



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN AMÉRICA DEL NORTE:
LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ (2006-2019).

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:

CÉSAR FERNÁNDEZ ROSARIO

ASESOR: MTRO. ALEJANDRO MARTÍNEZ SERRANO





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mis padres, por su apoyo incondicional

*A mi hermana, para quien espero ser una buena
influencia a seguir.*

*A mi estimado profesor Alejandro Martínez Serrano,
de quien he aprendido muy valiosas lecciones de esta
maravillosa profesión.*

*A todos los profesores de la carrera de Relaciones
Internacionales de la Facultad de Estudios Superiores
Aragón, a quienes les debo todo el conocimiento adquirido
durante estos provechosos años.*

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I. La política exterior de México en América del Norte 2006-2012: Las relaciones de la administración Calderón con la administración Obama y con la administración Harper	21
1.1 La política exterior de Felipe Calderón: análisis de la coyuntura interna y externa...22	
1.1.1 El contexto interno y la influencia de los poderes fácticos	22
1.1.2 La coyuntura internacional y la influencia de agentes externos	28
1.1.3 El proyecto de política exterior de Felipe Calderón	29
1.2 Las relaciones México- Estados Unidos (2006-2012)	37
1.2.1 Cambio de prioridades en la agenda bilateral México- Estados Unidos durante la administración Calderón	37
1.2.2 La Iniciativa Mérida y la agenda de seguridad nacional (2006-2012)	42
1.2.2.1 La agenda de seguridad México-Estados Unidos: contexto previo a la Iniciativa Mérida.....	41
1.2.2.2 Iniciativa Mérida en tiempos de la administración Bush.....	47
1.2.2.3 Iniciativa Mérida en tiempos de la administración Obama (2009-2012): fricciones diplomáticas y cambio de prioridades en la agenda de seguridad estadounidense.....	51
1.2.2.4 Combate a la corrupción y fortalecimiento de las capacidades institucionales en el marco de la Iniciativa Mérida.....	58
1.2.2.5 Estrategia nacional contra el consumo de drogas en los Estados Unidos.....	60
1.2.2.6 Decomiso de armas en el marco de la Iniciativa Mérida (2006-2012)	62
1.2.2.7 Iniciativa Mérida, ¿Éxito o fracaso de política exterior?.....	63
1.2.3 La agenda migratoria México-Estados Unidos (2006-2012)	66
1.2.3.1 La política migratoria de la administración de George W. Bush.....	68
1.2.3.2 La política migratoria de la administración de Barack Obama (2008-2012)	70
1.2.3.3 La política migratoria de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	75
1.2.3.4 Escándalos de violación a los derechos humanos del migrante en la administración Calderón (2006-2012)	76
1.2.3.5 Avances legislativos en materia de migración del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.....	77
1.2.3.6 El involucramiento de México en debate migratorio estadounidense.....	80

1.2.3.7 El valor del fenómeno migratorio en la economía mexicana.....	82
1.2.3.8 Resultados de la política migratoria de Calderón ¿Éxito o fracaso?.....	83
1.2.4 La política comercial de Felipe Calderón Hinojosa y Barack Hussein Obama: la relación comercial México-Estados Unidos en tiempos del TLCAN (2006-2012)	85
1.2.4.1 La política comercial de Felipe Calderón Hinojosa.....	86
1.2.4.2 La política comercial de Barack Obama.....	90
1.2.4.3 Comercio bilateral México-Estados Unidos (2006-2012)	92
1.2.4.4 Controversias comerciales México-Estados Unidos durante el sexenio de Felipe Calderón.....	96
1.3 Las relaciones México- Canadá (2006-2012)	98
1.3.1 La relación bilateral México-Canadá a 74 años del establecimiento de relaciones diplomáticas.....	99
1.3.2 La política exterior canadiense de la administración de Stephen Harper y las relaciones diplomáticas con la administración Calderón.....	106
1.3.3 La relación comercial México- Canadá en tiempos del TLCAN (2006-2012)	112

Capítulo II La política exterior de México en América del Norte 2012-2017: Las relaciones de la administración de Enrique Peña Nieto con la administración de Barack Obama y con la administración de Justin Trudeau

118

2.1 La política exterior de Enrique Peña Nieto: la vinculación del panorama nacional con la agenda internacional.....	119
2.1.1 La política exterior de Enrique Peña Nieto: los obstáculos frente al posicionamiento de la imagen de México en el exterior.....	120
2.1.1.1 “ <i>Saving Mexico</i> ”: la administración de Enrique Peña Nieto bajo los reflectores internacionales.....	121
2.1.1.2 Crisis de derechos humanos: el caso Ayotzinapa como punto de quiebre en el posicionamiento de la imagen de México en el exterior.....	124
2.1.1.3 Crisis de legitimidad en el gobierno de Enrique Peña Nieto: escándalos de corrupción y penetración del narcotráfico en las instituciones gubernamentales.....	128
2.1.2 Las reformas estructurales y su vinculación con el escenario nacional e internacional.....	133
2.1.2.1 La Reforma en Telecomunicaciones: la preponderancia de los monopolios nacionales frente a la entrada de inversión estadounidense.....	136

2.1.2.2	La Reforma Energética: ¿una nueva ventana de oportunidad para el desarrollo del sector petrolero en México?.....	143
2.1.3	La coyuntura internacional y la influencia de agentes externos (2012-2018)	164
2.1.4	El proyecto de política exterior de Enrique Peña Nieto.....	170
2.2	Las relaciones México- Estados Unidos (2012-2017)	176
2.2.1	Las relaciones México-Estados Unidos (2012-2017): el segundo mandato de Obama y las relaciones con el gobierno de Enrique Peña Nieto.....	177
2.2.2	La política de seguridad mexicana y la cooperación con Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida (2012- 2017)	181
2.2.2.1	La política de seguridad del presidente Enrique Peña Nieto: en búsqueda de la ‘deseguritización’ de la agenda.....	183
2.2.2.2	El fracaso de la ‘deseguritización’ de la agenda frente a una coyuntura adversa: Crisis de seguridad en Michoacán y el robustecimiento del Cártel Jalisco Nueva Generación.....	189
2.2.2.3	La Ley de Seguridad Interior: ¿continuidad en la militarización de la seguridad pública?.....	193
2.2.2.4	Cooperación México-Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018)	194
2.2.2.5	Resultados al cierre del sexenio: los pendientes en materia de seguridad.....	199
2.2.3	La política migratoria de la administración Obama y sus efectos en México (2012-2017): ¿Frente a una coyuntura favorable?	201
2.2.3.1	La política migratoria del presidente Obama (2012-2016): el programa DACA y la reforma migratoria, ¿un panorama esperanzador para jóvenes indocumentados?.....	203
2.2.3.2	La otra cara de la moneda en la política migratoria de Obama: <i>el Deportador en Jefe</i>	209
2.2.3.3	La política migratoria del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2017): crisis humanitaria en Centroamérica y presiones estadounidenses.....	212
2.2.4	La agenda comercial de Enrique Peña Nieto: entre la diversificación y la concentración del comercio exterior de México hacia Estados Unidos (2012-2017)	218
2.2.4.1	Más allá de América del Norte: la política de diversificación comercial de Enrique Peña Nieto.....	220
2.2.4.2	México y Estados Unidos frente a la geoconomía de Asia Pacífico: las negociaciones del TPP.....	225
2.2.4.3	Evolución del comercio bilateral México-Estados Unidos en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2017)	237
2.2.4.4	Un capítulo desafiante para la política comercial de México: Donald J. Trump y el ascenso del proteccionismo económico.....	241

2.3 Las relaciones México- Canadá (2012-2017)	243
2.3.1 Cambio de gobierno en Canadá: el triunfo de Justin Trudeau y la nueva política exterior canadiense.....	244
2.3.2 Las relaciones diplomáticas México- Canadá en tiempos de la administración de Justin Trudeau: ¿Un frente común hacia la renegociación del TLCAN?.....	252
2.3.3 La relación comercial México-Canadá en tiempos del TLCAN (2012-2018)	257

Capítulo III. Estados Unidos bajo la administración Trump y la relación con México 2017-2019.....259

3. 1 El proceso electoral en Estados Unidos (2016): el arribo de Donald J. Trump a la Casa Blanca.....	260
3.2 La política exterior de Donald J. Trump: ¿frente a un nuevo orden global? (2017-2019)	276
3.3 Las relaciones diplomáticas y comerciales México-Estados Unidos en tiempos de la administración Trump, los retos frente a la política exterior de Enrique Peña Nieto (2017-2018)	286
3.4 La política migratoria de la administración Trump y sus efectos en México: La construcción del muro fronterizo, conflicto contra las ciudades santuario, el fin del programa DACA y crisis migratoria.....	309
3.4.1 La agenda migratoria del candidato Trump: México como blanco central de ataques y trampolín de campaña.....	310
3.4.2 Las primeras acciones de política migratoria de la administración Trump: facultades y limitaciones de la Orden Ejecutiva.....	316
3.4.3 Obstáculos para la construcción del muro fronterizo: ¿una promesa imposible de cumplir frente al sistema de pesos y contrapesos estadounidense?.....	323
3.4.4 Trump vs. Ciudades Santuario, un incómodo obstáculo para la política migratoria de la administración republicana.....	332
3.4.5 El fin del programa DACA e implicaciones para México.....	340
3.4.6 Crisis migratoria: el éxodo de migrantes centroamericanos y la influencia de la administración Trump en la política migratoria mexicana.....	346
3.4.7 Política de deportaciones y cifras en tiempos de la administración Trump.....	368
3.4.8 La estrategia de protección consular mexicana en tiempos de la administración Trump.....	374

3.5 La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Del ‘NAFTA’ al ‘USMCA’	377
3.5.1 Las rondas de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	382
3.5.2 La firma del “ <i>United States, Mexico, Canada Agreement</i> ”	391
3.5.3 Contenido del T-MEC y diferenciación del TLCAN.....	392
3.5.4 El trasfondo geopolítico del T-MEC, la cláusula ‘anti-china’	403
3.5.5 Prospectiva de la aprobación del T-MEC en México, EE.UU. y Canadá.....	407
Consideraciones finales. Balance de la política exterior de México en América del Norte (2006-2019).	410
Anexo	427
Bibliografía	440

Introducción

Por su peso en la política y economía internacional, la región de América del Norte siempre ha sido de carácter primordial para la política exterior mexicana. La vecindad con Estados Unidos, la superpotencia mundial, paradójicamente ha traído tanto oportunidades como amenazas para México a lo largo de su historia. A pesar de que la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte auguraba el inicio de un prolongado período de estabilidad y buen entendimiento en las relaciones con Estados Unidos y Canadá, la coyuntura presentada por la llegada de Donald J. Trump a la Casa Blanca ha puesto en tela de juicio los beneficios y resultados de dicho tratado para todas las partes involucradas.

Es un hecho que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha fomentado una creciente interdependencia económica en la región; sin embargo, la cuestión migratoria, el crimen organizado y el tráfico de estupefacientes y armas ilegales a través de la frontera norte de México aún son fuente de fricciones diplomáticas en la relación bilateral con Estados Unidos.

Es en lo anteriormente expuesto de donde parte el **planteamiento del problema** al que esta investigación busca responder. Las negociaciones con el vecino del norte siempre han sido complicadas para México, la relación dispar entre ambos países ha sido evidenciada en numerosas ocasiones. El auge de posturas nacionalistas y proteccionistas en los Estados Unidos ha obligado a México a replantear la forma en que conduce su relación con dicho país, al mismo tiempo que se presentan una serie de desafíos que deberán abordarse en el mediano-largo plazo.

Como **justificación** del presente trabajo de investigación se sostiene que las voces provenientes de la academia, centros de estudio y universidades son de absoluta relevancia en la comprensión, formulación y ejecución de una política exterior bien elaborada. México al ser un país que aún se encuentra en la búsqueda del pleno desarrollo económico y humano, es también un país que se encuentra en la necesidad continua de desarrollar estrategias de política exterior efectivas que coadyuven en favor de la prosperidad nacional.

Por el impacto positivo que el ejercicio adecuado de la política exterior puede llegar a tener en la sociedad en general, se puede afirmar que este se trata de un tema de alta relevancia social. Para que México logre explotar al máximo los enormes beneficios que le confieren su posición geográfica privilegiada, la abundancia de sus recursos naturales y su gran disponibilidad de capital humano; es menester comprender en profundidad las dinámicas internacionales e internas que condicionan su política exterior. Solo de esta manera se podrá apuntalar a México como un actor de peso preponderante en el sistema internacional en el largo plazo.

Es entonces que este trabajo pretende contribuir como herramienta de análisis e incluso también como documentación histórica, sentando las bases para la realización de futuros estudios comparativos, para la evaluación de la política exterior por sexenio de los últimos gobiernos mexicanos, o bien, en el mejor de los

casos, como herramienta que logre incidir en la aplicación práctica de la política exterior.

Con el fin de contribuir a la formulación de una política exterior eficaz para un país con un gran potencial inexplorado como lo es México, este trabajo tiene como **objetivo general** analizar los resultados en materia de política exterior de las administraciones presidenciales de México (Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador en su primer año) en su relación con los Estados Unidos (Barack Obama y Donald J. Trump) y con Canadá (Stephen Harper y Justin Trudeau), en los temas más relevantes de su agenda (seguridad, migración y comercio exterior).

Para el **Capítulo I. La política exterior de México en América del Norte 2006-2012: Las relaciones de la administración Calderón con la administración Obama y con la administración Harper** se plantea por objetivo particular: Analizar los objetivos, estrategias, acciones, así como los resultados en materia de política exterior durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa para la región de América del Norte en los distintos temas que componen la agenda. Se analizarán los principales objetivos de política exterior de los Estados Unidos en México durante los últimos tres años de la presidencia de George W. Bush y de la administración del presidente Barack Obama, así como los intereses en la relación bilateral México-Canadá desde el arribo del primer ministro Stephen Harper.

Para el **Capítulo II. La política exterior de México en América del Norte 2012-2017: Las relaciones de la administración de Enrique Peña Nieto con la administración Obama y con la administración de Justin Trudeau** se plantea por objetivo particular: analizar los objetivos, estrategias, acciones, así como los resultados en materia de política exterior durante el sexenio de Enrique Peña Nieto para la región de América del Norte en los distintos temas que componen la agenda. Se analizarán los principales objetivos de política exterior de los Estados Unidos en México durante el segundo mandato del presidente Barack Obama, los cambios que planteó el candidato Trump frente a la contienda electoral 2016, así como los intereses en la relación bilateral México-Canadá desde el arribo del primer ministro Justin Trudeau.

Y finalmente, el **Capítulo III: Estados Unidos bajo la administración Trump y las relaciones con México 2017-2019** tiene por objetivo particular: analizar los principales elementos (objetivos, estrategias, acciones y resultados) de la política exterior de Donald Trump durante su primer año en la Casa Blanca, haciendo especial énfasis en los temas de la agenda bilateral Estados Unidos-México.

Considerando la extensa bibliografía que existe en estudios de la relación México-Estados Unidos, este trabajo de investigación busca ofrecer un aspecto innovador con la inclusión de Canadá, pues la relación de México con este país aún no logra ocupar la atención de académicos mexicanos en la misma medida como lo hacen los Estados Unidos.

Por la delimitación espacio- tiempo de la presente investigación, la forma en que se aborda el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador no busca ser tan exhaustiva como lo es con los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto. Consciente de que un estudio adecuado y completo del actual sexenio solo será posible al acercarse su conclusión en el año 2024, el autor de este trabajo de investigación se limita a referir eventos del sexenio del presidente Obrador únicamente dentro del primer año de su administración.

El presente estudio parte de la siguiente **hipótesis**: las acciones tomadas en materia de seguridad, migración y comercio en América del Norte durante el periodo comprendido (2006-2017) han dibujado una línea de ruta a seguir a la cual el gobierno mexicano daría continuidad; no obstante, si los cambios políticos al interior de los Estados Unidos, con el triunfo del Partido Republicano en las elecciones presidenciales del 2016, representan una disrupción en la estabilidad de la agenda de política exterior, entonces el gobierno mexicano podría optar por una política de diversificación de las relaciones exteriores. En caso de una confrontación diplomática y comercial, México tendría fuertes herramientas para negociar frente a los intereses políticos y empresariales del vecino del norte. En este sentido, Canadá representaría para México un socio valioso como contrapeso en las negociaciones frente a la superpotencia norteamericana.

Teoría de la interdependencia aplicada en la relación México- América del Norte

Para explicar la dinámica en las relaciones México-América del Norte y dar sustento teórico al presente trabajo de investigación se ha optado por los postulados de la teoría de la interdependencia compleja de los politólogos estadounidenses, Robert Keohane y Joseph Nye.

La interdependencia compleja consiste en tres características principales:

1. En contraste con el paradigma del realismo político que sostiene al Estado como ente dominante, único y racional, la interdependencia compleja plantea la idea de una realidad internacional moderna en la cual confluyen diversidad de actores estatales y no estatales, interconectados por canales múltiples (interestatales, transgubernamentales y transnacionales). La dependencia mutua es el concepto clave que define a las relaciones internacionales dentro de este paradigma.

En su reconocida obra *“Poder e Interdependencia: La política mundial en transición”*, Robert Keohane y Joseph Nye explican la dinámica de los canales múltiples con las siguientes palabras:

Una visita a cualquier aeropuerto importante se convierte en un medio contundente para confirmar la existencia de canales múltiples de contacto entre los países industrialmente avanzados; existe una ingente literatura para demostrarlo. Burócratas de distintos países tratan unos con otros en reuniones,

por teléfono y por medio del correo. Del mismo modo, las élites no gubernamentales frecuentemente se encuentran en el curso normal de los negocios, en organizaciones tales como la Comisión Trilateral y en conferencias patrocinadas por fundaciones privadas. Además, las empresas y bancos multinacionales inciden tanto en las relaciones internas como en las interestatales. Los límites a las firmas privadas o la estrechez de los lazos entre el gobierno y los negocios varían considerablemente de una sociedad a otra. Pero la participación de amplias y dinámicas organizaciones, no enteramente controladas por los gobiernos, se ha convertido en parte normal de las relaciones tanto exteriores como internas.¹

La aplicabilidad del anterior postulado en las relaciones México-Estados Unidos-Canadá se ve reflejado en la existencia de numerosas asociaciones empresariales, creadas con la finalidad de establecer canales de comunicación, identificar oportunidades de negocios y fomentar inversiones entre los tres países. Entre estas organizaciones empresariales se podrían enunciar: La Cámara de Comercio de Canadá en México, (CANCHAM), *The American Chamber of Commerce of Mexico* (AMCHAM Mexico), *The American Chamber of Commerce of Canada* (AmCham Canada), *The U.S.-Mexico Chamber of Commerce* (USMCOC), *Canada-Mexico Chamber of Business*, *Toronto Hispanic Chamber of Commerce* (THCC), etc.

El crecimiento y expansión de asociaciones de migrantes tanto en México, como en los Estados Unidos y Canadá también ofrecen otro ejemplo del como las relaciones entre las naciones norteamericanas van más allá del ámbito estatal-gubernamental. Por mencionar algunos ejemplos, se pueden mencionar las siguientes organizaciones: *The American Society of Mexico* (AMSOC), *Mexican American Legal Defense and Education Fund* (MALDEF), *Mex y Can Association of Manitoba*, *Mexican Canadian Community Association of Victoria*, Grupo de Profesionales Mexicanos en Canadá (MEXPROCAN), *Ágora de la cultura mexicana en Montreal*, etc.

Por su puesto, la existencia de estos colectivos empresariales le confiere a la iniciativa privada una estructura organizada, por la cual se le dota de una mayor capacidad de incidencia en las decisiones gubernamentales en materia de política exterior, específicamente en lo que se refiere a negociaciones comerciales. La capacidad de influencia de las organizaciones migrantes sobre la dirección de la política migratoria por igual no debe ser desestimable, pues su contribución económica tanto a sus países de residencia, como a sus países de origen (mediante remesas) les otorga de la misma manera cierto margen de acción para influir en la toma de decisiones gubernamentales.

¹ Keohane O. Robert y Nye S. Joseph, *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*, Grupo Editorial Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1988, p. 42.

2. La teoría de la interdependencia desdibuja la supuesta jerarquía que los Estados atribuyen a los asuntos internacionales. Mientras que para el realismo político la “alta política” (seguridad nacional y militar) se distingue sobre la “baja política” (asuntos económicos y sociales), para la interdependencia compleja no existe ninguna jerarquía clara. La seguridad militar no domina necesariamente las agendas de asuntos exteriores de las naciones, dando paso a nuevas y variadas temáticas cuya importancia ha ido en ascenso en los últimos años.

En palabras del ex secretario de Estado, Henry Kissinger:

Los progresos en el manejo de la agenda tradicional ya no son suficientes. Ha surgido una gama de cuestiones nueva y sin precedentes. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparán ahora con cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática.²

La aplicabilidad de este segundo postulado en las relaciones de México con los Estados Unidos y Canadá se ve reflejada en la importancia primordial que ha cobrado la agenda trilateral de libre comercio desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Si bien es cierto que la seguridad regional continúa siendo un tema constantemente abordado por las tres naciones, las reuniones gubernamentales de alto nivel para abordar temas de libre comercio y migración también han empezado a gozar de una relevancia destacada. El énfasis que pueda darse a un tema de la agenda sobre otro dependerá más de circunstancias coyunturales que de una jerarquía clara y bien definida.

Solo por citar un ejemplo práctico para dar sustento a la anterior afirmación, podría mencionarse la coyuntura presentada a partir los ataques del 11 de septiembre de 2001, como un acontecimiento que condicionó de manera absoluta las relaciones norteamericanas por aquellos días. La creación de la Iniciativa Mérida y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) tendría lugar dentro de este escenario.

A casi 19 años de ocurridos dichos ataques que propiciaron la llamada “securitización” de la agenda internacional, hoy en día, siendo inicios del año 2020, se puede afirmar con total certeza que el énfasis en la agenda de seguridad regional ya no resulta tan pronunciado como en aquellos días. En el contexto actual, la crisis migratoria y la renegociación del TLCAN se han configurado como los principales temas en la agenda de política exterior de las naciones norteamericanas. Sin embargo, la constante que prevalece con el pasar de los años es la gran capacidad de los Estados Unidos para imponer sus prioridades de política exterior en la agenda con sus dos países vecinos.

² Kissinger Henry, *A New National Partnership*, Department 01, State Bulletin, 17 de febrero de 1975, p. 199.

3. Mientras que para el realismo político el sistema internacional se caracteriza por una constante lucha de poder, donde las acciones bélicas predominan como medio del Estado para acrecentar su influencia, desde el paradigma de la interdependencia compleja la fuerza militar ha perdido importancia como instrumento de poder entre los 'países industrializados', siempre y cuando prevalezca un estado interdependencia. La existencia de intereses complementarios entre las élites políticas y económicas de los Estados dan como resultado una situación de intensa influencia recíproca en la cual la fuerza pierde su relevancia como medio para la consecución de metas políticas.

Robert Keohane y Joseph Nye argumentarían lo anteriormente expuesto con las siguientes palabras:

*Pero especialmente entre los países industrializados pluralistas la percepción del margen de seguridad propio se ha ensanchado; por lo general ha disminuido el temor a un ataque, situación que es virtualmente inexistente. Francia ha abandonado la estrategia de 'tous azimuts' (defensa en todas las direcciones), que era defendida por el presidente De Gaulle (la que, dicho sea de paso, tampoco fue tomada totalmente en serio en su propio tiempo). Los últimos planes bélicos canadienses para enfrentarse a Estados Unidos fueron abandonados hace medio siglo. Gran Bretaña y Alemania hace ya mucho que no se sienten mutuamente amenazadas. Entre estos países existen intensas relaciones de influencia recíproca y en muchos de ellos la fuerza es irrelevante o carece de importancia como instrumento al servicio de la política.*³

Este tercer y último postulado de la teoría de la interdependencia compleja es quizás el que mayor controversia pueda generar entre académicos y estudiosos de las relaciones internacionales. Para comprender el cómo este postulado es aplicable en la presente investigación, es menester comprender primero el contexto histórico en el cual Robert Keohane y Joseph Nye formularon esta teoría.

En tiempos de la Guerra Fría, la controvertida división del sistema internacional dio origen al término de "tercer mundo", en referencia a aquellos países no alineados ni con el bloque capitalista occidental (primer mundo) ni con el bloque comunista soviético (segundo mundo). El "tercer mundo" también se usaría comúnmente para aludir (con cierta connotación despectiva) a países con un bajo nivel de desarrollo económico y social.

Es importante hacer énfasis en que, para los politólogos estadounidenses sustentantes de la interdependencia compleja, la validez de los preceptos teóricos anteriormente expuestos resultaría especialmente aplicable para aquellos países pertenecientes al mundo 'industrializado'. Desde una visión crítica, debe entenderse que para Robert Keohane y Joseph Nye, el mundo de 'países altamente

³³ Keohane, Nye, Op.cit., p. 44.

industrializados' hace referencia a una categoría en la cual, única y exclusivamente entrarían los países del primer mundo capitalista (Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental).

Por extensión, debe de entenderse que los supuestos realistas fuera de esta esfera aún seguirían gozando de un buen margen de aceptación. El uso de la fuerza como medio de poder en el escenario internacional aún continuaría estando presente en las relaciones del primer mundo con el bloque comunista, así como en sus relaciones con los países del tercer mundo.

En las relaciones Norte-Sur, en las relaciones entre los países del Tercer Mundo, asimismo como en las relaciones Este-Oeste la fuerza a menudo resulta importante. El poder militar contribuye a que la Unión Soviética domine económica y políticamente a Europa Oriental. La amenaza de una intervención militar norteamericana, abierta o encubierta, ha contribuido a limitar los cambios revolucionarios en el Caribe, especialmente en Guatemala en 1954 y en la República Dominicana en 1965. En enero de 1975, el Secretario de Estado Henry Kissinger expresó una velada advertencia a los integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de que Estados Unidos podría emplear la fuerza contra ellos 'si se produjera un real estrangulamiento del mundo industrializado'.⁴

Un gran ejemplo del persistente uso de la fuerza en las relaciones de los Estados Unidos con el tercer mundo puede situarse en los años sesenta. Tal como es expuesto en la Doctrina de la Seguridad Nacional, el militarismo surgido en América Latina por aquella época se encontraba inequívocamente vinculado con los intereses de contención al comunismo de los Estados Unidos. Durante este período, el intervencionismo y el uso de la fuerza caracterizaría las relaciones de la superpotencia norteamericana con sus países vecinos del Cono Sur, por lo menos hasta la década de los ochenta cuando los regímenes militares perdieron su utilidad como herramienta al servicio de la política exterior estadounidense y el proceso de redemocratización fue posible.

Aún dentro de las relaciones del primer mundo capitalista con el bloque comunista (en las cuales no primaba un estado de interdependencia), los autores reconocen a la disuasión nuclear como un factor determinante que contribuye a una reducción significativa del uso de la fuerza como instrumento de poder.

Sin embargo, aun en esas situaciones realmente conflictivas, la apelación a la fuerza parece menos probable que en la mayor parte de las situaciones similares ocurridas en el siglo con anterioridad a 1945. La destructividad de las armas nucleares hace peligroso cualquier ataque a una potencia nuclear. Las armas nucleares son empleadas fundamentalmente como factores de disuasión.⁵

⁴ Ibid., p. 45.

⁵ Ídem.

Como es evidente, la constantemente cambiante dinámica de las relaciones internacionales ha continuado evolucionando, presentando un nuevo y muy diferente escenario al que se tenía en 1977 (año en que se publicó por primera vez “*Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*”). Ante la derrota del bloque comunista, con la emblemática caída del muro de Berlín en noviembre de 1989, las líneas entre el primer, segundo y tercer mundo se han ido desdibujando paulatinamente, dando como resultado conceptos que, si bien no han caído en el total desuso, han perdido la connotación que se les daba en aquel período histórico. El número de países que han abierto sus economías al libre comercio ha crecido exponencialmente desde entonces.

En el caso particular de México fue durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari que el país (por lo menos en teoría) se incorporó al primer mundo con la transición al modelo de libre mercado, consolidándose a partir de su ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

Aunque en principio se pensaba que la entrada al llamado primer mundo capitalista se traduciría en una significativa mejora en la calidad de vida del mexicano, hasta la fecha México no ha dejado de ser una nación en vías de desarrollo, aún en su condición de economía de libre mercado, el subdesarrollo y las disparidades económicas han sido la constante.

La transición de México al libre mercado, la creación de una zona de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, y la consecuente industrialización en el sector automotriz (a expensas de capital extranjero) nos permiten hablar entonces de un estado de interdependencia, un fuerte entramado de intereses compartidos por las élites políticas y empresariales de las tres naciones.

Pese a que históricamente el uso de la fuerza ha sido el medio predilecto del vecino del norte para imponer sus intereses en el exterior, el estado de interdependencia supone un nuevo escenario en el que, para México, la amenaza de una incursión militar directa por parte de los Estados Unidos se vislumbra poco probable. La interdependencia norteamericana ha dado origen a un *status quo* de estabilidad y cooperación mutua que difícilmente podría quebrantarse, pues los intereses de poderosas empresas multinacionales estadounidenses (con un muy significativo poder de influencia en la política interna de la Unión Americana) se encuentran comprometidos. La presencia de fuertes inversiones en México por parte de grandes empresas estadounidenses, como lo son: Ford, Grupo Chrysler, General Motors, AT&T, Citigroup, Walmart, Cisco Systems, etc., por igual otorgan cierta garantía de preservación a la estabilidad económica, política y social en México, como parte del interés nacional estadounidense. De esta forma, las propias empresas estadounidenses actúan como actores disuasivos a la inestabilidad que podría ser generada por una hipotética intervención militar en suelo mexicano.

Fuera de la esfera de los países con condiciones propias de la interdependencia compleja, debe reconocerse que en la actualidad la fuerza militar continúa siendo usada como un importante instrumento de política exterior por los Estados Unidos. Los ataques efectuados contra Siria, Irak, Somalia, en el marco de la guerra contra el terrorismo, son una fidedigna prueba de ello.

