modelos de producción “justo a tiempo”, ofrecía poco o nada para hacer frente a choques sistémicos, como la pandemia misma. La imprevisibilidad de las políticas de cuarentena chinas también resaltó la importancia de tener socios transparentes, confiables y cercanos en las cadenas de suministro. Tal es el caso de grandes multinacionales, como el Grupo LEGO, que en 2022 anunció una inversión de 500 millones de dólares para ampliar sus operaciones en Nuevo León. La expansión de la empresa danesa convertirá a su planta en Ciénega de Flores en su fábrica más grande a nivel mundial, creando mil nuevos empleos, que se suman a los cinco mil que ya operaban en Nuevo León.<sup>13</sup>

La tercera tendencia de cambio fue la invasión de Rusia a Ucrania. La agresión rusa tomó por sorpresa a toda Europa, y sus consecuencias no tardaron en hacerse sentir en el resto del mundo. Rusia es un importante exportador de petróleo, gas natural, fertilizantes y materias primas esenciales (como las llamadas tierras raras o minerales raros) para las industrias

---

<sup>11</sup> Es importante precisar que el *nearshoring* no implica desconexión comercial con China. Muchas empresas están fortaleciendo su producción en ese país para atender ese mercado, sobre todo desde 2023, cuando se comenzaron a relajar las restricciones relacionadas con el COVID-19. Asimismo, estas empresas están ampliando su capacidad de producción cerca de mercados que antes surtían desde China. Finalmente, el *nearshoring* no sustituye a la inversión china, sino que un importante número de empresas de ese país se están internacionalizando para surtir a mercados fuera del gigante asiático. Por ejemplo, México ha comenzado a recibir importantes cantidades de inversión china. <https://www.nytimes.com/2023/02/03/business/china-mexico-trade.html>

<sup>12</sup> <https://www.brinknews.com/covid-19-protectionism-the-worst-may-be-yet-to-come-nationalism-trade-supply-chains/>

<sup>13</sup> <https://www.lego.com/id-id/aboutus/news/2022/august/the-lego-group-invests-us-500-million-to-expand-factory-in-monterrey-mexico>

aeroespacial, automotriz y de semiconductores. La invasión rusa a Ucrania disparó el costo de la energía y de los fertilizantes, y puso en riesgo la disponibilidad de minerales esenciales para la industria electrónica. En el caso de Ucrania, como uno de los principales productores y exportadores de cereales y acero, la invasión atizó el fuego de la espiral inflacionaria mundial. Siendo testigos de la fragilidad de las cadenas de suministro ante riesgos geopolíticos, tanto el sector privado como los gobiernos se dieron cuenta de la importancia de reforzar la resiliencia y la diversificación de las cadenas mundiales de producción. Empresas multinacionales con proveedores rusos encontraron en México un socio para evitar una escalada de costos y evitar cerrar sus fábricas.

En suma, de la mano de tres tendencias disruptivas, media década de turbulencia geopolítica y económica han cambiado de manera definitiva la forma en que se estructurarán las cadenas de suministro mundiales en el futuro. Ante un inminente cambio de paradigma sobre la globalización y sus efectos en la supervivencia de industrias enteras, se presenta una oportunidad histórica para México.

¿Podrán reorganizarse las cadenas de suministro para impulsar el crecimiento de México, en particular, y la competitividad de Norteamérica, en general? Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el contexto global antes descrito y la necesidad de impulsar el *nearshoring*, México podría generar ingresos adicionales por exportaciones de bienes por hasta 35 000 millones de dólares en los siguientes años, cifra que representó 7 % de las exportaciones mexicanas en 2021.<sup>14</sup> Más importante aún, ningún país de Latinoamérica ganaría más con las nuevas oportunidades de *nearshoring* que México. Según el BID, Brasil quedaría en un muy lejano segundo lugar, al atraer solo una quinta parte de las ganancias mexicanas. Las ventajas del acoplamiento estratégico con Norteamérica son claras cuando enviar un contenedor a Estados Unidos desde nuestro país tarda cinco veces menos y es hasta 60% más barato que si se enviara desde China.<sup>15</sup>

## Factores que generan atracción a México

En el papel, México tiene todo para aprovechar la ola de *nearshoring*. La siguiente sección hace un recuento de los principales activos que tiene el

<sup>14</sup> <https://www.iadb.org/es/noticias/nearshoring-agregaria-us78000-millones-en-exportaciones-de-america-latina-y-caribe>

<sup>15</sup> <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/diego-marroquin-bitar/suenos-de-papel-un-ano-de-oportunidades-para-mexico>

país para capitalizar la oportunidad generacional de la relocalización mundial de cadenas de suministro.

### *Conexión geográfica con Estados Unidos*

La geografía por sí sola no puede determinar el destino de un país, pero tiene un efecto significativo sobre él. La geografía continúa profundizando los lazos económicos, sociales y familiares que unen a México y Estados Unidos. El hecho de compartir una frontera de casi 3200 kilómetros con nuestro principal mercado de exportación y fuente de inversiones siempre ha condicionado la forma de hacer e implementar políticas en México.

Es decir, a diferencia de otros países en Asia o Latinoamérica con indicadores macroeconómicos, regímenes políticos y entornos regulatorios similares, México participa en una dinámica especial con Estados Unidos a través de su frontera compartida. El Departamento de Estado estadounidense estima que la región fronteriza representa una población combinada de aproximadamente 15 millones de personas y un PIB (de los nueve estados fronterizos de Estados Unidos y México) equivalente a la producción de la tercera o la cuarta economía más grande del mundo.<sup>16</sup> En 2021, el intercambio comercial entre ambos países superó los 779 000 millones de dólares, un aumento de casi 18% respecto del año anterior.<sup>17</sup>

En el caso particular de la frontera, la relocalización de la producción desde Asia a México empieza a tomar forma. Según funcionarios del gobierno de Laredo, Texas, solo en octubre de 2022, 27 000 millones de dólares de mercancía cruzaron por la frontera entre Tamaulipas y Texas, superando así el flujo comercial de los puertos de Los Ángeles y Long Beach, California, la principal puerta de entrada a Estados Unidos para las importaciones provenientes de China.<sup>18</sup> Lo anterior demuestra que, en una nueva fase de la globalización, ciudades como Nuevo Laredo ya desempeñan un papel clave en la relocalización de las cadenas de suministro. Con las políticas adecuadas podría acelerarse la relocalización a la zona fronteriza y a otras regiones del país, y con ello la derrama económica de inversiones y nuevos trabajos.

Finalmente, un beneficio adicional de la geografía es la reducción de la huella de carbono. *Ceteris paribus*, compactar las cadenas de suministro mundiales tendría un impacto positivo en la reducción de las emisiones de carbono y en los tiempos de producción. No es lo mismo enviar y reci-

<sup>16</sup> <https://www.state.gov/u-s-relations-with-mexico/>

<sup>17</sup> <https://www.nytimes.com/2023/01/05/business/us-mexico-trade-laredo.html>

<sup>18</sup> *Ibid.*

bir partes de un tractor desde Asia que desde una fábrica en Querétaro o Saltillo. No solo por la demanda de nuevos consumidores por productos y servicios “verdes”, combatir el cambio climático se ha convertido en un imperativo de mercado y una prioridad para los gobiernos del mundo. En este sentido, mientras más señales dé un gobierno de su compromiso con la descarbonización, más incentivos tendrán las empresas para invertir en el país.

### *Acceso privilegiado a mercados en Norteamérica con un nuevo acuerdo comercial*

Con la entrada en vigor del T-MEC, la agenda de competitividad volvió a ser una prioridad en Norteamérica. En junio de 2020, después de aproximadamente 3 años de negociaciones, el T-MEC reemplazó al Tratado de Libre Comercio de América del Norte en un contexto particularmente adverso al comercio internacional. A diferencia de su predecesor, cuando se privilegiaba a las fuerzas del mercado para determinar la ubicación de la producción, el T-MEC se produce en un contexto de creciente intervencionismo económico e impulso del Estado al *nearshoring*. Este mensaje ha encontrado eco tanto en las reuniones bilaterales de los presidentes Andrés Manuel López Obrador y Joseph R. Biden, como en las reuniones de la CLAN con el primer ministro Justin Trudeau.<sup>19</sup>

Según datos del Mexico Institute del Wilson Center, aproximadamente 50% del comercio en Norteamérica consiste en bienes intermedios, lo que refleja que los países de la región no solo intercambian productos, sino que producen bienes de manera conjunta mediante el intercambio de componentes que cruzan las fronteras.<sup>20</sup> Aún más importante, según cálculos de Diego Marroquín para el USMCA Tracker, realizado por The Brookings Institution, aproximadamente 5.5 millones de trabajos en México dependen de las exportaciones del país a sus socios en Norteamérica.<sup>21</sup>

### *Das leyes estadounidenses de gran calado que favorecen la relocalización en México*

Otra enorme ventaja en el papel son las reformas aprobadas en 2022 durante el gobierno de Biden. Específicamente, México podría beneficiarse con la Ley de Chips y Ciencia y la Ley para Reducir la Inflación (IRA).

<sup>19</sup> <https://www.state.gov/u-s-relations-with-mexico/>

<sup>20</sup> <https://www.wilsoncenter.org/publication/north-america-20-workforce-development-agenda>

<sup>21</sup> <https://www.brookings.edu/interactives/usmca-trade-tracker/>

Con la primera ley, Estados Unidos destinará más de 52 000 millones de dólares para la investigación y la manufactura de semiconductores.<sup>22</sup> Poniéndolo en perspectiva, el presupuesto asignado al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en 2023 equivale a 3% de la cifra histórica aprobada en Estados Unidos.

Actualmente, México ocupa el lugar 17 en producción mundial de semiconductores.<sup>23</sup> En la CLAN de enero de 2023, los gobiernos de los tres países acordaron organizar el primer foro trilateral de semiconductores para aumentar la inversión en las cadenas de suministro de dichos componentes en la región. Aún es temprano para conocer los resultados de dichos esfuerzos.

En segundo término, gracias a la redacción final de la IRA, los consumidores estadounidenses podrían tener acceso a un estímulo de hasta 7500 dólares para comprar vehículos eléctricos producidos en Norteamérica, lo que aumentaría el atractivo para fabricar y ensamblar coches en México. Esta ley es particularmente relevante en el contexto del *nearshoring* porque es la primera que hace un reconocimiento explícito de la importancia de México en la política industrial de Estados Unidos. En contraste, la Unión Europea y países como Corea del Sur han expresado su molestia por haber quedado fuera de los beneficios de la IRA.<sup>24</sup>

Acompañados de las políticas adecuadas, los factores de atracción antes descritos podrían materializarse en importantes ganancias económicas, de resiliencia, sostenibilidad y de mitigación de riesgo para México, e incrementarían su participación en cadenas de suministro regionales. Sin embargo, es necesario también superar una serie de obstáculos e inconsistencias para tomar plena ventaja de la coyuntura internacional.

## **Factores de repulsión para el *nearshoring* en México**

Fuera de las oportunidades en papel, en México también hay una serie de factores que limitan la capacidad del país para aprovechar el *nearshoring*. La siguiente sección hace un recuento de los principales retos que México enfrenta para sacar provecho pleno de la relocalización mundial de cadenas de suministro.

---

<sup>22</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/15/by-the-numbers-the-inflation-reduction-act/>

<sup>23</sup> <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/diego-marroquin-bitar/suenos-de-papel-un-ano-de-oportunidades-para-mexico>

<sup>24</sup> <https://www.nytimes.com/2023/01/21/business/davos-europe-inflation-reduction-act.html>  
<https://thediplomat.com/2022/09/inflation-reduction-act-roils-south-korea-us-relations/>

### *Débil Estado de derecho*

En palabras simples, cuando hay Estado de derecho, las autoridades se apegan y actúan estrictamente de conformidad con la ley, misma que es conocida por todos.<sup>25</sup> Incumplir con lo anterior tiene consecuencias legales, para las cuales hay procedimientos previamente establecidos. En términos futboleros, cuando hay Estado de derecho, todos los jugadores, sin importar el pedigrí, aceptan someterse al escrutinio de un árbitro independiente de su federación (gobierno). Cualquier jugada (decisión política) es evaluada y debe apegarse a las reglas establecidas; intentar brincarse la ley de manera arbitraria o buscar imponer criterios alternativos a los establecidos tiene consecuencias, como tarjetas amarillas y hasta expulsiones.

El Índice Global de Estado de Derecho 2022, realizado por el Proyecto de Justicia Mundial, ubicó a México en el puesto 27 de 32 países de Latinoamérica.<sup>26</sup> Otros indicadores, como el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCI) de la Americas Society/Council of the Americas mostró a México en una “clara trayectoria descendente”, a pesar de las afirmaciones del presidente López Obrador de que “no había más corrupción” en el país.<sup>27</sup> Los datos del CCI muestran que los puntajes de México se ubican solo por delante de Venezuela y Bolivia en la variable que mide la independencia de su fiscal general.<sup>28</sup>

Un Estado de derecho débil es un factor de repulsión para el *nearshoring* en México porque implica mayores costos e incertidumbre para inversionistas y empresas que quieran instalarse o crecer su huella en el país. Si la incertidumbre y la arbitrariedad triunfan sobre la transparencia, la certidumbre y el debido proceso, el monto de inversión que llegará a México estará muy por debajo de su potencial: tanto en infraestructura carretera, portuaria, ferroviaria y aeroportuaria, como en energía limpia y confiable, y en manufactura.

### *Violencia*

La violencia y la inseguridad son una plaga para el *nearshoring* en México, y no se diga para el bienestar de los mexicanos. Cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía muestran una alarmante tendencia en los niveles de violencia del país, con 35 625 homicidios registrados en 2021.

<sup>25</sup> <https://www.wilsoncenter.org/publication/mexican-utopia-the-rule-law-possible>

<sup>26</sup> <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

<sup>27</sup> <https://www.as-coa.org/articles/2021-capacity-combat-corruption-index>

<sup>28</sup> Ibid.

Es decir, en promedio mueren más de 100 personas cada 24 horas, incluyendo 10 feminicidios por día.<sup>29</sup>

Un informe de 2020 del Consejo para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, reveló que siete de las diez ciudades más violentas del mundo se encuentran en México. El mismo documento destacó que, por cuarto año consecutivo, una ciudad mexicana fue la más violenta del mundo. Los municipios de Celaya (109.38 homicidios por 100 000 habitantes), Tijuana (105 por 100 000 habitantes) y Ciudad Juárez (103 por 100 000 habitantes) encabezan la lista de las cincuenta ciudades más violentas del mundo.<sup>30</sup> Los altos niveles de violencia incrementan los costos de hacer negocios al mismo tiempo que reducen el atractivo del país como destino del *nearshoring*, y cabe destacar que dos de las tres ciudades son fronteras, por lo que naturalmente podrían ser destino ideal para la nueva inversión.

### *Políticas que disuaden la inversión en energías limpias*

México tiene todo para convertirse en una potencia energética mundial de la mano de sus socios norteamericanos, pero no cuenta con las políticas y el marco legal adecuado para atraer una mayor inversión en el sector.<sup>31</sup> Según un reporte del Laboratorio Nacional de Energía Renovable de Estados Unidos, México tiene un enorme potencial en energías renovables que, con políticas adecuadas (en particular, la facilitación de la inversión privada), podría aprovechar si baja los costos, aumenta la cobertura hasta lograr la autosuficiencia y alienta el establecimiento de nuevas industrias.<sup>32</sup> Sin embargo, la realidad política y jurídica del país desincentivan las inversiones en energía limpia.

Según reportes de *BloombergNEF*, desde 2019 México dejó de ser uno de los diez destinos más atractivos para la inversión energética y, actualmente, ocupa el lugar 63 de 107 mercados emergentes.<sup>33</sup> La caída en la

<sup>29</sup> <https://aristeguinoticias.com/2607/mexico/se-registraron-35-mil-625-homicidios-en-mexico-durante-2021-la-principal-causa-fue-agresion-con-arma-de-fuego-inegi/>  
<https://elpais.com/mexico/2022-11-25/radiografia-de-un-pais-que-mata-a-sus-mujeres-17776-asesinadas-en-cinco-anos.html>

<sup>30</sup> <https://www.economista.com.mx/politica/En-Mexico-18-de-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-20210421-0013.html>

<sup>31</sup> <https://www.wilsoncenter.org/publication/north-america-20-forging-continental-future>

<sup>32</sup> <https://www.nrel.gov/news/press/2022/nrel-identifies-abundant-renewable-energy-resources-as-key-to-mexicos-clean-energy-ambitions.html>

<sup>33</sup> <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2022/11/22/inversion-en-energia-limpia-en-mexico-va-en-picada-ocupa-lugar-63-de-mercados-emergentes/>

Ernesto O'Farril, "La política de Energías Renovables: Un crimen de Estado", *El Financiero*, consultado el 29 de enero de 2023, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ernesto-o-farrill-santoscoy/2022/11/21/la-politica-de-energias-renovables-un-crimen-de-estado/>

posición del país en la lista de Bloomberg coincide con importantes cambios en la política energética (en las reglas del juego), como la cancelación de las subastas de energías renovables, de contratos de generación a empresas privadas y la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), todos implementados con el propósito de frenar la apertura del sector iniciada con la reforma constitucional en materia energética de 2013.

Estas medidas envían dos señales negativas a las empresas que pensaban invertir en México. Primero, que la industria energética está sujeta a cambios regulatorios arbitrarios. Segundo, el país cuenta con un marco legal inestable y medidas probablemente violatorias de compromisos internacionales, incluido el T-MEC, lo que desincentiva la planeación e inversión a largo plazo en energías limpias, que son indispensables para la transición energética.<sup>34</sup> Esto, a su vez, genera enormes dificultades para aumentar las inversiones en manufactura, dado que las empresas del sector actualmente enfrentan nuevas presiones de parte de sus inversionistas para reducir su huella de carbono mediante un mayor acceso a energías limpias a precios competitivos.

En resumen, el actual marco legal y regulatorio del mercado energético de México limita de manera importante las oportunidades del país para aprovechar su potencial en energías renovables, al mismo tiempo que envía señales negativas a todas las empresas que pensaban crecer su huella en el país. La incertidumbre legal y la consecuente dificultad para aprovechar los activos energéticos del país, cierran las puertas al *nearshoring* en México.

### **Áreas prioritarias que deben atenderse para capitalizar el *nearshoring***

A excepción de Canadá, ningún otro país cuenta con los factores de atracción que tiene México para sacar provecho de la actual coyuntura internacional. Sin embargo, no es lo mismo beneficiarse de un ambiente favorable (como el auge de la relocalización en Chihuahua), que aprovechar cabalmente las oportunidades de creación de empleo y crecimiento económico que ofrece el *nearshoring*.

Dicho de otra forma, una cosa es navegar lentamente del punto A al punto B con una balsa improvisada, y otra muy diferente es hacer el mismo

---

<sup>34</sup> Matías Medinilla, “Industriales alertan faltante de suministro de energías renovables en México - Energía Estratégica”, el 26 de enero de 2022, <https://www.energiaestrategica.com/industriales-alertan-falta-de-suministro-de-renovables-en-mexico/>



recorrido en una fracción del tiempo con una embarcación acondicionada para aprovechar la ayuda de vientos favorables. Ir en piloto automático sin hacer frente a los principales factores de repulsión del *nearshoring* significaría dejar ir una oportunidad fortuita y única. A continuación, se analizan algunas áreas que necesitan atención prioritaria para mitigar los efectos negativos de los factores de repulsión previamente descritos.

### *Reglas claras y organismos reguladores autónomos*

Para llegar al México democrático de la actualidad, el país recorrió un largo camino repleto de luchas políticas, crisis económicas y un marco regulatorio dominado por intereses cortoplacistas y de empresas monopólicas que representaban una camisa de fuerza para desplegar el potencial de crecimiento y oportunidades del país. Sin embargo, México experimentó dos olas de democratización en la década de 1990 y principios del siglo XXI que provocaron el fin del sistema de partido único y, con ello, la gradual construcción de un Estado de derecho. Junto con el auge de las elecciones competitivas en 1997, México fue testigo del establecimiento de una Suprema Corte de Justicia y un Banco Central independientes, un Congreso más fuerte y la creación de varios organismos autónomos, como el Instituto Nacional Electoral (INE) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE). De igual importancia fue también la creación de una comisión federal antimonopolios: la Comisión Federal de Competencia (antes CFC, ahora Cofece), que se encargó de “supervisar, promover y garantizar la competencia y el acceso al mercado en México para el funcionamiento eficiente de los mercados en beneficio de los consumidores”.<sup>35</sup>

Para aprovechar el *nearshoring* es indispensable que las reglas y el respeto a la autonomía de las instituciones, como la Cofece, la CRE y el INE, sean la norma en el funcionamiento cotidiano de México. Fortalecer las capacidades y los presupuestos de los árbitros políticos y económicos del país es el único camino para brindar certidumbre a empresas que apuestan por México y ganar el partido del *nearshoring* en lugar de solo beneficiarse por tendencias ajenas a la acción gubernamental. El T-MEC por sí mismo no basta para aprovechar el *nearshoring*.

Igualmente, es necesario demostrar con acciones puntuales el compromiso mexicano con lo convenido en el Acuerdo de París sobre cambio climático (específicamente, lo relacionado con la reducción de emisiones de carbono) y las obligaciones contraídas con Canadá y Estados Unidos

---

<sup>35</sup> <https://www.cofece.mx/que-hacemos-en-la-cofece/>

desde que se firmó el T-MEC. Sobre el último punto, es prioritario ofrecer soluciones a nuestros socios norteamericanos para evitar procesos de disputas comerciales que socavarían la confianza del sector privado en el mercado mexicano.<sup>36</sup>

El Estado de derecho en México se construye con instituciones fuertes, reafirmando el espíritu de integración del T-MEC y con el uso de criterios científicos sólidos en las decisiones regulatorias. Para eso es necesario superar tensiones proteccionistas en materia energética. No puede haber *nearshoring* si no hay energía limpia a precios competitivos y si las reglas del juego (como las reformas a la LIE) cambian para favorecer a las empresas estatales en detrimento de la competitividad y el cumplimiento de los compromisos internacionales de México.

### *Seguridad y desarrollo económico*

Sin seguridad para la inversión nacional y extranjera, no fluirán los recursos necesarios para atraer inversiones de *nearshoring*. La determinación de inversiones se realiza calculando el retorno potencial en comparación con el riesgo. En México, el riesgo de seguridad de los activos físicos y de los trabajadores, así como la incertidumbre sobre las “reglas del juego”, son un fuerte impedimento para las inversiones.

Para ello, se deben atender dos asuntos. Primero, en cuanto a la seguridad de los trabajadores y de los activos físicos, el descarrilamiento intencional de trenes, el bloqueo de carreteras y, en general, la penetración del crimen organizado en muchas regiones del país son un gran impedimento para que fluya una mayor inversión, e incluso para mantener inversiones existentes. Si no se atiende esta problemática de raíz, de manera contundente y con resultados visibles a corto plazo, de nada servirá lo que se contemple hacer en materia económica.

Segundo, respecto a la seguridad jurídica de las inversiones, si existe la impresión de que los contratos energéticos se revisarán no solo para asegurar que se hayan suscrito apegados a derecho, sino que no sean “leoninos”, esto dificultará el flujo de inversión, no solo en el sector energético. Esto se debe a que la determinación sobre si un contrato es leonino suele implicar subjetividad, lo que genera incertidumbre sobre las reglas del juego a futuro. El sector energético se seguirá viendo como la “prueba de fuego” de la actitud del gobierno hacia la inversión extranjera, lo que retrasaría

<sup>36</sup> <https://imco.org.mx/como-consolidar-america-del-norte-como-la-region-mas-competitiva-del-mundo/>

la inversión no solo en generación y distribución de energía, sino en otros rubros donde el rendimiento de las inversiones también es a largo plazo, como la infraestructura, elemento esencial para aprovechar cabalmente la proximidad geográfica con Estados Unidos y el T-MEC. Por ello, resulta esencial lograr una pronta solución a los diferendos de Canadá y Estados Unidos con México en materia energética al amparo del T-MEC.

## Conclusión

El capital se termina instalando donde los retornos son más altos en función de un determinado nivel de riesgo, las reglas más claras y las inversiones más seguras.<sup>37</sup> Para verdaderamente aprovechar las ventajas comparativas del país con el *nearshoring* se debe actuar en consecuencia.

Ofrecer garantías sobre el compromiso del país con el Estado de derecho, asegurar un suministro confiable de energías limpias a precios competitivos y reducir los niveles de violencia e inseguridad son un primer paso para materializar las oportunidades del *nearshoring* e insertarse exitosamente en secciones de alto valor en cadenas de suministro mundial. Paralelo a lo anterior, y siguiendo la recomendación del exembajador de México en Estados Unidos Gerónimo Gutiérrez, es necesario abordar la relación de México con Canadá y Estados Unidos como una oportunidad única, y no solo como una necesidad económica.

No es la primera vez que dejamos ir oportunidades. A manera de anécdota, en 2018, la empresa estadounidense Qualcomm abandonó una propuesta de 200 millones de dólares para producir semiconductores en el país y prefirió irse a Brasil al no lograr un acuerdo con el gobierno en turno. Lo mismo pasó con Intel a finales de la década de 1990, cuando la empresa apostó por Costa Rica a pesar de las claras ventajas de nuestro país como destino de inversión. Tanto Costa Rica como Brasil se convirtieron en referentes regionales de la industria de los chips. Las oportunidades de *nearshoring* que dejemos ir, otros las va a aprovechar. Ya alguien dijo que el que se fue a La Villa perdió su silla.

---

<sup>37</sup> <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/diego-marroquin-bitar/suenos-de-papel-un-ano-de-oportunidades-para-mexico>

## La relación con México desde un Congreso estadounidense polarizado

*Martha Bárcena Coqui*

\*

El 12 de diciembre de 1822, José Manuel Zozaya presentó al quinto Presidente estadounidense, James Monroe, los documentos que le acreditaban como Ministro Extraordinario y Plenipotenciario del Imperio Mexicano ante el gobierno de los Estados Unidos de América. Lograba así uno de los objetivos planteados en el pliego de instrucciones: el reconocimiento por parte de Estados Unidos del México recién independizado.

En sus primeras comunicaciones a la Cancillería mexicana, Zozaya detalla el protocolo a seguir ante la llegada de nuevos enviados, entre los que destaca reuniones con congresistas, que comenzó a realizar casi de inmediato para cumplir con las instrucciones recibidas en México. La ahora capital, Washington, se encontraba en construcción, por lo que las ciudades en las que se llevaban a cabo la mayoría de estos contactos eran Filadelfia y Nueva York.

Los primeros informes diplomáticos de Zozaya, José Antonio Torrens y Pablo Obregón ya evidenciaban la importancia del Congreso de Estados Unidos para lograr la viabilidad de ejecución de las instrucciones recibidas, como eran el iniciar la negociación de un Tratado de Límites o uno de Amistad, Comercio y Navegación. Desde un inicio, los enviados diplomáticos mexicanos percibieron tanto en funcionarios como en congresistas estadounidenses un afán expansionista, y sugirieron no iniciar negociaciones de un nuevo Tratado de Límites, sino mantener el suscrito por el Reino de España y Estados Unidos, el Tratado Adams-Onís.

Si bien, este reconocimiento a la importancia del Congreso estadounidense estuvo presente desde el inicio de relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos, también es cierto que, en muchas ocasiones,

aún ahora, no se comprende a cabalidad el peso del Congreso en la definición de la política exterior estadounidense y de la relación con México, incluyendo la de cooperación internacional, que implica el ejercicio de recursos de los contribuyentes estadounidenses, así como la creciente sobreposición de asuntos internos con aquellos internacionales, como son el manejo de las fronteras, de la migración, del comercio y del medio ambiente. El Congreso estadounidense tiene un enorme peso en el desarrollo de las relaciones bilaterales de Estados Unidos con todos los países.

El Congreso está compuesto por dos Cámaras: la de Senadores y la de Representantes. La primera la integran cien senadores, dos por cada estado, sin importar el tamaño de la población. Cada senador tiene un mandato de 6 años y pueden ser reelectos indefinidamente. Una tercera parte de la Cámara se elige cada 2 años. De acuerdo con la teoría constitucional de Estados Unidos, el Senado revisa y aprueba las leyes que proyectan los intereses locales o de los distritos desde el punto de vista de los estados. El presidente del Senado es el vicepresidente de Estados Unidos. Si bien, su papel es casi ceremonial, puede llegar a emitir el voto decisivo, cuando la Cámara se integra con un número de senadores igual por cada partido. El poder real en el Senado descansa en el líder del partido mayoritario.

Las principales atribuciones del Senado son: ratificar los nombramientos para virtualmente todas las posiciones gubernamentales, jueces de la Suprema Corte, jueces federales, secretarios de despacho y embajadores; ratificar los tratados suscritos por Estados Unidos con una mayoría de dos terceras partes, además de votar y aprobar las leyes enviadas por la Cámara de Representantes, incluidos los presupuestos.

Por su parte, la Cámara de Representantes está integrada por 435 congresistas, asignados según la población de cada estado. Cada 10 años, de acuerdo con los resultados del censo, se revisa el número de distritos asignados a cada estado, así como sus límites.

Las posiciones de liderazgo en la Cámara de Representantes más importantes son la de presidente o *speaker*, que debe ser elegido por el partido mayoritario. Preside las actividades de la Cámara y es el tercero en la línea de sucesión, después del presidente y del vicepresidente, en caso de que estos no puedan cumplir sus funciones. Tiene una gran influencia en definir a los presidentes de los comités, además de marcar las prioridades y los tiempos de discusión de los proyectos de ley.

La Cámara de Representantes tiene y comparte las siguientes funciones con la de Senadores: 1) es la Cámara de origen para la legislación

sobre impuestos y presupuesto. Define, entre otras cosas, el techo de endeudamiento del gobierno federal; 2) presentar y adoptar legislaciones que, posteriormente, son enviadas a consideración del Senado. En áreas fundamentales de la relación con México, se incluyen las legislaciones sobre migración y comercio. En estos dos temas, los comités más importantes son los Judiciales en ambas Cámaras, el de Finanzas en la Cámara de Senadores, así como el de Medios y Procedimientos en la Cámara de Representantes; 3) supervisar la implementación de los tratados suscritos por Estados Unidos, entre ellos el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). La legislación sobre la implementación del T-MEC, aprobada por ambas Cámaras, contempla un complejo mecanismo de verificación de políticas públicas mexicanas, como la reforma laboral y el cumplimiento de la legislación medioambiental; 4) aprueba y controla el ejercicio de los recursos que impactan la relación bilateral, por ejemplo, los 300 millones de dólares para el saneamiento del río Tijuana, los 3500 millones de dólares para infraestructura fronteriza, y los programas conjuntos de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en beneficio de Centroamérica, así como los recursos para el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), y 5) dar seguimiento a las posiciones de los países sobre temas de las agendas internacional y regional, como la invasión rusa a Ucrania, la situación de los derechos humanos en Cuba, Nicaragua y Venezuela, entre otros. Los Comités de Asuntos Exteriores del Senado y de la Cámara de Representantes ejercen, en este sentido, una gran influencia sobre la política exterior estadounidense.

La presidencia de las Cámaras y de los comités recae en el partido que ostenta la mayoría. Así, hasta 2022, la líder de la mayoría demócrata, Nancy Pelosi, fue la Presidenta de la Cámara de Representantes. El líder de la minoría republicana era el también congresista por California, Kevin McCarthy, quien ahora es el Presidente de la Cámara. La presidenta de la Cámara de Senadores es la vicepresidenta Kamala Harris, y el líder de la mayoría es el demócrata Chuck Schumer, Senador por Nueva York, en tanto el líder de la minoría republicana es Mitch McConnell, Senador por Kansas.

Tanto el Senado como la Cámara de Representantes operan mediante comités, donde se realiza la mayor parte del trabajo legislativo. La Cámara de Representantes tiene veintiún comités permanentes. Los más importantes son Medios y Procedimientos, Reglas y Presupuesto (*Appropriations*), Segu-

ridad Interior, Judicial y, para el caso de política exterior, el de Asuntos Exteriores. La Cámara de Senadores tiene aproximadamente diecisiete comités casi espejo. Para temas de política exterior son fundamentales el de Asuntos Exteriores, el Judicial y el de Agricultura. Ambas Cámaras pueden establecer comités *ad-hoc* al igual que comités conjuntos.

Al interior del Congreso opera la división partidista, así como una serie de caucus o grupos de interés. Existen los grupos de los progresistas, como el *Progressive Caucus*, conservadores, como el *Freedom Caucus*, afroestadounidenses y, de especial importancia para el caso de México y la comunidad latina en Estados Unidos, el Caucus Hispano, integrado por los congresistas de origen hispano, en su mayoría de origen mexicano. Este grupo fue fundamental para la aprobación del T-MEC y desempeña un papel esencial en lo relativo a la asignación de presupuesto a proyectos fundamentales para la comunidad hispana.

Por las razones anteriores, es prioritario para el gobierno de México y su representación ante Estados Unidos, llevar a cabo un trabajo permanente de conocimiento y seguimiento del Congreso por medio de las siguientes acciones. Primero, establecer un diálogo continuo con el Congreso estadounidense, identificando los llamados *caucus* o grupos de cabildeo, según los temas a tratar, como son el Caucus Hispano o el *Blue Dog*, que agrupa a aquellos a favor del libre comercio, así como a los liderazgos, tanto demócrata como republicano, de los comités más relevantes para los temas fundamentales de la relación bilateral. En segundo lugar, se debe dar seguimiento puntual a las iniciativas de ley que pueden impactar la relación bilateral, como son las relativas a la reforma migratoria, política exterior, frontera y comercio. Tercero, identificar en las leyes y presupuestos aprobados los recursos asignados a proyectos que afectan la relación con México y la frontera. Y, por último, dar seguimiento a las audiencias e informes periódicos que el ejecutivo somete a consideración del Congreso en cumplimiento de diversas leyes. Destaca, entre ellas, la legislación sobre la implementación del T-MEC.

La Ley de Implementación, aprobada a la par que la ratificación del T-MEC, establece un sistema de monitoreo, seguimiento y cumplimiento de las obligaciones laborales de México, incluida la reforma laboral. El sistema se compone de tres mecanismos además de un mandato: Comité Intersecretarial Laboral para el Monitoreo y Cumplimiento (*enforcement*); Comité Independiente de Expertos Laborales sobre México; un grupo de trabajo en materia de trabajo forzado, y designación de agregados laborales en México.

En materia medioambiental, se crea un Comité Intersecretarial de Medio Ambiente para Monitoreo y Cumplimiento (sección 801 más los siguientes), cuyas principales funciones son: evaluar las leyes, las políticas ambientales de México y Canadá; monitorear la implementación y el mantenimiento de las obligaciones ambientales de ambos países, así como solicitar acciones de cumplimiento con respecto al país que no cumpla con sus obligaciones ambientales.

Además, la Ley de Implementación establece el monitoreo del progreso en materia de saneamiento de agua en la región fronteriza, el ejercicio del presupuesto del BDAN, y del sector automotriz. En todos los casos se exige la presentación de informes periódicos que incidirán en la revisión de la llamada cláusula *sunset* o de posible terminación del Tratado.