Empero a lo anteriormente expuesto, sostener la premisa de Estados Unidos como un país que ha dejado de ejercer fuerza militar sobre México aún parece despertar polémica y escepticismo. Es en este punto que debe hacerse hincapié en el hecho que los autores en sí, defienden la idea de un sistema internacional caracterizado por un menor papel del uso de la fuerza, más no como un sistema en el cual la fuerza militar ha caído en total desuso como medio de poder.

Es entonces que cabe precisar que los autores también plantean salvedades, escenarios críticos donde la fuerza militar es aún relevante incluso dentro de un estado de interdependencia y la teoría pierde su relevancia para explicar la realidad internacional frente a los preceptos del realismo político.

Cuando un problema suscita pequeños intereses o pasiones, el empleo de la fuerza es impensable. En tales instancias, la interdependencia compleja puede ser un concepto válido para el análisis del proceso político. Pero si ese problema se convierte en cuestión de vida o muerte -como alguna gente llegó a pensar del problema del petróleo- el empleo o la amenaza de la fuerza puede volver a ser decisivo. En ese caso las hipótesis realistas serían más relevantes.⁶

Entrando en un ejercicio de especulación, basándose en el anterior precepto de la interdependencia compleja, para llegar a un escenario crítico que pueda quebrantar la estabilidad de las relaciones norteamericanas y posibilite un mayor papel del uso de la fuerza por parte de los Estados Unidos sobre México, primeramente, tendrían que cumplirse condiciones bajo las cuales la preservación nacional de la superpotencia norteamericana se encontrase seriamente comprometida. El acceso a recursos naturales vitales o estratégicos, escasos en territorio estadounidense, podría ser el principal motivante.

Aunque el narcotráfico y la crisis migratoria se han convertido en asuntos importantes para la seguridad nacional de los Estados Unidos, los esquemas de cooperación bilateral con México colocan a ambas naciones más en una situación de intereses y problemáticas compartidas que en una situación de conflicto. Bajo esta lógica argumentativa, la interdependencia y la cooperación bilateral deben entenderse entonces como los pilares de la armonía y estabilidad en las relaciones entre ambas naciones.

En síntesis, recapitulando la aplicación de los tres postulados de la interdependencia compleja a las relaciones México-América del Norte, podemos

⁶ Ibid., p.46

corroborar la existencia de un fuerte entramado de intereses compartidos entre los actores de la región. Las empresas multinacionales han acrecentado su grado de influencia en la toma de decisiones de las cúpulas políticas tanto en México, como en los Estados Unidos y Canadá. El fuerte grado de interdependencia económica al que se encuentran sujetas las tres naciones da cierta garantía de una estabilidad política en donde la fuerza militar ha dejado de ser el medio de presión idóneo para imponer el interés nacional sobre otros actores. La intensidad de las relaciones comerciales junto a la estrecha cooperación en materia de seguridad y migratoria son las temáticas que resultan de interés compartido, cuyas problemáticas y soluciones exigen el involucramiento de los tres países.

Sin embargo, cabe advertir que la interdependencia a la que se encuentran sujetas las naciones norteamericanas se encuentra marcada por una visible asimetría, pues tanto la economía mexicana como la canadiense dependen mucho más de los Estados Unidos, de lo que la Unión Americana depende de sus socios regionales. Mientras que para los Estados Unidos el comercio exterior representa un 27.5% de su Producto Interno Bruto (PIB), en el caso de México y Canadá, la economía muestra una dependencia mucho más alta hacia el comercio exterior. De acuerdo con cifras del Banco Mundial, en 2018, el comercio exterior representó para México un 80.4% del total de su PIB y para Canadá, en el mismo año, un 66.2%.⁷

Las cifras presentadas, de igual forma, no deben malinterpretarse como indicadores que demeritan absolutamente la influencia mexicana y canadiense dentro de este sistema de interdependencia, pues cabe recordar que México y Canadá son los principales clientes de las exportaciones estadounidenses, así como los principales proveedores de sus importaciones, superando incluso en conjunto el peso de China sobre el comercio exterior estadounidense.⁸

Conceptos básicos en el estudio de la política exterior.

Antes de abordar un estudio completo sobre la política exterior mexicana en la región de mayor importancia estratégica para el interés nacional, es menester comprender conceptos básicos que ayudaran a dilucidar el funcionamiento de la dinámica de las relaciones de poder en el escenario internacional, y la manera en la que México interactúa con estas condicionantes.

En primer lugar, se debe mencionar que entre los estudiosos de la materia existe un consenso sobre el concepto de “**interés nacional**” como base fundamental de la que parte toda formulación y ejecución de política exterior. Los orígenes de la esencia del concepto pueden remontarse a las épocas del absolutismo europeo con

⁷Santander Trade Markets, *Herramientas de análisis de mercado*, 2019, consultado el 17 de marzo de 2020, disponible en línea: <https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados>

⁸ Ídem.

la llamada “razón de Estado”⁹ de Nicolás Maquiavelo y con el concepto de la “voluntad general”¹⁰ de Jean Jaques Rousseau. Alfred Thayer Mahan sería uno de los primeros teóricos modernos en usar el concepto “interés nacional” en su reconocido estudio sobre la geopolítica naval.

Para efectos de este trabajo de investigación, se considera que la definición del Dr. Rubén Herrero de Castro, de la Universidad Complutense de Madrid, logra explicar de manera muy aceptable este concepto:

Desde un punto de vista etimológico, podemos definir interés, como una preocupación natural y/o general, así como tener un derecho objetivo sobre algo.

El interés nacional, puede definirse entonces de forma genérica, como la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural.

El interés nacional esencial, sería garantizar la supervivencia, seguridad del propio Estado y la defensa de su población. Inmediatamente después cabría situar la búsqueda de poder, riqueza y crecimiento económico. Todo ello, por sí mismo y para servir a la satisfacción del nivel esencial.¹¹

El interés nacional es un concepto debatible, pues las entidades nacionales no se encuentran conformadas por grupos con intereses homogéneos, si no que existen variedad de actores, con diferentes capacidades de incidencia, cuyos intereses interactúan entre sí. Aunque desde una perspectiva marxista podría señalarse la invalidez de concepto, argumentando que la prevalencia de la visión de las cúpulas políticas en la definición de lo que se considera como “interés nacional” opacaría el verdadero interés del pueblo¹², en términos prácticos, se puede afirmar que, por lo

⁹ La razón de Estado es un término cuya esencia es atribuida a Nicolás Maquiavelo. La razón de Estado hace referencia a todos aquellos objetivos superiores del Estado que legitiman el obrar del político. Estos objetivos superiores consistirían en garantizar la propia existencia y conservación del Estado y en la generación de las condiciones necesarias para su expansión. Curzio Leonardo, *La Forja de un concepto, la razón de Estado*, Revista Estudios Políticos, Vo. II, núm. 2, p.29.

¹⁰ Término utilizado por Jean Jaques Rousseau en su afamada obra “*El contrato social*”, hace referencia al derecho y la libertad universal de poder tomar decisiones propias, dando fundamento a la idea de democracia en sustitución a la prevalencia de la voluntad absoluta del rey. Rousseau Jean Jaques, *El Contrato Social*, Ediciones AKAL, Madrid, España, 1ra edición, 2004, p.81

¹¹ Herrero de Castro Rubén, *Evolución del concepto de interés nacional*, Madrid, España, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010, p. 19.

¹² *El interés nacional es un concepto ampliamente debatido en el ámbito de la disciplina de las relaciones internacionales. Para muchos, simplemente tal concepto no existe debido a la alta polarización de las sociedades al interior de los Estados. Los marxistas argumentan que no puede haber un interés nacional en un sistema dominado por la lucha de clases. Inclusive, hay quienes afirman que no existe una sola definición que pueda explicar el interés nacional.* Velázquez Rafael, op.cit, p.21.

menos en el caso mexicano, los llamados poderes fácticos¹³ también han logrado tener un fuerte grado de influencia sobre las cúpulas que se encargan de conducir la política exterior. El Consejo Coordinador Empresarial, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, incluso hasta el propio narcotráfico han demostrado tener una considerable influencia en la toma de decisiones gubernamentales.¹⁴

Aunque de manera conjunta las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos logran tener cierta capacidad de influencia, dentro de esta dinámica interna en la definición del “interés nacional”, parece ser un hecho que el ciudadano común en general por sí solo, queda relegado a un papel de poca trascendencia en la toma de decisiones de la política exterior, razón por la cual se le puede considerar como algo propio de un círculo reducido, pero que no se cierra de manera exclusiva a la élite política en turno, sino que también, cuenta con la participación de la élite empresarial.

En lo que si se podría estar de acuerdo de manera unánime es que el interés nacional siempre se encuentra dictado por la necesidad de preservar y defender la soberanía nacional, alcanzar el pleno desarrollo económico y bienestar del pueblo. Sin embargo, la forma en que se delinear los objetivos y estrategias para alcanzar el interés nacional pueden variar de acuerdo con la visión ideológica de la cúpula política y de las necesidades inmediatas de los poderes fácticos.¹⁵

¹³ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el poder fáctico es “el que se ejerce en la sociedad al margen de las instituciones legales, en virtud de la capacidad de presión o autoridad que se posee; p. ej., la banca, la Iglesia, la prensa”. Se trata de un concepto controversial desde el punto de vista académico, pues suele usarse erróneamente como sinónimo de “grupos de interés y/o grupos de presión”. Tal como precisa el Dr. Francisco de Jesús Aceves González, cabe destacar lo siguiente: “los grupos de interés en su estrategia privilegian el acercamiento personal y el contacto cara a cara con las instancias políticas de las que depende la resolución del tema en cuestión. En contraste, el grupo de presión recurre a mecanismos de acción directa mediante la movilización y confrontación, buscando que sus intereses sean considerados en las decisiones gubernamentales”. [...] “En el caso de los poderes fácticos, el tipo y la intensidad de su actividad dependerá de la mayor o menor resistencia que presente el Estado a la consecución de sus intereses. Sus tácticas de incidencia hacia las decisiones del Estado van desde el uso del lobby –cuentan con contactos al más alto nivel entre los poderes formales–, la asesoría de los think tank más prestigiados, hasta el uso de mecanismos de presión ante coyunturas determinadas”. Aceves González Francisco, *Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual*, en: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, núm. 217, enero-abril de 2013, pp. 271-272

¹⁴ El Dr. Modesto Seara Vázquez, en su obra publicada por primera vez en 1969, “La política exterior de México: La práctica de México en el Derecho Internacional” se refiere a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a los sectores de la revolución (sindicatos y Partido de la Revolución Institucional), el ejército, la iniciativa privada, el medio intelectual, el caudillismo, la prensa y demás medios como aquellos actores con incidencia en la definición de la política exterior mexicana. Seara Vázquez Modesto, *La política exterior de México: La práctica de México en el Derecho Internacional*, Ciudad de México, Editorial Esfinge, 1969, pp.16-17.

¹⁵ Velázquez Flores Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Ciudad de México, Editorial Plaza Valdés, 2005.

Es entonces que la “**política exterior**” debe ser entendida como el conjunto de decisiones, que parten de un cálculo estratégico, por las cuales el Estado pretende transformar la realidad internacional en beneficio de su interés nacional, haciendo uso de sus propias capacidades. Los estudiosos de la política exterior resaltan el hecho de que esta nunca puede ser separada de la política general interna del Estado, y cuya ejecución siempre depende en buena medida de la élite política en turno. ¹⁶

Es dentro de esta lógica que la política exterior se configura como una herramienta de la que dispone el Estado para la consecución y defensa de su interés nacional más allá de sus fronteras. El acceso a recursos naturales, la defensa de la soberanía, la seguridad nacional, la seguridad económica, la búsqueda de mayor influencia en el escenario global y la protección de connacionales en el extranjero; son aquellos elementos que dan forma al interés nacional y que por ende condicionan los objetivos que el Estado pretende alcanzar en el exterior.

Entre las definiciones de política exterior, que para efectos de este trabajo de investigación conviene rescatar, se encuentra la del Dr. Rafael Calduch de la Universidad Complutense de Madrid:

Consideraremos la política exterior como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.¹⁷

Otra definición bien articulada que conviene recapitular es la del diplomático mexicano Andrés Rozental, quien hace la siguiente reflexión sobre el concepto de política exterior:

La política exterior es la variable externa del proyecto que toda Nación define en determinado momento de su desarrollo histórico. Un país es soberano cuando tiene la capacidad para diseñar, de manera independiente, el proyecto de la Nación, en lo interno y lo externo.

Como parte integral del proyecto nacional, la política exterior debe responder, en primer término, a las aspiraciones de paz y seguridad y a las necesidades de desarrollo político, económico y social del país. México no es una excepción.

¹⁶ Velázquez Flores Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Ciudad de México, Editorial Plaza Valdés, 2005.

¹⁷ Calduch Rafael: “La política exterior de los estados”, en Calduch Rafael: *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Editorial Ceura, 1993, p. 1. Consultado en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>

Para ser eficaz, la política externa de un Estado debe basarse en un profundo conocimiento de la realidad internacional en la que se desenvuelve y sobre la que pretende influir¹⁸.

Dentro de un sistema internacional en el que multiplicidad de actores interactúan entre sí, es de esperarse que los Estados encuentren límites en la ejecución de su política exterior al entrar en contacto con los intereses de política exterior de otros Estados. Es así como los conflictos internacionales nacen de la confrontación de estos intereses, derivando en sanciones económicas o incluso hasta en conflictos militares. La consecución de ciertos objetivos, entonces, se ve limitada o maximizada por la capacidad política, económica, militar y diplomática del Estado para imponer sus intereses sobre otros actores del escenario global.

Es en este punto que resulta de gran utilidad abordar el concepto de “**capacidad de negociación**”, como uno de los componentes vitales para comprender el funcionamiento de la política exterior.

La capacidad de negociación hace referencia al poder que tiene un Estado para hacer valer sus intereses frente a los de otros Estados en una negociación internacional, ya sea de un acuerdo comercial, de paz, de defensa colectiva, migratorio, o de cualquier otro asunto que competa a más de una soberanía nacional. Que tan buenos sean los resultados en la búsqueda de metas al exterior, dependerán en muy buena medida de esta capacidad de negociación.

El concepto es introducido por el Dr. Rafael Velázquez, quien le define de la siguiente forma:

Puede entenderse como la posibilidad de lograr las metas estatales con base en ciertas circunstancias tanto nacionales (factores endógenos) como internacionales (factores exógenos). Para alcanzar los objetivos propuestos y el logro de los resultados esperados, los Estados dependen de su capacidad de negociación internacional. Entre los elementos que determinan la capacidad de negociación se encuentran: la geografía, la población, las bases tecnológico-materiales, los recursos naturales, el potencial militar, la producción industrial y agrícola, la moral nacional, el prestigio internacional, la capacidad diplomática, la opinión pública mundial, la naturaleza e ideología del gobierno, el carácter nacional del Estado, la organización administrativa y el liderazgo nacional.¹⁹

México, por su densidad demográfica y por su peso económico, como catorceava economía mundial, goza de una condición intermedia en las mesas de negociación internacionales, con capacidades que se ven limitadas por su acentuada condición

¹⁸ Rozental, Andrés, *La política exterior de México en le era de la modernidad*, (1ra edición), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 9

¹⁹ Velázquez Flores Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Ciudad de México, Editorial Plaza Valdés, 2005, pp. 35-36.

de dependencia al exterior, principalmente hacia los Estados Unidos, con un comercio altamente concentrado con este país. En tiempos modernos, el mercado norteamericano ha resultado ser de importancia absolutamente estratégica para cubrir las necesidades económicas y comerciales de México. La proximidad geográfica al mayor productor industrial y uno de los principales consumidores de materias primas ha condicionado al comercio exterior mexicano bajo un efecto monopolizador, dando como resultado una situación de dependencia en la que México es altamente vulnerable a la toma de decisiones de Washington. En 2019, el 80.46 % de las exportaciones mexicanas tenían como destino los Estados Unidos.²⁰

Por si no fuese suficiente, la reducción considerable en la producción de crudo mexicano, resultado del agotamiento de los principales yacimientos petrolíferos, junto al deficiente sistema de refinería, ha llevado a México a un escenario de fuerte dependencia energética hacia las importaciones de gas proveniente de EE.UU. El permitir que el abasto de un recurso altamente estratégico dependa de manera significativa de un solo proveedor coloca al país y su capacidad de negociación en una posición altamente vulnerable. La seguridad económica y energética de México depende en muy buena medida del estado de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos.

El reconocido diplomático, académico y estudioso de la política exterior, Mario Ojeda, desde ya hace varias décadas también advirtió los riesgos de dejar al control extranjero el abasto de bienes y servicios estratégicos:

*Es obvio que aquel país que deja al control extranjero los servicios bancarios, los transportes y comunicaciones, y las fuentes de energía, se arriesga a poder ser paralizado desde afuera en forma fulminante. Esta, puede ser tomada como una visión exagerada para el mundo político internacional de hoy día, cuando existen mecanismos de presión más sutiles, puede fácilmente ser una realidad en momentos de crisis política, interna o externa.*²¹

Sin duda alguna los Estados Unidos, como actor internacional preponderante y como vecino directo, representa para México la mayor “**condicionante externa**” a su política exterior. Las condicionantes externas hacen referencia al cómo asuntos que quedan fuera de la competencia directa del Estado repercuten en la formulación y ejecución de sus objetivos de política exterior. La toma de decisiones de otros Estados, las tendencias políticas y económicas del sistema internacional, las disposiciones del derecho internacional, los conflictos internacionales, los cambios

²⁰ Elaboración propia con información proporcionada por la Secretaría de Economía. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2020. Datos disponibles en: <https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/comercioexterno/estadisticas/Acum-Exporta-nov2019.pdf>

²¹ Ojeda Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, (2da edición), Ciudad de México, El Colegio de México, 2011, p. 156.

en el equilibrio de poder y la influencia de otros actores no estatales como organizaciones internacionales, empresas multinacionales, grandes agencias de periodismo, opinión pública internacional e incluso grupos terroristas, se configuran como las mayores fuentes que influyen en el actuar internacional de los Estados.

Mario Ojeda comentaría al respecto:

La formulación de la política exterior de los estados está condicionada por una realidad compleja que delimita su ámbito de acción y sus alcances reales. En el caso particular de México la política exterior se ve condicionada por varios factores de la realidad social, entre los que se encuentran la estructura económica, las necesidades que plantea el desarrollo económico y tecnológico, la ubicación geográfica, el comercio exterior, la política de otros estados y en última instancia la estructura del poder mundial. ²²

Por otro lado, las “**condicionantes internas**”, hacen referencia a las condiciones políticas, económicas y sociales que se hacen presentes al interior de una nación y que influyen directamente en la toma de decisiones de política exterior del Estado.

Las variables internas tienen un fuerte grado de incidencia en el comportamiento del Estado al exterior, pues es de aquí donde se reflejan sus prioridades.

A manera de ejemplo: para un Estado cuya producción industrial ha alcanzado suficiente madurez, a fin de cubrir necesidades internas y generar excedentes, la expansión y la apertura de nuevos mercados se configurará como una de las principales necesidades de los grupos de poder empresariales al interior de esa nación, mientras que para un Estado cuya producción industrial aún se encuentra en una situación precaria, esta no podría ser una prioridad.

La primera nación moderna en dirigir su política exterior bajo esta premisa sería el Imperio Británico, como resultado de la Primera Revolución Industrial. La apertura de nuevos mercados se daría ya fuese por la vía militar o por la vía diplomática con la continua búsqueda de la cláusula de la nación más favorecida.

Para finalizar, otro concepto de gran importancia a tomar en cuenta en el estudio de la política exterior es el “**Proyecto de nación**”, el cual hace referencia a la proyección que un Estado tiene sobre sí mismo en los años futuros, fijándose metas a alcanzar en el corto, mediano o largo plazo. El académico Rafael Velázquez definiría el concepto con las siguientes palabras:

El proyecto nacional de un país es también un elemento fundamental de la política exterior. Es definido como el conjunto de aspiraciones que una comunidad nacional quiere alcanzar en el futuro de manera colectiva. Es decir, es la forma en que un país se ve en el futuro o el camino que quiere seguir como

²² Ojeda Mario, op.cit, contraportada.

*nación unida. La perspectiva de un futuro común constituye el ingrediente principal de un proyecto de nación.*²³

En el caso de México, el proyecto de nación se encuentra plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual es renovado cada cambio de gobierno. Por las modificaciones frecuentes a los que se ven sujetos los planes sexenales, han sido criticados por ser inconexos y sin un fuerte componente de continuidad, el cambio de las cúpulas políticas normalmente también implica cambios de visión ideológica, ya sean ligeros o radicales, que por supuesto afectan la dirección de la política exterior.

Metodología de la investigación

La **metodología** empleada para el desarrollo de este trabajo de investigación es esencialmente **descriptiva** pues se recurre constantemente a la puntualización de características de los fenómenos estudiados. En la misma medida también se recurre a la metodología **analítica**, pues por igual se emiten interpretaciones, fundamentadas en la observación de los elementos de los fenómenos estudiados. La comprensión de las causas y efectos no escapa del presente estudio.

Para el análisis de la información presentada se hace uso de recursos propios tanto de la investigación **cuantitativa** como de la investigación **cualitativa**. Con la finalidad de realizar una descripción objetiva de los fenómenos estudiados, se hace uso de recursos gráficos, datos numéricos, cuantificables y verificables. En el trabajo se incluyen cifras de comercio bilateral, balanza comercial, estadísticas sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa (IED), estadísticas sobre deportaciones y detenciones en las fronteras.

Como investigación **cualitativa**, de naturaleza interpretativa, también se hace uso de recursos tales como análisis de noticias, artículos de opinión, entrevistas, ensayos académicos, identificación de patrones en los fenómenos sociales estudiados, etc.²⁴

En lo que se refiere al **método**, como en todo fenómeno social, en este trabajo de investigación sobre política exterior se hace uso del **método empírico**.²⁵ La

²³ Velázquez Flores, op.cit, p. 24.

²⁴ **Metodología cualitativa:** Es aquella que trata de temas y materias que no pueden ser cuantificadas, es decir, que no pueden ser trasladados a datos numéricos. Los datos, en este sentido, se obtienen a partir de la observación directa, a través de entrevistas, investigación y análisis.

Metodología cuantitativa: metodología de la investigación cuantitativa se conoce aquella que se vale de datos cuantificables, a los cuales se accede por medio de observaciones y mediciones.

²⁵ **Método empírico** se basa en la experimentación y la lógica empírica, que, junto a la observación de fenómenos y sus análisis estadísticos, es el más usado en el campo de las ciencias sociales y en las ciencias naturales. Método de observación que busca establecer leyes generales a partir de la conexión que existe entre la causa y el efecto en un contexto determinado.

observación y seguimiento de los hechos estudiados se efectúa a través de noticias de distintas fuentes formales, tales como: 'British Broadcasting Corporation' (BBC), 'The Wall Street Journal', 'The Guardian', 'The New York Times', 'The Washington Post', 'Cable News Network' (CNN), 'Russia Today' (RT), Al Jazeera, Milenio, El Universal, Excelsior, La Jornada, Proceso, etc.

Los datos estadísticos presentados por igual provienen de fuentes oficiales: Informes presidenciales, informes sectoriales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y Secretaría de Gobernación (SEGOB), reportes e informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos, del Congreso de los Estados Unidos, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos, notas informativas del Senado de la República, datos del Instituto Nacional de Migración (INM), reportes de actividades de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), etc.

Como **modelo de análisis de política exterior** cabría destacar la propuesta del politólogo estadounidense, Allison Graham. De los tres modelos teóricos planteados por Allison Graham, para efectos de este trabajo de investigación, sin duda es el **modelo burocrático** el que mejor puede ayudar a comprender la dinámica en la toma de decisiones de política exterior.

Dentro de este modelo, las decisiones de política exterior de los Estados son estudiadas como resultado de consensos entre una multiplicidad de actores con distintas percepciones y prioridades, los cuales son jugadores que poseen una influencia relativa y que se encuentra en un constante "estira y afloja".

En palabras del Dr. Allison Graham:

*Las decisiones y acciones de los gobiernos son esencialmente desenlaces, resultados políticos. Son resultados porque lo que ocurre no ha sido escogido en tanto solución a un problema, sino porque es consecuencia de compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos entre diversos miembros del gobierno, cada uno de los cuales observa diferentes aspectos de una cuestión.*²⁶

Los cuatro círculos del poder, de acuerdo con Graham, establecen una jerarquía en el poder de negociación de los jugadores involucrados.

- Círculo central: El de mayor jerarquía, integrado por el presidente y sus asesores más importantes como lo es el Ministro de Asuntos Exteriores o el

²⁶ Graham Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", en: *The American Political Science Review*, Volume 63, Issue 3 (Sep., 1969), p.707

*Versión original, disponible en: <http://www3.nccu.edu.tw/~lorenzo/Allison%20Conceptual%20Models.pdf>

*Texto traducido, disponible en: <http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/09%20-%20Allison%20desde%20Graham%20Mason%20-%20Modelos%20conceptuales%20y%20la%20crisis%20de%20los%20misiles...%2856%20copias%29.pdf>

Consejero de Seguridad Nacional. Son quienes tienen mayor peso en las decisiones en materia de política exterior.

- Segundo círculo: Fuerzas armadas y agencias burocráticas.
- Tercer círculo: Partidos políticos y Congreso.
- Cuarto círculo (el más distante): Incluye medios de comunicación y opinión pública. Son los actores que menor incidencia tienen en la toma de decisiones.

El Dr. Allison Graham haría un especial énfasis en el hecho de que son aquellos individuos que ostentan una posición gubernamental clave, quienes se configuran como los verdaderos jugadores en la toma de decisiones y acciones gubernamentales:

El actor no es ni una nación unitaria, ni un conglomerado de organizaciones, sino más bien un cierto número de jugadores individuales. Los grupos de estos jugadores son los agentes de las decisiones y acciones gubernamentales particulares. Los jugadores son hombres que ocupan un puesto, que tienen una posición.

Los individuos se vuelven jugadores en el juego de la política de seguridad nacional al ocupar una posición clave dentro del gobierno. Por ejemplo, en el gobierno de los Estados Unidos, los jugadores incluyen a los "Jefes": el presidente, los secretarios de Estado, la Defensa y el Tesoro, el director de la CIA, los jefes de personal y, desde 1961, el asesor especial para Asuntos de Seguridad Nacional.²⁷

Dentro de los jugadores individuales que refiere Allison Graham, por supuesto también debe tenerse en cuenta el papel que ejercen las élites económicas de los Estados, pues de este grupo también emana una muy poderosa capacidad de incidencia en la toma de decisiones gubernamentales. Dentro de los cuatro círculos de poder de Allison Graham, debatiblemente podría considerarse a la plutocracia en un nivel equiparable a los actores del Círculo Central.

²⁷ Ibid., p. 708

***Capítulo I. La política exterior
de México en América del
Norte 2006-2012:***

***Las relaciones de la administración
Calderón con la administración Obama y
con la administración Harper.***

1.1 La política exterior de Felipe Calderón: Análisis de la coyuntura interna y externa.

Al momento en que Felipe Calderón Hinojosa asumió la presidencia de México, es seguro afirmar que el país atravesaba por profundos cambios en su sistema político. El segundo gobierno de la alternancia panista se enmarcó dentro de un proceso de transformación histórica, por el cual México se abrió paso a un nuevo ensayo de pluralismo político, alejándose de las prácticas centralistas de la hegemonía partidista del siglo pasado. En este escenario es que la política exterior, como facultad del Ejecutivo, experimentó cambios importantes, así como nuevas limitaciones en su ejercicio. Con una nueva realidad política en la que diversos actores internos ensanchaban sus capacidades de incidir en la toma de decisiones gubernamentales, el peso de los poderes fácticos resultó determinante en el rumbo que México tomó en sus relaciones exteriores.

1.1.1 El contexto interno y la influencia de los poderes fácticos

Desde el triunfo de la revolución mexicana y el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario en 1929, (hoy en día Partido Revolucionario Institucional), el sistema político resultante propició la centralización del poder en la figura presidencial. Este periodo nombrado por el académico Jorge Carpizo como “el presidencialismo puro” estuvo caracterizado por la fuerte influencia del poder Ejecutivo en las decisiones del legislativo. Se trató de un sistema en el cual, inclusive, se le adjudicaban facultades metaconstitucionales al presidente.

En nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.²⁸

Los primeros síntomas del fin del llamado “presidencialismo puro”²⁹ en realidad no comenzaron a manifestarse desde la llegada de la alternancia al poder, sino desde la segunda mitad del sexenio de Ernesto Zedillo, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta de los asientos del Congreso en 1997. A partir de entonces el presidente se vio obligado a negociar y lograr consensos con otras fuerzas políticas a fin de impulsar cambios legislativos.

²⁸ Carpizo Jorge, “El Presidencialismo mexicano” México, editorial siglo XXI editores, 1994, p.24

²⁹ “Presidencialismo puro” es un concepto acuñado por el Dr. Jorge Carpizo McGregor para hacer referencia a sistemas políticos caracterizados por un estricto predominio del presidente. Sus rasgos más distintivos son la concentración de atribuciones ejecutivas y legislativas en la figura presidencial y la subordinación del legislativo al ejecutivo; diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales. Otros autores harían uso de conceptos semejantes para referirse al sistema político mexicano posrevolucionario, como es el caso del Dr. Daniel Cosío Villegas y su concepto “monarquía absoluta sexenal”.

Tras 71 años consecutivos del PRI en el poder, la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia marcó un punto de inflexión en el proceso político mexicano; sin embargo, el contexto en el que los gobiernos panistas ejercieron su administración estaría marcado por una coyuntura interna no muy distinta a la de su antecesor priista. Para infortunio de los gobiernos de la alternancia, la tendencia en el Congreso se mantuvo, pues durante sus dos administraciones, el PAN no logró superar ese fuerte contrapeso que jugaba la oposición en el Congreso (salvo contadas excepciones). “El panismo debió asumir su segunda presidencia con el apoyo de 17 gobiernos estatales de 32 y con una mayoría solo relativa en la Cámara de Diputados (42.2%) y en el Senado (40.6%)”³⁰. Las alianzas con el PRI en el Congreso resultarían ser fundamentales para la aprobación de solo algunas iniciativas presidenciales. Sin consenso entre los partidos, durante los 12 años de la alternancia, el país experimentó una parálisis legislativa que inevitablemente restó poder a la figura presidencial.