El control de ambas Cámaras del Congreso por el Partido Demócrata o Republicano y la coincidencia o no de dicho control, con el poder ejecutivo de Estados Unidos, determina, en buena medida, no solo la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo estadounidenses, sino también la priorización de temas en la relación con México. El resultado final de las elecciones, reflejado en el control del Congreso, tiene repercusiones para México.

## **Las elecciones de noviembre de 2022**

Las elecciones celebradas el 8 de noviembre de 2022, para integrar la 118 legislatura, arrojaron un cambio en la composición de una de las Cámaras del Congreso. Si bien, las encuestas preveían un triunfo republicano en ambas Cámaras, considerando que tradicionalmente el partido en el poder pierde las elecciones intermedias, la llamada “marea roja”, por el color que identifica al Partido Republicano, no sucedió.

En el Senado, estuvieron en disputa 34 escaños. El Partido Demócrata logró mantener apretadamente el control de la Cámara de Senadores. En este momento hay 48 senadores demócratas, 2 independientes que votan con los demócratas y el voto de calidad de la Vicepresidenta, así como 48 republicanos. Así pues, la Presidenta del Senado es aún la vicepresidenta Harris y el líder mayoritario es el senador Schumer. El Senador por Illinois, Richard Durbin, se encarga de mantener la disciplina partidista. Las presidencias de los diversos comités se mantienen virtualmente sin cambio. El control demócrata permite vislumbrar que no serán aprobadas leyes extremas, ni progresará un eventual juicio de destitución del presidente Joseph R. Biden, tal como lo buscaban los republicanos.



En lo que toca a la Cámara de Representantes, estuvieron en disputa los 435 escaños. Los republicanos recuperaron el control de la Cámara de Representantes al ganar 222, en tanto que los demócratas triunfaron en 213 distritos. El margen fue bastante inferior al esperado. Sin embargo, se produjo el relevo en los liderazgos de la citada Cámara. El republicano McCarthy fue finalmente elegido Presidente de la Cámara después de quince rondas de votaciones, dado que no contó con el apoyo inicial de la mayoría de sus correligionarios. El líder de la mayoría republicana, que actúa en tándem con McCarthy, es el Congresista por Louisiana, Steve Scalise.

La dificultad para designar al Presidente de la Cámara de Representantes mostró la fractura profunda en su partido, entre los republicanos considerados moderados y los más extremos, alineados en su mayoría con el expresidente Donald Trump. La oposición provino sobre todo de los congresistas pertenecientes al llamado *Freedom Caucus*, establecido en 2015 y considerado por muchos como de extrema derecha. De acuerdo con analistas, entre los miembros de dicho grupo se cuentan cinco congresistas de Arizona más otros cinco de Texas y Florida, estados de peso en la relación bilateral. Para tener una idea de la influencia del *Freedom Caucus* basta señalar que, durante el gobierno de Trump, su fundador, el congresista Mick Mulvaney, fue el Jefe de la Oficina de Administración y Presupuesto, y otro de sus miembros, Mark Meadows, fue el Jefe de Gabinete de la Casa Blanca.

Hasta el momento de concluir este artículo, todavía no se definían las presidencias de los comités que, normalmente, suelen otorgarse a los congresistas de mayor antigüedad en cada comité. Sin embargo, ya ha habido un acuerdo preliminar con el Partido Demócrata sobre el número de integrantes de cada comité.

Cabe destacar, sin embargo, el acuerdo bipartidista para establecer un Comité Selecto sobre la Competencia Estratégica entre Estados Unidos y el Partido Comunista de China, y otra resolución presentada por los republicanos para iniciar un proceso de destitución del Secretario de Seguridad Nacional, Alejandro Mayorkas.

McCarthy ha sido un congresista alineado con el expresidente Trump, conservador y crítico de México. Ha dicho que su primera acción como Presidente de la Cámara de Representantes consistiría en presentar una ley sobre seguridad fronteriza, debido a lo que define un “caos” en la frontera, que implicaría, entre otras cosas, continuar con la construcción del muro en la frontera con México. Otros dos temas vinculados con nuestro país aparecen en su discurso: el problema del tráfico ilícito de fentanilo

(ha señalado que trescientos estadounidenses mueren diariamente por consumirlo) y el acceso de California al agua.

Otros congresistas republicanos vinculados al trumpismo, como Matt Gaetz, de Florida, y Marjorie Taylor Greene, de Georgia, tienen posiciones aún más radicales. También el popular Gobernador de Florida, Ron De Santis, y el reelecto de Texas, Greg Abbott, con gran influencia sobre sus delegaciones en el Congreso, mantienen posiciones antinmigrantes y a favor del muro. Además, buscan declarar a las organizaciones de narcotraficantes como terroristas, considerar a los flujos migratorios como una “invasión” y, por lo tanto, aplicar las leyes estadounidenses para “defenderse” de una agresión y utilizar la fuerza para impedirla. Algunos congresistas republicanos de Texas, como Dan Crenshaw, veterano de guerra, quiere tipificar los crecientes flujos migratorios como una “invasión”, equiparar la migración con el crimen organizado y así utilizar la fuerza contra las organizaciones criminales transnacionales.

Hasta ahora, el Congresista republicano por Florida, Gregory Steube, presentó el proyecto de Ley HR 28, titulada *Illegal Alien NICS Alert Act*, que ha sido remitido a la consideración del Comité Judicial. A su vez, el Congresista conservador por Texas, Chip Roy, ha presentado el proyecto de Ley HR 29, titulado *Border Safety and Security Act of 2023*, que ha sido enviado a la consideración de los Comités de Seguridad Interior y Judicial.

Los congresistas de estados petroleros, tanto demócratas como republicanos, están molestos con las políticas energéticas del gobierno de México, por considerar que violan la letra y el espíritu del T-MEC. Aparece también en el horizonte el tema de la importación de productos genéticamente modificados y una posible audiencia sobre el cumplimiento del T-MEC por parte de México, en especial en lo relativo al diferendo existente en materia energética y de importación de maíz transgénico a México.

Conviene registrar también el cambio en el liderazgo de la minoría demócrata de la Cámara de Representantes, en sustitución de Pelosi y Steny Hoyer, dos experimentados congresistas por California y Maryland. El actual liderazgo está encabezado por el representante por Nueva York, Hakeem Jeffries, el primer afroestadounidense en ocupar dicha posición, así como por Katherine Clark. Los congresistas de origen hispano Pete Aguilar, por California, y Verónica Escobar, por Texas, ocupan cargos directivos en el liderazgo demócrata.

También hay que tener presentes las preocupaciones de los congresistas demócratas sobre México: los temas de respeto a los derechos humanos, las instituciones, las reformas al Instituto Nacional Electoral, la libertad de expresión y los asesinatos de periodistas, así como el Estado de derecho, la democracia y la lucha contra la corrupción. La carta del 6 de abril de 2022, del Presidente del Comité de Asuntos Exteriores del Senado, Robert Menéndez, y otros tres senadores, entre ellos Patrick Leahy, tradicional aliado de las causas de izquierda en Latinoamérica, al secretario de Estado Antony Blinken y al procurador Merrick Garland sobre la politización del ejercicio de la acción judicial en México y el debilitamiento del Estado de derecho, es un ejemplo.

Otros congresistas de ambos partidos han expresado molestia por la poco clara posición de México respecto a la invasión rusa a Ucrania. Uno de ellos, que conoce bien a México y es mexicoestadounidense, Vicente González, Congresista fronterizo por Texas, pidió retirar la visa estadounidense a los diputados mexicanos que establecieron el Grupo de Amistad México-Rusia en plena guerra. Una clara prueba de que el sentir de los mexicoestadounidenses no coincide siempre con el gobierno mexicano.

Es poco factible que los proyectos de ley que sean aprobados en la Cámara de Representantes puedan convertirse en legislación, pues, probablemente, no sean aprobados en el Senado. Pero contribuirán a presionar al gobierno de Biden, a enrarecer el clima de diálogo y cooperación entre ambos países y, sobre todo, a dar un marco de referencia para la campaña presidencial de 2024, en la que México puede convertirse de nueva cuenta en “la piñata” de los políticos radicales de derecha estadounidenses.

## **Tiempos difíciles**

La mayor parte de los congresistas conocen poco a México y entienden menos sus políticas. De ahí la importancia de profundizar el estudio sobre la integración y el funcionamiento del Congreso de Estados Unidos, mantener un diálogo constante con los congresistas en general, identificando posibles aliados y a los principales interlocutores en los temas de la relación con México.

Vienen 2 años difíciles para México en la relación con el Congreso estadounidense, que impactarán los vínculos entre los ejecutivos. Esto se hizo evidente en la agenda que prevaleció en la Cumbre de Líderes de América del Norte, en la que los temas de migración y tráfico de fentanilo ocuparon un lugar prioritario, atendiendo a las preocupaciones de Estados

Unidos. El Congreso, y en especial la Cámara de Representantes, prestará una particular atención a los temas de seguridad fronteriza, migración, tráfico de drogas, Estado de derecho e implementación del T-MEC, y México será objeto de críticas, posibles audiencias y proyectos de ley.

Por otra parte, habrá que seguir también con atención las decisiones que se tomen en las legislaturas estatales sobre temas de importancia para México, como la legalización de la marihuana, la prohibición y el control de la venta de armas de asalto, además del acceso y el financiamiento de la educación universitaria para los jóvenes *dreamers*.



## Los problemas de seguridad en la relación bilateral (2019-2023)

*Carlos A. Pérez Ricart*

\*

**T**ras la elección en México, del 1 de julio de 2018, la mayor parte de los analistas pronosticamos que mucho cambiaría respecto al arreglo en torno a la política de seguridad entre Estados Unidos y México. Cuatro años después, ya en el ocaso del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, podemos decir, con más humildad que orgullo, que nos equivocamos. Hubo cambios, por supuesto, pero ni tantos como se pensaron en 2018 ni tantos como necesitaba Norteamérica.

Este artículo busca responder a la pregunta sobre los cambios y las continuidades en materia de seguridad entre 2019 y principios de 2023. En la primera parte, nos centraremos en el examen de la reestructuración más evidente: el fin de la Iniciativa Mérida y su sustitución por el Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras como principal marco por el cual fluyen las principales políticas de seguridad entre ambos países.

Adelantamos aquí el que consideramos el argumento central de la sección: más que una ruptura, el Entendimiento Bicentenario significó una línea de continuidad con el paradigma sostenido por la Iniciativa Mérida. A pesar del anunciado “cambio de enfoque”, una evaluación cuantitativa y cualitativa entre ambos programas deja ver más semejanzas que diferencias. Si alguna distinción habremos de encontrar es la centralización en el diseño, planeación y ejecución de recursos que predomina en el Entendimiento Bicentenario, frente al esquema de amplia gobernanza y multiplicidad de actores que habitaba la Iniciativa Mérida. Otros cambios, no menores, tuvieron que ver con el mayor énfasis que tuvo, cuando menos en el discurso, la perspectiva de salud pública de varios los programas impulsados por el Entendimiento Bicentenario. Cuando escribimos estas líneas es difícil saber qué se materializó y qué no.

La segunda parte del artículo disecciona algunos de los principales problemas que enturbiaron la relación en materia de seguridad entre 2019 y principios de 2023. Aquí nos centramos, en específico, en lo relativo a los conflictos entre la Agencia Federal Antidrogas estadounidense (DEA) y el gobierno mexicano. Se mostrará evidencia de cómo, a pesar de lo ajetreada que ha sido la convivencia entre la principal agencia antinarcóticos de Estados Unidos y el gobierno de México, se ha logrado mantener la cooperación en otros renglones de la seguridad binacional. La lección parece obvia, pero no lo es tanto: es posible navegar con suavidad la fragmentación propia de la política de seguridad de Estados Unidos hacia México. O, dicho de otra manera, es posible construir una política de seguridad relativamente armónica más allá de la DEA.

### **De la Iniciativa Mérida al Entendimiento Bicentenario**

Mucho antes de que llegara el presidente López Obrador a Palacio Nacional, la Iniciativa Mérida estaba condenada a desaparecer. Aunque actuaban de otra forma, eso lo sabían sus principales promotores al norte y al sur del río Bravo. La Iniciativa Mérida era un muerto viviente antes de 2018.

Pero retrocedamos por un momento, al segundo semestre de 2007: el segundo mandato de George W. Bush en Estados Unidos entró a su fase final; en México, presenciamos los inicios de la guerra contra las drogas de Felipe Calderón y, con ello, el repunte de los casos de homicidio después de décadas a la baja. En el horizonte, una amenaza: el temor a un posible contagio de la violencia hacia el norte. La pregunta en el aire: ¿cómo evitarlo?

El objetivo central de la Iniciativa Mérida —el resultado de una larga negociación impulsada desde México— era el de reunir en un mismo marco de cooperación todos los esfuerzos relativos a la seguridad binacional. No era mala idea. Hasta ese momento, la cooperación en seguridad había estado caracterizada por la fragmentación y la falta de alineación de incentivos entre las agencias estadounidenses y sus contrapartes mexicanas. La creación de la Iniciativa Mérida atendió y resolvió parte de esta dificultad. Además, supuso un cambio importante en la perspectiva del gobierno federal de Estados Unidos frente al problema de la seguridad en México durante décadas. Si antes se entendía que las dinámicas de violencia y narcotráfico eran responsabilidad solo del gobierno de México —posición caracterizada por los penosos “procesos de certificación” en la década de 1990 y los primeros años de la década de 2000— ahora se reconocía el principio de responsabilidad compartida.

Aunque en principio, la toma de decisiones en la Iniciativa Mérida tenía un carácter bilateral, lo cierto es que era en Washington en donde se decidía qué programas y receptores priorizar. No es extraño que, para muchos, se tratara de un programa “asistencialista”, que hacía evidente la condición asimétrica de la relación.<sup>1</sup> Había un “donatario” en el sur y un “donador” en el norte, no una situación explícita de cooperación integral.

En el papel, el flujo de los recursos se estructuró en cuatro objetivos con métricas de éxito vagamente definidas: destruir la capacidad operativa de las bandas criminales, promover el Estado de derecho, crear la estructura de una frontera moderna, y construir comunidades fuertes y —la palabra de moda— resilientes.<sup>2</sup>

En la práctica, gran parte del dinero etiquetado para la Iniciativa Mérida no salió de Estados Unidos, sino que fue pagado a contratistas asociados al Departamento de Defensa que proveyeron equipos de seguridad y material asociado a tareas antinarcóticos. Contrario al imaginario, mediante la Iniciativa Mérida no se enviaron armas cortas a México ni se transfirieron recursos directos al gobierno federal. La idea de que la Iniciativa Mérida tenía un sentido “bélico”, es solo parcialmente cierta. (Fuera de la Iniciativa Mérida, el Departamento de Defensa de Estados Unidos continuó ofreciendo “asistencia técnica” y entrenamiento militar a México; según el monitoreo de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, WOLA, entre 2008 y 2018, se destinaron desde el Departamento de Defensa más de 630 millones de dólares.)<sup>3</sup>

Dicho eso, los primeros años de la Iniciativa Mérida sí incluyeron la compra de helicópteros para uso de las fuerzas de seguridad, algunos de los cuales serían posteriormente derribados por bazucas de bandas criminales (bazucas que también llegaron, por otros medios y sin necesidad de marcos de cooperación, del norte del río Bravo). Esa fue una paradoja nunca del todo atendida durante el periodo. Del flujo de armas que atizaba la violencia en el sur se hablaba poco o nada. Era un elefante blanco.

La puesta en marcha de programas enfocados en evitar la reincidencia delictiva, transparentar las decisiones de los jueces y ofrecer posibilidades de reintegración a exconvictos fue menos pública, pero algo más efectiva.

<sup>1</sup> Entrevista realizada por el autor, el 23 de enero de 2023, a un alto funcionario de la Jefatura de Unidad para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

<sup>2</sup> [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/where\\_do\\_we\\_go\\_from\\_here\\_merida\\_2.0\\_01.16.2019\\_updated.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/where_do_we_go_from_here_merida_2.0_01.16.2019_updated.pdf)

<sup>3</sup> <https://www.wola.org/es/analisis/el-entendimiento-bicentenario-oportunidades-y-retos-del-nuevo-capitulo-en-cooperacion-de-seguridad-entre-estados-unidos-y-mexico/>



Lamentablemente, hasta hoy es difícil medir el éxito de tales esfuerzos. (Desconozco si existen estudios etnográficos o evaluaciones integrales que den cuenta de los alcances que pudieron tener algunos de los esfuerzos que giraron alrededor de la Iniciativa Mérida; si no existen, deberían realizarse.) Fue quizá esa incapacidad para detectar métricas de éxito lo que llevó a que a la mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) la Iniciativa Mérida perdiera fuelle, comenzara a oler a podrido y funcionara a partir de pura inercia institucional.

Basta hablar con funcionarios de la Cancillería de aquel periodo para darse una idea de cómo a la Iniciativa Mérida se le percibía como una mala herencia del calderonato.<sup>4</sup> En el imaginario afloraba una pregunta obvia: si la Iniciativa Mérida no había logrado reducir la escala de violencia homicida en México, entonces cuál había sido su utilidad. Por lo demás, la Iniciativa Mérida estaba asociada al inmenso margen de operación que tuvieron agentes antinarcóticos estadounidenses en territorio nacional y que para el gobierno de Peña Nieto parecían excesivos.<sup>5</sup> El nacionalismo revolucionario no lo soportaba. Insisto, para 2018 no había demasiados defensores del proyecto de cooperación que tantas ilusiones había causado hacía una década. Las imágenes de Bush y Calderón con las pirámides mayas de fondo eran objeto de creatividad de los moneros en los periódicos, más que motivo de impulso de una política pública.