Aunque la alternancia trajo consigo un mayor pluralismo, la férrea resistencia de los partidos opositores a las iniciativas del presidente terminó por dar como resultado una democracia dividida e inoperante. La falta de acuerdos legislativos durante la administración de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa son una clara muestra de la debilidad e ineficacia de la era de “los gobiernos divididos”. Por supuesto, esta condición de parálisis legislativa inclusive representaría un obstáculo para el proyecto de política exterior de Calderón, pues la ratificación, suspensión o finalización de tratados internacionales, de acuerdo con lo estipulado en la fracción I del artículo 76 constitucional, es una facultad del Senado de la República.³¹

Como comentario adicional, cabe destacar que a pesar de que este artículo fue diseñado como parte de un sistema de contrapesos entre el Ejecutivo y el legislativo, nunca se había podido apreciar su efectividad, por lo menos hasta la presidencia de Ernesto Zedillo cuando el PRI perdió mayoría absoluta en el congreso. La perfecta armonía entre los intereses del Ejecutivo y el legislativo, ambos de procedencia priista, había evitado esta clase de conflictos.

³⁰ Meyer Lorenzo, “FELIPE CALDERÓN O EL INFORTUNIO DE UNA TRANSICIÓN”, México, El Colegio de México, Foro Internacional, vol. LV, núm. 1, enero-marzo, 2015, p.24.

³¹ “Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

*I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;*³¹

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, consultado el 12 de diciembre de 2017 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Por otro lado, además de la parálisis legislativa, la polarización política que experimentó la sociedad mexicana a raíz de los cuestionados resultados de las campañas electorales del 2006 fue otro de los grandes obstáculos internos a los que tuvo que hacer frente la administración Calderón.

Las campañas electorales del 2006 han sido consideradas como una de las elecciones más reñidas en la historia moderna de México. Aunque el candidato por el PRI, Roberto Madrazo, consiguió el apoyo de algunos cuadros internos de su partido, su popularidad en términos generales fue insuficiente, reduciendo así la contienda electoral a solo dos posibles candidatos: Andrés Manuel López Obrador y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Con una estrecha diferencia de votos de tan solo un 0.58%,³² los resultados arrojaron como ganador al entonces candidato panista Felipe Calderón; sin embargo, estos fueron desconocidos por el candidato de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, generando así una crisis de legitimidad. Durante los primeros meses del sexenio la legitimidad de Felipe Calderón fue abiertamente cuestionada, sobre todo por los partidos de izquierda y sus simpatizantes civiles quienes iniciaron fuertes movilizaciones y manifestaciones acusando al Instituto Federal Electoral y al Partido Acción Nacional de haber incurrido en un fraude electoral.

Quizás uno de los elementos determinantes para que Calderón obtuviese que ese estrecho margen se inclinara a su favor, fue la vigorosa campaña de desprestigio que su partido inició en contra del candidato de izquierda, llegando incluso al extremo de compararle con personajes como: Augusto Pinochet, Benito Mussolini, Victoriano Huerta y Adolfo Hitler, en los spots televisivos “Andrés Manuel Lopez Obrador, un peligro para México”.³³

Para algunos académicos, como es el caso del Dr. Rafael Velázquez, la polarización política que experimentó el país es el principal factor que puede explicar el ensimismamiento de México en sus asuntos internos, dando como resultado, por lo menos durante los primeros años del sexenio, el ejercicio de una política exterior poco activa y de bajo perfil. De igual forma, es importante hacer mención de otro factor que puede explicar la actitud poco dinámica que adoptó la política exterior de la administración Calderón: el acrecentamiento de la capacidad de influencia de los poderes fácticos, cuyos intereses llegaron a tener injerencia en la agenda tanto nacional, como internacional del país.

Durante su campaña, Calderón recurrió al apoyo de sectores estratégicos (desde el punto de vista del capital político), tales como el Sindicato Nacional de Trabajadores

³² Instituto Nacional Electoral (INE), *ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CÓMPUTOS DISTRITALES DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2006*, gráfica y datos estadísticos disponibles en: https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html

³³ “¿Quiénes clausuran los congresos?”, consultado el 12 de diciembre de 2017 en: https://www.youtube.com/watch?v=rGt8Qgu_O5c

para la Educación (SNTE), entonces encabezado por la ex lideresa magisterial, Elba Esther Gordillo, y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), representado en ese entonces por José Luis Barraza. Los compromisos contraídos por el candidato Calderón permitieron que estos poderes fácticos adquirieran cierta capacidad de permear en la formulación y ejecución de la política exterior, sobre todo en el ámbito económico y comercial.

Desde el punto de vista de autores como Lorenzo Meyer, Rogelio Hernández y Alberto Olvera, la pérdida del poder presidencial del PRI en los comicios del 2000 propició que el sistema político mexicano experimentara una notable dispersión del poder, no obstante, esto no desembocó en una democracia sólida sino en una poliarquía, es decir, un sistema político en la cual distintas élites asumieron de facto funciones estatales y obstaculizaron la consolidación de una verdadera democracia en el país.

De acuerdo con Lorenzo Meyer, entre las principales entidades que conformaron el núcleo duro de los poderes fácticos se encuentran: los partidos políticos, las grandes empresas monopólicas, los sindicatos con un número significativo de agremiados y, sorprendentemente, el crimen organizado también figura en esta categoría.

Olvera les pone nombre y apellido a estos poderes que limitaron no sólo la capacidad de actuar del presidente sino del sistema político en su conjunto: se trató de los grandes sindicatos corporativos de maestros, trabajadores petroleros y de otras áreas del gobierno federal, Telmex y Telcel, las dos grandes cadenas de televisión (Televisa y TV Azteca), Cemex, los cinco bancos mayores que controlan 80% de su mercado, los carteles del narcotráfico, particularmente el de Sinaloa, y ciertos caciques regionales.³⁴

Con el fin de complementar la visión ofrecida por los autores, es interesante notar que dentro de las entidades que son señaladas como parte de los poderes fácticos se hace un especial énfasis en el papel de empresas de gran calibre como lo es Televisa, Telmex o Cemex: sin embargo, este sector se puede ampliar aún mucho más, si se toma en consideración la influencia que tienen en su conjunto los organismos empresariales representados dentro del Consejo Coordinador Empresarial: La Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, (CONCAMIN), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el Consejo Nacional Agropecuario de México (CNA), la Asociación de Bancos de México, (ABM), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN).

³⁴ Meyer. Op.cit., p.38.

La manera en que estos poderes fácticos buscaron influenciar en la política exterior y comercial de país puede ejemplificarse claramente en la forma en que las cúpulas empresariales, agrupadas el Consejo Coordinador Empresarial, ejercieron presión tanto en el ejecutivo como en el legislativo para frenar la progresiva y desmesurada apertura comercial del país. Agrupaciones empresariales como la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), cuestionaron abiertamente los beneficios de continuar negociando acuerdos de libre comercio. Por supuesto resulta inevitable el cuestionarse: ¿Por qué las cúpulas del sector privado mexicano representaron la más fuerte oposición a la firma de nuevos tratados de libre comercio? La postura del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), quizás sea la más clara, los empresarios de este sector percibían la entrada de mercancía sudamericana al país como una amenaza, pues esto representaría una mayor competencia dentro de lo que ya consideran un mercado interno seguro. En términos generales, entre los argumentos usados por la élite empresarial destacan:

*1) México tiene que elevar su competitividad antes de retomar su agenda de negociaciones; 2) los TLC no benefician a la industria nacional ni al campo mexicano; 3) existe una concentración excesiva de las exportaciones mexicanas en los Estados Unidos por lo que tiene poco sentido buscar más TLC, 4) los TLC en vigor no se han aprovechado, por lo que no tiene sentido buscar nuevos, y 5) México tiene que desarrollar su oferta exportable antes de considerar negociar nuevos TLC'S.*³⁵

Como se ha podido constatar, durante el sexenio de Calderón, el sector privado mexicano se convirtió en el principal detractor del proyecto de apertura comercial y como era de esperarse, esto trajo consigo fricciones entre el Ejecutivo y las cúpulas empresariales. Para el sector privado, las alianzas con gobernadores, diputados y senadores fueron una herramienta indispensable para garantizar la defensa de sus intereses. Es así como el Congreso adoptó el papel de muro de contención en contra de negociaciones de libre comercio promovidas por Calderón en el exterior.

*La oposición del sector privado, que ya venía desde el gobierno del presidente Fox, llevó a impedir negociaciones comerciales con países como Australia, Brasil o Nueva Zelanda y a descarrilar las de Corea del Sur.*³⁶

³⁵ De la Mora Sánchez Luz María, *Apertura con reciprocidad: Cómo representar a México en la economía global*, (1a. ed.), Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)., 2012, P. 17

³⁶ De la Mora Luz María, "La política comercial durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012): Avances y desafíos", en: Velázquez Rafael, *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, D.F, Ed. El Colegio de México, 2014, p.390

En el caso anterior, se evidencia la manera en que la cúpula empresarial, como poder fáctico, influyó en la configuración de una política exterior poco activa en la búsqueda de nuevos acuerdos de libre comercio.

La modificación de la Ley del Trabajo, promovida por el presidente Calderón y aprobada por el Congreso, puede considerarse también como otro ejemplo que demuestra la complacencia de los poderes estatales frente a los intereses empresariales. En términos generales, dicha ley permitió la flexibilización de las condiciones de contratación y despido de trabajadores. Naturalmente esta ley fue bien recibida por el sector empresarial pero no por los sindicatos de trabajadores, quienes se sentían cada vez más orillados a engrosar las filas del empleo informal.

Por su acumulación de poder económico, es de esperarse que aquellas entidades con gran poder de capital y de alcance transnacional tengan una gran influencia en la dirección política, económica y comercial del país, entre estas entidades, además del sector privado empresarial, sorprendentemente también destaca el papel de los carteles del narcotráfico. El poderío económico del narcotráfico llegó a ser tan evidente que, en el año 2009, la reconocida revista *Forbes* ubicó al líder del cartel de Sinaloa, Joaquín Archivaldo Guzmán Loera, 'El Chapo', dentro de su ranking de multimillonarios, valuando su fortuna por 1000 millones de dólares.

Aunque el narcotráfico como poder de facto tuvo la capacidad de inmiscuirse en las decisiones de los gobiernos municipales y estatales, la confrontación con el gobierno federal de la administración Calderón fue un hecho inevitable. El creciente poder de los cárteles del narcotráfico y la consecuente "guerra" frontal contra el crimen organizado, sin lugar a dudas, figura como otro factor interno que tuvo influencia en la configuración de la agenda internacional. Para algunos académicos, como Rafael Velázquez Flores, la situación de violencia por la que atravesaba país es uno más de los factores internos que limitaron una mayor proyección de la política exterior de México al inicio del sexenio, pues el combate al crimen organizado acaparo los esfuerzos del gobierno federal. El repunte de la violencia generalizada en el país ocasionó que el tema de la seguridad pasara a ser una la prioridad dentro de la agenda nacional, hecho que coincido con el tradicional interés de Washington de frenar el flujo de narcóticos que entran ilegalmente a su país a través de la frontera.

Entender los intereses del narcotráfico en realidad no es complicado, pues, aunque se trate de una actividad ilícita, sigue la misma lógica de cualquier empresa transnacional. Como cualquier empresa que pretende hacerse paso en el proceso de internacionalización, al narcotráfico le interesa garantizar el acceso a nuevos mercados potenciales, en este caso, los Estados Unidos resultaron ser un mercado de gran relevancia cuya creciente demanda ilegal de estupefacientes ha representado la mayor parte de las ganancias para los cárteles de la droga.

1.1.2 La coyuntura internacional y la influencia de acontecimientos externos.

Durante el periodo en el cual al presidente Calderón le correspondió dirigir las relaciones exteriores del país (2006-2012), el escenario internacional atravesó por varios puntos álgidos, la inestabilidad en Medio Oriente y la crisis económica se configurarían como los problemas internacionales más característicos del momento.

En los párrafos anteriores se ha descrito la manera en que distintas fuerzas internas influyeron en el actuar internacional de México de 2006 a 2012, no obstante, a partir de este punto la situación se invierte y se busca describir la manera en que distintos actores y eventos externos, fuera de la esfera norteamericana, influyeron en la vida política y económica del país.

Para efectos de este trabajo de investigación, los eventos internacionales que acontecieron de 2006 a 2012 pueden dividirse en dos: 1) Aquellos que repercutieron directamente en los asuntos internos de México y, por tanto, fueron parte de los intereses prioritarios de la agenda de política exterior y 2) Aquellos que por su poca influencia en los asuntos de la agenda mexicana no formaron parte fundamental de los intereses de política exterior.

1.1.2.1 Acontecimientos que repercutieron directamente en los asuntos internos de México

Sin duda, el evento internacional que más hizo notar la influencia que pueden tener los factores externos en el panorama nacional fue la recesión mundial de 2008, considerada como la más grave crisis financiera desde la Gran Depresión de 1929.

El origen de la crisis financiera mundial se relaciona directamente con el colapso de la burbuja inmobiliaria y la subsecuente crisis hipotecaria en los Estados Unidos. Desde inicios del 2008, los graves efectos del desajuste económico ya *“habían implicado la quiebra de dos bancos estadounidenses, dos bancos alemanes, un banco inglés, de 218 prestamistas hipotecarios, 35 fondos de derivados de inversión, 22 fondos de cobertura y pérdidas declaradas por más de 100 mil millones de dólares entre los mayores bancos del mundo.”*³⁷ En un sistema internacional en el que la globalización, el libre mercado y las cadenas de producción transnacionales son la principal tendencia, el efecto de contagio financiero a nivel mundial resultó inevitable, la viabilidad del neoliberalismo como sistema económico fue seriamente cuestionada.

Un año después de iniciada la crisis, en 2009, el colapso de la economía griega vino a ensombrecer aún más el panorama. El presidente griego Károlos Papulias anunció un déficit del 15.4%, mucho mayor al 3% permitido por los criterios de Maastricht y una deuda pública equivalente al 113.4% de su PIB, igual muy por

³⁷ Fernando Paz Sánchez, *“La crisis y sus efectos en la economía mexicana”*, México, UNAM, Facultad de Economía, Revista Economía Informa núm. 362 ▪ enero-febrero ▪, 2010, p. 93

encima al 60% permitido por los criterios de Maastricht. Esto naturalmente ocasionó conflictos entre Grecia y la Unión Europea. En mayo de 2010 entró en vigor un plan para rescatar las finanzas griegas con la participación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y los países de la eurozona; sin embargo, el contagio financiero por toda Europa fue incontenible.

México también se vería arrastrado por este efecto de contagio financiero, la política exterior mexicana pudo hacer poco para frenar las repercusiones de la crisis, los efectos negativos fueron apreciables en los indicadores de crecimiento económico, inflación, devaluación, saldo negativo de la balanza comercial, etc.

Para algunos estudiosos de las relaciones internacionales, la crisis económica fue de tal profundidad que, inclusive, esta podría haber generado cambios en la estructura del poder y economía mundial. Para este sector académico, Asia se abría paso como el nuevo polo de poder preponderante que tomaría el lugar de occidente. Aunque no se niegue la creciente importancia de los países asiáticos en la economía y el comercio global, aparentemente esta premisa resulta ser errada pues hoy en día los Estados Unidos aún mantienen su posición como la mayor economía del sistema internacional. De acuerdo con cifras del Banco Mundial y del World Economic Forum, en 2015, los Estados Unidos representaban el 24.3% del PIB a nivel global mientras que China representa el 14.8%.³⁸

1.1.3. El Proyecto de política exterior de Felipe Calderón

Como en cada sexenio, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores (PSRE), son los documentos en los que se definen las directrices que conducirán el actuar del Gobierno Federal durante los próximos años. Dichos documentos permiten identificar los principales objetivos en materia de política exterior que la administración en turno pretende alcanzar, particularmente en el caso del sexenio de Felipe Calderón, un tercer documento se añade a la fórmula: "México, Visión 2030", en el cual se describen los ideales aspiracionales que el país espera lograr a largo plazo.

Este apartado de la investigación tiene por propósito evaluar la congruencia entre los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y las acciones emprendidas por el Ejecutivo en torno a la región de América del Norte (giras de trabajo, reuniones bilaterales y visitas de Jefe de Estado). Además de la figura presidencial se suman las acciones de otros personajes de alto nivel como la Secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, el Embajador de México en los Estados Unidos, Arturo Sarukhán, y el subsecretario para América del Norte, Julián Ventura.

Antes de abordar el contenido de los documentos, es importante notar que parte de la visión que definiría la política exterior de Calderón puede ser identificada desde

³⁸ Gray Alex, "The world's 10 biggest economies in 2017" en *World Economic Forum*, 9 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/worlds-biggest-economies-in-2017/>

que aún fungía como candidato a la presidencia en las campañas electorales del 2006. El entonces candidato Calderón dio a conocer por primera vez su posicionamiento en materia de política exterior en una conferencia de prensa realizada el 28 de marzo de 2006, desde entonces ya se podían auspiciar aquellos elementos de cambio y continuidad respecto a la política exterior de la administración foxista. En términos generales, Calderón proponía dar continuidad a la política de promoción de democracia y derechos humanos que México había iniciado desde el sexenio pasado, dar continuidad a los esfuerzos de la administración foxista por negociar un acuerdo migratorio con los Estados Unidos y ampliar las capacidades de protección a mexicanos en el extranjero. Paradójicamente, aunque el candidato se pronunció en contra de la idea de que México pudiese participar en las misiones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, este se pronunció a favor de que México persiguiera una candidatura por un asiento no permanente del Consejo de Seguridad (como parte de un compromiso contraído por la administración Fox).

En el debate presidencial del 6 de junio de 2006, el candidato Calderón hizo especial énfasis en su enfoque sobre la inversión como medio para generar empleos, además destacó su intención de llevar a México a reasumir su liderazgo en foros multilaterales y en las diversas regiones del mundo, empezando por América Latina (en una clara alusión a su intención por resarcir los daños de su antecesor, siendo este el primer y más notorio factor de cambio). Calderón, comprometido con la política migratoria y la protección a mexicanos en extranjero, reafirmó sus intenciones por negociar un acuerdo migratorio con los Estados Unidos y propuso la creación de un fondo trilateral con los Estados Unidos y Canadá, con la finalidad de impulsar la inversión en las principales zonas expulsoras de migrantes.

Durante el debate, y durante toda la campaña, Calderón tuvo que hacer frente a las críticas constantes de la oposición sobre los desaciertos de la política exterior de Vicente Fox. El tema de las relaciones internacionales de México resultó ser uno de los temas más incómodos para el candidato Calderón, los errores diplomáticos de Vicente Fox eran usados para criticar el estilo de la alternancia. Uno de los ejemplos más claros lo encontramos en el candidato del PRI, Roberto Madrazo, quien durante el debate presidencial criticó el hecho de que Vicente Fox abandonara los principios tradicionales de política exterior y vulnerara las relaciones de México con las naciones latinoamericanas, calificó la política exterior de Fox como una “zona de desastre”.³⁹ Buscando evitar la pérdida de capital político, Calderón, durante su campaña, relegó el tema a un segundo plano.

³⁹ Debate presidencial 6 de junio de 2006, consultado el 19 de diciembre de 2017: <https://www.youtube.com/watch?v=9W0vWxLGVBM>

El 1 de diciembre de 2006 Calderón entró en funciones como presidente república y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 es oficialmente publicado a partir del 1 de junio de 2007.

El documento fue estructurado en cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Teniendo en cuenta que la política exterior es del interés particular de esta investigación, el estudio se limitará al contenido del eje 5, el cual a su vez se encuentra dividido en “Democracia efectiva” y “Política exterior responsable”.

En el rubro de “Política exterior responsable” se establecen 4 directrices, cada una de ellas con sus respectivos objetivos y estrategias:

- 5.6 La política exterior, palanca del desarrollo nacional.
- 5.7 México en la construcción del orden mundial.
- 5.8 Diversificar la agenda de la política exterior.
- 5.9 Mexicanos en el exterior y migración.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, los siguientes fueron los objetivos de política exterior de México durante el sexenio de Calderón:

- Objetivo 6: Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo.
- Objetivo 7: Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable.
- Objetivo 8: Impulsar la proyección de México en el entorno internacional.
- Objetivo 9: Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior.
- Objetivo 10: Construir una nueva cultura de la migración.⁴⁰

Para efectos de esta investigación, se hará un espacial énfasis en aquellos objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), así como de aquellas

⁴⁰ Poder Ejecutivo Federal, ‘Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012’, en *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, pp.279-309. Consultado en: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

acciones del Ejecutivo, que estén directamente relacionados con la región estudiada (América del Norte).

De acuerdo con el diagnóstico que el Plan Nacional de Desarrollo realiza sobre América del Norte, se reconoce el gran impacto que tiene esta región en el porvenir de México, se reconoce al TLCAN como un éxito para las exportaciones mexicanas y se hace mención de la necesidad por perfeccionar los mecanismos de solución de controversias del acuerdo trilateral. Es notoria la importancia enfática que se le da al fenómeno migratorio, señalándole como uno de los temas prioritarios en la relación bilateral México-Estados Unidos. La consecución de un nuevo régimen migratorio que permitiese el flujo legal de trabajadores, fomentar la inversión en regiones expulsoras de migrantes y la necesidad por generar empleos mejor remunerados, de acuerdo con el documento, se perfilaban como los principales objetivos que la administración Calderón perseguiría entorno a la región de América del Norte.

En efecto, en el apartado de “Política exterior responsable”, se puede constatar que estos elementos figurarían dentro de las metas que México perseguiría en el exterior:

- Estrategia 6.4 Perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Estrategia 8.3 Incrementar la cooperación bilateral y trilateral con Estados Unidos y Canadá.
- Estrategia 9.3 Promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, seguros, ordenados y respetuosos de los derechos de los individuos, en especial en América del Norte.
- Estrategia 10.3 Promover la inversión productiva de capital en las regiones expulsoras de mano de obra.⁴¹

Por supuesto resulta inevitable hacer una crítica sobre la poca especificidad con la que el documento plantea las estrategias y líneas de acción a seguir. El Plan Nacional de Desarrollo no establece claramente el cómo se logrará negociar un nuevo régimen migratorio, no indica de manera específica cuales son las regiones del país que requieren de mayor inversión productiva, no se identifican a los potenciales inversionistas interesados y tampoco se hace mención de los medios para hacer a estas regiones atractivas al capital extranjero.

Para concluir el análisis del documento, aunque a primera impresión pareciese ser una cuestión que queda fuera del ámbito de estudio de las relaciones internacionales de México, es menester hacer mención de los objetivos en materia de seguridad nacional, los cuales quedaron establecidos en el “Eje 1. Estado de Derecho y seguridad”. Específicamente para efectos de esta investigación, es

⁴¹ Ídem.

necesario revisar el contenido del “*Objetivo 15: Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía*”, para el cual se establecieron 7 estrategias:

- Estrategia 15.1 Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados.
- Estrategia 15.2 Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes.
- Estrategia 15.3 Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen.
- Estrategia 15.4 Promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas.
- Estrategia 15.5 Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales.
- Estrategia 15.6 Promover la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, de manera que puedan ser aplicados eficazmente para el combate a la delincuencia organizada.
- Estrategia 15.7 Fortalecer los mecanismos en materia de extradición, a fin de eliminar lagunas jurídicas y espacios de impunidad para quienes infrinjan la ley.⁴²

En términos generales, en dichos objetivos se pone de manifiesto el interés de México por ampliar los mecanismos de cooperación internacional en materia de seguridad y reafirma su compromiso con la lucha internacional contra el narcotráfico. Aunque no se menciona de manera específica a los Estados Unidos en ninguna de las estrategias, es claro que en todas ellas se hace especial referencia a este país. De esta forma la política exterior de Calderón adopta un enfoque en el que la cooperación internacional también se convertiría en una herramienta para garantizar la seguridad nacional.

En el caso del Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se establecen de manera más precisa 12 objetivos de política exterior que guiaron el actuar internacional de México durante el sexenio. Para efectos de esta investigación, tomaremos solamente aquel objetivo que está directamente relacionado con la región estudiada (4).

- Objetivo 4: Ampliar y fortalecer las relaciones políticas y los mecanismos de cooperación con Estados Unidos y Canadá

⁴² Ídem.

En este objetivo se menciona por primera vez de manera explícita el tema de la cooperación con Estados Unidos y Canadá en materia de seguridad y también se hace referencia una vez más al tema migratorio, aludiendo al mantenimiento de contactos con los gobiernos norteamericanos, sectores clave de los Estados Unidos y celebración de reuniones trilaterales de alto nivel como medios para garantizar la defensa de los migrantes mexicanos. En este caso tampoco se establecen estrategias claras y la búsqueda de un acuerdo migratorio desaparece completamente de la lista de objetivos prioritarios en la región.

El último documento a analizar, “*Visión México 2030*”, es considerado como el pilar del Plan Nacional de Desarrollo y del plan sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores y buscaba delinear las metas que el país aspira alcanzar a largo plazo.

Aunque en contenido, la extensión de este documento quedaría corto en comparación con los dos anteriores, se puede apreciar que los tres documentos coinciden en líneas generales con el mismo enfoque para política exterior de México:

*Deseamos hacer de política exterior una herramienta eficaz para enfrentar con éxito retos que trascienden nuestras fronteras como la migración, el comercio y la inversión, el combate al crimen organizado y la protección del medio ambiente.*⁴³

En el eje “4.5 Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable”, se plantea que México, en sus relaciones internacionales, aspira a una relación madura y equitativa con América del Norte, desplegar una activa e intensa diplomacia en América Latina, establecer y estrechar vínculos con otras regiones y efectuar destacadas participaciones en foros multilaterales.

Una vez descrito el contenido de los tres documentos, se puede precisar de manera más clara los elementos de cambio y de continuidad respecto a la política exterior de la administración Fox. Es importante subrayar que, aunque ambos gobiernos formaron parte de la alternancia, se pueden apreciar cambios estructurales en la política exterior de ambos mandatarios. Durante la presidencia de Vicente Fox Quesada fue notoria la tendencia por privilegiar las relaciones con América del Norte, las estrechas relaciones entre el mandatario mexicano y el entonces presidente estadounidense George W. Bush dan muestra de ello. En el caso de Felipe Calderón Hinojosa, es evidente el especial interés por hacer de América Latina una región prioritaria en materia de política exterior, el empeño de la diplomacia mexicana en la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), los esfuerzos entorno a la normalización de las relaciones con Cuba y Venezuela, el proyecto Plan Puebla-Panamá, el

⁴³ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Visión México 2030: El México que queremos*, México D.F., Presidencia de la República, 2006, p. 16. Consultado en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/VisionMexico2030.pdf>

mecanismo de Tuxtla y el sistema de integración centroamericana son solo algunos ejemplos.

El 9 de noviembre de 2006, Felipe Calderón (aún como presidente electo) sostuvo un encuentro con el presidente estadounidense George W. Bush⁴⁴; sin embargo, una vez que el panista entró oficialmente en funciones, a diferencia de muchos mandatarios mexicanos, este no realizó su primera visita a los Estados Unidos. La primera gira internacional que el presidente emprendió tuvo como destino países de Centroamérica (Nicaragua y El Salvador). Es probable que esta peculiaridad, en efecto, pretendiese enviar un mensaje: Para la nueva administración, América Latina ocuparía un papel prioritario, México fomentaría el acercamiento y la progresiva integración con los países de la región y Estados Unidos (por lo menos en apariencia) dejaría de ser el centro de atención para la política exterior mexicana.

Al finalizar su visita a Nicaragua y El Salvador, Calderón eligió a Europa como su próximo destino. A inicios de 2007, Calderón sostuvo reuniones oficiales con la canciller, Angela Merkel, el primer ministro británico, Tony Blair, y el presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero.

Como se puede observar, durante su primer año como presidente, Calderón nunca realizó una visita de Jefe de Estado a los Estados Unidos. Ya fuese porque la agenda del presidente Bush no dio un lugar prioritario a México o ya fuese por las preferencias ideológicas del mandatario mexicano (a quien se le atribuye una vocación latinoamericanista y un interés por diversificar las relaciones exteriores de México), la actividad diplomática mexicana en suelo norteamericano inicialmente fue reducida. No obstante, como es previsible, Estados Unidos no podía quedar fuera de la agenda del mandatario, paulatinamente la intensidad de la relación bilateral recobraría su fuerza partiendo de la apremiante coyuntura que presentó el crimen organizado.

Entre las críticas que despertó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en lo referente a la política exterior, quizás la más recurrente es aquella que señala la poca especificidad con la que el documento define al interés nacional de México y el limitado enfoque con la que se aborda a la seguridad como eje prioritario en la conducción de las relaciones internacionales de México durante el sexenio. Para

⁴⁴Aún en calidad de presidente electo, ante las condiciones de legitimidad cuestionada que imperaban al interior del país, el respaldo de los Estados Unidos a su futuro gobierno se convirtió en una máxima necesidad. Como resultado de esta visita, Calderón en efecto, consiguió la simpatía y respaldo del presidente estadounidense, quien calificó los comicios como "abiertos y honestos". En esta misma visita, Calderón aprovecharía para desmarcarse abiertamente del presidente Vicente Fox, en particular en lo que respecta a la política migratoria. El mismo Calderón se encargó de quitar peso al tema migratorio, al señalar que "no es el único" y que inclusive evitará que "bloquee" la relación bilateral. Una postura, a todas luces muy diferente a la mostrada en tiempos de campaña del entonces presidente electo panista.

Herrera Claudia, "En EU, Calderón se desmarca de la política migratoria del actual gobierno" en *La Jornada*, Ciudad de México, 10 de noviembre de 2006. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2006/11/10/index.php?section=politica&article=003n1pol>

algunos académicos, como la Dra. Ana Covarrubias, la correlación entre los objetivos planteados en los documentos y las acciones ejecutadas cumplen con presentar un buen grado de congruencia; sin embargo, también se cuestiona si las metas planteadas en realidad respondieron al interés nacional mexicano de manera exitosa.

*A partir de los ejemplos aquí presentados se puede concluir que hubo, en gran medida, congruencia entre los objetivos propuestos y las acciones de política exterior durante el gobierno de Calderón. Pero la pregunta interesante quizá no es si hubo esa congruencia o no, sino si esos objetivos y las iniciativas de política exterior respondieron exitosamente a los intereses de México.*⁴⁵

Desde el punto de vista del autor de este trabajo de investigación, particularmente en lo que se refiere a la región de América del Norte, se coincide con la Dra. Ana Covarrubias sobre una correlación entre lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y las acciones ejecutadas durante el sexenio, pues pese a que el documento no permitió anticipar una agenda de política exterior centrada en el tema de la seguridad (tal como sucedió en la *praxis*), en realidad, nunca se pasó por alto la imperiosa necesidad de fortalecer la cooperación internacional como medio para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad.⁴⁶

Sin embargo, las incongruencias más importantes son apreciables si se realiza una comparativa entre las propuestas que Calderón expuso durante su campaña y los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Una vez en la presidencia, la retórica de campaña de Calderón quedó atrás y las primeras contradicciones entre lo que fue prometido y lo que fue puesto en práctica quedaron en evidencia. La “desmigrización” de la agenda con los Estados Unidos y el dominio del tema de la seguridad en las relaciones bilaterales son los ejemplos más claros para dar cuenta de ello.

Por supuesto causa interés el contraste entre el ímpetu del candidato Calderón para negociar un acuerdo migratorio y el desinterés del presidente Calderón por maximizar esfuerzos en este ámbito, después de todo el tema migratorio se configuró como uno de los principales objetivos de política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo. Tomando en cuenta la renuencia de los Estados Unidos por negociar un acuerdo migratorio, se puede aseverar que en realidad esta propuesta siempre fue poco realista, y más bien usada como parte de un discurso de campaña en búsqueda de atraer un mayor número de votantes. El desinterés de Washington por negociar un acuerdo de dicha naturaleza terminó fungiendo como el condicionante determinante para que esta propuesta no prosperara.

⁴⁵ Covarrubias Velasco Ana, “La política exterior de Calderón: Objetivos y acciones” en Garza Elizondo Humberto, Schiavon A. Jorge y Velázquez Flores Rafael, *Balance y perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2014, p.478

⁴⁶ En referencia al Eje 1. Estado de Derecho y seguridad, Objetivo 15, Estrategias 15.1 a 15.7.

Por otro lado, en lo referente al tema de la cooperación internacional como medio para contribuir a la seguridad nacional, se puede comprobar que la labor diplomática fue mucho más exhaustiva. Se puede apreciar un mayor empeño de la diplomacia mexicana para poner en marcha las estrategias de este rubro, lo que nos permite afirmar que en realidad este se configuraría como el objetivo principal de política exterior de México durante la presidencia de Calderón. Si las acciones y estrategias en materia de seguridad nacional fueron las adecuadas y si en realidad respondieron al interés nacional de México, es un asunto que despierta polémica entre los académicos y estudiosos de las relaciones internacionales de México, pues los resultados de la guerra contra el narcotráfico, al final del sexenio, fueron poco satisfactorios. La violencia generalizada que se desató en el país durante el sexenio es considerada como resultado de malas estrategias y un enfoque poco eficaz para combatir al crimen organizado.

1.2 Las relaciones México-Estados Unidos (2006-2012)

La importancia prioritaria que tiene para México su relación con los Estados Unidos es un hecho innegable, la cercanía geográfica con los Estados Unidos ha resultado ser la mayor condicionante externa en el desarrollo de la vida nacional. Por su peso preponderante en el sistema internacional del siglo XXI, las decisiones que tome Washington en materia de política exterior siempre afectarán de manera directa a nuestro país. Las relaciones diplomáticas con la potencia norteamericana, como se puede constatar en numerosos capítulos históricos, siempre ha sido compleja y se ha caracterizado por una marcada asimetría de poder de negociación.

Por su relación intensa y absolutamente estratégica, la agenda bilateral entre México y los Estados Unidos pocas veces atraviesa por modificaciones estructurales. Los temas que dominan la agenda, generalmente, son los temas que resultan de mayor interés para la Casa Blanca.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, el tema comercial había dominado la agenda bilateral México-Estados Unidos casi de manera absoluta; no obstante, dentro del periodo en el que Calderón ocupó la presidencia de México, la implementación de la Iniciativa Mérida trajo consigo cambios importantes en el orden de prioridades.

1.2.1 Cambio de prioridades en la agenda bilateral México- Estados Unidos durante la administración Calderón.

Si bien sería desde década los 80's que el tráfico de drogas ilegales, el comercio ilícito de armas y el lavado de dinero comenzaron a perfilarse como problemáticas cuyas soluciones requerían de un enfoque binacional, es un hecho innegable que, durante su gobierno, el presidente Felipe Calderón dio un énfasis especial, sin precedentes, a la lucha contra el narcotráfico. Las múltiples operaciones contra el

crimen organizado desplegadas durante su sexenio dan clara muestra de ello, la cooperación en materia de seguridad con los Estados Unidos logró afianzarse como el nuevo eje central de la agenda bilateral.

Explicar los motivos detrás de este notorio cambio de prioridades en la agenda bilateral México-Estados Unidos durante la administración Calderón aún es fuente de debate, pues las lecturas que se tienen al respecto en ocasiones contrastan entre sí. Partiendo de las distintas perspectivas, el autor de este trabajo de investigación se permite distinguir tres principales interpretaciones sobre este renovado acercamiento en materia de seguridad:

■ **La cooperación bilateral México-Estados Unidos en materia de seguridad como respuesta a los intereses del propio Estado mexicano:** Desde finales del siglo XX (cuando la problemática del narcotráfico comenzaba a cobrar notoriedad), el Estado mexicano había opuesto resistencia a las intenciones de Washington por adoptar un rol mucho más activo en la lucha contra el narcotráfico. Los temores sobre una soberanía puesta en entredicho desincentivaban un acercamiento de esta naturaleza con el vecino norteamericano. Bajo esta lógica interpretativa, el hecho de que México durante el sexenio de Calderón considerase una la estrecha cooperación en materia de seguridad con los Estados Unidos como una opción viable fue la respuesta a una coyuntura crítica: El incremento progresivo de la violencia del crimen organizado, que el país comenzó a experimentar desde la década de los 90's, había sobrepasado las capacidades del Estado mexicano.

Un ejemplo que nos permite apreciar el cómo una coyuntura crítica puede propiciar cambios importantes en el enfoque de la política exterior de México es el propio contexto en el que se negoció el TLCAN. El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la profunda crisis económica que atravesaba el país favoreció que México cambiara de paradigma y permitiera un mayor involucramiento con Washington, sobre todo en el rubro de comercio exterior.

Bajo esta perspectiva, los intereses de Washington no fungieron como un factor externo determinante que desencadenara la lucha contra el crimen organizado, si no, por el contrario, el mayor involucramiento de México con los Estados Unidos en materia de seguridad más bien respondió a los propios intereses del propio Estado mexicano por hacer frente a los cárteles de la droga y al clima de ingobernabilidad que se vivía en ciertas regiones del país. ⁴⁷

⁴⁷ El Dr. Arturo Santa Cruz Díaz Santana no considera que el factor externo jugara un papel determinante en la definición de la lucha contra el crimen organizado como política pública insignia del gobierno de Felipe Calderón. La decisión de Calderón de maximizar esfuerzos contra el narcotráfico, más bien recaería en la percepción de los grandes Cárteles de la Droga como una autentica amenaza no solo a los intereses, sino a la existencia misma del Estado mexicano.

Santa Cruz Arturo, "La política exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte", en Garza Elizondo Humberto, Schiavon A. Jorge y Velázquez Flores Rafael, *Balance y perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2014, p.111.

El reconocido Dr. Raúl Benítez Manaut destacaría la iniciativa mexicana en favor de un mecanismo bilateral, pues desde un primer momento, fue el entonces presidente electo Felipe Calderón quien hizo un llamado al involucramiento de los Estados Unidos en la lucha contra el crimen organizado, que por entonces ya desafiaba considerablemente las capacidades del Estado mexicano:

Al ganar las elecciones presidenciales en 2006, el presidente electo Felipe Calderón realizó una visita a Estados Unidos, planteando una hipótesis inédita en la historia de México: una amenaza a la seguridad del país no puede ser enfrentada sólo con las capacidades del Estado mexicano. De allí se lanzó un s.o.s. al vecino del norte e inició el diseño de un amplio programa de cooperación contra el crimen organizado, que se denominó Iniciativa Mérida.⁴⁸

■ **La cooperación bilateral México-Estados Unidos en materia de seguridad como resultado de la preminencia de los intereses de política exterior de Washington por encima de los intereses de la política exterior de México:** Considerando que a partir de los atentados terroristas del 11-S, la seguridad y la lucha contra el terrorismo se convirtieron en asuntos de máxima importancia para la política exterior estadounidense, el contexto en el que Calderón centra sus esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico pareciese estar profundamente influenciado por los designios de Washington.

Por el estrecho margen con el que Calderón obtuvo la victoria de los comicios del 2006, al momento en que el panista inició su administración, su legitimidad aún era seriamente cuestionada. Dentro de este escenario, el respaldo de Washington resultaba absolutamente estratégico para el mandatario panista. Es por tanto que, bajo esta interpretación, Calderón, desde un inicio, accedió a desplazar la agenda migratoria a un segundo término haciendo espacio a temas de mayor importancia para los Estados Unidos. Bajo esta lógica argumentativa, la estrecha cooperación en materia de seguridad se trataría entonces de una actitud de complacencia por parte de la entonces renovada cúpula mexicana hacia a los intereses de la Casa Blanca, como una moneda de cambio al respaldo otorgado por Washington.

Determinar si las presiones por parte de altos funcionarios estadounidenses realmente fueron el factor externo determinante para que en México se desatara la guerra contra el crimen organizado es algo difícil de afirmar y que implica entrar en el terreno de la especulación. Esta línea de pensamiento es mucho más común entre autores independientes de medios alternativos, quienes, con un corte ideológico cercano a la izquierda política, llegan incluso a calificar a la Iniciativa Mérida como un instrumento de dominación e intervencionismo de Estados Unidos sobre México.

⁴⁸ Benítez Manaut Rafael, "Capítulo I México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica" en: *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, Ciudad de México, Ed. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), 2010, p. 9.

*Esta nueva ofensiva neo-colonial, la Iniciativa Mérida, ha sido el instrumento de dominación política y de intervención de EEUU en un contexto de crisis del capitalismo, para intentar garantizar la estabilidad, el acceso a los recursos estratégicos y una salida de la crisis a través de la economía ilegal y los «negocios de guerra».*⁴⁹

■ **La cooperación bilateral México-Estados Unidos en materia de seguridad como resultado de la convergencia de intereses:** Con el fin de abonar a la percepción que se tienen sobre esta cuestión, es imperativo agregar un tercer escenario intermedio en el cual la reestructuración de prioridades en la agenda bilateral más bien respondió a una convergencia de intereses entre México y los Estados Unidos. Por un lado, el interés de los Estados Unidos por emprender acciones en contra del flujo ilegal de narcóticos y maximizar esfuerzos en materia de seguridad regional y por otro, el interés de México por combatir al crimen organizado que ahora desafiaba la autoridad del Estado en algunas zonas específicas del país.

Este tercer escenario, desde la óptica del autor de este trabajo de investigación, sin lugar a dudas es el que resulta más sensato para explicar la realidad de este fenómeno y el que mayor acuerdo logra consensar, pues se reconoce que son tanto variables internas como externas aquellas que propiciaron el surgimiento de esta estrecha cooperación bilateral.

La óptica del Dr. Juan Pablo Prado Lalland coincide también con este enfoque, aludiendo tanto a las tendencias internacionales hacia la seguridad impulsadas por Estados Unidos, como a la creciente influencia del narcotráfico en la vida pública de México como aquellos factores que explican el surgimiento de una estrecha cooperación bilateral en la materia:

*Ahora bien, en el marco de la referida propensión internacional hacia la seguridad; tendencia promovida de forma particular por Estados Unidos tras los actos terroristas perpetrados en su territorio en septiembre del 2001, junto con el abrupto aumento de presencia, poder e influencia en la vida pública de México del crimen organizado, se han presentado las condiciones necesarias para que los gobiernos de ambos países pongan en marcha un nuevo programa de cooperación conjunta con el fin de promover seguridad en ambos: la Iniciativa Mérida.*⁵⁰

Independientemente del mayor o menor grado de influencia que los Estados Unidos tuvieron en la agenda mexicana de seguridad nacional, hablar del sexenio de

⁴⁹ Rivera Lucio, "Imperialismo, recursos estratégicos y contrainsurgencia" en *Rebelión.org*, 4 de febrero de 2012. Disponible en: <https://rebelion.org/imperialismo-recursos-estrategicos-y-contrainsurgencia/>

⁵⁰ Prado Lalland Juan Pablo, "Capítulo 10 Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?", en Rafael Velásquez Flores y Juan Pablo Prado Lalland (Coordinadores), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación México-Estados Unidos en materia de seguridad?*, UNAM-BUAP, México; 2009, pp.186-187

Calderón como una administración con una política exterior absolutamente complaciente con los intereses de Washington sin dudas se trataría de un error de percepción. En realidad, en líneas generales, se puede apreciar un gran interés del mandatario por proyectar un carácter fuerte, un México que no se doblegaría ante presiones de Washington ni de cualquier otro país.

A diferencia de Vicente Fox, quien de manera abierta mostró el peso mayúsculo que su administración le daba a los Estados Unidos y que inclusive, en el famoso incidente del “Comes y te vas”, dejó entrever una relación de subordinación, Calderón se presentó ante Washington con una actitud de mayor exigencia y de mucha menor condescendencia que su predecesor.

Aunque al inicio de la administración Calderón las relaciones con Estados Unidos se mantuvieron distantes, naturalmente, a partir de la visita de George W. Bush a México en marzo de 2007, la relación recuperaría nuevamente su ritmo. Es entonces que la Iniciativa Mérida cobró relevancia histórica, surgiendo como el mecanismo de cooperación bilateral en materia de seguridad más importante hasta el momento y que marcaría las relaciones de México con los Estados Unidos durante todo el sexenio. El hecho de que se le permitiera a Washington un mayor involucramiento en asuntos de competencia exclusiva del Estado mexicano por supuesto despertó críticas tanto en la prensa nacional como internacional. México proyectaba una imagen de debilidad e incompetencia para hacer frente a problemas de seguridad domésticos.

La implementación de la Iniciativa Mérida fue criticada por la prensa nacional como un mecanismo que institucionalizaba la injerencia de la Casa Blanca en asuntos internos de seguridad; sin embargo, se debe hacer hincapié en que la puesta en marcha de este mecanismo bilateral se vinculaba directamente con la principal prioridad de política pública que Calderón se había planteado desde el principio: la lucha contra el crimen organizado.

Aunque el tema de la seguridad dominase la agenda bilateral durante el sexenio, la manera en que Calderón se dirigió a Washington en términos de cooperación para la lucha contra el narcotráfico nos impide afirmar que el presidente mexicano permitiese que la agenda de política exterior estadounidense se impusiera sobre la mexicana, pues el mandatario criticó abiertamente la falta de compromiso de los Estados Unidos por frenar el flujo de armas ilegales y exigió en numerosas ocasiones que reconociera su corresponsabilidad en el asunto del narcotráfico. La falta de condescendencia y el carácter contestatario del mandatario hacia los Estados Unidos fue evidente.

Inicialmente, con la llegada de Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos en 2009, se esperaba que la relación bilateral experimentara cambios significativos. Felipe Calderón, por iniciativa de la cancillería mexicana, fue el único presidente del mundo que tuvo el privilegio de ser recibido con antelación por el presidente electo. Esta reunión fuera de todo protocolo parecía enviar un mensaje:

México figuraría como un país de incuestionable importancia para la política exterior de la nueva administración. De hecho, una vez en funciones, la secretaria de Estado de los Estados Unidos, Hillary Clinton, en su primera gira de trabajo por América Latina, eligió a México como su primer destino.

En contra de las expectativas de algunos académicos estudiosos del tema y periodistas, para la administración Obama el tema de la seguridad y la Iniciativa Mérida continuaron como los temas centrales de la relación con México y la persistencia de la violencia en el país provocó que el tema de la cooperación con Estados Unidos continuara en la lista de prioridades de la agenda de Calderón

Durante los próximos años no hubo cambios sustantivos en la relación con los Estados Unidos, la lucha contra el narcotráfico prevaleció como el tema central, los temas comerciales en segundo lugar y los migratorios en tercero.

Un análisis adecuado de las relaciones entre Los Pinos y la Casa Blanca requiere tomar en cuenta todos los elementos que integran la agenda bilateral, como se ha mencionado anteriormente, la agenda de seguridad ocupó un lugar central, sin embargo, el tema comercial y migratorio no puede ser ignorado. Por tanto, el objetivo central de los siguientes apartados es elaborar un estudio de todos los rubros anteriormente mencionados.

1.2.2 La Iniciativa Mérida y la agenda de seguridad nacional

En el marco de la visita de Estado realizada por el ex presidente George W. Bush a la ciudad mexicana de Mérida, Yucatán, fue el 22 de octubre de 2007 que por primera vez los mandatarios de ambas naciones anunciaron la implementación de un programa bilateral de cooperación en materia de seguridad, conocido como “Iniciativa Mérida”. Por la muy estrecha colaboración que se desarrolló durante este período, este mecanismo presentó un hito histórico, logrando marcar un antes y después en la agenda bilateral de seguridad.

En el presente apartado se analizan los elementos coyunturales que motivaron al establecimiento de este mecanismo bilateral dirigido al fortalecimiento de las capacidades de combate al narcotráfico del Estado mexicano, y se realiza un análisis de los alcances, límites, obstáculos y logros de la “Iniciativa Mérida” durante el sexenio del presidente Felipe Calderón.

Para comprender el cómo la creciente violencia asociada al narcotráfico en México y el creciente interés estadounidense por involucrarse en la problemática resultaron en el establecimiento de la “Iniciativa Mérida”, primeramente, se requiere de un análisis del contexto en materia de seguridad previó a su puesta en marcha.

1.2.2.1 La agenda de seguridad México-Estados Unidos: contexto previo a la Iniciativa Mérida

Aunque la Iniciativa Mérida en su momento fue percibida como un cambio sustancial en las relaciones México-Estados Unidos, es importante notar que la cooperación en materia de seguridad entre ambos países en realidad siempre ha sido un elemento presente y que, con certeza, será una constante permanente en la agenda bilateral con el país vecino. Por su posición geográfica, México siempre ocupará un papel indispensable para la defensa de la seguridad nacional de los Estados Unidos, ejemplos históricos que respaldan esta afirmación son numerosos.⁵¹

La cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico tampoco es un elemento novedoso, su inicio puede situarse desde las últimas décadas del siglo XX. La administración de Richard Nixon, en septiembre de 1969, por medio del llamado “Operativo Intercepción” dio el primer paso para presionar al gobierno mexicano, entonces presidido por Gustavo Díaz Ordaz, en su búsqueda por frenar la producción doméstica de marihuana e interceptarla en su camino a los Estados Unidos. Durante la segunda mitad del siglo XX los gobiernos posrevolucionarios adoptaron una postura de bajo perfil y una actitud defensiva en lo que respecta al tema de seguridad. Cualquier colaboración con el exterior en temas de seguridad que implicara mínimamente el uso de algún tipo de fuerza armada era rechazada por la élite gobernante, la cual veía en ello una puerta para la intervención militar del exterior.⁵²

Esta falta de cooperación y desconfianza mutua entre ambos países a la hora de tocar el tema del combate al narcotráfico naturalmente ha sido fuente de conflictos en las relaciones diplomáticas. El caso más notorio fue el asesinato del agente de la *Drug Enforcement Administration*, (DEA), Enrique Camarena, a manos de miembros del Cártel de Guadalajara en 1985. Las subsecuentes investigaciones de la agencia antidrogas arrojaron que las mismas autoridades estatales habían estado implicadas en el secuestro y asesinato del agente, provocando que la confianza entre el gobierno estadounidense y el mexicano se erosionara vertiginosamente. Este escepticismo sobre la firmeza moral de los funcionarios públicos y el sistema de impartición de justicia mexicano motivó a la DEA a actuar de manera unilateral y por encima de toda ley de extradición, patrocinando el secuestro del ciudadano mexicano Humberto Álvarez Machain, por su supuesta participación en el asesinato

⁵¹ Tal como es el caso de la estrecha cooperación bilateral durante la Segunda Guerra Mundial, acentuada en buena medida gracias a la política del buen vecino de Franklin D. Roosevelt, o la colaboración en tiempos de la Guerra Fría, cuando las labores de intercambio de inteligencia con México fueron una herramienta indispensable para la política estadounidense de contención del comunismo en América Latina. Hoy en día, la expansión del comunismo y las incursiones armadas de insurgentes al sur de la frontera han dejado de ser la máxima preocupación para la Casa Blanca; sin embargo, fenómenos como el terrorismo y el narcotráfico se han convertido en las nuevas amenazas a combatir.

⁵² Chabat, Jorge LA SEGURIDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CALDERÓN, Foro Internacional, vol. LIII, núm. 3-4, julio-diciembre, 2013, pp. 729-730.

de Camarena. Está de más decir que esto no fue del agrado para el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, quien como acto de protesta rechazó la ayuda del gobierno estadounidense para combatir lo que se consideraba como un problema interno y de exclusiva competencia del Estado mexicano.

La lógica de corresponsabilidad y la incorporación del factor internacional en los esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado tampoco fueron los componentes novedosos de la Iniciativa Mérida, pues la llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia de México en 1994 estuvo marcada por una mayor voluntad del Estado mexicano en sostener una relación de mayor cooperación con el vecino del norte. Con la consolidación de los cuatro grandes carteles de la droga en México (Cartel de Sinaloa, Cartel de Juárez, Cartel de Tijuana y Cartel del Golfo), el narcotráfico pasó a configurarse como una muy considerable amenaza a la seguridad nacional. Para Zedillo, obtener la certificación antidrogas del congreso norteamericano y sentar nuevas bases institucionales eran elementos cruciales para garantizar una cooperación más estrecha con los Estados Unidos.

El nuevo compromiso de la administración de Zedillo por sostener una colaboración más estrecha con Washington resultó en la firma de la Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas y el establecimiento del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN) en 1997, así como la publicación y puesta en marcha, un año más tarde, de la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas. Del otro lado de la frontera, en una actitud de reciprocidad, el presidente estadounidense Bill Clinton manifestó su disposición por atender el problema de la venta de armas estadounidenses al crimen organizado.

Si existe algún momento histórico comparable con el contexto que propicio la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida, indudablemente es este. Incluso se pueden apreciar ciertas similitudes entre la estrategia del ex presidente Zedillo y la estrategia del presidente Calderón, como la militarización de las fuerzas policiacas y la reorganización de las agencias del orden público.

Para el presidente Zedillo, la cooperación con los Estados Unidos debía limitarse a la modernización de equipos, el adiestramiento y entrenamiento de efectivos mexicanos, el respeto a la soberanía mexicana continuó siendo parte fundamental de los términos bajo los cuales México aceptaba ayuda estadounidense. La presencia de militares estadounidenses en suelo mexicano, tanto como para la administración Zedillo, como más tarde en la administración Calderón, no estaba sujeta a negociación.

Durante el sexenio de Vicente Fox Quesada la agenda de cooperación en materia de seguridad estaría estrictamente regida por los eventos desencadenados a raíz de los atentados del 11-S contra las Torres Gemelas en Nueva York. En respuesta a la preocupación de que la frontera sur pudiese servir como puerta de entrada a terroristas y radicales, la seguridad fronteriza ocupó un lugar de máxima prioridad

para los Estados Unidos durante este período.⁵³ Dentro de este contexto, el gobierno de Vicente Fox firmó en marzo de 2002 un acuerdo para reforzar las actividades de inteligencia en la frontera. Tanto México como Canadá se sumaron de los esfuerzos en materia de seguridad internacional auspiciados por los Estados Unidos con la creación de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

En medio de un clima de profunda “securitización” de la agenda internacional y regional, en México los indicadores de violencia vinculada al narcotráfico mostraban un alarmante incremento, principalmente en los estados de Michoacán y Tamaulipas. La violencia desatada a raíz de la confrontación entre el Cártel del Golfo y el Cártel de Sinaloa llegó a tal punto que, el 26 de enero de 2005, el embajador estadounidense, Tony Garza, envió una carta de protesta al secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, por el aumento drástico de secuestros y asesinatos en el estado limítrofe de Tamaulipas.

En respuesta a esta problemática, en junio de 2005, Fox puso en marcha el programa “México Seguro” con el cual se permitía la entrada de Policía Federal y ejército en 8 ciudades importantes de la república. Sin embargo, tres meses después, el embajador estadounidense, Tony Garza, anunció el cierre del consulado en Nuevo Laredo, Tamaulipas, como acto de protesta a la incapacidad del gobierno mexicano para garantizar la seguridad en la región. El vocero oficial de la Procuraduría General de la República (PGR), Fabián Medina Hernández, calificó la decisión de los Estados Unidos como “exagerada y extrema”.

En contradicción con las declaraciones de la PGR, el ex secretario de Marina, Marco Antonio Peyrot González, admitió que el programa “México Seguro” había sido rebasado por la delincuencia organizada.⁵⁴ Es así como los últimos años del sexenio de Vicente Fox estarían marcados por una creciente incidencia del crimen organizado en la vida nacional.

Entre los factores internos que generaron el drástico aumento de la violencia en el país, pueden identificarse los siguientes:

- El incremento del consumo de drogas en el mercado nacional que empezó a experimentarse desde la década de 1990.

⁵³ La creación del Comando de América del Norte (NORTHCOM), la creación del Departamento de la Seguridad Interior (Department of Homeland Security), y la emisión de la ‘Ley Patriota’ (Patriot Act) fueron todas respuesta a la creciente amenaza terrorista por la que atravesaban los Estados Unidos. Con estas acciones se buscaba ampliar las facultades de vigilancia e inteligencia del gobierno estadounidense dentro y fuera de su territorio.

⁵⁴ Habana de los Santos Misael, “El crimen organizado rebasó al programa México Seguro: Peyrot”, en: *La Jornada*, México, 20 de septiembre de 2006. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/09/20/index.php?section=politica&article=013n1pol>

- El surgimiento de distintos cárteles de la droga, en abierta disputa por mantener el control exclusivo del mercado y rutas de contrabando en determinadas localidades.
- La inclusión de actividades delictivas como secuestro, robo, homicidio y extorsión como medio de control en la lucha entre cárteles.
- La capacidad del narcotráfico para flaquear la firmeza moral de funcionarios públicos y consecuentemente, inmiscuirse en las decisiones de gobiernos estatales y Policía Federal.

A los anteriores, también se pueden añadir los siguientes factores externos:

- Con el cierre de la ruta del Caribe en la década de 1990, México se convirtió en la nueva ruta de paso obligada para suministrar cargamentos de droga al mercado norteamericano. Los cárteles colombianos establecieron alianzas con los cárteles mexicanos para continuar con la venta y distribución de su producto.
- El reforzamiento de la vigilancia fronteriza tras los atentados del 11 de septiembre obligó a los cárteles mexicanos a innovar y buscar nuevas tácticas para exportar la mercancía. (túneles clandestinos debajo de la frontera, esconder la droga en motores de autos e inclusive en cavidades corporales, etc.).

Estos cambios en el sistema regional de producción y distribución de drogas tuvieron como consecuencia el reacomodo estructural de las organizaciones del crimen organizado, y esto a su vez fomentó las disputas entre los cárteles mexicanos. La violencia y la corrupción escaló a niveles tan drásticos que la pérdida de control en regiones enteras del país empezó a considerarse como una amenaza real y cercana. Es dentro de este contexto de violencia desmesurada que Calderón asumió la presidencia de México en diciembre de 2006.

Desde antes de tomar posesión, durante la campaña presidencial del 2006, el entonces candidato panista ya había planteado la necesidad implementar políticas orientadas al mejoramiento de las capacidades del Estado frente al crimen organizado. En efecto, a unos pocos días de entrar en funciones como presidente de la República, el 11 de diciembre de 2006, Felipe Calderón puso en marcha un operativo a gran escala contra de las bandas de narcotraficantes que amenazaban el control del Gobierno Federal en el estado de Michoacán. La “Operación Conjunta Michoacán” movilizó a cerca de 5000 soldados, marinos y policías federales con el fin de dismantelar la organización de narcotraficantes conocida como “La Familia Michoacana”, que ya dominaba una extensión territorial importante del estado. Desde el primer momento, Calderón no vaciló en mostrar la confrontación directa como el principal enfoque que predominaría durante su sexenio para combatir la problemática. Tiempo después, también se ejecutarían operaciones similares en

otros estados de la república como Baja California, Sinaloa, Durango y Chihuahua.
55

Otra de las primeras acciones llevadas a cabo por el gobierno de Calderón fue la puesta en marcha de la “Cruzada Nacional contra la Delincuencia”, anunciada el 23 de enero de 2007 por el secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna, quien presentó los 10 ejes que guiarían la estrategia del Gobierno Federal. (entre las medidas, se contemplaba el reforzamiento de la presencia de cuerpos policiacos, el incremento de presupuesto destinado a agencias del orden público y la creación del Sistema Único de Información Criminal).⁵⁶

El hecho de que la creciente presencia de los cárteles de la droga en territorio nacional fuese percibida por el Estado como una situación alarmante, fue motivo suficiente para llevar a Calderón, en un gesto de pragmatismo, a buscar ayuda en el exterior. Es así como el 14 de marzo de 2007, en Mérida, Yucatán, el presidente Calderón junto a su homólogo estadounidense, George W. Bush, manifestó su voluntad por fortalecer una relación estratégica, promover las inversiones productivas e impulsar una mayor cooperación bilateral en el rubro de seguridad. De esta reunión de alto nivel nace la llamada “Iniciativa Mérida”.⁵⁷

1.2.2.2 Iniciativa Mérida en tiempos de la administración Bush.

Con la aprobación presupuestal del Senado estadounidense y con la firma de la Carta Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida, el mecanismo bilateral de seguridad oficialmente entró en funciones a partir del 30 de junio de 2008. La magnitud de la ayuda financiera que los Estados Unidos destinaron al gobierno mexicano no tuvo precedentes, la ex secretaria de Estado, Condoleezza Rice, la ex canciller mexicana, Patricia Espinosa, y el ex embajador Arturo Sarukhán fueron los encargados de cabildear la aprobación del paquete en el Congreso estadounidense.