Acaso con más motivaciones electorales que argumentos técnicos, López Obrador había sido un duro antagonista de la Iniciativa Mérida desde el inicio. Siempre que pudo, sobre todo durante periodos electorales, el hoy Presidente se manifestó en contra del plan de cooperación. De ahí que, con la llegada del tabasqueño a Palacio Nacional, fuera natural que, incluso, los más optimistas pronosticáramos un escenario más bien pesimista. No fue así.

En otoño de 2021 se celebró en Ciudad de México el Diálogo de Alto Nivel de Seguridad entre México y Estados Unidos, espacio que sufría el sueño de los justos desde hacía varios años. En aquella oportunidad, la

---

<sup>4</sup> Entrevista realizada por el autor, el 10 de octubre de 2021, a una exfuncionaria de la SRE entre 2015 y 2018.

<sup>5</sup> La Iniciativa Mérida habilitó la creación y el establecimiento del Centro contra el Crimen y Narcóticos, el Centro Nacional Antiterrorista, el Centro de Recursos Abiertos y el Centro de Escrutinio al Terrorismo. Este tipo de centros fueron constituidos bajo el modelo de “centros de fusión” que emergieron en Estados Unidos tras el 11-S y que buscan incentivar el intercambio de información entre agencias de inteligencia, policías locales, agencias e incluso empresas privadas. Véase: Torin Monahan y Neal A. Palmer, “The emerging politics of DHS Fusion Centers”, *Security Dialogue* 40, n° 6 (2009): 617-36.

Cancillería de México presentó el Entendimiento Bicentenario, el nuevo marco de colaboración que debería guiar la política de seguridad de los gobiernos de ambos países. ¿Cuáles eran sus propósitos?

El nuevo plan proponía priorizar una visión preventiva y no reactiva de la seguridad. Como objetivo central del Entendimiento Bicentenario se postuló la reducción de homicidios y los delitos de alto impacto en México; pasaba así a segundo plano la pretensión de detener el inexorable flujo de drogas que llegan desde varios puntos del subcontinente a Estados Unidos.

En la declaración de principios del Entendimiento Bicentenario hay otras promesas que se leyeron con optimismo. En primer lugar, el compromiso por combatir (de verdad) el flujo de armas de Estados Unidos a México, un tema otrora tangencial en la Iniciativa Mérida. En segundo lugar, el reconocimiento de la necesidad de trabajar en el diseño y la ejecución de programas de tratamiento de adicciones y de reducción de daños ocasionados por el consumo de drogas ilegales.

### **Entendimiento Bicentenario en la práctica**

Más allá del discurso, y tras más de un año de su anuncio, la pregunta es si el Entendimiento Bicentenario ha logrado sus objetivos. O, en otras palabras, ¿supone realmente una propuesta alternativa de cooperación bilateral en materia de seguridad? La respuesta admite matices.

Hay que admitir que la Iniciativa Mérida y el Entendimiento Bicentenario se parecen más de lo que sus promotores quisieran aceptar. Esto tiene, acaso, más que ver con la matriz inexorable de la relación bilateral que con un tema de voluntades políticas. En otras palabras: el espacio para la creatividad es estrecho. A pesar de eso, sí hay razones para pensar que estamos, como suele decirse, ante dos animales distintos. ¿En qué rasgos específicos?

Para empezar, se distinguen en el esfuerzo del gobierno mexicano por centralizar los recursos que provienen del plan. A diferencia de los primeros años 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.<sup>6</sup> Lo hace por medio del Comité Binacional de Cooperación, entidad que realiza la selección

---

<sup>6</sup> Establezcamos un matiz: a partir de la segunda parte del sexenio de Peña Nieto, la Secretaría de Gobernación se convirtió en la puerta de entrada para los programas relativos a la Iniciativa Mérida. En ese sentido, hay más continuidad que ruptura.

de proyectos provenientes de Estados y municipios. Aunque esta forma de administración garantiza que prevalezcan los programas prioritarios del gobierno federal, inhabilita la posibilidad de actores subnacionales para participar en la toma de decisiones.

Desde la parte estadounidense, el Entendimiento Binacional funciona como el cauce a través del cual fluyen los recursos de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia (INL) y, en menor medida, de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En ese sentido, la identidad de los donantes poco o nada ha cambiado desde la Iniciativa Mérida.

Una segunda distinción está en el tipo de programas que prioriza el Entendimiento Bicentenario. Tal cual se anunció en su creación, se ha diversificado el abanico de temas que atiende y se ha logrado expandir la noción de seguridad más allá del tema recurrente del narcotráfico. Por ejemplo, gran parte de los recursos de la INL y la USAID, otrora centrados en la certificación de prisiones, fueron redirigidos a la ayuda forense, tema inexistente en la Iniciativa Mérida. Es a partir de un fondo especial de cuatro millones de dólares provenientes de la USAID, y encausados a través del Entendimiento Bicentenario, que se financiará el nuevo laboratorio de genética del Centro Nacional de Identificación Humana, a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda. No está demás decir que la crisis forense en México no es nueva; lo novedoso es que se le interprete en el marco de un proyecto de seguridad.<sup>7</sup>

Así como el tema forense está en el centro de los programas encausados a través del Entendimiento Bicentenario, en 2022, se integró un panel binacional de expertos en salud pública para intercambiar buenas prácticas y monitorear tendencias de consumo de narcóticos. En el segundo semestre de ese año, se presupuestó dinero para ejecutar programas de reducción de daños y tratamiento de adicciones. Uno de los “ganadores” de este nuevo equilibrio ha sido la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, otro de los actores que no aparecían por ningún lado en la Iniciativa Mérida.

El reto en los siguientes 2 años será consolidar estos programas. ¿Cómo se configurarán en pesos y centavos estas y otras iniciativas para 2023? No es claro y no hay información pública que nos permita realizar afirmaciones categóricas sobre si la relocalización de recursos es puntual u obedece a un cambio estructural.

---

<sup>7</sup> Entrevista realizada por el autor, el 23 de enero de 2023, a un funcionario de la Comisión Nacional de Búsqueda involucrado en el proceso.

## Navegar entre conflictos: la DEA y el gobierno de México

En octubre de 2020 fue arrestado en el Aeropuerto de Los Ángeles el general de División Salvador Cienfuegos, Exsecretario de la Defensa durante el gobierno de Peña Nieto. Del arresto de Cienfuegos no tenían pistas ni en Palacio Nacional ni en la Cancillería de México. Fue una sorpresa de mal gusto. Como era de esperarse, la acción fue interpretada como un atentado al clima de confianza que pretendía establecerse entre Estados Unidos y el gobierno de López Obrador. Sabemos, por información periodística, que pocos días después del arresto de Cienfuegos, el Canciller de México recriminó al entonces embajador Christian Landau aquella acción: “¿Acaso no eran socios comerciales? ¿Cómo podía construirse una base sólida de confianza si Estados Unidos actuaba de manera unilateral? ¿Habrían hecho lo mismo con Francia?”.<sup>8</sup>

Como es conocido, el enojo del gobierno de México y las pruebas más bien deficientes presentadas por la DEA para justificar la detención de Cienfuegos hicieron recular al fiscal general William Barr; el General fue devuelto a México. Sin embargo, el episodio mostró cómo la falta de coordinación entre agencias puede ser un irritante constante en una relación tan compleja como la que existe entre México y Estados Unidos.

La relación con la DEA ha sido particularmente vertiginosa. Al fallido arresto de Ovidio Guzmán en el “culiacanazo” de octubre 2019 siguió el caso de Cienfuegos un año después. A los pocos meses, el gobierno de México promulgó la Ley de Seguridad Nacional que puso —al menos sobre el papel— restricciones formales a las operaciones de la DEA en México. En octubre de 2021, apenas unos días antes del anuncio del Entendimiento Bicentenario, la Jefa de la DEA, Anne Milgram, lamentaba que se hubiera puesto fin a los operativos conjuntos entre agentes de la Agencia y policías mexicanos. Además, se quejaba que México no tomara con seriedad los procesos de extradición pendientes entre los dos países (un tema que continúa agravándose). Por último, culpaba a funcionarios mexicanos de ralentizar la entrega de inteligencia y evidencia recabada por México a los analistas de la DEA.<sup>9</sup>

Desde las declaraciones de Milgram, las cosas no han ido a mejor entre la Agencia y México. En abril de 2022, López Obrador anunció que, desde hacía un año, se había disuelto una de las unidades especializadas en temas de drogas y crimen organizado que trabajaba mano a mano con

<sup>8</sup> <https://www.nytimes.com/2022/12/08/magazine/mexico-general-cienfuegos.html>

<sup>9</sup> <https://www.sinembargo.mx/05-10-2021/4036747>

la DEA (Unidad de Investigación Sensible). La decisión la hizo pública el Presidente en una de sus conferencias de prensa matutinas. Por último, en junio de 2022, llegó un nuevo motivo para la insatisfacción: la DEA tuvo que retirar del Aeropuerto de Toluca uno de sus aviones, un *King Air* de doble turbina con capacidad para diez personas. El avión era una de las piezas claves de la operación de la agencia en territorio nacional; con él se transportaba a los agentes estadounidenses y a las unidades de policía con las que trabajan de manera cotidiana. Según publicó Reuters y pude confirmar en una entrevista, el gobierno de México dejó de conceder permisos de vuelos.

El correlato a todos estos conflictos es que, mientras sucedían, en oficinas alternas estaban construyéndose acuerdos importantes que derivaron en el Entendimiento Bicentenario. Dicho de otra manera, a pesar de la lista de agravios que se acumulaban entre la principal agencia anti-narcóticos y el gobierno de México, los funcionarios de ambos gobiernos tuvieron la fuerza y la capacidad para construir más allá de sus diferencias. Fragmentar la carpeta de temas funciona para México y le permite aprovechar la situación de interdependencia.

Hacia el futuro, el reto para México y Estados Unidos será buscar mecanismos de cooperación que logren atajar los desencuentros naturales, al tiempo de que encuentran soluciones puntuales. Esto no será tarea fácil en un contexto en el que la crisis de salud provocada por el consumo de fentanilo ocupa principales planas de los periódicos. En ese escenario, las elecciones de 2024 en ambos países se presentan como un reto imposible de soslayar; no será sencillo, pero la lección aprendida ahí está.

## México ante la disputa tecnológica entre China y Estados Unidos

*Isidro Morales*

\*

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta el presente, el posicionamiento geopolítico de México frente al poderoso vecino del norte se ha hecho más complejo y estratégico. A medida que Estados Unidos se ha consolidado como potencia mundial, durante la segunda mitad del siglo XX, y como potencia militar mundial con el fin de la Guerra Fría, la importancia geoestratégica de sus vecinos al norte y al sur de sus fronteras territoriales se ha incrementado en forma proporcional.

Durante la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, México fungió como espacio de amortiguación para los intereses militares y geoestratégicos de Washington. A cambio, se afianzaron las instituciones mexicanas que garantizaron la consolidación de los gobiernos posrevolucionarios, una política de Estado dirigista, proteccionista y nacionalista en materia económica, piedras de toque de la gobernabilidad y la legitimidad de la clase política mexicana hasta entrada ya la década de 1980.

Durante la Guerra Fría, México desempeñó el papel de filtro de movimientos antisistémicos (catalogados comúnmente como comunistas), que pudieran generarse al interior del país o de ser “exportados” del Caribe o de Centroamérica, y que pudieran poner en jaque la legitimidad y la gobernanza autoritaria del régimen político de ese entonces. Este papel de amortiguador y filtro le permitió al país gozar de estabilidad y continuidad políticas, a la par de articular una política exterior con acuerdos tácitos con Washington para disentir en asuntos importantes para México, pero no vitales para Estados Unidos.

Con el fin de la Guerra Fría y la consolidación de Estados Unidos como potencia militar internacional, México renegoció su alianza con su vecino del norte al pactar el Tratado de Libre Comercio de América del

Norte (TLCAN), junto con Canadá. El TLCAN convirtió al país en plataforma de exportación de empresas mundiales que buscaron beneficiarse de las ventajas económicas y de logística que se desarrollaron en un mercado manufacturero prácticamente continentalizado. Empero, dicha alianza, que tuvo también un componente de seguridad, empezó a entrar en crisis desde antes de la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca y, con el gobierno de Joseph R. Biden parece reconfigurar su perfil bajo un cariz de rivalidad tecnológica y geopolítica frente a China.

Este ensayo revisa someramente la crisis de la alianza económico-estratégica, cuyo acuerdo más importante fue el TLCAN, analiza la nueva estrategia de política exterior del gobierno de Biden, a raíz de los severos cambios vividos en el mundo en los últimos 4 años, y, en la parte final, explora los retos y las posibilidades del reposicionamiento geopolítico en el que ha quedado México derivado de todos esos cambios. Una vez más, y como ha sido desde la Segunda Guerra Mundial, el margen de maniobra de la política exterior mexicana queda condicionado a su gravitación en el espacio norteamericano.

### **La crisis del “matrimonio de conveniencia”**

El TLCAN constituyó el punto de quiebre de una redefinición sustancial de la relación de Estados Unidos con sus vecinos ubicados al norte y sur de sus fronteras, que se articuló no solo en términos comerciales, sino también geoestratégicos, sobre todo después de los ataques terroristas del 11-S. En efecto, desde 1994 hasta el final del gobierno de Barack Obama, en enero de 2017, el acuerdo trilateral y el perímetro de seguridad de Norteamérica, diseñado por el Departamento de Seguridad Nacional y el Comando Norte del Departamento de Defensa de Estados Unidos, ambos creados por el gobierno de George W. Bush después de los ataques del 11-S, funcionaron como los dos pilares bajos los cuales se construyó lo que, en ese entonces, se llamó una alianza para la prosperidad y la seguridad de la región. La Iniciativa Mérida, puesta en marcha en 2007 durante el mandato de Felipe Calderón (2006-2012), y que estuvo vigente hasta el final del gobierno de Enrique Peña Nieto, fue el corolario bajo el cual México aceptó ayuda militar y financiera de Estados Unidos para combatir el narcotráfico y construir una frontera moderna y segura con su vecino, como parte de la nueva estrategia de seguridad regional impulsada por Washington.

El TLCAN fungió como una especie de “matrimonio de conveniencia”, en virtud del cual los tres países podrían complementarse entre sí para aumentar la competitividad económica de Norteamérica frente a

otros bloques económicos y políticos, particularmente ante la emergencia de la Unión Europea surgida después del Tratado de Maastricht y la posterior construcción de la Eurozona. La Iniciativa Mérida se convirtió en el régimen de asistencia económica y política más importante por el cual Estados Unidos canalizó 2700 millones de dólares, entre 2007 y 2017, para reformar el sistema judicial mexicano, modernizar la infraestructura fronteriza con Estados Unidos, y apoyar la “guerra contra las drogas” que inició el gobierno de Calderón desde el principio de su mandato y continuó durante el gobierno de Peña Nieto, hasta que, supuestamente, llegó a su término con la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador.<sup>1</sup> Competitividad y seguridad —ya sea para abatir el terrorismo o el tráfico de drogas—, fue el binomio que caracterizó la alianza tricontinental posterior a la Guerra Fría en la que México participó, periodo durante el cual Washington consideró que ya no tenía enemigos estatales, sino desafíos mundiales, entre ellos el terrorismo.

Durante la vigencia del TLCAN, las cadenas de valor de algunas industrias manufactureras y de servicios se reestructuraron a nivel “continental” en sectores clave, como el automotriz, la electrónica, la banca y las finanzas. Norteamérica se convirtió en un bloque de manufacturas y servicios debido, principalmente, a decisiones estratégicas tomadas por empresas multinacionales estadounidenses, canadienses y europeas, que supieron explotar las ventajas de la proximidad geográfica de México al mercado estadounidense. Además, se benefició del monopolio energético que prevaleció durante más de 70 años en el país y que ofreció combustibles a precios subsidiados, al igual que costos laborales y materiales del país que, en general, han sido más bajos que en el resto de la región. La composición del intercambio comercial entre México y Estados Unidos se modificó durante esos años, pasando de ser de tipo interindustrial a uno intraindustrial. Se afianzó lo que Sidney Weintraub llamó, en ese entonces, un “matrimonio de conveniencia”, y que se convirtió en el nuevo entendimiento, a partir del cual, el conjunto de la relación diplomático-estratégica entre los dos países quedó cimentada.

Sin embargo, dicho matrimonio empezó a entrar en problemas desde el fin del gobierno de Bush en Estados Unidos y con la rotación política que se dio también tanto en México como en Canadá. Obama, a pesar de haber mantenido las Cumbres de Líderes de América del Norte, que

<sup>1</sup> Para un resumen de los logros y los límites de la Iniciativa Mérida, véase Seelke y Finklea, 2017.



habían caracterizado a la alianza norteamericana, privilegió las relaciones bilaterales con cada miembro, en un momento en que la crisis financiera de 2008 empezó a cuestionar las ventajas de los acuerdos comerciales hasta entonces pactados por Washington, especialmente por parte de los sindicatos estadounidenses. Además, el incremento de la migración mexicana aceleraba la militarización de la frontera sur de Estados Unidos. El momento anticlimático de la alianza norteamericana se presentó, sin duda, cuando Trump llegó a la Casa Blanca en 2017. Ascendió con un discurso abiertamente en contra del TLCAN y antimexicano, que obligó a los tres países a negociar un nuevo acuerdo comercial, el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), y a hacer del tráfico ilegal de humanos y narcóticos un problema de seguridad para Estados Unidos.