Como medida preventiva contra posibles actos de corrupción que involucrasen a funcionarios mexicanos, algunos legisladores estadounidenses buscaron condicionar el apoyo financiero a medidas anticorrupción y demandas para México en materia de derechos humanos, situación que fue ampliamente rechazada por el gobierno mexicano.⁵⁸ La idea estadounidense de someter a evaluaciones la calidad moral del gobierno mexicano amenazó con representar todo un “*deal breaker*” en las negociaciones. El entonces procurador Juan Camilo Mouriño advirtió que el país

⁵⁵ Jiménez Javier Sergio “Detalla Calderón plan contra la delincuencia”, en El Universal, México, 22 de enero de 2007. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/401763.html>

⁵⁷ “Declaraciones Del Presidente De México Calderón Y El Presidente Bush En La Ceremonia De Llegada” en: *Portal web oficial de la Casa Blanca*, Hacienda Temozón Sur, México, 13 de marzo de 2007. Disponible en: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/latinamerica/index.es.html>

⁵⁸ Pese a la negativa mexicana al final se estipuló que en caso de que se presentaran violaciones a derechos humanos, el Senado estadounidense tendría la facultad de retener el 15% de los fondos.

rechazaría todos los recursos provenientes de Estados Unidos para combatir el narcotráfico, si estos fueran condicionados a la entrega a cualquier tipo de seguimiento o verificación, calificándoles como “inaceptables”.⁵⁹

Al final de todo, el Congreso aprobó la solicitud y Washington otorgó recursos financieros al gobierno mexicano por un monto de 1400 millones de dólares, renovable cada tres años, con la condición de que todo equipo o cualquier otro insumo adquirido por el gobierno mexicano mediante el apoyo financiero debía ser de origen estadounidense, razón por la cual algunos expertos consideran a la Iniciativa Mérida como un “negocio redondo”, es decir, una concesión de dinero estadounidense para la compra de equipo militar estadounidense. Con la aprobación y entrada en vigor de la Iniciativa Mérida, México reemplazó a Colombia como el principal receptor de asistencia técnica y financiera en materia de seguridad proporcionada por el gobierno de los Estados Unidos.

Cabe precisar que, a diferencia del “Plan Colombia”, México nunca aceptó la entrada de soldados estadounidenses en suelo nacional. El presupuesto otorgado por la asistencia bilateral se limitó exclusivamente a los siguientes rubros:

- **Transferencia de equipo y tecnología para agencias de seguridad mexicanas:** Para las Aduanas, entrega de unidades móviles de inspección con rayos X y gamma para identificar explosivos y narcóticos. Para la Secretaría de Marina, 4 aeronaves de vigilancia marítima CASA 235 y 9 helicópteros UH-60M Blackhawk. Para la Policía Federal una aeronave de vigilancia Dornier 32, suministro de hardware y software al sistema nacional de seguridad pública, radares para la interceptación de embarcaciones sospechosas, detectores de radiación, equipo poligráfico, asistencia para la seguridad de redes del Centro de Investigación y Seguridad Nacional y apoyo para la construcción del Bunker C-4. Para el Instituto Nacional de Migración, se entregó equipo biométrico, equipo de protección y abastecimiento de equipo de última generación a laboratorios forenses y periciales.
- **Entrenamiento de personal mexicano:** Capacitación y entrenamiento de soldados mexicanos en el Comando Norte, entrega de más de 300 caninos entrenados para la detección de narcóticos y armas a la Policía Federal, certificación, asesoría y seminarios para personal del sistema penitenciario.
- **Intercambio de inteligencia:** Se estableció un sistema fronterizo de telecomunicaciones y se dio apertura a la Oficina Binacional de Inteligencia en la Ciudad de México en agosto de 2010⁶⁰. Se permitió también la entrada

⁵⁹ Arturo Zárate, “Rechaza Mourillo Condiciones de EU”, *El Universal*, 3 de junio de 2008. Disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/31097.html>

⁶⁰ El establecimiento de la Oficina Binacional de Inteligencia (OBI) en la Ciudad de México resultó altamente polémico, pues con la venia del presidente Calderón se permitió la operación de nueve agencias de inteligencia y espionaje (el Pentágono, FBI, CIA, ATF, DEA, etc) en el corazón político del país. El edificio

de aviones no tripulados de reconocimiento (drones) a territorio nacional, que resultarían ser un elemento clave para la captura o eliminación de cabezas del crimen organizado. Las agencias estadounidenses como el FBI y la DEA, haciendo uso de esta tecnología, lograron proporcionar información de gran relevancia para afectar operaciones de los cárteles de la droga, y en el mejor de los casos, para la localización de narcotraficantes de primer nivel. Los proyectos “Xcellerator”, “Coronado”, “Deliverances” y “Reckoning” son solo algunos ejemplos de operaciones de inteligencia e investigación que exitosamente derivaron en la captura de narcotraficantes y decomiso de droga.

- **Seguridad fronteriza y combate al narcotráfico:** Se establecieron 10 puntos de inspección en puertos internacionales con la finalidad de facilitar el decomiso de armas y narcóticos.
- **Seguridad Pública:** Apoyo en el establecimiento de 73 puestos de monitoreo y atención ciudadana en los ministerios públicos
- **Construcción institucional y Estado de derecho:** Apoyo a programas para erradicar la corrupción y construir instituciones confiables y asistencia para la profesionalización de las instituciones mexicanas en la aplicación de la ley, ya sea a nivel municipal, estatal o federal.⁶¹

La mayúscula magnitud del despliegue de actividades relacionadas con la Iniciativa Mérida puede comprenderse cuando se enuncian las principales secretarías, dependencias y agencias de inteligencia de ambos gobiernos que estuvieron involucradas.

Por parte del gobierno los Estados Unidos:

- Departamento de Estado, de los Estados Unidos
- Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (Homeland Security)
- Comando Norte de los Estados Unidos/USNORTHCOM (United States Northern Command)
- Departamento de Justicia de los Estados Unidos
- Departamento de Defensa de los Estados Unidos
- Agencia Central de Inteligencia (CIA)
- Federal de Investigaciones (FBI)

ubicado en Reforma 256 fue calificado como: “ el gran centro de espionaje de Washington en México”. El 15 de agosto de 2011, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) junto a miembros de organizaciones civiles clausuraron simbólicamente el edificio. El legislador Carlos Sotelo advirtió de un espionaje abierto contra agencias de seguridad mexicanas. Las posteriores filtraciones de Wikileaks darían respaldo a tales acusaciones.

⁶¹ “The Merida Initiative: Overview” en *Embajada de los Estados Unidos en México*. Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/the-merida-initiative/>

- Agencia Federal Antidrogas (DEA)
- Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos (ICE)
- Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF)

Por parte del gobierno de México:

- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
- Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
- Secretaría de Marina (SEMAR)
- Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
- Policía Federal (PF)
- Procuraduría General de la República (PGR)
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)

Durante la presidencia de Felipe Calderón el presupuesto destinado a todas las agencias y secretarías involucradas con la Iniciativa Mérida se incrementó considerablemente y los contactos de primer nivel entre altos funcionarios estadounidenses y mexicanos fue constante. En total, durante el sexenio, los funcionarios y altos mandos de la SEDENA sostuvieron 21 reuniones con sus homólogos estadounidenses: se celebraron juntas de comandantes fronterizos y visitas de funcionarios mexicanos en la sede del Comando Norte y en oficinas de las dependencias de inteligencia estadounidenses.

La Secretaría de Marina estableció personal de enlace con el Comando Norte y se sostuvieron alrededor de 78 reuniones (cabe señalar que de acuerdo a filtraciones de Wikileaks, el informe del embajador estadounidense en México sugiere que, de todas las secretarías de estado, la Secretaría de Marina era considerada como la dependencia menos susceptible a caer en actos de corrupción o conflictos de intereses, y, por tanto, la más digna de confianza sobre las otras).

Así como el financiamiento de la cooperación en materia de seguridad y los contactos bilaterales de alto nivel se intensificaron más que nunca, los efectivos desplegados en territorio nacional alcanzaron números sin precedentes, rindiendo honor a la llamada “Guerra contra el narcotráfico”. Los constantes operativos conjuntos y la salida del ejército a las calles generaron un clima de militarización del país.

Los operativos conjuntos, que constituyeron sin duda el elemento más visible de la estrategia de seguridad del gobierno de Calderón, implicaron el despliegue de hasta 96000 militares en su punto más alto 2011, con un promedio de más de 59000, en tanto que la Marina desplegó un promedio de más de 6000 miembros y la Policía Federal 20000 elementos en el territorio nacional.⁶²

⁶² Chabat. op.cit., p.739

Más allá de tratarse de un problema focalizado únicamente en algunas regiones del país, el narcotráfico terminó por convertirse en todo un problema de seguridad pública, amenazando directamente la integridad del mexicano. La mayor presencia de cuerpos de seguridad en las calles respondió a una coyuntura inédita en la que se registraron cifras récord de homicidios nunca antes vistas desde 1990. Al inicio del sexenio, en 2006, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se registraron 10 mil 452 asesinatos y a partir del año 2009, las cifras mostraron un importante incremento con un total de 19,803 homicidios.⁶³ La actitud frontal con la que Calderón había adoptado su lucha contra el narcotráfico, calificándole como una “guerra”, maximizó la sensación de violencia e inseguridad sobre la ciudadanía.

1.2.2.3 Iniciativa Mérida en tiempos de la administración Obama (2009-2012): Fricciones diplomáticas y cambio de prioridades en la agenda de seguridad estadounidense.

Mientras en México la violencia alcanzaba su punto más álgido, por otro lado, en los Estados Unidos, la llegada de Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos en 2009 prometía traer consigo cambios importantes en la política exterior de aquel país⁶⁴, generando cuestionamientos sobre posibles modificaciones en la estrategia bilateral que ambos países habían adoptado en el marco de la Iniciativa Mérida.

Durante los primeros días de la nueva administración estadounidense los cuestionamientos sobre los posibles cambios en la estrategia de seguridad quedarían rápidamente dilucidados. El presidente Barack Obama se apegaría a la iniciativa bilateral iniciada por su antecesor, a la vez que también presentaría un nuevo esquema de acción, redefiniendo la manera de operar de la Iniciativa Mérida, rigiéndose en cuatro pilares:

- 1) Afectar la capacidad operativa del crimen organizado;
- 2) Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho;
- 3) Crear la estructura fronteriza del siglo XXI, y

⁶³Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Mortalidad, *Conjunto de datos: Defunciones por homicidios, Información de 1990 2018*, consultado el 17 de marzo de 2020, disponible en línea: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

⁶⁴ Durante la administración de George W. Bush, los ataques del 11-S tuvieron como resultado cambios sustanciales en los principios doctrinarios que rigen la política exterior estadounidense. Dentro de este contexto es que surge la llamada “Doctrina de acción preventiva” (también conocida como “Doctrina Bush”), que en líneas generales estipulaba que los Estados Unidos tenían el deber de derrocar regímenes autoritarios extranjeros que dieran cobijo a terroristas, antes de que estos pudiesen convertirse en una amenaza a la seguridad nacional. El retiro de las tropas estadounidenses de Irak ordenado por el presidente Obama al inicio de su administración, erróneamente fue interpretada en sus inicios como la primera señal de que esta tendencia en la política exterior estadounidense podría moderarse. Lo cierto es que, conforme se desarrollaron sus dos periodos presidenciales, las incursiones militares de los Estados Unidos en Medio Oriente permanecieron como una constante que incluso se intensificó.

4) Construir comunidades fuertes y resilientes.⁶⁵

A esta segunda etapa que va de 2009 a 2012 se le conoció como “Iniciativa Mérida 2.0” o también como “*Beyond Mérida*”.

En su primer año como presidente, Obama presentó un incremento de los fondos destinados a la Iniciativa Mérida por un valor total de 460 millones de dólares (60 millones de dólares más con respecto al presupuesto de 2008). En esta asignación presupuestal se redujeron los montos destinados al rubro de “Financiamiento al sector militar” (pasando de 20 a 15 millones) y se incrementaron considerablemente los recursos asignados al rubro de “Antinarcoóticos y aplicación de la ley” (pasando de 263 a 406 millones), el resto (39 millones) fue distribuido para el rubro “Fondo de Asistencia Económica.”⁶⁶

La distribución del financiamiento permite constatar la importancia enfática que los Estados Unidos darían al rubro de “Antinarcoóticos y aplicación de la ley”, siendo este el verdadero eje rector de Iniciativa Mérida.

Para la directora de ‘*Washington Office on Latin America*’ (WOLA), Maureen Meyer, la reducción del monto asignado al sector militar podría ser interpretado como una señal de cambio en la estrategia estadounidense, mostrando cierta intencionalidad por dar menor énfasis en el continuo abastecimiento de equipo militar, para dar paso a un mayor enfoque en el fortalecimiento de las instituciones mexicanas dañadas por la corrupción.

En palabras de la Mtra. Maureen Meyer:

Sin embargo, este presupuesto, aprobado en diciembre de 2009, parece señalar que la etapa de otorgar grandes equipos a las fuerzas armadas mexicanas ha terminado, dado que de los 210.25 millones entregados a México bajo la continuación de la Iniciativa Mérida, hay solamente 5.25 millones designados al sector militar. En los últimos meses de 2009, ha habido señales de un cambio en el método estadounidense, más allá del compromiso de cooperación durante los tres años originalmente planteados bajo la Iniciativa Mérida. Diversos miembros del gobierno han hablado de una estrategia que pondría menos énfasis en el desmantelamiento de las organizaciones traficantes de droga y la interrupción de sus negocios para fortalecer a las instituciones mexicanas y combatir la corrupción.⁶⁷

⁶⁵ Embajada de los Estados Unidos en México, *Hoja informativa Iniciativa Mérida – Panorama general*, julio 2015. Consultado en: <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

⁶⁶ Ribando Seelke Clare, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 2017, p. 11. Consultado en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

⁶⁷ Meyer Maureen, Capítulo III. Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas? En: Manaut Benitez Raul, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, Ed. Casede, pp.70-71.

Cabe mencionar que las estadísticas presupuestarias para el año fiscal 2010 inicialmente no ayudaron a reforzar esta aseveración sobre un posible cambio de método, pues en este año se pudo apreciar un importante incremento en el monto asignado a la asistencia militar (pasando de 39 millones en 2009 a 265.2 millones de dólares en 2010).⁶⁸; sin embargo, a partir del año fiscal 2011 la cantidad de financiamiento militar disminuyó significativamente y para el año fiscal 2012, este rubro dejó de formar parte de la Iniciativa Mérida.

El presupuesto para el año fiscal 2011 sin duda presentaría un antes y después en el desarrollo de la agenda de seguridad, pues fue a partir de este año que se dio un abrupto abandono del gran énfasis que los Estados Unidos habían puesto sobre la cooperación con México. Las estadísticas demuestran una reducción sustancial de financiamiento bruto, pasando de 639.2 millones de dólares en 2010, a destinar solo un total de 143 millones de dólares en 2011. La asignación de recursos para la Iniciativa Mérida nunca volvería a registrar una cantidad presupuestal tan alta como la del año fiscal 2010.⁶⁹

Esta sustancial reducción en el presupuesto no pasaría inadvertida, voces importantes al interior de los Estados Unidos se pronunciaron al respecto, tal como fue el caso del ex zar antidrogas, Barry Mc Caffrey. El militar retirado hizo un llamado a su gobierno para incrementar la ayuda destinada a México, pues, de acuerdo con sus declaraciones, México, más que librar una lucha contra el narcotráfico, era un país que luchaba por mantener el estado de derecho y garantizar su supervivencia nacional. Mc Caffrey comparó la exorbitante cantidad que el gobierno estadounidense destinaba a Afganistán (10, 000 millones de dólares) contra los 1400 millones de dólares destinados al gobierno mexicano, sosteniendo que México y Canadá debían figurar como las verdaderas prioridades de política exterior estadounidense.⁷⁰

De este hecho surgen grandes cuestionamientos que inevitablemente invitan a la reflexión: ¿Por qué el presidente Obama estimaría innecesario el otorgamiento de más recursos a la Iniciativa Mérida? ¿Por qué se abandonaría de manera tan súbita el mecanismo bilateral estandarte de los últimos años? De acuerdo con funcionarios del Departamento de Estado, el recorte fue atribuido al nuevo enfoque que se pretendía dar al programa de cooperación, en el cual se canalizarían menos recursos a la compra de equipo y en su lugar se reorientarían al fortalecimiento de las instituciones policiacas y judiciales. Sin embargo, por la forma ríspida en que se desarrollaron las relaciones bilaterales durante aquellos años, se permite suponer que el verdadero motivo al que puede atribuirse el recorte presupuestal, más bien responde a la falta de confianza que ciertos círculos estadounidenses tenían sobre

⁶⁸Ribando Seelke Clare, op.cit., p.11

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ "McCaffrey llama a incrementar los fondos de la Iniciativa Mérida", en: *El Universal*, 14 de octubre de 2011. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/801166.html>

las instituciones mexicanas. A lo largo del sexenio fueron varios los desencuentros diplomáticos que retroalimentarían intrigas entre Washington y Los Pinos.

Las tensiones comenzaron a experimentarse desde 2009, la percepción negativa que se tenía de México en los Estados Unidos comenzó a ser evidente cuando ciertos sectores de la burocracia estadounidense empezaron a señalar a México como un Estado fallido, esto a partir de la publicación de un estudio realizado por el Comando Conjunto de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, donde se aludía a Pakistán y a México como dos puntos de conflicto que representaban los peores escenarios a nivel global.

El mismo presidente Calderón, en una entrevista concedida a “*The Associated Press*” en febrero de 2009, fue el encargado de hacer frente a la polémica afirmando que México no es un estado fallido y asegurando que antes de que concluyera su mandato en 2012, su gobierno habría ganado la guerra contra el narcotráfico.

Cuando alguien en el Departamento de Estado o en el área de inteligencia del gobierno estadounidense dice que México perdió parte de su territorio, primero no es cierto, segundo esa actitud hace un daño tremendo en las autoridades mexicanas.⁷¹

En esta misma entrevista, el presidente Calderón también aprovechó para resaltar la falta de “una buena limpieza” también del otro lado de la frontera, aludiendo a los problemas con el control de venta de armas en los Estados Unidos. La exigencia del gobierno mexicano para una mejor regulación de la venta de armas en los Estados Unidos se acentuó durante este sexenio.

Pese a las intenciones del mandatario mexicano por contener la polémica, las debilidades del Estado mexicano frente al crimen organizado quedarían una vez más expuestas cuando en marzo de 2010, en Ciudad Juárez, Chihuahua, se produjo un incidente en el cual tres personas vinculadas con el consulado norteamericano fueron asesinadas por miembros de la pandilla de “Los Aztecas”. Tan solo un mes más tarde, un artefacto explosivo de fabricación casera fue lanzado contra el consulado de los Estados Unidos en la ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas. Estos acontecimientos derivaron en un momento considerablemente tenso para las relaciones bilaterales, pues bien podrían haber comprometido seriamente la cooperación con los Estados Unidos.

Por supuesto la embajada condenó los ataques y cerró de manera indefinida ambos consulados; sin embargo, resulta interesante notar que la diplomacia estadounidense reaccionó de manera mesurada. Inicialmente, pudo percibirse una

⁷¹ “México no es un Estado fallido: Calderón” en: *Expansión CNN*, 27 de febrero de 2009. Disponible en: <http://expansion.mx/actualidad/2009/02/27/mexico-no-es-estado-fallido-calderon>

intención de Washington por no permitir que estos sucesos dañaran la relación estratégica con México.

El presidente Obama manifestó su indignación por los asesinatos ocurridos en Ciudad Juárez y continuó con el discurso de responsabilidad compartida; sin embargo, la polémica se avivó aún más cuando en septiembre de 2010, la secretaria del Departamento de Estado, Hillary Clinton, señaló públicamente las semejanzas entre el escenario en México por aquellos días y el de Colombia dos décadas atrás, con cárteles de la droga que adoptaban un mayor nivel de insurgencia.⁷²

A pesar de que la jefa de la diplomacia estadounidense reconoció también el esfuerzo del gobierno de Calderón para reducir los índices de violencia y combatir el narcotráfico, los comentarios no fueron del agrado del mandatario mexicano. En conferencia de prensa, el portavoz de Seguridad Nacional, Alejandro Poiré, descalificó los comentarios de Hillary Clinton, afirmando que se trataban de dos escenarios distintos, y recordó que el tráfico de estupefacientes ilícitos está directamente vinculado al consumo de drogas en los Estados Unidos.

Dos días después de los comentarios de Hillary Clinton, en una entrevista concedida al diario *“La Opinión de Los Ángeles”*, fue el mismo presidente Barack Obama quien se encargó de contradecir a su funcionaria, negando el parecido entre las realidades de México y de Colombia hace 20 años.⁷³

A pesar de que estos malentendidos causaron importantes rispideces, el verdadero clímax de las tensiones diplomáticas se produciría hacia finales del año 2010, cuando dos cables confidenciales de la embajada estadounidense en México fueron filtrados por *Wikileaks*. De acuerdo con las filtraciones, el embajador estadounidense por medio de memorándums confidenciales, habría informado a la Casa Blanca sobre graves problemas al interior de las instituciones y agencias mexicanas de seguridad. La corrupción, rivalidades y falta de coordinación entre elementos de seguridad mexicanos serían puestas en evidencia, calificando también al ejército mexicano como “lento” y con “aversión al riesgo”.

En palabras del embajador, las tensiones entre la SEDENA y la SEMAR impedían el desarrollo de un aparato de inteligencia efectivo para combatir el narcotráfico, ocasionando que la estrategia de seguridad del presidente Calderón careciera de una estructura verdaderamente capaz de atacar el problema.⁷⁴

⁷²“Hillary Clinton: México se está pareciendo a la Colombia de hace 20 años” en: *Expansión en alianza con CNN*, el 8 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2010/09/08/hillary-clinton-mexico-se-esta-pareciendo-a-la-colombia-de-hace-20-anos>

⁷³ Chirinos Carlos, “Colombia-México: Obama contradice a Hillary Clinton” en *BBC Mundo*, Washington, 10 septiembre 2010, Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/09/100909_2155_hillary_colombia_mexico_reacciones_gz

⁷⁴ Cable 08MEXICO1082 y Cable 10MEXICO083, consultados el 20 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.wikileaks.ch/>

Por supuesto los comentarios no fueron bien recibidos por el presidente mexicano. Fue a raíz de las filtraciones que el Ejecutivo perdió confianza en el representante diplomático y solicitó su remoción a la Casa Blanca; sin embargo, en sentido contrario a la exigencia mexicana, un vocero del Departamento de Estado dio a conocer que no existían planes de cambiar de embajador en el corto plazo. Al final fue el mismo Carlos Pascual, quien en una actitud pragmática decidió presentar su renuncia el 19 de marzo de 2011, a fin de evitar que su presencia causara conflictos innecesarios en la estrecha cooperación en materia de seguridad.

Desde la perspectiva de conocedores del área diplomática mexicana, se habla de una sobrereacción por parte del presidente Calderón, el mandatario mexicano permitió que las filtraciones contaminaran la relación con los Estados Unidos y su exigencia por retirar a Carlos Pascual fue calificada como una “rabieta”. Es inevitable notar que mientras el presidente Obama sostuvo una actitud moderada y tolerante en respuesta a los incidentes en los consulados estadounidenses, el presidente mexicano no respondió con una actitud recíproca.

Por si estos incidentes diplomáticos no hubiesen sido suficientes para desvirtuar significativamente la estrecha cooperación bilateral en materia de seguridad, fue a inicios de 2011 que se desató el que quizás fue el más grande escándalo de la administración Calderón. El asesinato del agente de la patrulla fronteriza, Brian Terry, con un rifle que el mismo gobierno estadounidense había dejado pasar intencionalmente a México, dejó expuesto ante el ojo público los detalles de la fallida operación “*Rápido y Furioso*”, efectuada desde noviembre de 2009 por la ‘*Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos*’ (ATF).

La agencia estadounidense, en ese entonces dirigida por el veterano William D. Newell, había puesto en marcha un operativo encubierto por el cual se permitió la introducción ilegal de cerca de 2000 armas a México, con la idea de vigilar la ruta de trasiego y así rastrear la ubicación del comprador final. Con esto, la agencia pretendía asestar un golpe mayor eliminando la red de contrabando en su totalidad; sin embargo, al final los agentes perdieron el rastro, solo una fracción mínima (700) de las armas pudo localizarse y una gran parte terminó en manos del Cartel de Sinaloa y la Familia Michoacana.

Una vez expuesto el escándalo ante el ojo público, fueron varios los altos funcionarios que se deslindaron de toda responsabilidad. El presidente Obama y el Departamento de Justicia declararon nunca haber recibido información alguna sobre operativo encubierto de la ATF. En México, el secretario técnico de seguridad nacional, Alejandro Poiré, por igual aseguró el Gobierno Federal nunca fue informado sobre el trasiego de armas y que, de haberse informado, se hubiera evitado.

Derivado de este escándalo, el 21 de septiembre de 2011, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente Calderón exhortó a los países productores y vendedores de armas a implementar controles más estrictos

en la distribución, a fin de detener el robustecimiento de los arsenales del crimen organizado. Un día después, en un encuentro con la comunidad mexicana en Los Ángeles, Calderón calificó el operativo “*Rápido y Furioso*” como un error garrafal.⁷⁵

Durante la clausura de la XVIII Conferencia Internacional de Combate contra las Drogas celebrada en Cancún, Quintana Roo, Calderón criticó una vez más la falta de control en la venta de armas en los Estados Unidos y la falta de capacidad para evitar que estas armas terminaran en manos de los cárteles de la droga. Las críticas del mandatario mexicano no fueron menores, señalando la gran incongruencia en el actuar estadounidense, que por un lado defiende los intereses de la industria armamentista y por el otro, pretende controlar el tráfico de drogas.

El último de estos incidentes que amenazó con desestabilizar la cooperación estratégica, e incluso con escalar a una intensa crisis diplomática, ocurrió el 2 de agosto de 2012, día en que fue perpetrado un ataque contra un vehículo diplomático blindado de la Embajada de Estados Unidos mientras circulaba por la carretera México-Cuernavaca. Los responsables, dos elementos de la Policía Federal vestidos de civiles. Dos funcionarios estadounidenses resultaron heridos sin reportar pérdidas humanas.⁷⁶

De acuerdo con la versión oficial de la Policía Federal, el ataque en efecto fue realizado por dos de sus miembros; sin embargo, se trató de una confusión, pues en realidad se tenía como objetivo frustrar un secuestro llevado a cabo en una camioneta de características similares. Inicialmente la embajada de los Estados Unidos calificó los hechos como una emboscada; no obstante, al final el asunto no escaló a mayores consecuencias.

Estos episodios dan contexto a la sustancial reducción de presupuesto otorgado por los Estados Unidos a la Iniciativa Mérida y pueden ofrecer una explicación del porque el abandono tan abrupto al carácter enfático que se le dio en sus inicios. Adicionalmente a las constantes fricciones diplomáticas, los escándalos de corrupción en los que se vieron envueltos altos funcionarios del gobierno mexicano, contribuyeron también a desvirtuar la concesión de más recursos. Si los incidentes diplomáticos no fracturaron la estrecha relación de seguridad, es probable que la penetración de organizaciones criminales en las estructuras del gobierno mexicano si lo hiciera, terminando por minar la confianza entre ambos países.

El escándalo sobre la actividad masiva de espionaje estadounidense, derivado de las filtraciones realizadas en octubre de 2013 por Edward Snowden, dejó en

⁷⁵ “El operativo 'Rápido y Furioso' fue un 'error garrafal': Felipe Calderón”, en: *Expansión en alianza con CNN*, 22 de septiembre de 2001. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2011/09/22/el-operativo-rapido-y-furioso-fue-un-error-garrafal-felipe-calderon>

⁷⁶ “Tres heridos en un ataque a un vehículo diplomático de EU en Morelos”, en: *Expansión en alianza con CNN*, 24 de agosto de 2012. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2012/08/24/tres-estadounidenses-heridos-por-ataque-a-vehiculo-diplomatico-en-morelos>

evidencia la profunda desconfianza que existía entre las agencias de inteligencia y altas esferas del gobierno norteamericano con respecto a su vecino del sur. En los documentos filtrados se reveló que el gobierno de los Estados Unidos, con la puesta en marcha de las operaciones “Flatliquid” y “Whitetamal”, había espiado desde 2010 los servidores internos de la Presidencia de la República, además de interceptar los correos electrónicos de varios funcionarios de alto rango de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).⁷⁷

Anticipadamente, desde el año 2010, el Dr. Jorge Chabat ya identificaba la corrupción de las fuerzas de seguridad mexicana como fuente de tensión que inevitablemente afectaría los esquemas de cooperación bilateral. Al concluir el sexenio, su hipótesis puede corroborarse:

Un factor de tensión en la relación bilateral será sin duda la corrupción de las fuerzas de seguridad mexicanas. Es probable que, si se presenta nuevos casos, principalmente a nivel federal, las presiones en Estados Unidos para cancelar la ayuda a México aumenten e incluso habrá quienes sugieran establecer “castigos” para el gobierno mexicano. Ello puede afectar esquemas de colaboración y aumentar los “candados” en la ayuda otorgada a México [...].⁷⁸

1.2.2.4 Combate a la corrupción y fortalecimiento de las capacidades institucionales en el marco de la Iniciativa Mérida.

Pese a que la distribución del presupuesto y las acciones emprendidas en el marco de la Iniciativa Mérida permiten vislumbrar una tendencia esencialmente inclinada al abastecimiento de equipo militar y realización de operativos antinarcóticos, los resultados en combate a la corrupción y fortalecimiento de las capacidades institucionales, aunque modestos, no quedarían del todo ausentes.

A finales de octubre de 2008, como resultado de la “Operación Limpieza”, la Procuraduría General de la República (PGR) descubrió y dio cacería a altos funcionarios de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) involucrados en la filtración de información confidencial al Cártel de los hermanos Beltrán Leyva. Por medio de sobornos, el Cártel logró hacerse con información sobre la logística de los operativos contra el narcotráfico, datos personales de militares y de miembros de la Policía Federal, e inclusive con datos obtenidos de las agencias de inteligencia de los Estados Unidos (DEA y FBI).

⁷⁹Los funcionarios implicados fueron el coordinador general técnico de la SIEDO,

⁷⁷ Ajenjo Manuel, “El espiado culpable”, en: *El Economista*, 23 de octubre de 2013. Disponible en <https://www.economista.com.mx/opinion/El-espiado-culpable-20131023-0006.html>

⁷⁸ Chabat Jorge, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida”, en *Documentos de Trabajo del CIDE* n°195, (2010), p.10. Consultado en: https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/116/1/000099110_documento.pdf

⁷⁹ Benavides Carlos y Gómez Francisco, “Compró el narco a jefes de la SIEDO”, en: *El Universal*,

Miguel Colorado González, y el director general adjunto de Inteligencia en la Coordinación Técnica, Fernando Rivera Hernández, quienes a su vez tenían bajo su mando a tres ex policías judiciales implicados.

La red de corrupción dentro de la Subprocuraduría resultó ser tan profunda que alcanzó al mismo titular de la dependencia, Noé Ramírez Mandujano, quien fue arrestado y encarcelado en noviembre de 2008. El ex comisionado de la Policía Federal Preventiva, Víctor Gerardo Garay Cadena, también correría con la misma suerte, siendo encarcelado un mes después acusado por vínculos con el Cártel de los Beltrán Leyva y el Cártel del Mayo Zambada. Cabe destacar que al final ambos funcionarios fueron exonerados, Noé Ramírez Mandujano en abril de 2013 y Víctor Gerardo Garay Cadena en noviembre de 2012.

Estos hechos permiten exponer el uso de la corrupción como un medio de espionaje por los Cárteles, penetrando en información clasificada de distintos niveles en dependencias de gobierno. Con la corrupción de funcionarios (desde agentes policiacos hasta agentes aduanales), los narcotraficantes consiguieron coordinar la logística de la producción, transporte y distribución de droga sin ser atrapados.

Es así como el crimen organizado ha encontrado en las debilidades institucionales del Estado un campo fértil para acrecentar su grado de influencia en el aparato gubernamental. Es precisamente en razón a esto que se aboga por maximizar esfuerzos en el fortalecimiento del estado de derecho y combate a la corrupción en instituciones mexicanas como elemento clave en toda estrategia eficaz de combate al narcotráfico.

Para responder a la problemática, el presidente Calderón durante su sexenio promulgó una serie de reformas apremiantes:

- Con la Reforma policial de 2009 se da la reestructuración de la Policía Federal Preventiva, dando paso a la creación de la Policía Federal como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La administración Calderón incrementó estándares de selección de cuerpos policiales, además de crear una base de datos de inteligencia para acelerar la implementación de operativos.
- El sistema de justicia mexicano, ampliamente criticado por ser opaco, ineficiente y corrupto, también fue reformado en 2008. Con un componente fuertemente inspirado en el sistema estadounidense, se introdujeron los juicios orales. A partir de entonces se requiere la presentación de investigaciones ante testigos que asisten a una corte pública.

Si bien estos han constituido los primeros pasos en dirección al fortalecimiento de las instituciones mexicanas, se puede apreciar que durante el sexenio este rubro no

recibió la verdadera importancia enfática que ameritaba, dejando aún pendientes la realización de grandes esfuerzos en la materia.

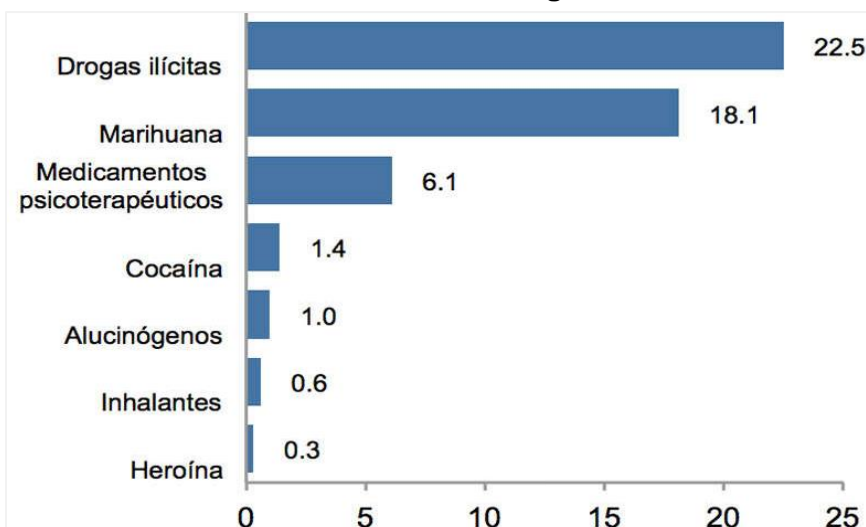
1.2.2.5 Estrategia nacional contra el consumo de drogas en los Estados Unidos.

Analistas y estudiosos en la materia han coincidido en que uno de los errores más evidentes de la Casa Blanca en su estrategia de combate al narcotráfico se encuentra en aquella visión tradicional, por la cual se limita el actuar de las agencias de seguridad, únicamente a la intercepción y decomiso de estupefacientes ilegales, más allá de atacar los problemas de fondo.

El reconocimiento público de la administración Obama sobre la responsabilidad de los Estados Unidos en el consumo de drogas y tráfico ilícito de armas fue uno de los componentes inéditos de la cooperación bilateral en materia de seguridad. Hasta entonces la intercepción del cargamento de estupefacientes en su camino hacia los Estados Unidos había figurado como el único objetivo de las agencias fronterizas y de inteligencia, un claro error de estrategia considerando que en realidad no se atacaban las causas de raíz del problema: la creciente tendencia en el consumo de drogas ilícitas en los Estados Unidos.

De acuerdo con una encuesta realizada en el año 2011 por el “*National Institute on Drug Abuse*” las estadísticas muestran que cerca de 22.5 millones de personas en los Estados Unidos habían consumido drogas ilícitas, cifra equivalente al 8.7% de la población total en ese país.⁸⁰

Tabla 1: Estadísticas del consumo droga en los Estados Unidos (cifras en millones).



Fuente: National Institute on Drug Abuse.

⁸⁰ National Institute on Drug Abuse, *Encuesta Nacional sobre el Uso de Drogas y la Salud*, 2013. Disponible en: <https://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/tendencias-nacionales>

En este sentido, el 22 de julio de 2011, el presidente Obama reconoció públicamente que el consumo de drogas en los Estados Unidos estaba directamente asociado con la violencia de los cárteles del narcotráfico en México y señaló que era obligación de su país tomar medidas para reducir la demanda, en lugar de enfocarse únicamente en la intercepción.⁸¹ La estrategia nacional de control de drogas de la administración Obama se planteaba por objetivo la reducción del 15% en el consumo de drogas entre la juventud estadounidense, en un plazo de cinco años.

De acuerdo con documentos oficiales de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas, para evitar el consumo de narcóticos en las comunidades estadounidenses se llevarían a cabo acciones como:

- Proporcionar información acertada sobre los peligros del consumo de drogas a los jóvenes, sus padres y otros adultos interesados, a través de los medios de comunicación.
- Elaborar un sistema nacional de prevención orientado a las comunidades y dirigido principalmente a los jóvenes.
- Reprimir el uso indebido de medicamentos de prescripción médica mediante el aumento de la vigilancia de estas ventas.
- Aumentar el tratamiento de la adicción en los centros de salud comunitarios y en el Servicio de Salud para la Población Indígena.⁸²

Como muestra de su compromiso, Obama, para el año fiscal 2012, solicitó al Congreso un total de 10 mil millones de dólares destinados a programas de prevención y tratamiento del consumo de drogas y manifestó su oposición a la despenalización del consumo de droga.

En términos prácticos, a pesar de esta aparente voluntad del gobierno norteamericano por reducir la demanda de estupefacientes, cabe destacar que la Iniciativa Mérida en realidad siempre tuvo una orientación más inclinada a la política de fuerza contra el crimen organizado, atacando la oferta, dejando la demanda en un segundo plano.

En palabras de Lorenzo Meyer:

⁸¹ "Obligación de EU reducir demanda de droga: Obama", en *El Universal*, México, 22 de julio de 2011. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/781041.html>

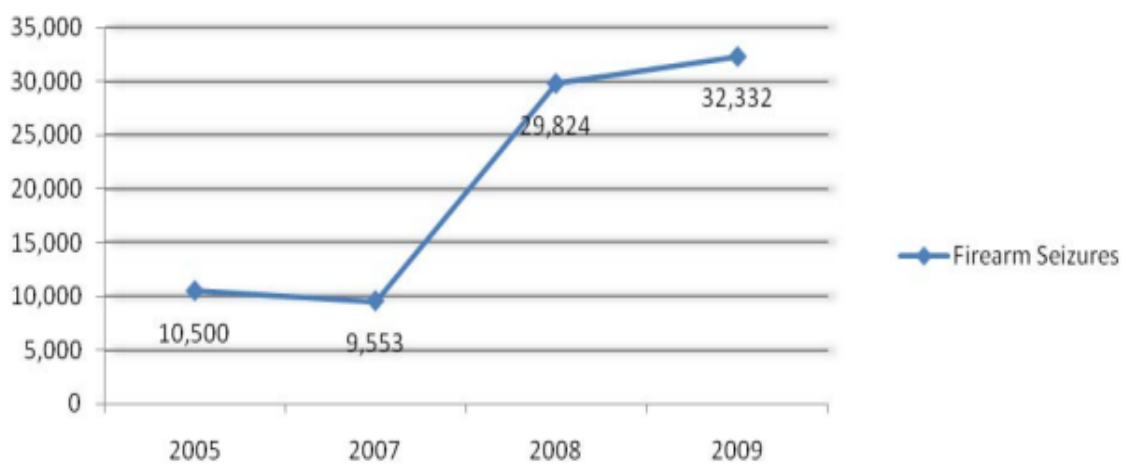
⁸² Oficina Ejecutiva Del Presidente, *Estrategia Nacional de Control de Drogas*, Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas, 2012. Consultado en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/spanishsummary62010.pdf>

*El enfoque que guio a esa ‘guerra contra el narco’ coincidió y fue inspirado por el norteamericano, y consistió en centrarse en el ataque a la oferta, dejar en segundo plano a la demanda y en un tercero a las causas sociales que empujaban a miles de jóvenes de clase popular a nutrir las filas del crimen organizado.*⁸³

1.2.2.6 Decomiso de armas en el marco de la Iniciativa Mérida (2006-2012).

Pese a las duras críticas por el creciente número de homicidios en el país, cabe mencionar que para la estrategia de seguridad de Calderón no todo fueron fracasos, pues sería durante su gobierno que el decomiso de armas comenzaría a registrar resultados favorables. Aun con el escandaloso operativo fallido “*Rápido y Furioso*”, desde 2006, la incautación de armas de fuego presentó una tendencia favorable. Mientras en el año 2007 se registraron 9553 armas decomisadas, en 2009 la cifra ascendía a 32,332, un aumento de más del 300%.⁸⁴

Tabla 2: Estadísticas sobre el decomiso de armas en México (2005-2009)



Fuente: Woodrow Wilson International Center for Scholars & University of San Diego.

Incluso teniendo presente esta sustancial mejora en el decomiso de armas al crimen organizado, las críticas del presidente Calderón a la falta de mecanismos de control en la venta de armas en los Estados Unidos fueron constantes, pues un muy gran porcentaje de estas armas decomisadas por el gobierno mexicano (90%) provenían de los Estados Unidos.

⁸³ Meyer, op.cit., p.26.

⁸⁴ Marizco Michel y Goodman Colby, *U.S. Firearms Trafficking to Mexico: New Data and Insights Illuminate Key Trends and Challenges*, Woodrow Wilson International Center for Scholars & University of San Diego, 2010. Disponible en: <https://www.cwagweb.org/wp-content/uploads/2016/08/U.S.-Firearms-Trafficking-to-Mexico-Goodman-Final.pdf>

En contraste con las estrictas leyes de venta de armas en México, la Segunda Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos ha permitido a sus ciudadanos contar con el derecho a la posesión y portación de armas. Desde la perspectiva mexicana, el hecho de que dichas armas terminen en manos de los cárteles de la droga es algo que tiene relación directa con esta libertad y falta de regulación en los Estados Unidos. Los desafortunados tiroteos en escuelas han despertado en la sociedad estadounidense calurosos debates sobre el control de armas; sin embargo, la influencia de la Asociación Nacional del Rifle (NRA) ha representado el obstáculo más grande para la adopción de una política más restrictiva.

1.2.2.7 Iniciativa Mérida, ¿Éxito o fracaso de política exterior?

Al final del sexenio, las críticas de la llamada “Guerra contra el narcotráfico” fueron numerosas y provenían de distintos sectores de la sociedad. La violencia desmesurada desencadenada en el país fue atribuida a un mal enfoque de la estrategia de seguridad del presidente Calderón. Tal como el Dr. Raúl Benítez Manaut precisa: *La estrategia del presidente Calderón apostó por el [...]combate frontal a las organizaciones criminales, tratando de golpear sus estructuras de forma vertical piramidal, la esencia de la estrategia fue el desmantelamiento de las cabezas criminales. [...]Esta estrategia derivó en lo que algunos analistas denominaron el ‘efecto cucaracha’, o la desmembración de las estructuras superiores y la aparición de más carteles y su expansión geográfica.*⁸⁵

Durante su gobierno, Calderón cumplió con lograr la eliminación, detención o extradición a los Estados Unidos de varios capos importantes de la droga⁸⁶; no obstante, desde la perspectiva de los más críticos de su política de seguridad, la Iniciativa Mérida es calificada como un rotundo fracaso, pues la ola de violencia que trajo consigo ha sido considerada como innecesaria. Aunque el objetivo de los operativos contra los grandes capos era mermar la capacidad de las organizaciones criminales, en términos prácticos, esto más bien coadyuvo a la inestabilidad, dando origen a violentas disputas internas entre cárteles de la droga. La estrategia de Calderón enfocada en descabezar a las organizaciones del narcotráfico en realidad no eliminaba el problema de raíz y resultaba contraproducente, cada vez que un líder criminal era abatido surgían muchos otros dispuestos a ocupar su lugar.

En palabras del Dr. Lorenzo Meyer:

Al concluir el sexenio calderonista, ni la ‘Iniciativa Mérida’ ni el resto de la política contra los carteles de la droga pudieron calificarse de exitosas:

⁸⁵ Benítez Manaut Raúl, “La seguridad ante los cambios de gobierno en México y Estados Unidos” en: González G. Guadalupe y Pellicer Olga (Coordinadoras), *La política exterior de México, Metas y Obstáculos*, México D.F, Ed. Siglo XXI, 2013, p. 129.

⁸⁶ Entre los grandes capos de la droga capturados y extraditados durante el sexenio cabe destacar los casos de: Edgar Valdez Villarreal, alias “La Barbie” (antiguo sicario del Cartel de Sinaloa), Arturo Beltrán Leyva (líder del Cartel de los Beltrán Leyva), Osiel Cárdenas Guillen (ex líder del Cartel del Golfo) y Jesús Héctor Palma Salazar, alias “El Güero” (antiguo líder del Cartel de Sinaloa).

*95% de la cocaína consumida en Estados Unidos siguió pasando por México y los carteles mexicanos mantuvieron su posición como los principales proveedores externos de anfetaminas y marihuana.*⁸⁷

Cabe destacar que, durante su mandato, pese a enfocarse exhaustivamente en la detención de los grandes capos de la droga, Calderón no lograría capturar al máximo líder del Cartel de Sinaloa, Joaquín Guzmán Loera, alias “El Chapo Guzmán”, quien, por cierto, ya era reconocido por la revista Forbes como uno de los hombres más ricos e influyentes del país.

La violencia desmesurada que se desató a raíz de la estrategia del presidente Calderón ocasionó un sentimiento de malestar general, las críticas más sensacionalistas hablaban de un sexenio cubierto de sangre. De acuerdo con datos del INEGI, al cierre del sexenio, el saldo final (2006-2012) culminó con un total 132,065 homicidios en el país⁸⁸. De esta cifra, de acuerdo con la Procuraduría General de la República (PGR), 121,000 corresponderían a homicidios vinculados con el crimen organizado.⁸⁹

Por si el escenario no fuese de por si alarmante, organizaciones civiles y no gubernamentales defensoras de derechos humanos a lo largo del sexenio también presentaron múltiples quejas por el aumento de las desapariciones forzadas⁹⁰ y el abuso de miembros del ejército mexicano en la realización de operativos. En su informe: ‘*Los desaparecidos en México: El persistente costo de una crisis ignorada*’, la organización defensora de los derechos humanos *Human Right Watch* (HRW) documenta un total de 249 desapariciones durante el sexenio de Calderón, de las cuales 149 son consideradas como forzadas.⁹¹

Como resultado de estos episodios violentos, era inevitable que la imagen del país no resultara severamente dañada. La percepción negativa que se tenía de México

⁸⁷ Meyer, *op.cit.*, p.26.

⁸⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Conjunto de datos: Defunciones por homicidios, Información de 1990 2018*, consultado el 17 de marzo de 2020, disponible en línea: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

⁸⁹ Robles de la Rosa Leticia, “En el sexenio de Calderón hubo 121 mil muertes” en *Excelsior*, México, 12 de marzo de 2012. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/12/948239>

⁹⁰ “De acuerdo con la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas se entiende por desaparición forzada “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.” Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>

⁹¹ Human Right Watch, *Los desaparecidos en México: El persistente costo de una crisis ignorada*, 2013. Disponible en: <https://www.casade.org/BibliotecaCasade/HumanRightsDesapariciones-2013.pdf>

en el extranjero era tal, que el gobierno estadounidense emitió una alerta a sus ciudadanos sobre los peligros de viajar a cualquier estado de la república mexicana. Por su puesto, la percepción de violencia e ingobernabilidad tuvo repercusiones importantes en los ingresos percibidos por la vía del turismo, cuyos números descendieron de manera importante durante este sexenio.

Sustentándose en lo anteriormente expuesto, es un hecho que en un balance general no puede hablarse de una estrategia altamente eficaz contra el crimen organizado. Al verse la seguridad ciudadana y la economía comprometidas, resulta difícil calificar las medidas en materia de seguridad y combate al crimen organizado como un rotundo éxito.

Es en razón a esto que se afirma que la Iniciativa Mérida no cumplió con el interés nacional mexicano en la medida que podría considerarse como deseable. Aunque la cooperación con Estados Unidos ha resultado vital para el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas, policiales y de inteligencia del Estado mexicano, aún quedan importantes cabos sueltos en materia de gobernabilidad.

Pese a las intenciones declaradas de la administración Obama por combatir la demanda de narcóticos ilegales al interior de los Estados Unidos es notoria una tendencia a seguir el tradicional enfoque de combate a la oferta. La crítica de la academia, de manera casi unánime coincide en la necesidad de dar mayor importancia al fortalecimiento de instituciones gubernamentales y combate a la corrupción como medio necesario para debilitar la capacidad de influencia del narcotráfico. Tal como precisa la Mtra. Maureen Meyer, para la Iniciativa Mérida la medición de resultados se vio estrechamente interrelacionada con la capacidad de capturar grandes capos y de realizar grandes decomisos de droga en su tránsito a los Estados Unidos, más que en la capacidad de fortalecer a las instituciones de justicia y reforzar el estado de derecho.

La medición de resultados y, por lo tanto, el éxito de la estrategia, se da a partir de la cantidad de drogas incautadas y el número de traficantes detenidos, dejando de lado la realización de transformaciones dentro de las instituciones nacionales para obtener un resultado a largo plazo en materia de seguridad.⁹²

Es por esta misma razón que se ha criticado a la Iniciativa Mérida como un mecanismo unilateral, que esencialmente responde a los intereses de los Estados Unidos. La necesidad imperativa del Estado mexicano por recuperar terreno frente al narcotráfico fue atendida en menor medida.

Para el Mtro. Simone Lucatello la Iniciativa Mérida se trata de un mecanismo de cooperación fracasado, que, al basarse esencialmente en la interceptación de drogas en su camino a la frontera norte, dio como resultado una ola de violencia

⁹² Meyer Maureen, op.cit, pp. 70-71.

incontrolable. Un esquema de cooperación unilateral que pasa por alto la reducción de la demanda de drogas ilícitas en los Estados Unidos.⁹³

Aunque debe reconocerse que el gobierno de Calderón con la reforma al sistema de justicia y la creación de la Policía Federal si ejecutó acciones modestas en dirección al fortalecimiento de las capacidades policiales y del estado de derecho; es un hecho que la corrupción y la debilidad institucional no han desaparecido y distan aún mucho de ser problemáticas solucionadas. Continuar emprendiendo acciones en este rubro resultará de vital importancia para futuras administraciones.

Al momento en que Felipe Calderón concluyó su sexenio, el escenario en materia de seguridad era más complejo que nunca, dejando todavía pendientes grandes problemáticas a combatir.

Años después de concluido el gobierno panista, los claroscuros de la política de seguridad y combate a la corrupción de Felipe Calderón aún continúan siendo evidenciados. La reciente detención del ex secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, (personalidad clave en la ejecución de la política de seguridad de Calderón), demuestran una vez más la vigencia del problema: El fuerte grado de penetración del crimen organizado, incluso en las más altas cúpulas gubernamentales.

1.2.3 La agenda migratoria México-Estados Unidos (2006-2012)

Dentro de los flujos migratorios más importantes en el mundo, el que se produce entre México y los Estados Unidos sin lugar a dudas ocupa un lugar destacado. Por el gran volumen de migrantes que intentan cruzar la frontera y llegar a territorio estadounidense, el tema migratorio siempre ha ocupado un lugar relevante para ambas naciones.

De acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Estados Unidos ha sido el principal país receptor de migrantes desde los últimos 25 años, concentrando cerca del 20% del flujo migratorio mundial. Su prosperidad en diversos ámbitos, su condición de centro económico mundial y su cercanía con países latinoamericanos de la periferia pueden señalarse como los principales factores que han propiciado que este país norteamericano se convierta en el destino predilecto de migrantes. Es en razón a esto que la toma de decisiones de Washington en materia de política migratoria es algo que ineludiblemente repercute en la relación con sus países vecinos de América Latina y el Caribe.

Por sus condiciones socioeconómicas y su posición geográfica peculiar, México es un país que cumple principalmente con la condición de país emisor de migrantes;

⁹³ Lucatello Simone, "Cooperación mexicana bilateral frente a la cooperación multilateral en materia de seguridad" en: Prado Lallande Juan Pablo (Coord.) *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México D.F, 2009, pp. 221-222.

sin embargo, también funge a su vez como país receptor y como ruta de paso obligada de migrantes centroamericanos. De acuerdo con cifras del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), durante los últimos años se ha registrado a cerca de 12 millones de connacionales que reside fuera del país y el 97% de ellos se concentra en los Estados Unidos.⁹⁴ En razón a esto, el gobierno mexicano ha extendido la red consular más amplia del mundo a lo largo y ancho de los Estados Unidos.

Los mexicanos y centroamericanos en su gran mayoría tienden a migrar por cuestiones laborales. La incapacidad de los países de origen para cubrir por completo con las necesidades de su población, junto a la abismal diferencia entre el valor de sus monedas nacionales con el dólar estadounidense, son las principales causas motivacionales que llevan al migrante a buscar cualquier tipo de empleo en los Estados Unidos. No obstante, uno de los obstáculos más notorios para que el migrante logre integrarse satisfactoriamente en la sociedad estadounidense es el gran rechazo que existe entre ciertos sectores de la población. Desde una perspectiva nacionalista, para algunos ciudadanos estadounidenses, los migrantes son considerados como una amenaza a sus propias oportunidades laborales, dando origen a una resistencia a la adopción de políticas amistosas con el migrante.

Para el Dr. Jorge Agustín Bustamante, experto en temas migratorios, esta resistencia bien podría explicar el por qué ninguno de los más importantes países de acogida haya ratificado aún mecanismos internacionales de protección a los derechos de trabajadores migrantes:

Sin embargo, encontramos un patrón desafortunado de resistencia de los países de acogida a reconocer oficialmente la naturaleza endógena de sus respectivas demandas de la fuerza laboral de sus inmigrantes, particularmente de aquellos que son irregulares o indocumentados. A este patrón de resistencias pertenece el hecho de que ningún país de acogida importante de inmigrantes en el mundo haya ratificado la Convención Internacional de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.⁹⁵

⁹⁴ Datos obtenidos del portal web del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), consultado el 4 de enero de 2018: http://www.ime.gob.mx/gob/estadisticas/2016/mundo/estadistica_poblacion.html

⁹⁵ Bustamante A. Jorge, “La migración de México a Estados Unidos: De la coyuntura al fondo”, en: Torres Blanca y Vega Gustavo (coordinadores,) *Los grandes problemas de México, Tomo XII: Relaciones Internacionales*, Ciudad de México, Ed. El Colegio de México, 2014, p.207.

1.2.3.1 La política migratoria de la administración de George W. Bush

Para efectos de esta investigación, los primeros antecedentes contemporáneos de la política migratoria estadounidense podemos situarlos en la administración de George W. Bush. Durante su primer período, el presidente Bush tuvo que hacer frente a uno de los más grandes desafíos de los Estados Unidos en los últimos años: los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Las repercusiones del endurecimiento de la política de seguridad nacional estadounidense llegarían incluso hasta la agenda migratoria. A partir de entonces el tema migratorio pasó a ser una extensión de la agenda de seguridad, toda acción en materia de migración durante la administración Bush estaría dominado por un enfoque de seguridad. El reforzamiento de controles fronterizos y la reanudación de los trabajos de construcción del muro en la frontera sur son una clara muestra de ello.

La respuesta del Congreso y la sociedad estadounidense en general redujo considerablemente el margen de maniobra política del presidente Bush para la negociación de un acuerdo migratorio, que tanto había sido promovido por el presidente mexicano Vicente Fox Quesada. Los ataques del 11-S representaron un punto de inflexión en el debate migratorio estadounidense, pues fue a partir de este momento que las posturas nacionalistas e inclusive xenófobas recobraron su fuerza en la opinión pública.

Desde la década de los 90's del siglo pasado, en la sociedad estadounidense ha estado presente un choque entre voces que abogan por el endurecimiento de la política migratoria contra posturas más flexibles que favorecen un trato menos severo al migrante; sin embargo, fue durante el segundo período de la administración Bush que el debate sobre una nueva ley migratoria se intensificaría aún más.

En la tradición política estadounidense, el Partido Republicano siempre se ha caracterizado por defender posturas conservadoras apegadas a la derecha política. Las propuestas legislativas en materia migratoria por supuesto no serían una excepción. Considerando lo anteriormente expuesto, no resulta extraño notar que una de las propuestas más radicales viniera de un congresista republicano. El entonces miembro de la Casa de Representantes y presidente del Comité Judicial, James Sensenbrenner Jr., introdujo a la asamblea legislativa el proyecto de ley conocido como "*H.R. 4437: The Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005*", o también conocido simplemente como "Proyecto Sensenbrenner".

Entre las disposiciones del proyecto de ley destacan los siguientes:

- La construcción de un muro de 1100 km (700 millas) en la frontera entre Arizona y Sonora, por considerarse uno de los puntos de acceso más concurridos por los migrantes ilegales.

- Se le otorga a las autoridades federales y locales la facultad de arrestar migrantes ilegales por el simple hecho de no tener documentos de ciudadanía estadounidense.
- Eliminación del programa “*Diversity Immigrant Visa*” también conocido como “*Green card lottery*” el cual otorgaba anualmente 50,000 visas de residencia permanente.
- Restricción de fondos a agencias federales, estatales o locales que mantengan una política de refugio.
- Se establece que los contrabandistas de personas (también conocidos como “coyotes”) que operan a lo largo de la frontera también serían acreedores a una condena.
- Se penaliza a los migrantes ilegales con una multa de \$3,000 dólares si sobrepasan el tiempo límite para partir voluntariamente.
- Se exige a los empleadores que verifiquen el estatus migratorio de todos sus trabajadores y aspirantes.
- Se establecen multas de entre \$7500 hasta \$40,000 dólares a aquellos empleadores que contraten migrantes ilegales.
- Se establece una sentencia mínima de 10 años a quien falsifique documentos de ciudadanía estadounidense.
- Dar asilo y hogar a migrantes será motivo de prisión.⁹⁶

Aunque considerada por sus opositores como una de las leyes más severas en su tipo y calificada incluso como xenófoba, la iniciativa fue aprobada por la Casa de Representantes el 16 de diciembre de 2005. La respuesta de la comunidad migrante fue inmediata y contundente, desatándose una ola de marchas y protestas alrededor de los Estados Unidos. La más numerosa de ellas tuvo lugar en Los Ángeles, California, con la asistencia de más de 500,000 personas.

El amplio rechazo manifestado por la creciente comunidad latina logró cerrar paso al proyecto de ley Sensenbrenner, el cual fue finalmente bloqueado por el Senado de los Estados Unidos. En su lugar, el 7 de abril de 2007, se introdujo un nuevo proyecto de ley más laxo para los migrantes conocido como “S.2611: *Comprehensive Immigration Reform Act of 2006*” patrocinado por el senador Arlen Specter.

Entre las disposiciones del proyecto de ley destacan los siguientes:

⁹⁶ Congress of the United States, H.R.4437 - Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005, House of Representatives, 12/06/2005, Washington. Consultado en: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/4437>

- La contratación de trabajadores foráneos es permitida bajo un régimen especial de visas (visa H-2C) con una duración de 3 años.
- Se contempla la posibilidad de otorgar residencia permanente a trabajadores foráneos con más de 5 años en territorio estadounidense.
- Establece que el número total de migrantes que puedan recibir el estatus de residente legal permanente no puede exceder los 18,000,000 durante cada período de 10 años.⁹⁷

La iniciativa fue aprobada por el Senado el 25 de mayo de 2006; sin embargo, al final ninguno de los dos proyectos logró convertirse en ley, el legislativo estadounidense entró en una situación de “*impasse*”. El desacuerdo entre la Casa de Representantes y el Senado imposibilitó que la reforma migratoria tuviera lugar durante la administración Bush.