### **La rivalidad sinoestadounidense y la reconfiguración de Norteamérica**

Los últimos 4 años apuntan hacia el fin de una era y el inicio de otra, cuyos actores principales y problemáticas apenas se están vislumbrando. Estos cambios se caracterizan por tres crisis profundas: 1) la escalada de la “guerra comercial” entre China y Estados Unidos que, durante el gobierno de Biden, se ha definido más como una rivalidad científico-tecnológica; 2) la pandemia de covid-19 que ha cobrado la vida de más de 6 millones de habitantes y cuyo manejo desarticulado provocó una recesión mundial de la que muchos países aún no salen, y 3) la invasión de Rusia a Ucrania, el 24 de febrero de 2022, lo que provocó una reterritorialización de las fronteras y de las alianzas geopolíticas. Estas tres crisis han modificado el pensamiento estratégico de Estados Unidos, sobre todo con el regreso de los demócratas a la Casa Blanca con Biden.

En efecto, en la nueva estrategia de seguridad nacional del gobierno de Biden, se reconoce que el principal rival geopolítico de Estados Unidos es China. Las razones se encuentran en que su revisionismo en política internacional no es compatible con el orden liberal establecido al final de la Guerra Fría; además, la rivalidad tecnológica que mantiene con Washington busca fortalecer un modelo autocrático e iliberal de gobierno, cuyas manifestaciones de fuerza pueden comprometer el futuro económico y político de sus vecinos (Casa Blanca, 2022). Al mismo tiempo, Washington reconoce que persisten desafíos mundiales con los que hay que lidiar, como el combate al terrorismo, el cambio climático, las pandemias actuales y futuras, que exigen la acción colectiva y, por lo tanto, la cooperación multilateral, incluyendo a los países rivales. En ese sentido, la rivalidad comercial

y tecnológica con China no necesariamente se ve como un antagonismo de confrontación, sino más bien como una rivalidad que debe conducirse sin “descarrilamientos”, como Biden lo hizo saber a su homólogo asiático durante su encuentro en la Cumbre de Bali, en noviembre de 2022.

Por lo que toca a los desafíos comunes, dos de ellos —pandemias y cambio climático— exigen la cooperación con China. Como se sabe, la pandemia de covid-19 mostró la incapacidad de los organismos multilaterales existentes, como la Organización Mundial de la Salud, para enfrentar de manera colectiva una crisis que, desde su inicio, se sabía que se globalizaría. Incluso en los países de la Unión Europea, sus instituciones supranacionales se vieron rebasadas para articular una estrategia común, ya sea para lidiar con la crisis o para encontrar una salida común. Esto hizo que la crisis sanitaria afectara de manera desigual entre los países. En el caso de China, la puesta en marcha de una estrategia de cero tolerancia a los contagios, llevó a confinamientos colectivos que afectaron el desempeño de sus exportaciones, generando presiones inflacionarias que se globalizaron y acentuaron con la posterior invasión de Rusia a Ucrania. Controlar dicha inflación se ha vuelto una tarea mundial.

Con el liderazgo renovado de Estados Unidos en el Acuerdo de París sobre cambio climático, el objetivo es acelerar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), sobre todo las del carbón mineral, el combustible más contaminante de todos los fósiles. Esto ha puesto en ventaja a las economías estadounidense y europeas frente a la china e, incluso, la rusa, pues ya habían iniciado previamente una estrategia de descarbonización que la crisis en Ucrania podría acelerar. El 55% de la canasta energética de China es todavía el carbón, además de que la producción nacional de este energético se ha elevado en los últimos años, a pesar de ser el principal emisor de GEI a nivel mundial. A su vez, el país asiático se resiste a contribuir con fondos para impulsar la transición de las economías en desarrollo, alegando que en el pasado no ha sido un gran emisor. Por lo tanto, la estrategia de descarbonización impulsada por los países occidentales, y ahora liderada nuevamente por Estados Unidos, podría generar puntos de conflicto con su rival asiático.

Aunque la invasión rusa a Ucrania se ha convertido en un choque múltiple (energético, económico y geopolítico) Washington lo percibe como un problema regional que afecta directamente a Europa, aunque hay que revertirlo para contener el expansionismo ruso. La razón por la que Washington no considera a Rusia un rival a la estatura de China es,

probablemente, porque cuenta con los recursos duros y blandos para contenerlo. La invasión ha hecho más perentoria la necesidad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y la presencia del poder militar estadounidense más necesario en el teatro europeo para mantener los equilibrios en el Viejo Continente. El hecho de que Finlandia y Suecia se conviertan pronto en nuevos miembros de la alianza militar, parece demostrarlo. Estados Unidos ha logrado canalizar recursos financieros y militares al gobierno de Volodimir Zelenski, con fin de resistir la ofensiva rusa. Cuenta, además, con una producción creciente de crudo y gas, que lo ha hecho no solo autosuficiente, sino capaz de suministrar dichos recursos a sus aliados europeos, con el fin de apoyar el embargo petrolero impuesto a los rusos —y que la misma Europa se apresta a secundar—, así como para diversificar las importaciones de gas ruso de las que todavía Europa depende.

Semejantes rivalidades y retos serán enfrentados bajo una estrategia de tres pilares esbozados en la nueva estrategia de seguridad de Washington: 1) lo que se podría considerar una “securitización”<sup>2</sup> de la innovación tecnológica y, por lo tanto, del comercio de insumos estratégicos de la economía estadounidense; 2) la redefinición de las alianzas, y 3) la modernización del ejército estadounidense. Los primeros dos puntos resultan cruciales para este ensayo porque redefinen directamente el peso geopolítico de Norteamérica que, como se dijo en la primera sección, hasta la era Obama se había concebido como un bloque para mejorar la competitividad de la región en una era de globalización y desafíos transnacionales, sobre todo contra el terrorismo.

En efecto, el primer pilar de la estrategia estadounidense vincula la tecnología y el comercio con la seguridad, mayormente en insumos e industrias clave para la movilidad eléctrica y electrónica, como los microprocesadores, las tecnologías de punta en computación, la biotecnología y las energías limpias. A diferencia del gobierno de Trump, en el que la imposición de aranceles (alegando seguridad nacional) se hizo de manera indiscriminada y afectó al comercio con sus socios norteamericanos, en esta ocasión todo tipo de restricciones al comercio exterior (incluyendo prohibiciones a la exportación) de las industrias ligadas a la quinta generación de movilidad electrónica y a la transición energética están destinadas contra China. En este rubro, el gobierno de Biden ha borrado la frontera

---

<sup>2</sup> Neologismo del inglés “securitization”: encuadrar una problemática en el marco de la seguridad nacional.

entre la política exterior y la interior, con el fin de fortalecer la resiliencia de su propia economía frente al reto chino. Para ello, Washington se ha embarcado en una política industrial de vanguardia, en la que el Estado realiza inversiones estratégicas para que el sector privado y los organismos regulatorios pongan en marcha la reconversión de la economía, apoyada todavía en la movilidad y el consumo de combustibles fósiles, hacia una verde en donde la movilidad y la conectividad descansen más en energía eléctrica generada por renovables.

Es en ese contexto que deben entenderse las tres leyes que ha logrado aprobar el Congreso estadounidense durante la primera mitad del gobierno de Biden. La Ley de Infraestructura, votada en noviembre de 2021 y que agrupa el mayor volumen de inversión pública (1.2 billones de dólares) a ser desembolsado en 5 años, que busca modernizar las carreteras, caminos, sistemas de agua potable y de conexión electrónica del país.<sup>3</sup> El segundo paquete lo consiguió Biden en julio de 2022, con la Ley de Reducción de la Inflación,<sup>4</sup> mediante la cual pudo obtener otros 385 000 millones de dólares, desembolsables en 10 años, para apoyar directamente el desarrollo de energías renovables y el impulso de los automóviles eléctricos. Poco después, en agosto de ese año, logró que se votara lo que se conoce como la Ley de Chips y Ciencia, que prevé un desembolso de más de 52 000 millones de dólares para impulsar la investigación, la producción y el desarrollo de los microprocesadores de nueva generación en su país, y así superar el desabasto que la crisis de covid-19 había generado de estos insumos estratégicos para asegurar la competitividad de la economía estadounidense en la era de la tecnología 5G.

En efecto, la Ley de Reducción de la Inflación y la de Chips y Ciencia, incluyen créditos, subsidios y desembolsos tanto para impulsar la generación eléctrica y movilidad de carbono neutro, como para estimular la investigación y el desarrollo de los microprocesadores de nueva generación. En materia climática, la Ley de Reducción de la Inflación<sup>5</sup> es la más ambiciosa de todas, pues lo mismo da créditos a la producción, a la inversión y al consumo para la generación y venta de energía verde, como para la captura de carbono, el desarrollo de celdas de combustibles, nuevas baterías y automóviles eléctricos, entre otros. Lo más controvertido de esta ley es su carácter proteccionista, ya que busca impulsar las cadenas de

<sup>3</sup> <https://www.ncsl.org/state-federal/infrastructure-investment-and-jobs-act>

<sup>4</sup> [https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation\\_reduction\\_act\\_of\\_2022.pdf](https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_of_2022.pdf)

<sup>5</sup> *Ibid.*

suministro internas y, en el mejor de los casos, las de Norteamérica o, en algunos casos, la de los países que cuentan con un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. En materia automotriz, por ejemplo, los créditos solo benefician a los vehículos ensamblados en Norteamérica, cuyas reglas de origen exigen, además, incorporar el acero y otros componentes con los que han sido ensamblados. Con dicha ley, queda claro que Washington busca proseguir con la desarticulación de las cadenas de suministro que se habían entablado con China, para reconstituirlas con países más cercanos (el llamado *nearshoring*), aunque en la legislación estadounidense se han enmarcado más bien en una relocalización “amistosa” (*friendshoring*), es decir, con países ubicados ya sea en Norteamérica o con quienes se tiene un acuerdo de libre comercio.

El objetivo de la Ley de Chips y Ciencia es mucho más estratégico, pues busca detonar la producción interna de microprocesadores de última generación. Al mismo tiempo, trata de fortalecer la investigación y el desarrollo científicos en un país que, a pesar de haber inventado el chip, solo produce nacionalmente 10% de sus requerimientos, mientras que 75% de la producción mundial proviene de países asiáticos, principalmente de China. Con esta ley, Estados Unidos busca elevar su producción interna, reconfigurar las cadenas de suministro bajo los términos arriba mencionados, otorgar créditos de hasta 25% a las nuevas inversiones en este campo, y echar a andar una estrategia de ciencia y tecnología, a nivel federal, que garantice lo que se ha denominado su “seguridad económica”<sup>6</sup>, derivación interna de su estrategia externa que busca mantener la superioridad tecnológica estadounidense sobre China.

Esta suerte de securitización de la innovación tecnológica y del comercio de insumos estratégicos termina la era de la globalización como Washington la había concebido hasta el fin de la era de Obama, en el sentido de que las empresas transnacionales eran libres de reubicar sus cadenas de valor con base a las mejores condiciones de los mercados regionales y globales. La securitización de la movilidad electrónica y de la transición energética —exacerbada aún más por la invasión rusa a Ucrania— tiende a redefinir los flujos de comercio e inversión bajo criterios geopolíticos. Esto es lo que explica el nuevo proteccionismo de Washington en sus industrias clave, así como la redefinición de sus alianzas estratégicas.

---

<sup>6</sup> Para un análisis desagregado de la Ley de Chips y Ciencia, véase Bennet, 2022: [https://www.bennet.senate.gov/public/\\_cache/files/4/0/40919cb4-ff63-4434-8ae2-897a4a-026b30/7BCDD84F555A6B85BEC800514F1D3AFD.chips-and-science-act-of-2022-section-by-section.pdf](https://www.bennet.senate.gov/public/_cache/files/4/0/40919cb4-ff63-4434-8ae2-897a4a-026b30/7BCDD84F555A6B85BEC800514F1D3AFD.chips-and-science-act-of-2022-section-by-section.pdf)

En efecto, la rivalidad tecnológica con China, la incertidumbre que ha abierto sus reclamos fronterizos en su mar Meridional, y la invasión rusa a Ucrania, han obligado a Washington fortalecer y, hasta ampliar, su alianza militar con Europa y Turquía mediante la OTAN. La imposición de sanciones a Rusia, el desacoplamiento de las importaciones rusas de combustibles fósiles que efectúa hoy la Unión Europea, y la urgencia por diversificar los abastecimientos energéticos, han fortalecido las relaciones transatlánticas. La creación de nuevos bloques, como el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD), conformado por Australia, Estados Unidos, la India y Japón, y el AUKUS (Australia, el Reino Unido y Estados Unidos), que abarcan países clave del Indo-Pacífico, el I2US, que incluye a Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, la India e Israel, y el llamado Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad (IPEF), que abre una nueva era de cooperación política y económica entre Washington y trece miembros de la región, son signos claros de esta nueva era de fragmentación y reorganización geopolítica a través de bloques. En todo este reordenamiento, ¿cómo queda México?

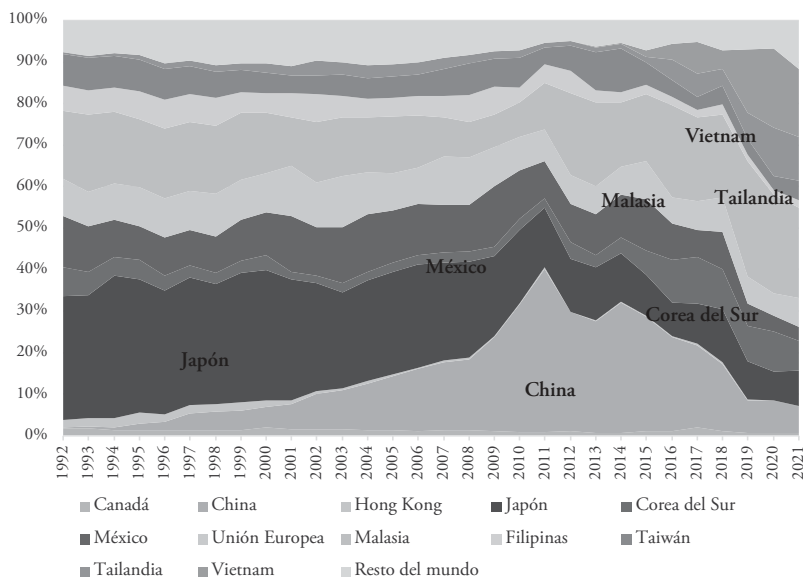
### **Oportunidades y limitantes del nuevo entorno geopolítico mexicano**

El fin de la era posterior a la Guerra Fría y la nueva estrategia articulada por Washington para enfrentar sus nuevos retos y oportunidades geopolíticas, han abierto una ventana de oportunidad para redefinir el matrimonio de conveniencia con México, que se constituyó entre 1994 y 2016 y que ya había manifestado signos de agotamiento durante la era de Obama. La rearticulación de esta nueva alianza se hará bajo nuevos términos, en los que el manejo de la rivalidad sinoestadounidense, evitando en la medida de lo posible “descarrilamientos”, será la preocupación central de Estados Unidos.

El eje a partir del cual se podría realizar esta rearticulación es sin duda el T-MEC, ya que, por ahora, ni la agenda migratoria ni la de combate al narcotráfico de ambos países, cuenta con un común denominador como para redefinir el conjunto de la relación bilateral. En todo caso, otros autores en esta colección de ensayos abordarán, por separado, dichas agendas. A pesar de las limitantes del T-MEC, el acuerdo encierra un interés común, a partir del cual ambos países siguen anclando su futuro económico, sobre todo ahora que Washington ha apostado a la rearticulación de las cadenas de suministro estratégicos bajo el principio de la relocalización amistosa. El anuncio del Plan Sonora apunta hacia ese nuevo entendimiento.

to; el proyecto consiste en la construcción de una gran planta de energía solar por parte del gobierno mexicano en dicho estado, además de poner en marcha un proyecto de atracción 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.

Gráfica 1: Importaciones de semiconductores de Estados Unidos, 1992-2021 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del apartado de Comercio Exterior de la Oficina del Censo de Estados Unidos.<sup>7</sup>

Estados Unidos ha logrado ya desacoplarse considerablemente de las importaciones chinas de chips. Como se muestra en la gráfica 1, en 2011, el dragón asiático proveyó 40% de las importaciones estadounidenses, mientras que, en 2021, apenas eran 7% del total. La gráfica muestra también el papel clave que han desempeñado los países de Asia-Pacífico, sobre todo Corea del Sur, Malasia, Tailandia y, más recientemente, Vietnam, en el desplazamiento de las importaciones chinas. La relocalización de las importaciones chinas se ha realizado en países cuyo comercio gravita en torno al mercado chino, por lo que el gobierno de Biden ha

<sup>7</sup> <https://www.census.gov/foreign-trade/reference/products/catalog/usatradeonline.html>

buscado un nuevo acercamiento con dichos países mediante el IPEF. México, por el contrario, que llegó a abastecer el 15% de las importaciones de microprocesadores de su vecino del norte, ha sido desplazado por los países asiáticos, ya que, en 2021, solo le proveyó el 3%. La posibilidad de que México pueda recuperar su porción de mercado al norte de su frontera es, sin duda, posible.

Otras oportunidades se podrían abrir también en el sector automotriz, el más integrado entre los dos países. Conforme a la Ley de Reducción de la Inflación, a partir de enero de 2023 las baterías de automóviles eléctricos obtendrán un subsidio de 3750 dólares si 40% de dichos minerales provienen de Estados Unidos o de un país con quien tiene un acuerdo de libre comercio. Dicho contenido regional se incrementará 10% durante los siguientes años, hasta llegar a 80% a partir de 2027.<sup>8</sup> En el caso de las baterías con celdas de combustible (normalmente de hidrógeno), podrán obtener un subsidio adicional de 3550 dólares si cumplen con un contenido regional de 50%, también a partir de 2023. Para este rubro, la discriminación comercial es aún mayor, pues el contenido regional se contabiliza solo para Norteamérica, y se elevará progresivamente en los siguientes años hasta llegar a 100% a partir de 2029.