Dentro de este contexto en que la política migratoria del presidente Bush mostró un endurecimiento de los controles fronterizos y el discurso anti-migrantes se hacía cada vez más presente en la sociedad estadounidense, el entonces candidato por la presidencia de México, Felipe Calderón, se comprometía con los mexicanos en el extranjero a mejorar la red de protección consular y garantizar el respeto de los derechos básicos de los migrantes en su duro camino hacia los Estados Unidos. El candidato Calderón también hablaba de aminorar el aumento de los flujos migratorios por medio de la generación de empleos y el mejoramiento de las condiciones laborales. La narrativa que Calderón defendió durante la contienda electoral de 2006 parecía dejar claro que el tema migratorio permanecería como una prioridad en la agenda con los Estados Unidos, en abierta continuidad a la política de su antecesor, Vicente Fox; no obstante, cuando Calderón asumió la presidencia de México las acciones distaron mucho de las promesas.

1.2.3.2 La política migratoria de la administración de Barack Obama (2008-2012)

En 2008, año en que se celebraron contiendas electorales en los Estados Unidos, parecía abrirse una nueva ventana de oportunidad para la reforma migratoria. La llegada de Barack Obama a la presidencia fue un acontecimiento inaudito dentro de la tradición política estadounidense, pues él sería el primer afroamericano en ocupar la Casa Blanca. El descontento del electorado migrante contra el Partido Republicano, que defendió posturas radicales, fue quizás el factor de mayor peso para explicar la victoria del candidato demócrata. El voto de las minorías en general, pero sobre todo del latino, fue prácticamente en su totalidad para Obama. La victoria de Obama y la rotunda victoria del Partido Demócrata con mayoría absoluta

⁹⁷ Congress of the United States, S.2611 - Comprehensive Immigration Reform Act of 2006, Senate, 05/25/2006, Washington. Consultado en: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/senate-bill/2611>

en el Congreso representó el empoderamiento de la comunidad migrante en Estados Unidos y fue una muestra de la creciente importancia del voto latino.

En 2009, la llegada de Barack Obama a la presidencia trajo amplias expectativas de cambio de la política exterior de Estados Unidos hacia México. Después de una relación con altibajos entre el republicano George W. Bush y los presidentes mexicanos Vicente Fox y Felipe Calderón, el arribo de un demócrata a la Casa Blanca implicaba, para algunos analistas, cambios positivos para la relación bilateral.⁹⁸

Durante la contienda electoral, Obama prometió la negociación de una reforma migratoria integral, el optimismo de la comunidad migrante era alto; sin embargo, el presidente afroamericano afrontaría un escenario muy complejo para hacer de esto una realidad. La crisis económica de 2008 es considerada como otro de los puntos de inflexión que propiciaron el endurecimiento de los sentimientos anti-migrantes. Los niveles de desempleo en los Estados Unidos alcanzaron máximos históricos y nuevamente el recelo a la llegada de más migrantes buscando trabajo se hizo presente.

En la opinión de algunos analistas, la desaceleración económica estadounidense tendría un impacto directo en los flujos migratorios, se comenzó a especular sobre el retorno masivo de migrantes a sus países de origen. Lo cierto es que la fuerte expectativa de una reforma migratoria, junto al reforzamiento de la vigilancia fronteriza actuaron como elementos disuasorios para que el indocumentado considerase regresar a México.

Junto a la crisis económica, otro de los grandes obstáculos para impulsar la reforma migratoria fue la resistencia del ala más conservadora del Partido Republicano conocida como “*Tea Party*”, la cual continuó siendo lo suficientemente formidable como para bloquear toda iniciativa que planteara una vía legal en la regularización de indocumentados. No obstante, esto no significó que durante la primera administración de Obama no hubiese vigorosos intentos por avanzar en las negociaciones de una reforma migratoria integral.

En marzo de 2009 el senador Charles Schumer (demócrata) y el senador Lindsay Graham (republicano) introdujeron al legislativo un nuevo proyecto bipartidista que abría la puerta a los indocumentados para obtener una residencia permanente de manera legal, no sin antes ser registrados en una base de datos, cumplir con el requisito obligatorio de aprender inglés y pagar una multa por haber ingresado ilegalmente a territorio estadounidense, aquellos que tuviesen antecedentes legales

⁹⁸ Velázquez Flores Rafael, “La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades” en *Revista Norteamérica*, vol.6 n.2, 2011 p.86 Consultado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200004&lng=es&nrm=iso.

menores deberían cumplir con servicio comunitario para aspirar a la “Green card”. Como era de esperarse esta propuesta no prosperó.

Un proyecto más, de características similares al anterior, denominado como “Reforma Integral de Inmigración para la Prosperidad de América” fue presentado en diciembre de 2009 por el senador demócrata Luis Gutiérrez, nuevamente no prosperó. Lejos de llegar a un consenso que diera luz verde a una reforma migratoria integral, que permitiese la regularización de indocumentados o favoreciera un programa de trabajadores temporales, cada vez fue más notorio el crecimiento de posturas conservadoras que abogaban por la implementación de rigurosas políticas anti-migrantes.

Un episodio que dejó en evidencia este endurecimiento de las posturas conservadoras anti-migrantes fue la promulgación en abril de 2010 de la conocida Ley SB1070, también nombrada por los medios como la “Ley del Odio”, respaldada por la gobernadora del estado de Arizona, Janice Brewer. Se trató de una ley ampliamente criticada no solo al interior de los Estados Unidos, sino también por la comunidad internacional, pues facultaba a las autoridades locales y estatales para detener a todo aquel individuo sospechoso de ser indocumentado basándose en su apariencia física. Para grupos defensores de derechos humano, la nueva ley claramente daba luz verde a procesos discriminatorios.

El presidente mexicano Felipe Calderón arremetió contra la ley, argumentando que el aporte de los migrantes mexicanos a los Estados Unidos no debía ser menospreciado, el mandatario afirmó que se trataba de una ley que promovía la intolerancia, el odio, la discriminación y el abuso en la aplicación de la ley.

Toda regulación que se centre en criminalizar el fenómeno migratorio, un fenómeno social, un fenómeno económico, y criminalizarlo de esta manera, abre la puerta a la intolerancia, al odio, a la discriminación, al abuso en la aplicación de la ley.⁹⁹

Algunos analistas señalaron la presencia de un componente electoral en las motivaciones de la gobernadora Janice Brewer a la hora de impulsar una ley de dicha naturaleza. Para aspirar a un cargo de elección popular, el aspirante político debe sostener un discurso orientado a complacer a su base electoral, bajo esta premisa, las políticas y el discurso anti-migratorio de Janice Brewer respondieron a una estrategia para ganar la preferencia de un electorado mayoritariamente conservador.

Dentro de esta óptica, la estrategia de Janice Brewer resultó efectiva, pues obtuvo una victoria contundente frente a su contrincante demócrata, Terry Goddard, en las elecciones gubernamentales de 2010. Esto también nos permite constatar que el

⁹⁹ “Calderón: México actuará en contra de la ley antiinmigrante en Arizona” en *Expansión*, México, 26 abril de 2010. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2010/04/26/calderon-mexico-actuara-en-contra-de-la-ley-antiinmigrante-en-arizona>

sentimiento anti-migrante no tiene su origen esencialmente en la clase política estadounidense, sino más bien en la sociedad civil, cuyas preferencias se ven reflejadas en el discurso de sus representantes.

Este sentimiento nacionalista contra la entrada de migrantes no es algo exclusivo del estado de Arizona, en realidad es algo que se presenta en distintos puntos a lo largo y ancho de los Estados Unidos, como muestra de ello es interesante observar que la ley SB1070 tuvo un efecto domino. A raíz de su promulgación en Arizona, una oleada de propuestas de ley con tintes anti-migrantes llegó a presentarse en otros estados de la unión americana.

En el caso de Misisipi, Misuri, Rhode Island, Kansas y Virginia las iniciativas no prosperaron; sin embargo, en el caso de los estados de Indiana, Carolina del Sur, Georgia, Alabama y Utah se aprobó la implementación de medidas de carácter similar. Eventualmente todas ellas, incluyendo a la Ley Arizona, fueron restringidas parcialmente o bloqueadas en su totalidad por las Cortes de Distrito.

En junio de 2012, el presidente Obama manifestó su satisfacción tras el fallo de la Corte Suprema de Justicia, por el cual se bloqueaban varias cláusulas de la polémica ley SB1070:

*Estoy de acuerdo con la corte en que los individuos no deben ser detenidos solamente para verificar su estatus migratorio. Ningún estadounidense debe vivir sobre una nube de sospecha solo por como lucen.*¹⁰⁰

Pese al optimismo inicial por la negociación de una reforma migratoria, por cuestiones coyunturales, esta quedaría inevitablemente apartada en el fondo de las prioridades, tanto del mandatario estadounidense como del mexicano. Mientras el presidente Obama centraba sus esfuerzos en superar las adversidades económicas de la crisis, el presidente Calderón se planteaba como necesidad inmediata la lucha contra el narcotráfico, dejando de lado las intenciones de su antecesor por negociar un programa de trabajadores temporales.

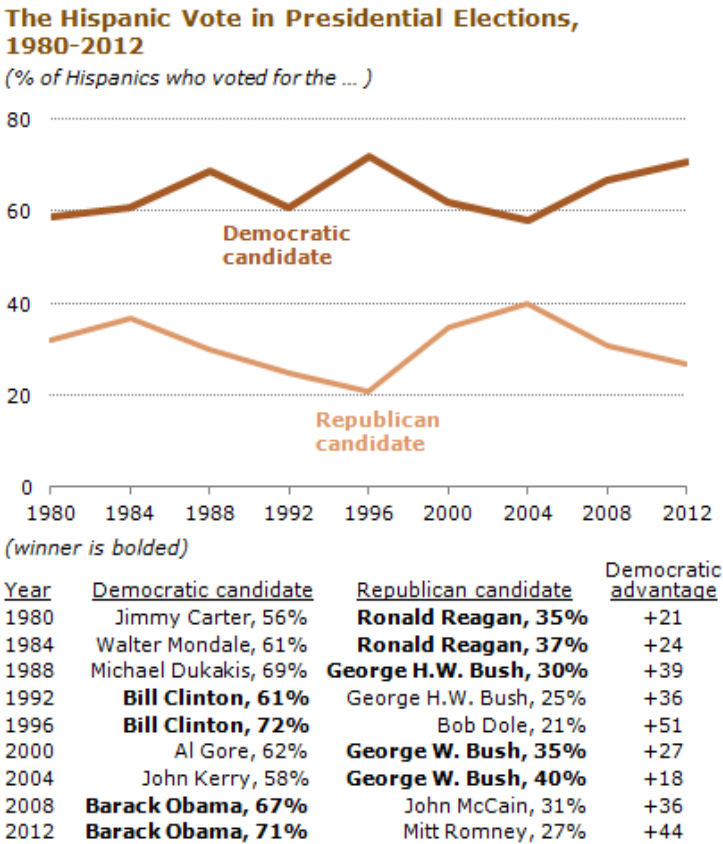
Al término del primer cuatrienio de Obama, en enero de 2012, la promesa de una reforma migratoria integral quedó incumplida, la situación de “*impasse*” seguía bloqueando todos los esfuerzos en el Congreso; sin embargo, las intenciones de mandatario estadounidense por mejorar las condiciones de vida de los migrantes no quedaron del todo relegadas en el olvido. Al acercarse la época de elecciones, Obama debía asegurarse de complacer a su base electoral si quería permanecer en la Casa Blanca por un periodo más, por tanto, durante su segunda campaña, el demócrata reafirmó una vez más su compromiso por lograr una reforma migratoria integral.

¹⁰⁰ “Barack Obama se dice ‘complacido’ por fallo sobre la ley SB1070” en *CNN en español*, México, 25 de junio de 2012. Disponible en : <http://cnnespanol.cnn.com/2012/06/25/barack-obama-se-dice-complacido-por-fallo-sobre-la-ley-sb1070/>

En efecto, la promesa de un programa de protección para migrantes fue todo un éxito para la campaña Obama, quien en esta ocasión logró incrementar su popularidad entre el voto latino por 4 puntos porcentuales respecto a las elecciones pasadas del 2008, obteniendo nuevamente la victoria sobre su contrincante republicano Mitt Romney.

De acuerdo con datos proporcionados por *Pew Hispanic Center*, tal como se puede apreciar en la tabla 3, Obama conseguiría un apoyo contundente entre la comunidad latina, únicamente comparable al de Bill Clinton en las elecciones de 1996. Mientras Obama en estas contiendas electorales concentró el 71% de los votos latinos, Mitt Romney solo consiguió un apoyo del 27%.¹⁰¹

Tabla 3: Estadísticas del voto hispano en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos.



Fuente: Pew Hispanic Center.

¹⁰¹ Lopez Mark Hugo, *Latino Voters in the 2012 Election*, Washington, D.C, Pew Hispanic Center, 2012, p.4. Consultado en: <http://www.pewhispanic.org/2012/11/07/latino-voters-in-the-2012-election/>

1.2.3.3 La política migratoria de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

Por otro lado, al sur de la frontera, en México, la política migratoria del nuevo mandatario panista presentaba cambios importantes. Durante la administración de Vicente Fox Quesada la diplomacia mexicana había dirigido esfuerzos en posicionar al tema migratorio como eje prioritario de la relación bilateral. La tarea de concretar un acuerdo migratorio con los Estados Unidos (conocido popularmente como “la enchilada completa”) recaería sobre los hombros del entonces canciller Jorge Castañeda Gutman. Durante la administración Fox, México mostró una gran voluntad por involucrarse en el debate estadounidense en dirección a una reforma migratoria integral; sin embargo, con la llegada de Felipe Calderón Hinojosa a Los Pinos, la política migratoria mexicana daría un giro de 180°. Bajo la nueva administración panista, el tema migratorio perdió esa importancia enfática para dar paso al tema de la seguridad como nuevo eje prioritario. Para referirse a este fenómeno, el Dr. Jorge D. Durand haría uso del término “desmigrización” de la agenda bilateral.¹⁰²

Desplazar el tema de la migración y colocar en primer plano la lucha contra el narcotráfico ciertamente fue un hecho inesperado. Como candidato, Calderón fue ampliamente crítico sobre la construcción del muro fronterizo y defendió la idea de invertir en el sur de México como solución al creciente flujo migratorio. El panista apeló a la comunidad migrante como medio para obtener capital político en las elecciones de 2006; no obstante, una vez en la presidencia, la retórica de campaña no tendría correspondencia con las acciones y políticas del mandatario.

En su discurso, Calderón había hecho énfasis en la generación de empleo como medio para solucionar el problema de la migración, y siguiendo esta misma lógica, planteó la creación de un fondo trilateral, cuya finalidad sería enfocar la inversión nacional y extranjera en aquellas regiones marginadas del país, que, por su condición de subdesarrollo, son identificadas como las principales emisoras de migrantes.

En la práctica, durante el gobierno panista la diplomacia mexicana no mostró nunca un interés real por negociar dicho fondo trilateral. La inversión extranjera continuó concentrándose en las tres entidades tradicionales (Ciudad de México, Nuevo León y Estado de México) y en los estados del sur, como Michoacán, lejos de incentivarse un aumento en la inversión, la violencia del crimen organizado propició su disminución.¹⁰³

¹⁰² Durand Jorge, “La ‘desmigrización’ de la relación bilateral: Balance del sexenio de Felipe Calderón” en Velázquez Flores Rafael, A. Schiavon Jorge y Garza Elizondo Humberto (editores), *Balance y perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*, México, D.F., El Colegio de México, 2012, pp.343-364.

¹⁰³ Figueroa Olvera María Yira, *Inversión Extranjera Directa en México: Un análisis de sus resultados en el período 1980-2010*, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p.18. Consultado en: <http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xviii/docs/9.13.pdf>

Para el Dr. Jorge Durand, la actitud del presidente Calderón respecto al tema migratorio se caracterizó por ser ambigua, con una tendencia a “rasgarse las vestiduras” cuando se suscitaba una controversia, pero sin una verdadera intención de profundizar en polémicas con los Estados Unidos.

En palabras del académico:

La política migratoria de Calderon se caracterizó por la retórica y alzar la voz de vez en cuando, en el entendido que no era su interés polemizar, exigir o proponer algo a Estados Unidos, si no tranquilizar a la opinión pública nacional. ¹⁰⁴

Pese a que la llegada de Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos parecía presentar una coyuntura favorable para la negociación de un acuerdo migratorio, el gobierno de Calderón no mostraría ningún interés por dirigir esfuerzos en esta dirección. México terminaría por aceptar un papel como espectador de la toma de decisiones de Washington en materia de política migratoria, en lugar de adoptar un rol más activo en el cabildeo.

Dentro de las escasas acciones del ejecutivo mexicano destaca la apertura de nuevos consulados en Nueva Jersey, Anchorage, Little Rock y Boise. Aunque la ampliación de la red consular mexicana en los Estados Unidos ya se encontraba contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), para los más críticos de la política migratoria de Calderón, esta ampliación en realidad puede considerarse como una respuesta al incremento de deportaciones, lo cual dejaría en evidencia un carácter reactivo de la política migratoria mexicana.

Durante el sexenio no se innovó en nuevos programas de protección y asistencia para migrantes mexicanos, pero se le dio continuidad a los ya existentes por medio de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). Entre algunos destacan el “Programa Paisano”, (con el propósito de combatir posibles extorsiones, robos, y violencia a las que se ven expuestos los migrantes que ingresan o transitan por el país), el “Programa 3x1 para Migrantes” (con el objetivo de brindar apoyo a iniciativas de migrantes que busquen mejorar las condiciones de sus comunidades de origen) y el “Programa Grupo Beta” (con el propósito de auxiliar a migrantes cuyos derechos humanos han sido vulnerados en su tránsito por territorio mexicano).

1.2.3.4 Escándalos de violación a los derechos humanos del migrante en la administración Calderón (2006-2012)

A pesar de la existencia de estos programas que buscan la protección del migrante en su ingreso, tránsito y salida de territorio mexicano, durante los últimos años han continuado reportándose graves violaciones a sus derechos humanos. Calderón

¹⁰⁴ Durand, op.cit., p. 346.

tendría que hacer frente a escándalos de asesinato y secuestro de migrantes que pondrían en duda la efectividad de su política migratoria y su lucha contra el crimen organizado.

El primero de estos escándalos estalló el 23 agosto de 2010 cuando autoridades federales descubrieron 72 cadáveres en el municipio de San Fernando, Tamaulipas. Las víctimas fueron identificadas como migrantes originarios de Honduras, Guatemala, El Salvador, Ecuador y Brasil, quienes en su camino fueron interceptados por el grupo delictivo de “Los Zetas”. Al no existir ningún pago por el rescate y al negarse a engrosar las filas del narcotráfico, las víctimas fueron asesinadas por el cártel.¹⁰⁵

Meses después, el 24 de abril de 2011, medios de comunicación reportaban nuevamente una segunda masacre en el mismo municipio de San Fernando. Autoridades hicieron el descubrimiento de fosas clandestinas que contenían al menos 193 cadáveres.¹⁰⁶ Los macabros descubrimientos culminaron con la captura de cuatro implicados, miembros del grupo delictivo de “Los Zetas” y con la propuesta de una nueva Ley de Migración. Las presiones provenientes de organizaciones civiles defensoras de los derechos de los migrantes jugaron un papel clave para llevar el debate al poder legislativo.

Los migrantes, al ser un segmento de especial vulnerabilidad, constantemente son sujetos a violaciones de sus derechos humanos. Muchos de ellos, en su duro camino hacia los Estados Unidos, son víctimas de trata, extorsiones y secuestro. De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en su *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México 2011*, se señala la realización de 16 operativos por parte de la SEDENA para la liberación de migrantes, víctimas de secuestro en los estados fronterizos. En el período comprendido entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, se tuvo conocimiento de 198 casos de secuestro en los que se privó de su libertad a 9,758 migrantes¹⁰⁷

1.2.3.5 Avances legislativos en materia de migración del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.

Ante la apremiante necesidad de fortalecer mecanismos jurídicos de protección al migrante en su tránsito por México, a tan solo un mes del segundo escándalo de San Fernando, el Congreso mexicano aprobó un nuevo ordenamiento, conocido

¹⁰⁵ “Las 72 personas asesinadas en México eran inmigrantes 'sin papeles'” en *El País*, 25 de agosto de 2010. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2010/08/25/actualidad/1282687205_850215.html

¹⁰⁶ Morales Alberto, “Hallan 7 fosas en Tamaulipas; van 193 muertos” en *“El Universal”*, 7 de junio de 2011. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/771014.html>

¹⁰⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, 2011, p.12. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secmigrantes.pdf

como 'Ley de Migración', entrando en vigor a partir de su promulgación el 25 de mayo de 2011.

Se trata de un instrumento jurídico novedoso, pues, en cumplimiento a los compromisos internacionales, por primera vez se establecieron las disposiciones y principios que rigen a la política migratoria dentro del sistema legal mexicano.

En palabras de la jurista Luisa Gabriela Morales Vega:

Por primera vez, se consignan expresamente dentro del cuerpo legal, los principios que regirán la política migratoria nacional, que incluyen y desarrollan los seis principios fundamentales que sustentan la pro - puesta de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, para la creación de un marco global, coherente y mundial de acción sobre migración.¹⁰⁸

Entre las disposiciones más relevantes de la Ley de Migración del 2011, pueden destacarse las siguientes:

- Se establece que el Estado mexicano garantizará el ejercicio de derechos y libertades de los extranjeros, reconocidos en la Constitución y tratados internacionales, independientemente de la situación migratoria del individuo. Con esto se abre la posibilidad de otorgar un trato igualitario a extranjeros migrantes con respecto a los nacionales, dotándoles legalmente de acceso a los servicios educativos, atención médica, procuración e impartición de justicia y registro de actos referentes a su estado civil (nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio o defunción).
- La inmigración ilegal deja de estar penada.
- Como medida contra vejaciones a los derechos humanos del migrante se establece un límite de 15 días hábiles para que la autoridad migratoria resuelva la situación legal de los extranjeros asegurados en las estaciones migratorias.
- Se crean 9 tipos de visas y se establecen 3 figuras de estancia para los extranjeros en México: "visitante" (con permiso y sin permiso a realizar actividades remuneradas), "residente temporal" y "residente permanente".¹⁰⁹

¹⁰⁸ Morales Vega Luisa Gabriela, "Categorías migratorias en México. Análisis a la Ley de Migración", en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, vol. XII, 2012, p.937.

¹⁰⁹ Congreso de la República, 25 de mayo de 2011, "DECRETO por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo" en *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 2011, México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Imigra/LMigra_orig_25may11.pdf

- La facultad de formular y dirigir la política migratoria del país recae sobre la Secretaría de Gobernación.

Adicionalmente a la promulgación de la nueva Ley de Migración, durante el sexenio de Calderón también se realizaron diversas modificaciones a la Ley General de Población. Con la derogación del artículo 138 se tipificó el delito de tráfico de indocumentados con una pena de seis a doce años de cárcel.¹¹⁰

Con el fin de dotar a la política migratoria de mayor fundamento jurídico y en apego a los estándares contenidos en instrumentos internacionales en materia de protección humanitaria, durante el gobierno panista también fueron promulgadas la Ley de Refugiados y Protección Complementaria (2011) y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas (2012).

Si bien, los mecanismos legales descritos cumplieron con brindar una protección legal sólida a los derechos del migrante en su tránsito por México; la desinformación y desconocimiento de las leyes mexicanas aún le dejan en una condición de vulnerabilidad apremiante. La comprensión del migrante extranjero sobre las normas mexicanas es un reto aún vigente que demanda el involucramiento de las autoridades migratorias en la difusión de material informativo.

Desde una óptica crítica, debe mencionarse que, a pesar de la promulgación de esta nueva Ley de Migración, las acciones legislativas en el gobierno de Calderón no cumplieron con atender la emigración, ni tampoco resultaron innovadoras con respecto a mecanismos para facilitar la reinserción del mexicano migrante al momento de su retorno, razón por la cual esta ha sido calificada como una “ley “de extranjería”, que más que responder a las necesidades del mexicano obligado a dejar su país, responde exclusivamente a las necesidades de extranjeros en su paso por México. Es desde este punto de vista que la Ley Migratoria sería considerada como una acción que respondió a una polémica inmediata, pero no cumplió con atender los problemas de fondo.

En palabras del Dr. Jorge D. Durand:

El ajuste a esta nueva situación se dio a nivel legislativo para el caso de la inmigración y el tránsito, pero se dejó de lado la emigración y el retorno. En ese sentido el sexenio se caracteriza por un gradualismo legislativo, en el que resulta muy difícil, no imposible, asumir reformas integrales. Se esperaba una reforma a la vetusta Ley General de Población y se terminó con una ley de extranjería, titulada Ley de Migración.¹¹¹

¹¹⁰ Congreso de la República, Ley General de Población, 7 de enero de 1974, en *Diario Oficial de la Federación*, Última reforma 12 de julio de 2018, México.

¹¹¹ Durand, op.cit., 361.

1.2.3.6 El involucramiento de México en debate migratorio estadounidense

Para afrontar los retos que plantea la emigración de origen mexicano, académicos han señalado la importancia de asumir un rol mucho más activo en el debate migratorio estadounidense. Sin embargo, el consenso al respecto no es unánime, pues otras voces de la academia, en sentido contrario, señalan a la reforma migratoria como un asunto que única y exclusivamente concierne a la toma de decisiones del pueblo estadounidense.

Por un lado, desde la óptica de las académicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Daniela González Iza y Paola Iza Martínez, se defiende una postura en la que México debe abandonar el papel de espectador, y en su lugar, adoptar una actitud de corresponsabilidad y de mayor involucramiento en los procesos de negociación de la reforma migratoria en los Estados Unidos:

Aplaudir o exigir la mera adopción de una reforma migratoria en Estados Unidos, asumiendo que ésta tendrá los elementos que México busca – si es que éstos han sido identificados-no será fructífero. [...] No es posible mantenerse como espectadores sobre lo que pasa en las negociaciones dentro del Congreso para sacar adelante una reforma migratoria integral¹¹²

Por otro lado, los académicos Rafael Velázquez, Jorge A. Schiavon y Humberto Garza afirman que la participación de México en la promoción de un acuerdo migratorio, desde que se planteó inicialmente durante la administración de Fox, siempre ha sido una opción poco realista y que no está sujeta a negociación, pues se trata de un asunto de exclusiva competencia interna del poder legislativo en los Estados Unidos.

Durante la administración de Vicente Fox, la firma de un tratado migratorio se convirtió en uno de sus principales objetivos; sin embargo, ésta nunca fue una opción realista, ya que la política migratoria es una facultad del poder legislativo en Estados Unidos y no materia de negociación entre países¹¹³

El hablar de un mayor involucramiento de México en los procesos internos de negociación política de los Estados Unidos; sin lugar a dudas podría resultar controversial, tomando en consideración el principio de política exterior de la no

¹¹² Iza González Daniela y Martínez Iza Paola, “La Migración México-Estados Unidos en la encrucijada” en: González Guadalupe y Pellicer Olga (coordinadoras), *La Política Exterior de México, Metas y Obstáculos*, México, D.F, Ed. ITAM Siglo XXI, 1ra edición, 2013, p.164

¹¹³ Velázquez Rafael, Schiavon A. Jorge, Garza Elizondo Humberto, “Conclusiones”, en: Velázquez Rafael, *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, D.F, Ed. El Colegio de México, 2014, p. 545.

intervención en los asuntos internos de otros Estados, o bien, este podría ser tomado como un ejemplo más de la falta de pragmatismo en algunos de los ejes rectores tradicionales de la diplomacia mexicana.

Independientemente del debate que este involucramiento pueda presentar frente a los principios tradicionales de política exterior, si la diplomacia mexicana realmente se interesase por adoptar un rol mucho más activo, entonces es menester promover labores de cabildeo, precisamente al interior del Congreso estadounidense, pues como señalan los académicos, la política migratoria es una facultad del poder legislativo.

Como es evidente, el diseño de una reforma migratoria en los Estados Unidos naturalmente responderá a los intereses propios de los actores políticos involucrados, el peso de la sociedad estadounidense y de las organizaciones civiles será decisivo en la conformación de dicha ley. Es, por tanto, que la estrategia de cabildeo mexicana debe consistir en la observación meticulosa y respetuosa de las tendencias en el legislativo y ejecutivo norteamericano, anticipar el posible impacto de sus políticas e identificar áreas de oportunidad para que el lobby mexicano pueda apoyarse e influir en los actores que participan en el debate migratorio, tales como la comunidad latina y congresistas partidarios a su causa.

A todo esto, no se debe olvidar la presencia de un elemento indispensable para la negociación satisfactoria de cualquier acuerdo en materia migratoria con los Estados Unidos. Si la diplomacia mexicana buscase involucrarse en el debate migratorio estadounidense, la implementación de mecanismos internos que garanticen la disminución de los flujos migratorios provenientes de México será una condición necesaria, pues este es el asunto de mayor interés de los Estados Unidos. La aplicación de programas que tengan como finalidad atender los factores que propician la emigración de origen mexicano es una manera de abordar la problemática, y podría representar una herramienta de negociación efectiva con Washington.

La estrategia de cabildeo será exitosa en la medida que vaya acompañada de un reconocimiento de las obligaciones que conciernen a México en cuanto a evitar un aumento de flujos irregulares y de los delitos asociados a ellos, así como fomentar canales legales, ordenados y seguros.¹¹⁴

Adicionalmente a esto, es previsible que el endurecimiento de la política migratoria mexicana contra la entrada de más inmigrantes provenientes de Centroamérica sea también una demanda de Washington, presentándose como una condicionante en las negociaciones bilaterales.

Es un hecho que los principales retos internos para la política migratoria mexicana han sido en muy buena medida delineados por el vecino del norte. El control y

¹¹⁴ Iza González Daniela y Martínez Iza Paola, op.cit, p.165

disminución de los flujos migratorios; con toda seguridad, responden en mayor medida al interés nacional estadounidense que al interés nacional mexicano, pues a fin de cuentas la migración de mexicanos ha sido un medio para liberar una carga económica que el Estado mexicano hasta el momento ha sido incapaz de sobrellevar. A este hecho, se debe añadir que las remesas representan la tercera mayor fuente de ingresos para el país.

Es en razón a esto, por lo cual en este trabajo de investigación se le otorga mayor crédito a la postura que defiende un mayor involucramiento en los procesos de negociación de la reforma migratoria, pues es interés fundamental del Estado mexicano garantizar una sólida fuente de ingresos, como lo son las remesas. Para lograr esto, la defensa de un trato laboral digno de connacionales en el extranjero, su inclusión en la sociedad bajo una identidad binacional y la protección consular son requisito indispensable.