Varios estudios prospectivos recientes han resaltado el potencial que México tiene para aprovechar la relocalización cercana o amistosa que se ha abierto con el revisionismo geopolítico impulsado por China y Rusia. Sin embargo, también han resaltado los principales obstáculos para lograrlo, como la incertidumbre que permea el clima de inversiones en el país, derivado de las desavenencias en materia energética que hay con los inversionistas privados y el gobierno estadounidense, así como el clima de inseguridad y la falta de infraestructura, sobre todo en materia de interconexión eléctrica, como lo han señalado Stanley Morgan<sup>9</sup> y Azucena Vásquez.<sup>10</sup>

Lo más espinoso en materia energética ha sido la modificación de la Ley de la Industria Eléctrica, en marzo de 2021, por la que el gobierno le dio preferencia a su empresa pública, la Comisión Federal de Electricidad, para proveer el fluido eléctrico en detrimento de los proveedores privados que, hasta antes de la enmienda, competían bajo criterios de mercado en el despacho eléctrico. La enmienda provocó una controversia constitucional

<sup>8</sup> <https://www.energy.gov/articles/doe-fact-sheet-bipartisan-infrastructure-deal-will-deliver-american-workers-families-and-0>

<sup>9</sup> <https://www.ncsl.org/state-federal/infrastructure-investment-and-jobs-act>

<sup>10</sup> <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>



promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica y los partidos de oposición, que finalmente la Suprema Corte de Justicia desestimó.

Esto hizo que, en julio de 2022, Katherine Tai, Representante Comercial de Estados Unidos, convocara a consultas entre gobiernos, al que posteriormente se adhirió el de Canadá, con miras a someter a arbitraje, en el marco del T-MEC, los cambios realizados a la ley eléctrica y otras medidas tomadas por el gobierno mexicano que han afectado las inversiones de su país y han asegurado un trato preferencial a las empresas estatales, lo que va en contra de lo pactado en el T-MEC. Los reclamos 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.

Por ahora, la táctica usada por el gobierno mexicano ha sido prolongar las reuniones de consulta y revertir selectivamente actos discriminatorios que muestren su voluntad de ajustar sus prácticas administrativas a lo pactado en el acuerdo. Empero, como la modificación a la ley eléctrica es incompatible con algunos artículos y capítulos pactados en el T-MEC, es probable que, tarde o temprano, se active un panel que la impugne. La apuesta de López Obrador podría ser que un laudo desfavorable a México se emita al final de su sexenio, dejando la solución legal del conflicto al siguiente gobierno. De prevalecer un escenario en esta dirección, la reglamentación del T-MEC se convertiría en la institución más sólida para garantizar la modernización del sector energético mexicano y asegurar la entrada de energías renovables, así como para allanar el camino para una renovación de la alianza geoestratégica con Washington en un momento de grandes cambios geopolíticos. Violentar el acuerdo o, incluso, provocar que Estados Unidos o Canadá renuncien al mismo por la inobservancia mexicana (no hay que olvidar que el T-MEC tiene una validez de 16 años, pero habrá una primera revisión en 2026), será sin duda mucho más costoso que haberse empeñado en revertir las reformas que transformaron el sector energético mexicano antes de la llegada de López Obrador.

## **Consideraciones finales**

Los últimos 4 años han transformado, sin duda, el orden posterior a la Guerra Fría, en el que Estados Unidos logró adaptar y refundar las instituciones creadas bajo su liderazgo al término de la Segunda Guerra Mundial con el fin de internacionalizar el orden liberal basado en reglas. La expansión de la OTAN, la creación de la Organización Mundial del Comercio

y la puesta en marcha del TLCAN fueron parte de ellas. Washington percibió que había cesado de tener enemigos estatales y se concentró en lidiar con problemas multilaterales y retos internacionales, entre ellos el terrorismo. El matrimonio de conveniencia que pactó con sus vecinos ubicados al norte y sur de sus fronteras se convirtió en pieza clave del nuevo orden internacional que Estados Unidos intentó consolidar. Sin embargo, con la llegada de Trump a la Casa Blanca, y con las interrupciones que se dieron entre 2018 y 2022, Washington se ha visto obligado a redefinir sus retos y alcances de su política exterior.

El cambio más radical ha sido concebir la nueva rivalidad tecnológica en materia de movilidad electrónica y de transición energética como un problema de seguridad nacional frente a China y, por lo tanto, “intermétrica”; es decir, en donde las fronteras entre la política interior y la exterior han quedado diluidas. En consecuencia, le ha otorgado una nueva dimensión geopolítica a su alianza con sus vecinos norteamericanos, la cual mostraba ya signos de desgaste desde antes de la llegada de Trump. Ante los nuevos retos, el gobierno de Biden está dispuesto a desarticular sus cadenas de valor que había tejido con su nuevo rival, sobre todo en materia de insumos sensibles y estratégicos, para reubicarlas con sus socios norteamericanos o con aquéllos países ligados por acuerdos comerciales. La reubicación cercana o amistosa de cadenas otrora globalizadas constituyen un elemento central de la tecnoguerra que Washington ha iniciado contra China, bajo un manejo que busca evitar los “descarrilamientos” bélicos. Es, en muchos sentidos, el fin de la globalización como Estados Unidos lo concibió al terminar la Guerra Fría. De ese manera, Norteamérica pasó de ser un espacio bajo el cual Washington buscaba afianzar su competitividad económica y seguridad territorial en una marco de globalización generalizada, a uno cuya reserva de recursos, tanto mineros, territoriales y humanos, se ha vuelto crucial para superar tecnológicamente a su rival asiático.

En México, por el contrario, el gobierno actual no ha abandonado su repliegue soberanista que lo ha caracterizado. Dicho ensimismamiento respondió, en parte, a la manera abrupta e unilateral con la que Trump negoció el T-MEC y al intento de López Obrador por revertir la reforma energética de 2013, que liberalizó todas las cadenas de valor de la industria energética mexicana. Los intentos por revertirla, ya sea por la vía constitucional o por enmiendas legislativas y la captura de órganos regulatorios, han generado incertidumbre en los inversionistas extranjeros, cuyas contrapartes estadounidenses y canadienses han pedido a sus respectivos gobiernos iniciar plá-

ticas con el gobierno mexicano para que alinee sus políticas conforme a lo estipulado con el T-MEC; de lo contrario, dichas disposiciones podrían someterse a un panel de controversias con resultados potencialmente costosos para México.

A las desavenencias energéticas se agregan los temas tradicionales de la agenda bilateral, como migración y combate al crimen organizado, que siguen sin encontrar un punto común para articular nuevas arquitecturas de cooperación entre los dos países. Hasta ahora, el gobierno actual se ha mantenido reactivo frente al cambio de estrategia puesto en marcha por Washington y no se vislumbra, en el mediano plazo, la articulación de una nueva propuesta que acomode los intereses mexicanos a la nueva realidad geopolítica en la que se encuentra. El próximo gobierno que llegue al poder en 2024, independientemente de la coalición política de la que provenga, tendrá que redefinir las prioridades mexicanas frente a su poderoso vecino del norte. En su tarea deberá estar consciente de que cualquier solución que proponga a los problemas intermésticos que comparte con él, tendrá que considerar y ponderar las prioridades geopolíticas de Washington, similar a como los gobiernos anteriores lo han hecho desde la Segunda Guerra Mundial.

## La migración en el bicentenario de la relación México-Estados Unidos

*Susana Chacón*

\*

**T**radicionalmente, en la relación entre México y Estados Unidos, la cooperación y el conflicto han estado siempre presentes. A lo largo de la historia se observa una falta de estrategia y de procesos de negociación con visión de futuro entre ambos países. Salvo en casos excepcionales, las decisiones se han centrado en cuestiones e intereses coyunturales. En estos 200 años ha habido, particularmente, dos momentos en los que se ha buscado una negociación de más largo alcance: el periodo de la Segunda Guerra Mundial, con las negociaciones de los acuerdos de comercio (1942), el militar (1941) y el de braceros (1942) y, después, hasta finales de la década de 1980, con la negociación y la entrada en vigor, en 1994, del entonces Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y con su modificación al Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) que actualmente tenemos.

Así como normalmente Estados Unidos tiene una estrategia clara de política exterior, en el caso de México esto no ha sido una constante. En el periodo de la Segunda Guerra y la posguerra, la política exterior mexicana partió de la lógica de poder establecida por el bipolarismo. Los procesos de negociación tuvieron como eje la óptica de poder. No obstante, a pesar de las asimetrías, se presentaron circunstancias de dependencia mutua o de interdependencia entre ambos países que permitieron que los dos se beneficiaran.

Nuestros vínculos, salvo en el periodo de Venustiano Carranza, Lázaro Cárdenas, la segunda Guerra y, posteriormente, con el TLCAN y el T-MEC, han sido de dependencia y de subordinación. De ahí que la formulación de la política exterior de México ha estado, en gran medida, sometida a los lineamientos estadounidenses.

El objetivo de este texto será estudiar el manejo bilateral que se ha hecho del tema migratorio en dos momentos precisos de este bicentenario: de 1942 a 1964, con el Programa Bracero, y, posteriormente, lo que sucede hoy en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador. Resulta interesante ejemplificar el manejo de la migración en la relación bilateral con dos situaciones totalmente opuestas. La primera, en la que existió negociación, particularmente al principio del proceso, a favor de los mexicanos y, la segunda, en la actualidad, cuando no solo no hay estrategia de negociación alguna, sino que la política implementada vuelve a ser de subordinación. De manera general, entre ambos periodos, se mencionarán algunas ideas de la relación bilateral y la migración entre la década de 1970 y el momento actual.

Es importante mencionar que, sin ningún acuerdo formal, a finales del siglo XIX, se hicieron algunas contrataciones de trabajadores mexicanos del centro y occidente de México para la construcción de las vías férreas en el oeste estadounidense. También fueron contratados en el inicio del auge industrial en Chicago. Ya en el siglo XX, durante la Revolución mexicana y la Guerra Cristera, se fueron a Estados Unidos un importante número de trabajadores, ya que el mercado laboral mexicano se vio muy afectado. En ninguno de estos tres momentos, las contrataciones ni el flujo indocumentado fueron masivos, como lo conocimos en la segunda mitad del siglo XX.

### **Programa Bracero, de 1942 a 1964**

Con la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial, el 7 de diciembre de 1941, el país necesitó de mano de obra, particularmente agrícola, que resultó en la negociación con México del Programa Bracero. Con este, se revirtió el proceso de repatriación y discriminación de trabajadores mexicanos que se había dado en la década de 1930, después de la crisis de 1929 con la Gran Depresión. Dado este requerimiento estadounidense, el gobierno de Manuel Ávila Camacho pudo negociar para lograr cierta reciprocidad en el trato para los trabajadores y buscar condiciones de igualdad. Se logró que recibieran el mismo monto salarial que el de los estadounidenses y que tuvieran un seguro de desempleo. El 4 de agosto de 1942 se firmó un acuerdo de emigración temporal en el que se obtuvieron condiciones de empleo adecuadas para los mexicanos. Cuatro elementos fueron sustanciales en esta negociación: *a)* el establecimiento de centros de contratación en diferentes estados de la República Mexicana; *b)* la práctica

utilizada para el seguimiento, por parte de los consulados y del gobierno mexicano, para evitar tratos discriminatorios; *c*) que los salarios ofrecidos fueran con un contrato laboral que garantizara los derechos de los trabajadores, incluido el transporte de ida y vuelta desde sus localidades de origen y su lugar de trabajo, y *d*) se establecieron claramente las características para la relación que se dio entre los actores gubernamentales de ambos países y, por otro lado, entre los empleadores y los trabajadores. Por primera y única vez en la historia de la relación bilateral, se estableció de manera formal un acuerdo migratorio.

Mientras el Programa Bracero estuvo vigente, se trasladaron a Estados Unidos a cinco millones de trabajadores mexicanos. Por una parte, se evitaba incrementar el tránsito de trabajadores indocumentados, pero, además, se trató que fueran de forma segura. No obstante, durante este mismo periodo, el flujo de indocumentados no se detuvo, y fueron deportados aproximadamente otros cinco millones de trabajadores adicionales.

Durante la vigencia del Programa Bracero, se le hicieron varias modificaciones, pero, en esencia, no cambió hasta 1947, en especial porque, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, las condiciones fueron totalmente distintas. El contexto era otro y el ánimo de cooperación se vio determinado por la nueva realidad. Al cambiar el contexto, cambiaron también las prioridades y los intereses. Ambos países retomaron su dinámica previa y, de nuevo, retomaron una relación de poder en la que se impuso el actor más fuerte. A partir de ese momento, el gobierno estadounidense dejó de respetar el programa y tuvo que darse una nueva negociación, pero ahora entre los empleadores y el gobierno mexicano. Para México, los términos de la negociación fueron de vulnerabilidad, con condiciones que beneficiaban mucho más a los empleadores y no a los trabajadores. Fue evidente lo limitada que es la capacidad de maniobra mexicana en situaciones en las que deja de existir una crisis o una amenaza internacional. No obstante, el gobierno mexicano prefirió mantener la negociación para buscar proteger a los mexicanos lo más posible y evitar las contrataciones unilaterales por parte de los empleadores. De esta manera, al menos podía tener un seguimiento de los lugares en los que se ubicaban los trabajadores y otorgarles protección por parte de los consulados.

En 1950, con el inicio de la guerra de Corea, las condiciones cambiaron de nuevo y se regresó a la negociación de gobierno a gobierno y, dado que necesitaban de nuevo a la mano de obra mexicana, se les restablecieron la protección y casi todas las condiciones alcanzadas durante la

primera parte del proceso en 1942. Lo que no aceptaron los estadounidenses fue el derecho al desempleo. Al terminar esta guerra, en 1953, y los últimos 11 años del programa, hasta 1964, fueron de constantes violaciones y cada vez mayores discriminaciones para los trabajadores mexicanos. Además, se incrementaron las contrataciones unilaterales por parte de los empleadores, quienes le pidieron al gobierno estadounidense que permitiera el flujo de trabajadores a lo largo de la frontera para que, ahí mismo, los pudieran contratar sin la intervención del gobierno mexicano. En estos últimos años, a quienes venían de localidades del interior de México, no solo no los regresaban a sus lugares de origen, sino que los dejaban en las ciudades fronterizas mexicanas, ocasionando un sinnúmero de problemas sociales, económicos, políticos y sanitarios. Se perdió también el mantener la igualdad salarial y, sin embargo, los mexicanos preferían vivir las violaciones laborales, dado que la diferencia salarial entre los dos países era una causa constante para que se fueran a Estados Unidos. Con ello, el nivel de vulnerabilidad de México se incrementó al ser incapaz de retener y emplear a sus trabajadores.

Con el Programa Bracero se observan algunas conclusiones interesantes. Dadas las asimetrías de poder, la capacidad de maniobra se incrementó únicamente en situaciones de conflicto internacional por las que Estados Unidos necesitaba la mano de obra mexicana. Solo en estas circunstancias es que el gobierno mexicano logró hacer valer sus intereses. En lugar de mantener una relación bilateral migratoria con visión de largo plazo, prevalecieron los intereses del más fuerte. Hasta ahora, no se ha dado un acuerdo migratorio en el que se construyan objetivos comunes que permitan beneficios a los dos países en forma constante. La duración y el manejo del Programa Bracero dejaron ver la falta de voluntad de cooperación bilateral y la necesidad de acercamiento por parte de Estados Unidos, sí y solo sí, requería de dicha mano de obra.

### **Repaso general de la década de 1970 a 2018**

Una vez terminado el Programa Bracero en 1964, en ningún otro momento posterior, no se dio una relación bilateral de cooperación en migración. Todo lo contrario, a pesar de que el tema migratorio fue muy diferente en la década de 1970 que en la de 1990, por parte de Estados Unidos siempre se manejó como un tema de política migratoria interna, en el que el gobierno mexicano no tenía nada que aportar. Así, en diferentes momentos, se promulgaron leyes, como la Simpson-Mazzoli o la

Simpson-Rodino, ante las que México poco pudo hacer. Era para ellos una cuestión meramente de política interna.

La situación económica mexicana tampoco contó con las condiciones necesarias para la creación de empleos suficientes dentro del país. Las crisis económicas, desde 1976 hasta la década de 1990, ocasionaron que los flujos migratorios crecieran de sexenio a sexenio, hasta llegar a 2000. Cada año, durante el gobierno de Vicente Fox, la situación económica expulsó a casi 500 000 trabajadores indocumentados a Estados Unidos.

Entre 1965 y 2015, más de 16 millones de mexicanos emigraron al país del norte, mientras que, en 1970, eran menos de un millón los que salieron. Para 2000, esta cifra había crecido a 9.4 millones y, en 2007, llegaron a ser 12.8 millones, según datos del Pew Research Center. De todas las comunidades de migrantes en Estados Unidos, sin duda, la mexicana es la mayor.

Dos de los grupos más representativos de migrantes son los mexicanos y los cubanos; sin embargo, sus características y sus razones para emigrar eran totalmente distintas. Para los primeros, cruzar la frontera era una cuestión temporal y laboral. Siempre tuvieron en mente el regresar a México. Mientras que allá trabajaban, su casa, su familia, su vida estaba en México, y siempre regresaban. El caso de los cubanos era otro. Dado el régimen cubano, al lograr salir de la isla era para no regresar más, y su objetivo era construir una nueva vida estadounidense. Llegaban para quedarse.

Esta situación cambió a finales de la década de 1990 y a partir de los ataques terroristas del 11-S. Con el endurecimiento de la frontera, los mexicanos se vieron obligados a no regresar. Cruzarla era cada vez más complicado y peligroso, por lo que empezaron a quedarse también allá. Esto significó un cambio en la naturaleza de los migrantes. Así como en los primeros años se iban básicamente hombres en busca de empleo, desde finales de 1990 empezaron a salir también mujeres y niños. Muchos buscaban la reunificación familiar, y otros, tener trabajo. En 2008, con Barack Obama, se vivió la gran crisis de los niños migrantes no acompañados, que empezaron a ocasionar otro tipo de problemas internos que, hasta la fecha, no han manejado adecuadamente en Estados Unidos. Los gobiernos de Obama y de Donald Trump son los que más deportaciones de mexicanos han hecho.

Después del pico de migración alcanzado en 2007, de 12.8 millones de personas, para 2019, este dato bajó a 11.4 millones de mexicanos en Estados Unidos. Los migrantes que entran de manera legal, cuentan con



un número determinado de visas de estancias cortas que define, unilateralmente, el gobierno estadounidense, como la H2A para trabajadores agrícolas y la H2B para el resto de los trabajadores. Es necesario ampliar el número de visas para trabajadores temporales estacionales de México. Esto permitiría legalizar el flujo de migrantes para obtener, de manera ordenada, la creación de empleos. Las visas H2A se pueden ampliar sin permiso del Congreso, simplemente con una orden del ejecutivo. Las H2B, que son más numerosas, sí requieren de la aprobación del Congreso.

En las 2 últimas décadas, se ha hablado de la necesidad de llevar a cabo en Estados Unidos una reforma migratoria, dada la necesidad de mano de obra legalizada. Esto, por diferentes circunstancias de política interna, no se ha podido llevar a cabo. Por ejemplo, con la llegada de Joseph R. Biden se abrió una posibilidad de retomar el tema, pero, dado que sus márgenes a favor de sus propuestas en el Congreso eran muy limitados, la prioridad de su gobierno fue esperar hasta después de las elecciones intermedias de noviembre de 2022 para mantener las Cámaras, particularmente el Senado. Lo anterior se logró, pero, no obstante, se ve muy difícil que en estos próximos 2 años que le restan a su gobierno, se lleve a cabo una reforma migratoria. El tema de la migración sigue siendo para los estadounidenses un asunto de política interna y no de cooperación bilateral.

### **La migración en el sexenio de López Obrador**

México es un país de origen, destino y tránsito de migrantes. Al ser uno de los principales países de tránsito, el fenómeno mexicano se convierte en un tema internacional. Originalmente, desde la campaña de López Obrador, se hizo una propuesta para desarrollar la región centroamericana y reducir así el flujo de migrantes, particularmente de los países del Triángulo del Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras. Este era un punto de coincidencia con Biden, quien desde que era Vicepresidente en los gobiernos de Obama, trató de fomentarlo. No obstante, para Trump, su antecesor, no le era interesante. En un primer momento, le dijo a López Obrador que apoyaría el desarrollo centroamericano, pero nunca lo hizo. Todo lo contrario, buscó con la construcción del muro contener el flujo de migrantes. El muro no le fue suficiente, por lo que trató, por todos los medios, de presionar al gobierno de Enrique Peña Nieto, pero su Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, no cedió ante estas presiones.

No obstante, sin ser oficialmente aún Canciller, en noviembre de 2018, Marcelo Ebrard tuvo una reunión en Washington con el Secretario de Estado, Mike Pompeo, en la que aceptó que México fuera *de facto*

Tercer País Seguro sin, aparentemente, ningún apoyo a cambio. El caso contrario es el de Turquía, que aprobó convertirse en Tercer País Seguro a cambio de un importante financiamiento por parte de la Unión Europea. Entre 2016 y 2018, recibiría 6000 millones de euros para poder mantener a los migrantes que querían llegar a Europa. México cedió así ante el gobierno de Trump, sin recibir ningún recurso. Sin haber tomado posesión, el gobierno electo de López Obrador actuó como uno vulnerable, que mostró desde el principio que, ante un posible conflicto, su política sería de demasiado respeto ante las necesidades de Estados Unidos. Con Trump se instauró la medida conocida como Título 42, por razones sanitarias, que permite expulsar a los migrantes y regresarlos a México inmediatamente.

Ya una vez en la presidencia, el gobierno de López Obrador dejó de lado su propuesta inicial de desarrollar la región centroamericana para ceder segmentos de soberanía ante las amenazas de Trump. Particularmente, en junio 2019, ante sus amenazas de poner aranceles a las exportaciones mexicanas, México aceptó el programa Quédate en México, con el que los migrantes centroamericanos que solicitaban asilo estaban obligados a esperar en territorio mexicano mientras Estados Unidos estudiaba y definía su situación migratoria. A partir de ese momento, se desplegaron 28 000 miembros de la recientemente fundada Guardia Nacional para frenar el flujo de migrantes, tanto en la frontera sur del país como también en la del norte. En lugar de aprovechar a esta nueva institución para perseguir al crimen organizado, la mitad de la misma se convirtió en el muro humano de Trump.

Después de las elecciones de noviembre de 2020, sucedió todo lo contrario. Una de las primeras medidas de Biden fue detener la construcción y el financiamiento del muro fronterizo con México. Además, desde su toma de protesta el 20 de enero de 2021, firmó una orden ejecutiva para legalizar a los *dreamers*, migrantes que llegaron a Estados Unidos siendo niños, que hicieron su vida en ese país y que estudian y trabajan. Firmó también otra más para legalizar a once millones de indocumentados.

En este aspecto, México también podría haber apoyado desde sus cincuenta consulados en el proceso de legalización de estas personas. Sin embargo, los presupuestos con los que cuentan son muy escasos, por lo que se tendrían que haber dotado a los consulados con los recursos necesarios.

Por otro lado, Biden frenó inmediatamente la separación de familias, y solicitó suspender la deportación de indocumentados por 100 días. No obstante, sus políticas encontrarían límites; por ejemplo, un juez fede-

ral de Texas frenó esta última petición. Sin embargo, el gobierno demócrata buscó, los 2 primeros años de su gobierno, obtener los mecanismos jurídicos y legales para proceder positivamente. En este sentido, la comunidad de mexicanos en Estados Unidos pudo sentirse más protegida. A pesar de las propuestas demócratas, el 27 de diciembre de 2022, la Suprema Corte de Justicia estadounidense decidió mantener vigente el Título 42 y no cancelarlo. Esto, sin duda, fue una victoria de los republicanos.

A principios de enero 2023, se anunciaron nuevas medidas migratorias por parte del gobierno de Biden, con implicaciones directas para México. Se decidió ampliar el programa de asilo ofrecido a venezolanos, para beneficiar a 30 000 migrantes cada mes, siempre y cuando lo soliciten desde sus países de origen y que lleguen por avión, una vez que hayan sido aceptados, a cualquier ciudad estadounidense en la que cuenten con un garante. Ahora se incluyen también a migrantes de Cuba, Haití y Nicaragua. Esto significa que, a partir de ahora, los cubanos, los haitianos, los nicaragüenses o los venezolanos que crucen la frontera de México hacia Estados Unidos no recibirán el derecho de asilo y serán deportados inmediatamente a nuestro país. El gobierno de México aceptó recibir a 30 000 deportados por mes, es decir, 360 000 por año.

En esta ocasión, el gobierno de Biden apoyará con 23 millones de dólares a México y a Guatemala para atender a estos y a los demás migrantes y refugiados que han sido deportados a nuestro país bajo el Título 42. El anuncio de estas medidas se conoció en México por la conferencia de prensa que ofreció Biden el 5 de enero de 2023. No fue sino hasta después que el Canciller confirmó lo dicho por el Presidente demócrata. Una vez más, no hubo negociación y la medida unilateral de Estados Unidos es impuesta a México desde la lógica del poder.

En otro sentido, retomando a México como país de origen, a partir de 2010, los flujos de mexicanos se redujeron enormemente. Se llegó a hablar de que estábamos en equilibrio cero y que realmente el flujo hacia Estados Unidos era, sobre todo, de centroamericanos. Las grandes caravanas no eran de mexicanos. No obstante, esto cambió a partir de la pandemia de covid-19.

La crisis económica mundial y la política económica seguida por el gobierno actual, incrementó en cuatro millones el número de pobres en el país. Esto condujo a los mexicanos a buscar de nuevo emigrar, y a que la Patrulla Fronteriza procediera a expulsarlos. El Departamento de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos publicó que, del 1 de octubre de 2021 al 30 de septiembre de 2022, fueron detenidos dos

millones de migrantes en la frontera entre México y Estados Unidos. En 2019, se detuvieron a 237 000 mexicanos, cifra que, en 2021, se incrementó a 655 594, y que, para 2022, creció a 808 239.

A pesar de estas detenciones, el resultado del incremento de los migrantes mexicanos en Estados Unidos es también un aumento en las remesas. Según el Banco de México, solo en 2022, fueron 53 138 millones de dólares de remesas los que recibieron las familias mexicanas. El gobierno de López Obrador, en lugar de crear empleos en México o de cambiar su política microeconómica a favor de las pequeñas y medianas empresas y la generación de empleos, habla de los migrantes como héroes, y lo subraya en todos sus informes de gobierno.

## **Nota Final**

Como claramente pudimos apreciar, ha habido cooperación bilateral solo en los momentos en los que Estados Unidos se ve afectado por crisis internacionales que lo obligan a contratar mano de obra mexicana. Acabadas las crisis, se regresa a una política de relación desigual hacia México, incluido el gobierno actual, quien ha sido incapaz de crear fuentes de trabajo bien remuneradas. Ahora bien, con la entrada en vigor de los nuevos programas de Biden, particularmente el de infraestructura, al que 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), se abren oportunidades inmejorables no solo para México, sino también para Canadá. Siendo miembros del T-MEC, los tres países pueden ser beneficiados de las políticas estadounidenses.

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. Con estos proyectos, el tema migratorio en la relación bilateral será tratado totalmente de otra manera.

Biden nos invita a fortalecer la región norteamericana y a reducir la dependencia de los insumos esenciales que vienen de Asia para convertirla en un polo de desarrollo altamente competitivo a nivel mundial. Para lograr lo anterior se requieren tres cambios urgentes: *a)* los tres países deben encauzar en la misma dirección sus políticas energéticas, favoreciendo la transición a energías limpias; *b)* se deben instrumentar políticas de desarrollo industrial, con el apoyo de presupuesto estadounidense, que atraí-

gan nuevas inversiones en semiconductores, baterías de litio y empresas de alta tecnología, y *c)* se debe contar con mano de obra educada y capacitada capaz de trabajar en cualquier empresa de los tres países miembros del T-MEC. Sin duda, se abre una nueva oportunidad para el empleo mexicano y para el desarrollo industrial futuro que impacte, de manera positiva, al tema de la migración.

## **Capítulo IV**

**Lo que nos enseña la historia**



## Lo que nos enseña la historia

*Jorge Álvarez Fuentes*

\*

La conmemoración del bicentenario de las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos constituye una interesante invitación para realizar en ambas naciones una reflexión dilatada y ambiciosa, la cual no debiera limitarse a rememorar los principales episodios o hitos históricos, ni quedar circunscrita a las consabidas celebraciones, eventos o declaraciones de los responsables diplomáticos en tan memorable y única ocasión. El bicentenario ofrece una oportunidad irrepetible para valorar y fomentar un nuevo acercamiento a partir de los principales estudios, investigaciones y publicaciones especializadas que se han realizado en las últimas décadas sobre tan relevante y amplio tema. Es igualmente una magnífica ocasión para llevar a cabo una necesaria y oportuna actualización, una suerte de balance, y proyección para vislumbrar el futuro de los vínculos bilaterales que para ambas naciones han sido y siguen siendo de importancia capital. Es una ocasión especialmente propicia para aprender del pasado, exponer y evaluar el estado actual de las relaciones y preguntarnos sobre su futuro.

El bicentenario es una oportunidad para plantearnos juntos estas cuestiones a partir de aquellas investigaciones y publicaciones que consultaron a los archivos nacionales y diplomáticos de ambos países. Pocas oportunidades habrá mejores que hacerlo precisamente ahora, en el bienio 2023-2024, para cobrar conciencia sobre las circunstancias y el contexto necesario para examinar los temas recurrentes y algunos que quizá no han merecido la atención debida. Esto se da justo cuando se advierte un renovado revisionismo histórico e interés patente en diversos círculos académicos, instituciones de gobierno y centros especializados de investigación, tanto mexicanos como estadounidenses, en torno a temas de interés actual.



## **Bosh García y el estudio del establecimiento de las relaciones diplomáticas**

En la historiografía mexicana deben destacarse algunas contribuciones pioneras, fundamentales para el estudio serio y trascendental de la historia diplomática, empezando por las diez obras del doctor Carlos Bosh García, resultados de su dedicación y trabajo de docencia e investigación. La recopilación documental que inició a finales de la década de 1940, en Ciudad de México y Washington, contribuyó de manera notable a fomentar estudios históricos profesionales, más imparciales y menos apasionados. Entre estos, el periodo de 1819 a 1848 es destacable debido a la génesis de Independencia de México a la firma del Tratado Guadalupe Hidalgo, atravesando por la independencia y la anexión de la provincia de Texas. El trabajo de Bosh García fue una aportación académica de alto valor que dio a conocer, en forma sistemática, estudios analíticos basados en los documentos y materiales de estudio más importantes que dan cuenta del establecimiento de las relaciones diplomáticas de México con Estados Unidos. Por mencionar algunas esferas de este establecimiento, se pueden encontrar los avatares y sinsabores del reconocimiento mutuo, la acreditación y el desempeño de los primeros enviados, los complejos regateos del ejercicio de la soberanía sobre los extensos territorios de ambas naciones, y, con ella, la siempre conflictiva gestión y defensa de las fronteras.

Las obras rigurosas de Bosh García forjaron escuela. Con su gran visión estimularon importantes trabajos de investigación tanto en El Colegio de México (Colmex) como en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de manera que se pudieron apreciar en las obras emprendidas sobre las relaciones bilaterales en el siglo XIX a cargo de Josefina Zoraida Vázquez y de Lorenzo Meyer sobre los vínculos en el siglo XX. Como referencia obligada de ambos autores, sobresale en particular el libro *México frente a Estados Unidos*, publicado originalmente en 1982 y reeditado varias veces con sus respectivas actualizaciones. Con el correr de los años, a esta publicación le siguieron las investigaciones y las obras de Jesús Velasco Márquez, Raúl Figueroa Esquer, Mercedes de Vega, Erica Pani, Virginia Guedea, Octavio Herrera, Juan Antonio Ortega y Medina, Ignacio del Río, Laura Herrera y Patricia Galeana, entre otros varios distinguidos académicos e investigadores universitarios. Además, este conjunto de investigadores interesados y dedicados al tema asumieron un firme compromiso con la docencia, la investigación documental y la divulgación de la historia, en particular con la fascinante historia diplomática de Mé-

xico, sin limitarse a las relaciones México-Estados Unidos, a pesar de su importancia mayúscula.

### **Zorrilla y la evolución de las relaciones diplomáticas**

Otra importante contribución mexicana, igualmente una obra señera, fueron los dos volúmenes dedicados inextenso a la historia de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, escritos y anotados por el embajador Luis G. Zorrilla, editados por Porrúa en 1965, obra que también ha tenido subsecuentes reediciones. Se trata de la primera obra de carácter general, muy bien documentada, que abarca la totalidad de los vínculos entre ambas naciones, escrita por un distinguido diplomático mexicano de carrera, culto y dedicado, que trabajó archivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), así como materiales disponibles entonces para su consulta en el Departamento de Estado. En ambos tomos se consigna también una prolija bibliografía asequible entonces en ambos países, de autores e historiadores mexicanos, pero también estadounidenses.

Entre otros de los aciertos de la obra del embajador Zorrilla fue el propósito explícito de ofrecer una narración e interpretación objetiva y equilibrada, al exponer la evolución de las relaciones de ambos países, ligándola de manera sistemática con la situación interna de cada país, sin dejar de tener presente el papel protagónico de las potencias europeas, así como el contexto de la cambiante coyuntura internacional. A pesar de las modestas conclusiones de los dos volúmenes, las cuales pudieran tener una explicación en el carácter promisorio de un esfuerzo explicativo a partir de la propia experiencia diplomática del autor, las obras del embajador Zorrilla siguen siendo, como las de Bosch García, contribuciones vigentes, de referencias obligada, cuya relectura crítica se torna ahora oportuna e indispensable en ocasión del bicentenario.

El embajador Zorrilla publicó también, en 1981, con el sello editorial de la SRE, una valiosa antología documental sobre la monumentación de la frontera norte en el siglo XIX. Su dedicación académica vinculada directamente con su prolongado quehacer diplomático, dio cause también a fomentar el interés de otros diplomáticos mexicanos de carrera en la historia diplomática, en particular aquella con nuestro vecino del norte, entre los que cabe mencionar a Walter Astié-Burgos, Roberta Lajous Vargas y Juan Carlos Mendoza, entre otros. Desde hace décadas ha prevalecido en la Cancillería un ambiente de trabajo que estimula, en particular, el cultivo de la historia, entre otras actividades de interés intelectual.

## **El Acervo Histórico Diplomático**

Al respecto, hay que hacer notar que las fuentes primarias más interesantes y útiles para el estudio de las relaciones bilaterales se localizan precisamente en los acervos documentales diplomáticos mexicanos. Estos han evolucionado y continúan ampliándose de manera notable, ya que desde la segunda mitad de la década de 1980 y principios de la de 1990, los archivos que contienen la documentación completa de la entonces delegación y luego embajada de México, que se encontraban en custodia en la antigua sede de la representación diplomática mexicana en la capital de Estados Unidos en los siglos XIX y XX, fueron cuidadosamente trasladados e incorporados al archivo histórico a cargo de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la SRE. Estos importantes fondos documentales se han ido abriendo de manera sistemática a la consulta de los investigadores especializados y el público en general gracias a la labor callada y tenaz de archivistas y diplomáticos experimentados, como la ministra María Eugenia Roux-López, Roberto Marín, Salvador Victoria, Oliverio Ramírez Ayala, Olga Cárdenas y otros colaboradores de esa Dirección General, o bien historiadores o documentalistas vinculados a ella, quienes emprendieron las tareas indispensables de organizar, inventariar, y describir tan valiosos materiales hasta disponer de sendas guías, catálogos e instrumentos de consulta. Como en otros campos de la historia, el acceso directo a las nuevas fuentes ha hecho posible escribir y rescribir, interpretar, revisar, ampliar, modificar y realizar avances significativos a fin de desarrollar nuevos conocimientos de la historia diplomática.

En ese sentido, resulta imprescindible destacar, también, algunas de las publicaciones —que suman más de veinte— de la prestigiada y reconocida colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano (AHDM), fundada en 1923 por Genaro Estrada, quien también cultivó pasajes fundamentales de la historia diplomática de México. Se trata de obras monográficas concebidas como una serie de contribuciones originales, destinadas a dar a conocer con hondura los alcances verdaderos de las relaciones internacionales de México. Entre ellas, hay algunas dedicadas de manera precisa a acontecimientos históricos fundamentales en las relaciones bilaterales con Estados Unidos.

A lo largo de sus épocas sucesivas, esta singular colección ha mantenido una fructífera continuidad al reunir antologías de documentos provenientes del principal archivo diplomático mexicano, precedidas de prólogos o estudios introductorios. En ella figuran estudios monográficos sobre las

misiones, las labores o las memorias diplomáticas de Manuel Eduardo de Gorostiza, Juan Antonio de la Fuente, Henry Clay, John Forsyth, Anthony Butler, Joel Roberts Poinsett, Nathan Clifford y Nicholas Trist. Se cuenta también con algunos ensayos biográficos basados en los archivos o los diarios de Dwight Morrow, Josephus Daniels, Francisco Castillo Nájera y Antonio Carrillo Flores, entre otros, al igual que con los trabajos antológicos o cronológicos sobre los representantes diplomáticos de México en Washington.

En la colección del AHDM figuran recopilaciones anotadas de la invasión estadounidense y el Tratado de Guadalupe Hidalgo, sobre la concesión Leese, y respecto a Lord Aberdeen y las cuestiones de Texas y California. Además, hay textos referentes a la Doctrina Monroe, la labor diplomática de Matías Romero Avendaño, acerca de los primeros consulados de México y la protección consular de los mexicanos en Estados Unidos, entre otros. A estos documentos debemos al trabajo fecundo de historiadores, diplomáticos y documentalistas profesionales, que van desde Antonio de la Peña y Reyes en las décadas de 1920 y 1930, hasta las aportaciones de Ángela Moyano en la de 1980.

### **Las colaboraciones con instituciones académicas**

Cabe además subrayar la estrecha colaboración con fines de investigación y publicación que, por muchos años, ha impulsado la SRE con instituciones dedicadas a los estudios históricos, como el Instituto de Investigaciones Históricas (IIH) de la UNAM, el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Instituto Mora) y el Centro de Estudios Históricos del Colmex. Gracias a estas mancuernas se han dado a conocer múltiples obras, entre ellas una de Josefina Zoraida Vázquez que trata de la intervención estadounidense. Asimismo, se han difundido las interesantes obras de Ana Rosa Suárez Argüello sobre el llamado destino manifiesto y las batallas diplomáticas respecto de las concesiones en el istmo de Tehuantepec, entre otros temas de relevancia. Particular mención debe hacerse de las obras más recientes de Gerardo Gurza y Paolo Riguzzi acerca de las relaciones comerciales bilaterales en el siglo XIX, sobre la vecindad, la política exterior y las relaciones económicas de ambos países que culminaron en una obra conjunta.

Sin duda, el trabajo de investigación de Marcela Terrazas y Basante, una reconocida discípula del doctor Bosch García, ha venido a ocupar un lugar de importancia en obras publicadas por el IIH y el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la UNAM, y el Instituto

Mora. Como en el caso de otros investigadores y estudiosos, sus obras están sólidamente documentados en fuentes diplomáticas mexicanas, pero también estadounidenses. Fuentes primarias basadas en documentos de archivo y fuentes secundarias a partir de libros, ensayos y artículos recogidos en publicaciones periódicas. A Terrazas y Basante correspondió precisamente coordinar un importante proyecto, visionario y ambicioso, con base en las sesiones de un seminario de estudios sobre el tema, el cual se extendió por varios años. Su propósito fue ofrecer una visión de conjunto, aportando enfoques novedosos y amplios, así como nuevos acercamientos interpretativos, lo que implicó realizar en forma adicional un arduo trabajo de revisión exhaustiva de la producción biblio hemerográfica sobre las relaciones México-Estados Unidos entre 1756 y 2010.

Como resultado de ese seminario, que tuvo un carácter interinstitucional, fue la publicación, en 2012, de la primera edición de dos volúmenes intitulados *Imperios, repúblicas y pueblos en pugna por el territorio 1756-1867 y ¿Destino no manifiesto? 1867-2010*. La última obra reúne una serie de trabajos a cargo de Terrazas y Basante, Gerardo Gurza Lavalle, Riguzzi y Patricia de los Ríos, quienes analizaron y discurrieron más allá de la óptica de la historia diplomática, ahondando en varias de las dimensiones de los vínculos entre los Estados soberanos, para abarcar la historia desde la interacción plural y cambiante entre ambas sociedades, a diferentes niveles, considerando secuencias largas más que abordando situaciones coyunturales. Dicho proyecto implicó también la puesta al día de los materiales más recientes publicados sobre el tema, la recopilación completa de la producción biblio hemerográfica y de las tesis doctorales realizadas en las últimas 3 décadas. Gracias a estos esfuerzos, que fueron secundados por un grupo de jóvenes discípulos, se tiene hoy una edición digital titulada *Dos siglos de relaciones México-Estados Unidos: guía biblio hemerográfica 1974-2005*, la cual contiene cerca de 3000 registros.

Los dos volúmenes citados, publicados en coedición por la UNAM, por el IIH y el CISAN, además de la SRE, presentan los resultados de los trabajos discutidos durante el seminario en ocho grandes apartados. En ambos tomos se incluyen, además, sendas presentaciones de Alan Knight, un epílogo y unas notas conclusivas, así como valiosos apéndices informativos, con la relación cronológica de los gobernantes de ambos países, los respectivos enviados diplomáticos, y los convenios y los tratados bilaterales. Todas estas publicaciones constituyen materiales de consulta muy valiosos, a los que se agregan la completa relación de las fuentes consultadas en archivos y bibliotecas, incluyendo sus respectivos índices onomásticos

y una atractiva selección de fotografías, ilustraciones, grabados y mapas procedentes de varios repositorios.

Estos dos valiosos volúmenes presentan un panorama interpretativo completo de las relaciones bilaterales, que buscan esclarecer en profundidad y con enfoques innovadores, los diversos e intrincados temas y procesos, con una periodización más sustantiva y rigurosa, y menos adjetiva y episódica. Esta periodización, en el primer volumen, va de la compleja herencia recibida de los dos imperios, a la diplomacia inicial de la interacción bilateral, la independencia de Texas y su anexión, y la guerra entre 1822 y 1848, pasando por el clímax del expansionismo estadounidense y los avatares del centralismo mexicano, hasta llegar a las respectivas guerras internas en contra la secesión y del Imperio de Maximiliano, entre 1848 a 1867.

El segundo tomo recorre, en una primera parte, los difíciles años de entendimiento, reconstrucción e integración económica entre ambos países, de 1867 a 1913, para luego dar cuenta de las graves alteraciones provocadas por la Revolución mexicana, la ardua reorganización de las relaciones bilaterales antes y después de la gran depresión económica de 1929, y las tensiones entre los gobiernos en torno a la legislación del petróleo y las formas de cooperación alcanzadas durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, contando la ocupación de Veracruz en 1914 y 1950. Posteriormente, desemboca en el curso de sus relaciones en el proceso de industrialización de México, el manejo de la deuda externa y la actuación concertada de ambos en la Guerra Fría, con los vínculos forjados en el contexto del mundo bipolar, hasta llegar a la apertura económica de México y la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre 1982 y 2000. Finalmente, entra a fondo, si bien de manera sucinta, en los cambios políticos registrados en México, el unilateralismo estadounidense, las exigencias de la seguridad nacional e internacional para ambos países y las crisis mundiales ocurridas en la primera década del siglo XXI.

Sin duda, se trata de la obra más reciente y completa desde la perspectiva, al igual que desde los aportes de la historiografía mexicana, que vino a sumarse a los esfuerzos realizados previamente, incorporando las tesis y las contribuciones de los principales historiadores, escritores y autores, tanto mexicanos como estadounidenses.

### **Una oportunidad para reinterpretar la relación bilateral**

Si se toma en cuenta lo anterior y se advierte que hoy por hoy existe la voluntad manifiesta de celebrar las relaciones diplomáticas bilaterales, des-

pués de 200 años de su establecimiento, esta es, sin duda, una oportunidad inmejorable para reexaminar, en ambos países, en el seno de diversas instituciones públicas y privadas, en las numerosas organizaciones comunitarias y sociales, y en las universidades de los dos lados de la frontera, algunos de los temas centrales de este largo proceso histórico. Al hacerlo, se debe procurar evitar el fatalismo ideológico y las narrativas convencionales que tantas veces han tenido particular eco en la opinión pública, propiciado con frecuencia por el desconocimiento mutuo, al insistir que México y Estados Unidos están condenados, de manera irremisible por la geografía y la historia, a lidiar el uno con el otro, uno frente al otro.

En mi opinión, hay temas que han recibido demasiada, desigual o parcial atención por distintos motivos, por lo que considero que, si se estudian de nuevo, haciendo uso de los documentos ahora disponibles, podrían contribuir significativamente a entender mejor las dinámicas del pasado y del presente, mirando al futuro. De ahí la importancia de volver a estudiar la negociación y la consecución de acuerdos políticos; la evolución histórica la migración mexicana a Estados Unidos; la amplia interrelación entre ambas sociedades; la contenciosa gestión de las fronteras que comunican, pero que también separan; las coincidencias y las discrepancias en torno a las posiciones asumidas en la arena internacional, o la interdependencia económica con los procesos de integración profunda y simbiótica que van más allá de la construcción binacional de identidades locales, así como de la fortaleza y la vitalidad de los cada vez más extensos intercambios comerciales y lazos culturales.

Si hacemos un balance de las principales contribuciones mexicanas sobre la historia de las relaciones entre México y Estados Unidos, realizándolo con propósitos retrospectivos y prospectivos en ocasión de las celebraciones a las que da lugar el bicentenario, podría permitir superar las recurrentes referencias a los complicados procesos históricos entre ambos países, caracterizándolos simplemente como encuentros o desencuentros. Entonces, quizá sea posible brindar mayor atención y arrojar nuevas luces para poder comprender y ahondar sobre la asimetría del poder político, al igual que económico, de los dos países, las diferencias recurrentes sobre los factores que nos han hecho vecinos distantes o cercanos, o han condicionado de maneras singulares nuestro imprescindible diálogo político, la interdependencia económica y la fructífera asociación comercial en un mundo globalizado asediado por tensiones geopolíticas.

Ahí están, a manera de ejemplo, los antecedentes, las consecuencias y las repercusiones implícitas del Tratado de Guadalupe Hidalgo, tanto

para los mexicanos que se quedaron del lado estadounidense a partir de 1848 o los que emigraron al otro lado, más de 150 años después, y que hoy suman cerca de 40 millones de personas de origen mexicano. Del mismo modo, para los estadounidenses en todos los estados de la Unión Americana, dada la extraordinaria movilidad laboral, premisas sin las cuales resulta inexplicable la singular labor de protección a cargo de los cónsules mexicanos y la extraordinaria historia de las oficinas consulares mexicanas en Estados Unidos. El Tratado de Guadalupe Hidalgo introdujo por primera vez la idea de un mecanismo de solución de controversias. Por ello resulta relevante ante las dificultades persistentes para tener hoy una verdadera política migratoria o no haber podido conseguir una reforma migratoria integral en Estados Unidos.

Asimismo, debe mencionarse, como otro ejemplo, la importancia, la significación y el valor de las relaciones económicas, el impulso a las comunicaciones ferroviarias y el fomento de los intercambios comerciales promovidos activamente por Romero Avendaño y otros diplomáticos mexicanos en Estados Unidos, en las postrimerías del siglo XIX. Posteriormente, debe hablarse sobre la participación y la cooperación de los gobiernos de ambos países en la conformación de los organismos económicos multilaterales durante la mitad del siglo XX.

Estos son tres ejemplos de que, a contracorriente de lo que se ha creído comúnmente durante mucho tiempo, México fue con frecuencia el factor y la fuerza activa que supo relacionarse bien, de manera inteligente y propositiva no solo con Estados Unidos, sino a partir de él, y a pesar de él, con el resto de los países, para avanzar y defender los intereses nacionales.

## **El acervo documental de Matías Romero**

Como una nota complementaria y posible corolario respecto de ese segundo ejemplo recién señalado, cabe hacer referencia a la importancia del colosal acervo documental de Romero Avendaño, el cual no se ajusta a la documentación que, como es bien sabido, registra la prolija misión diplomática en Washington en dos periodos cruciales para las relaciones bilaterales, en las épocas de Benito Juárez y Porfirio Díaz. Dicho acervo se resguarda en el archivo histórico de la SRE. Incluso, parte del enorme archivo personal de Romero Avendaño se mantiene desde hace más de 50 años en los acervos del Banco de México, abierto a la consulta con un catálogo que ahora ha venido a complementarse, en fecha reciente, con la digitalización e investigación del archivo familiar a cargo del Instituto Mora.



A este catálogo hay que agregar otros fondos documentales y bibliográficos que proceden de la actividad oficial y de la vida privada del diplomático mexicano que se encuentran en el Archivo Histórico de la Secretaría de Hacienda, y algunos otros, de menor tamaño, que se localizan en el Archivo Histórico de la UNAM y en el Archivo General del Estado de Veracruz. Un esfuerzo conjunto que pudiera fomentar un ecosistema de archivos, investigaciones, instituciones, publicaciones de diversas fuentes y nuevos lectores, investigadores y audiencias, podría favorecer que se escriba y publique una nueva biografía política de Romero Avendaño, uno de los protagonistas de las relaciones diplomáticas mexicano-estadounidenses.

### **El estudio desde las publicaciones periódicas**

En años recientes, algunas publicaciones periódicas también han dado cuenta de temas relevantes para la historia de las relaciones bilaterales, aportando nuevos enfoques originales. Muestra de ello fue el número 836 de la *Revista de la Universidad de México*, publicado por la UNAM en mayo de 2018, dedicado a Mexamérica. El término hace referencia a esa problemática nomenclatura y núcleo temático que pareciera no satisfacer a casi nadie, pero que prevalece ante la falta de una mejor denominación desde su formulación en la década de 1980. Con ella se quiere dar cuenta del espacio cultural en expansión, de una sociedad binacional soterrada, de una geografía incierta, surgida a partir del torrente migratorio de México a Estados Unidos de los últimas 3 décadas que, con el paso del tiempo, ha adquirido un mayor protagonismo, transformando el sentido y la comprensión de las relaciones bilaterales. Se trata de ese vasto territorio cambiante donde confluyen y conviven las lenguas, pero también los abusos a los migrantes indocumentados, las fricciones entre las autoridades fronterizas, las manifestaciones xenofóbicas de intolerancia y rechazo, junto con los intentos recientes de erigir muros y barreras entre pueblos, ciudadanos y nacionalidades.

Hay que señalar también que, en los últimos meses, otras revistas de opinión e influencia, como *Nexas*, han dedicado ensayos a exponer algunos capítulos de la historia de relaciones diplomáticas bilaterales. Los artículos se centran tanto en la evolución de las relaciones económicas, las transformaciones registradas en ambos países después del TLCAN y su renovación con el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), hasta el espacio que cada país ocupa en el imaginario colectivo del otro. Además, hablan sobre cómo la vecindad ha cambiado de manera ambiva-

lente, y a veces contradictoria, en beneficio o perjuicio de estadounidenses y mexicanos.

Por último, la *Revista Mexicana de Política Exterior*, la prestigiada publicación académica del Instituto Matías Romero de la SRE, dedicó su número 124 a conmemorar el bicentenario de las relaciones diplomáticas. En dicho número, recoge algunas importantes reflexiones históricas en ensayos motivados por el necesario ejercicio de una discusión crítica sobre la historia compartida. Los textos fueron encargados a los principales funcionarios diplomáticos y algunos reconocidos académicos.



*Doscientos años de relaciones diplomáticas  
entre México y Estados Unidos*

*Entre el acercamiento deseado y el distanciamiento inevitable*

Fue editado por el Grupo México en el Mundo



# DOSCIENTOS AÑOS

de relaciones diplomáticas  
entre México y Estados Unidos

Entre el **acercamiento** deseado  
y el **distanciamiento** inevitable

A 2 siglos de iniciadas las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos, ¿han estado a la altura de los retos enfrentados? ¿Lo están ahora para abrir paso a las nuevas oportunidades que se plantean a nuestros países? Más aún, ¿existen los mecanismos o el andamiaje institucional necesario para no solo superar los desencuentros en temas comerciales, migratorios o de seguridad, sino para aprovechar las oportunidades que tiene frente a sí Norteamérica?

Doscientos años de relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos responde a tales preguntas mediante doce ensayos escritos por personalidades conocedoras de las relaciones bilaterales desde la academia o la actividad diplomática. Su lectura es enormemente pertinente en momentos que, en medio de contextos políticos internos muy complejos, las relaciones entre los dos países atraviesan momentos excepcionales de oportunidad y conflicto. Los caminos hacia el futuro que se tracen ahora tendrán un gran impacto en el futuro de ambas naciones.