1.2.3.7 El valor del fenómeno migratorio en la economía mexicana

El tratamiento que México le da al fenómeno migratorio en si plantea un dilema, pues mientras las presiones estadounidenses le conducen a buscar la reducción de migrantes, por otro lado, la presencia de connacionales como fuerza laboral en los Estados Unidos resulta ser económicamente redituable; como se ha comentado, las remesas son la tercera principal fuente de divisas al país, por encima de los ingresos de actividad turística e inversión extranjera. Un retorno masivo de mexicanos deportados o la reducción sustancial de flujos migratorios supondría una fuerte disminución de estos ingresos, que tanto coadyuvan como fuente de financiamiento al desarrollo local y regional.

Es en este punto en el que se suscita la controversia y el debate. Los defensores de los movimientos migratorios y de la comunidad latina en los Estados Unidos, sostienen que la migración coloca a ambos países en una situación de ganar-ganar. Mientras México libera carga económica y obtiene ingresos por remesas, los Estados Unidos satisfacen su enorme demanda de mano de obra poco calificada. Por otro lado, los sectores más conservadores hablan de repercusiones negativas en la economía estadounidense, afirmando que la entrada de migrantes tiene un efecto depresivo en el monto salarial.

Para el economista y académico mexicano, Carlos Heredia Zubieta, la creciente presencia de migrantes en el país vecino del norte no tiende a sustituir la fuerza de trabajo estadounidense, si no a complementar e incrementar su productividad.

Hay disponible un creciente número de evidencia que sugiere que las habilidades y los talentos, por un lado, de los migrantes, y por otro, de los trabajadores de Estados Unidos no son sustitutos entre sí, sino complementarios. Los inmigrantes, incluyendo los no calificados, operan en el sentido de incrementar la productividad incluso de los trabajadores

no calificados que nacieron en Estados Unidos. En vez de desplazar o reemplazar a trabajadores nativos de Estados Unidos, o de servir como factor de presión hacia la baja de sus salarios, el incremento en el número de trabajadores inmigrantes lleva a los trabajadores nativos a especializarse en tareas que requieren un mayor y mejor manejo de sus conocimientos y habilidades en el idioma inglés, lo cual se traduce en un incremento de sus ingresos. Asimismo, el crecimiento natural de la fuerza de trabajo estadounidense es insuficiente para mantener su competitividad y necesita de la fuerza de trabajo de los migrantes. ¹¹⁵

Tomando por cierta la premisa de que México también obtiene considerables beneficios económicos del fenómeno migratorio y considerando que es deber del Estado mexicano defender los derechos e intereses de todos los connacionales (incluyendo a aquellos que se encuentran en el exterior), entonces, la negociación de nuevos programas de trabajadores temporales y el apoyo y promoción a la promulgación de una reforma migratoria en los Estados Unidos, en la medida de lo posible, deben definirse como el interés esencial de la política migratoria mexicana.

Durante el sexenio de Calderón los ingresos por remesas familiares alcanzaron su máximo histórico en 2007 con cifras récord por 26,059 millones de dólares; sin embargo, a partir de este año se mostró una tendencia a la baja. Al cierre del sexenio, en 2011, se registraron remesas por un valor de 22,803 millones de dólares. ¹¹⁶

1.2.3.8 Resultados de la política migratoria de Calderón ¿Éxito o fracaso?

Para la política migratoria de Felipe Calderón, la promulgación de una nueva Ley de Migración y la ampliación de la red consular mexicana en los Estados Unidos pueden calificarse como medidas bien encaminadas, pero incompletas, pues al final no se cumplió con la implementación de medidas orientadas al mejoramiento de las condiciones económicas de miles de mexicanos que se ven orillados a dejar el país.

Tal como señala el académico mexicano, Alfonso Rosales, el creciente flujo migratorio mexicano, que ha perdurado ya por varias décadas, es resultado inherente de los desaciertos del modelo económico mexicano:

¹¹⁵ Heredia Zubieta Carlos, “Mercados laborales precarizados: El trabajo migrante mexicano y centroamericano en la economía estadounidense” en Maira Luis y Vega Gustavo (editores), *El Segundo mandato de Obama: Una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2013, p. 293

¹¹⁶ A. Cervantes González Jesús y Sánchez Ricardo Cindy, *Evolución Reciente del Ingreso de México por Remesas y del Empleo de los Mexicanos Inmigrantes en Estados Unidos*, Centro de Estudios Monetarios Internacionales, Foro Remesas América Latina y el Caribe, 2016, p. 3. Disponible en: <https://www.cemla.org/foroderemesas/docs/2016-02-ingreso-remesas-mexico.pdf>

Esta situación, que no se ha modificado en varias décadas, es lo que ha ocasionado que la migración mexicana, antiguamente compuesta de mano de obra adulta, masculina y campesina en sus inicios, se fuera modificando paulatina, pero sistemáticamente, hasta incluir jóvenes, adultos y niños de ambos sexos, incluyendo tanto mano de obra no calificada como calificada. Los flujos migratorios hacia los Estados Unidos han sido desde siempre, una válvula de escape ante el fracaso de las políticas internas y los diversos modelos económicos implantados en México.¹¹⁷

Es trabajo de las futuras administraciones adoptar una visión integral de la problemática. La implementación de una política económica capaz de impulsar actividades como el turismo, el desarrollo industrial y de la maquila, (sobre todo en aquellas regiones caracterizadas por su condición de subdesarrollo), debería coadyuvar en buena medida a reducir los flujos migratorios, al tiempo que la derrama económica de estas actividades termine por desplazar el peso de los ingresos por remesas en la economía nacional.

Para lograrlo, debe de prevalecer un enfoque de corresponsabilidad tanto en México como en los Estados Unidos. Más que abordarse como un asunto interno, la cuestión migratoria requiere de la formulación y ejecución de planes bilaterales.

Ante un escenario crítico en que la violencia desmesurada de la guerra contra el narcotráfico y el involucramiento del crimen organizado en la trata de personas afectó de manera importante a la población migrante en su tránsito por México, las medidas de la Ley de Migración cumplieron con flexibilizar el sistema de visas a centroamericanos y con el establecimiento de mecanismos jurídicos que posibilitara su protección; sin embargo, las críticas señalan una ausencia de elementos novedosos que atendieran la emigración de mexicanos al norte. En este sentido, quizás el más grande logro de la administración Calderón en materia migratoria fue la descriminalización de la migración irregular.

Al finalizar el sexenio de Calderón estaba claro que las acciones distaban mucho de lo que se había prometido durante la campaña electoral. Considerando que el mandatario había señalado la generación de empleo como el eje principal de su estrategia para reducir el flujo de mexicanos al norte, puede afirmarse que los resultados de su política migratoria fueron totalmente insatisfactorios.

El autonombrado “presidente del empleo”, irónicamente cerraría su sexenio con cifras elevadas de desempleo y ocupación informal. De acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuando Calderón asumió la

¹¹⁷ Rosales Herrera Alfonso Eduardo, “Los gobiernos de la alternancia política en México frente al tema de la migración indocumentada en Estados Unidos” en: Lopez Montero Elena María, *La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México*, México, DF, Primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2009, p. 141.

presidencia en 2006, 44.4 millones de mexicanos formaban parte de la población económicamente activa, mientras 1,600,891 se encontraban en situación de desempleo. Al cierre de su administración, 50.9 millones de mexicanos se encontraban dentro de la población económicamente activa; sin embargo, la tasa de desempleo también mostró un crecimiento importante con 2,468,162 mexicanos. Es decir, un total de 867,271 empleos menos que cuando inició su administración.

118

En síntesis, la política migratoria de Calderón, en lugar de ir más allá y mejorar las condiciones laborales de los mexicanos susceptibles a la migración, tal como se había prometido en su campaña, se orientó esencialmente en el fortalecimiento de mecanismos jurídicos de protección a migrantes en su tránsito por México, abandonando por completo la intención de ejercer influencia alguna en el debate migratorio al interior de los Estados Unidos.

Aceptando que las condiciones económicas y laborales del mexicano son la raíz del creciente flujo de migrantes mexicanos, revertir esta tendencia requeriría de la formulación una política económica de desarrollo efectiva, que sea capaz de satisfacer en buena medida las necesidades de todos los connacionales.

Si se quiere tener un enfoque completo y acertado de la política migratoria se debe abarcar el fenómeno en todas sus dimensiones, en vez de centrarse únicamente en el tránsito irregular. La defensa de los derechos e intereses de mexicanos en el exterior, la regulación y control de los flujos migratorios, la creación de un entorno laboral digno, además del perfeccionamiento de mecanismos de reintegración social para mexicanos deportados, son las tareas a las que se debe avocar el Estado mexicano en provecho del interés nacional.

1.2.4 La política comercial de Felipe Calderón Hinojosa y Barack Hussein Obama: La relación comercial México-Estados Unidos en tiempos del TLCAN (2006-2012).

El siguiente apartado del trabajo de investigación tiene por propósito identificar y sintetizar brevemente las principales tendencias de la política comercial de Felipe Calderón y de su homólogo estadounidense, Barack Obama, además de incluir estadísticas sobre la balanza comercial de México y Estados Unidos correspondientes al periodo estudiado, con la finalidad de examinar los logros y los desaciertos del comercio bilateral en tiempos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Finalmente, se realizará un recuento de las numerosas controversias comerciales que surgieron entre ambos países durante el sexenio.

¹¹⁸ “Calderón deja más de 867 mil desempleados; prometió un millón de plazas al año”, en *Proceso*, México, 27 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/323636/calderon-deja-mas-de-867-mil-desempleados-prometio-un-millon-de-plazas-al-ano>

1.2.4.1 La política comercial de Felipe Calderón Hinojosa

Para comprender bajo cuales términos fue delineada la política comercial del presidente Calderón, nuevamente resulta necesario revisar lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012). En el *Eje 2. “Economía competitiva y generadora de empleos”* se habla de la necesidad de impulsar un crecimiento sostenido y generación de empleos con el fin de mejorar la calidad de vida del mexicano. El incremento de la inversión, la productividad y los índices de competitividad son señaladas como las herramientas para alcanzar dicho objetivo.

En el *Objetivo 5. “Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleo / Estrategia 5.6 “Aprovechar el entorno internacional para potenciar el desarrollo de la economía mexicana”*, el Plan Nacional de Desarrollo hace una mención clara de la visión económica de la administración Calderón, apostando por la continuidad de la política de apertura iniciada por sus antecesores priistas desde la década de los 80's del siglo pasado.

Para elevar el potencial de crecimiento de la economía mexicana y su productividad, es esencial continuar con el proceso de apertura, como ha sido demostrado por las ventajas, que han derivado otros países de su inserción ordenada en la globalización. El comercio internacional permite un mayor acceso para los productos mexicanos en otros mercados, y favorece la entrada de bienes de capital e insumos en términos más económicos. La inversión extranjera directa lleva a la generación de empleos y permite una transferencia de tecnología de punta.¹¹⁹

De esta manera, por lo menos en teoría, la progresiva integración en el libre comercio respondería al interés de México por ampliar el alcance de sus exportaciones, abriéndose paso a nuevos mercados potenciales, al tiempo que se perciben beneficios por la inversión extranjera.

En la estrategia 5.6 del Plan Nacional de Desarrollo también se hace mención sobre la necesidad de revisar y corregir las inconsistencias arancelarias, que hasta el momento habían desincentivado la inversión extranjera, pues el arancel aplicado a la importación a ciertos insumos, en algunos casos, era más alto que el aplicado a la importación del producto final.

Por su parte, las inconsistencias arancelarias limitan la inversión en diversos sectores al propiciar, entre otros problemas, que los insumos para producir ciertas mercancías se importen con un arancel más alto que el que se aplica al producto final.¹²⁰

¹¹⁹ Poder Ejecutivo Federal, 'Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012' en *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, p. 110. Disponible en: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

¹²⁰ Ibidem.

Además de corregir las incongruencias aduaneras, entre otras de las estrategias planteadas figuraban también:

- La actualización y profundización de red de tratados de libre comercio suscritos por México y una mayor difusión de las oportunidades de comercio e inversión en el extranjero.
- Una participación más activa de México en el proceso de negociación de la Ronda de Doha para el Desarrollo, en los trabajos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).
- Negociación de acuerdos de promoción a la inversión.
- Promoción de reformas económicas orientadas a la atracción de capital extranjero, así como de exportaciones mexicanas.

En la práctica, aunque se puede apreciar un esfuerzo por llevar a cabo todas estas estrategias, la coyuntura, tanto interna como externa, no resultó favorable, si no por el contrario, presentó numerosos obstáculos para su materialización. La continuidad al modelo de apertura económica al que Calderón buscaba respaldar se vería súbitamente obstaculizado por un sector empresarial (sobre todo del agrícola) que cada vez cuestionaba más su viabilidad.

La oposición del sector privado mexicano, principalmente representado por el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), había cuestionado abiertamente la conveniencia de continuar ampliando la red de tratados de libre comercio suscritos por México, y, de hecho, hicieron uso de su capacidad de influencia para frenarlo.

Este desacuerdo entre los principales actores participantes de la agenda comercial de México llevó a una situación de bloqueo. La falta de consenso en los objetivos y estrategias trajo como consecuencia la ejecución de acciones erráticas y descoordinadas.

Tal como se comentó anteriormente en este trabajo de investigación, resulta inevitable el cuestionarse: ¿Por qué las cúpulas del sector privado mexicano representarían la más fuerte oposición a la firma de nuevos tratados de libre comercio? Para responder esto, la postura del Consejo Nacional Agropecuario (CNA) quizás sea la más clara, los empresarios de este sector percibían la entrada de mercancía sudamericana al país como una amenaza, pues esto representaría una mayor competencia dentro de lo que ya consideran un mercado interno seguro. En términos generales, entre los argumentos usados por la élite empresarial destacan:

1) México tiene que elevar su competitividad antes de retomar su agenda de negociaciones; 2) los TLC no benefician a la industria nacional ni al campo mexicano; 3) existe una concentración excesiva de las exportaciones mexicanas en los Estados Unidos por lo que tiene poco sentido buscar más TLC, 4) los TLC en vigor no se han aprovechado, por lo que no tiene sentido buscar nuevos, y 5) México tiene que desarrollar su oferta exportable antes de considerar negociar nuevos TLC'S.¹²¹

Aun así, sin tomar en cuenta la postura del sector empresarial, el presidente Calderón de manera unilateral emprendió acciones encaminadas para dar continuidad a este modelo de apertura comercial, aunque por supuesto, con un margen de maniobra política mucho más reducido. Tal como lo planteó en el Plan Nacional de Desarrollo, Calderón, a partir del año 2009, aplicó la eliminación progresiva de aranceles relacionados con productos industriales usados para insumos y fabricación de bienes.

La simplificación del esquema arancelario se realizará de manera gradual, iniciando el 1 de enero de 2009 con las primeras reducciones o eliminaciones arancelarias, hasta llegar a 2013, año en que los aranceles alcanzarán su nivel más bajo. Este periodo otorgará a los sectores de la industria nacional que así lo requieren, el tiempo necesario para incrementar su productividad, así como aumentar el valor agregado de sus productos y migrar hacia sectores donde cuenten con mayores ventajas comparativas [...] esta reducción de aranceles pretende eliminar la posición de desventaja que México tiene frente a terceros países, cuyas industrias tienen acceso a insumos a precios más competitivos, lo que permite abaratar los costos de producción y hacer el producto final más atractivo en los mercados internacionales.¹²²

La decisión de la administración Calderón por efectuar estas reducciones arancelarias se justificó esencialmente como una medida necesaria en favor del impulso a la competitividad de la economía mexicana; sin embargo, diversos actores en el sector privado también cuestionaron fuertemente estas medidas, especialmente cuando las principales economías mundiales atravesaban por profundos procesos de recesión. Con una considerable capacidad de influencia en términos fácticos, los detractores de la apertura comercial promovida por el Ejecutivo encontraron cause a sus demandas en el Legislativo y en los gobiernos estatales. Fue en el Senado de la República, donde la politización de la agenda comercial tendría lugar, con el apoyo de legisladores, el sector productivo realizó esfuerzos en sentido contrario, buscando revertir las decisiones de política

¹²¹ De la Mora Sánchez Luz María, *Apertura con reciprocidad: Cómo representar a México en la economía global* (1a. ed.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2012, P. 17

¹²² Nueva oficina de ProMéxico para el BENELUX, "México adopta un Programa de Simplificación del Comercio Exterior" *Revista Lazos Comerciales*, Año 7, no. 1 (enero 2009), p. 1.

comercial del presidente Calderón, tanto en lo que se refiere a la desgravación unilateral como en la negociación de nuevos acuerdos.

En el marco de la simplificación del esquema arancelario, a unos cuantos días de concluir el sexenio, el 23 de noviembre de 2012, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo decreto por el que se programó una nueva reducción aplicada a 480 fracciones arancelarias, la mayoría relacionadas con el sector agropecuario y pesquero.¹²³

*El Ejecutivo enfrentó un elevado nivel de confrontación con el sector productivo, que obtuvo el apoyo de legisladores, clave para tratar de revertir las decisiones en política comercial, lo que restó capacidad de negociación al país en su vinculación con mercados emergentes.*¹²⁴

La profunda división entre la visión económica del Ejecutivo y las demandas del sector privado, evidentemente dan muestra de una clara ausencia de estrategia coordinada, pues cada uno de los actores clave de la política comercial operó en direcciones distintas y sin una visión de conjunto bien consensada.

Como resultado de este forcejeo, las negociaciones de tratados de libre comercio con Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y Brasil no prosperaron y las intenciones de Calderón por profundizar y ampliar la red de tratados de libre comercio de México se vieron frustradas. Durante todo su sexenio los avances en este rubro fueron escasos, el Acuerdo de Integración Comercial con Perú sería el único que el presidente mexicano lograría negociar satisfactoriamente, el cual, a pesar de la oposición del Consejo Nacional Agropecuario, sería ratificado por el senado en diciembre de 2011.

En términos generales, se puede afirmar que, al contrario de las expectativas del Plan Nacional de Desarrollo, la política comercial de Calderón no logró que las exportaciones mexicanas fortalecieran su acceso a nuevos mercados potenciales, pues, ante la negativa del sector empresarial mexicano, la ampliación de la red de tratados de libre comercio experimentó una parálisis y, por tanto, estas siguieron concentrándose principalmente en los Estados Unidos.

¹²³ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, “Decreto por el que se modifican la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el diverso por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial y de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza” en *Diario Oficial de la Federación.*, 23/11/2012, Ciudad de México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279005&fecha=23/11/2012

¹²⁴ De la Mora Luz María, “La política comercial de México durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012): Avances y desafíos” en: Velázquez Rafael, *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, D.F, Ed. El Colegio de México, 2014, p. 408.

La decidida desgravación unilateral, como una forma de apuntalar la competitividad, a final de cuentas no logró mejorar el acceso preferencial para las exportaciones mexicanas, pues a pesar de haber efectuado la aplicación del arancel promedio más bajo en la historia de México, el crecimiento de las exportaciones mexicanas se mantuvo en bajas tasas de crecimiento. Junto al ya muy adverso escenario interno, la coyuntura externa tampoco favoreció de ninguna forma la visión económica de la administración panista, pues la crisis económica mundial desatada con la caída de Wall Street en 2008 y la crisis de la eurozona llevaron a un resurgimiento de políticas proteccionistas en el escenario internacional.

1.2.4.2 La política comercial de Barack Obama

Por otro lado, en los Estados Unidos, el presidente Barack Obama debía hacer frente a un panorama poco propicio para las negociaciones comerciales: la crisis económica del 2008 y la consecuente caída de las importaciones y exportaciones.

Desde la perspectiva del Dr. Gustavo Vega Cánovas, tres son los factores que pueden explicar el distanciamiento de Washington de las negociaciones de acuerdos de libre comercio:

*En primer lugar, el cambio drástico en la percepción de la opinión pública sobre el valor positivo de los acuerdos del libre comercio. En segundo lugar, la confrontación ideológica que ha dividido a los partidos en cuanto al contenido y estructura de los ALC y, finalmente, la crisis financiera de 2007 y 2008, que afectó en forma aguda la economía de ese país.*¹²⁵

El impacto negativo de la crisis en los flujos comerciales fue sin duda uno de los factores más importantes que llevaron a los Estados Unidos a restar importancia a la política comercial. El pleno desinterés de Washington en la promoción de acuerdos comerciales se hace evidente con el fracaso de las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial de Comercio conocidas como la “Ronda Doha” y la tardía ratificación de acuerdos de libre comercio suscritos desde la administración pasada.

El fracaso de la “Ronda Doha” puede explicarse fundamentalmente con la resistencia de socios claves, como los Estados Unidos, por concluir una efectiva liberalización de su sector agrícola y la total eliminación de subvenciones destinados a este. En un inicio, los Estados Unidos se habían planteado como objetivo obtener concesiones de los mercados emergentes para la liberalización de su sector industrial y de su sector servicios, haciendo uso de la apertura del sector agrícola como moneda de cambio; sin embargo, al final la resistencia de los productores

¹²⁵ Cánovas Vega Gustavo, “La política de comercio internacional en el segundo periodo del presidente Obama: El retorno del libre comercio” en: Maira Luis y Vega Gustavo (editores), *El Segundo mandato de Obama: Una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2013, p. 253.

agrícolas estadounidenses, poco dispuestos a dejar de percibir subsidios y a abandonar las barreras impuestas a las importaciones de la misma rama, terminaron por tumbar las negociaciones. Aunado a ello, la resistencia de las potencias emergentes como China y Brasil para la liberalización de sectores de interés para los Estados Unidos hicieron que las negociaciones perdieran sentido para ambas partes. El 29 de julio de 2008, el ex director general de la Organización Mundial del Comercio, Pascal Lamy, terminó por confirmar que las negociaciones habían quedado trucas.¹²⁶

Durante el primer mandato de Obama, la negociación de nuevos acuerdos comerciales en el exterior no ocupó un lugar prioritario en la agenda. Se trató de un elemento novedoso dentro de la agenda de política comercial de los Estados Unidos, pues este país se había caracterizado desde las últimas décadas por ser el más activo promotor de la liberalización comercial a nivel internacional. Esto llevó a algunos analistas a cuestionarse si las nuevas tendencias del presidente Obama llevarían a los Estados Unidos a un nuevo episodio de proteccionismo; sin embargo, las dudas sobre este hipotético proteccionismo fueron rápidamente dilucidadas cuando el presidente Obama, en su gira por Asia, anunció en noviembre de 2009 el interés de los Estados Unidos por adherirse al Tratado de Asociación Transpacífico (TTP). Aunque en aquel momento inmediato, las acciones del Ejecutivo estadounidense no estuvieran encaminadas a fomentar el libre comercio, este ya había dejado entrever sus intenciones por participar en un futuro cercano en las negociaciones del mecanismo de libre comercio más grande de los últimos años.

En efecto, al inicio del segundo mandato del presidente Obama fue muy notorio el nuevo papel prioritario que ocuparía la política comercial y la promoción de acuerdos de libre comercio. Se trató de un giro de 180° respecto a la actitud de reserva que se había adoptado en el cuatrienio pasado. En esta ocasión el presidente estadounidense centraría su atención en asuntos comerciales, particularmente en la región de Asia-Pacífico. Durante el segundo mandato de Obama, los Estados Unidos trasladaron el eje de atención de su política exterior a la región Asia-Pacífico. La puesta en marcha del TTP se convirtió en el proyecto de política exterior y comercial más importante para el mandatario.

Unos meses antes del término del período presidencial en México, el 18 de junio de 2012, en el marco de la reunión del G-20 efectuada en Los Cabos, Baja California, Felipe Calderón se reunió por última vez con su homólogo estadounidense Barack Obama, ese mismo día México anunció su incorporación en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP). Al momento en que México se adhirió al TTP, 9 países formaban parte de las negociaciones, los cuales en conjunto representaban un mercado neto de aproximadamente 550 millones de personas, es

¹²⁶ “La liberalización del comercio mundial. Anunciaron el fracaso de la Ronda de Doha” en *Diario La Nación*, Argentina, 29 de julio de 2008. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1034531-anunciaron-el-fracaso-de-la-ronda-de-doha>

decir, aproximadamente el 7% de la población mundial y una participación del 26% en el PIB mundial. (Tal como se muestra en la Gráfica 1).¹²⁷

Gráfica 1: Participación de los países del TTP en el PIB Mundial 2011.



Fuente: Secretaría de Economía con datos del Fondo Monetario Internacional.

Considerando el profundo nivel de integración económica que México afianzó con Estados Unidos desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y tomando en cuenta el nuevo liderazgo de la superpotencia norteamericana en las negociaciones del TTP, la entrada a un acuerdo de dicho alcance global parecía ser la opción más atinada.

1.2.4.3 Comercio bilateral México-Estados Unidos (2006-2012)

Como se ha comentado, durante este período, tanto el gobierno de Calderón, como el gobierno de Barack Obama tuvieron que hacer frente a la peor recesión económica desde la Gran Depresión de 1929. Por su puesto este episodio de desaceleración económica no dejaría indiferente las estadísticas de comercio exterior. De acuerdo con la Dra. Luz María de la Mora, la tasa de crecimiento promedio anual de exportaciones de México para el periodo fue de 6.9%, el nivel más bajo desde los años setenta.¹²⁸

En lo referente la evolución del comercio bilateral durante el período estudiado, a pesar del efecto depresivo de la crisis económica del 2008, el efecto del TLCAN continuó mostrando una tendencia al alza, sufriendo un tropiezo en el año 2009, pero recuperando su ritmo para el año 2010. Desde su entrada en vigor, las cifras de exportaciones e importaciones han alcanzado cifras sin precedentes. En 1994, de acuerdo con información de la Secretaría de Economía, las exportaciones registraron un total de 42,911,543 USD, mientras en 2012, la cifra ascendía a

¹²⁷ Secretaría de Economía, *Acuerdo de Asociación Transpacífico (TTP): Ficha Informativa*, 18 de junio de 2008. Consultado en: http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/TPP_ficha_informativa_junio_12.pdf

¹²⁸ De la Mora Luz María, op.cit, p. 400.

287,842,151 USD.¹²⁹ Tal como se puede apreciar en la Tabla 4, las exportaciones mexicanas se multiplicaron por 7 y la tendencia muestra que seguirá en ascenso.

Tabla 4: Balanza comercial de México con Estados Unidos 1993-2012

Balanza comercial de México con Estados Unidos				
Valores en miles de dólares				
Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
1993	42,911,543	45,294,656	88,206,199	-2,383,113
1994	51,618,594	54,834,155	106,452,749	-3,215,561
1995	66,273,641	53,902,492	120,176,133	12,371,149
1996	80,570,022	67,536,101	148,106,123	13,033,921
1997	94,376,864	82,002,208	176,379,072	12,374,656
1998	103,001,767	93,258,366	196,260,133	9,743,401
1999	120,262,033	105,267,312	225,529,345	14,994,721
2000	147,399,940	127,534,433	274,934,373	19,865,507
2001	140,564,406	113,766,783	254,331,189	26,797,623
2002	141,897,649	106,556,722	248,454,371	35,340,927
2003	144,293,352	105,360,681	249,654,033	38,932,671
2004	164,521,981	110,826,707	275,348,688	53,695,274
2005	183,562,833	118,547,326	302,110,159	65,015,507
2006	211,799,370	130,311,025	342,110,395	81,488,345
2007	223,133,251	139,472,828	362,606,079	83,660,423
2008	233,522,728	151,334,587	384,857,315	82,188,141
2009	185,101,145	112,433,820	297,534,965	72,667,325
2010	238,684,422	145,007,347	383,691,769	93,677,075
2011	274,426,516	174,356,027	448,782,543	100,070,489
2012	287,842,151	185,109,805	472,951,956	102,732,346

Fuente: SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México (1993 - 2017). SNIEG. Información de Interés Nacional.

A pesar de este aparente escenario favorecedor para el incremento de los flujos comerciales, desde la perspectiva de algunos académicos, como el economista Carlos Heredia Zubieta, se advierte que el efecto dinamizador del TLCAN estaría cerca de concluir su ciclo, próximo a perder su función como hoja de ruta para la integración regional.

Sin embargo, a partir del 2001 el impulso del TLCAN disminuyó. La participación de América del Norte en el comercio mundial pasó de 30% en 1994 a 36% en 2001 y cayó a 29% en 2001. El TLCAN cumplió su propósito de incrementar los flujos comerciales y de inversión, y ha concluido su ciclo; en lo que toca a México, el pacto comercial ha dejado de servir como hoja de ruta para la integración regional.¹³⁰

¹²⁹ Secretaría de Economía, *Sistema de Consulta de Información Estadística*, consultado el 18 de febrero de 2018, disponible en línea: http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/

¹³⁰Zubieta Heredia Carlos, "Más allá del TLCAN" en González Guadalupe y Pellicer Olga (Coordinadoras), *La política exterior de México: Metas y obstáculos*, México D.F, Ed. Siglo XXI, 2013, p.87.

Esta situación en buena medida se podría explicar por la creciente participación de las potencias emergentes asiáticas en el comercio mundial, junto a la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio, teniendo su auge en el año 2001. Aunque América del Norte ha perdido terreno en el porcentaje de participación comercio mundial, lo cierto es que las exportaciones mexicanas, aunque de manera irregular, han mantenido una tendencia creciente, no solo en su comercio con los Estados Unidos, sino incluso en términos globales.

Dentro del contexto de la crisis económica de 2008, para la economía mexicana, la reducción del ritmo de consumo de su principal socio comercial se esperaba que fuera uno de los principales retos, pues la dependencia de los productores mexicanos al mercado norteamericano (que en ese momento experimentaba una merma de su poder adquisitivo) naturalmente provocaría una reducción del volumen de exportaciones. Es interesante notar que empero al escenario adverso, el comercio bilateral continuó registrando cifras favorables. De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, del 2008 al 2009, las exportaciones mexicanas atravesaron su más fuerte caída, reportando una reducción por \$61,639,045 USD, sin embargo, al cierre del sexenio en 2012, el valor global por exportaciones, aún con crisis, había experimentado un notorio aumento. De los \$249,925,134 USD por valor de exportaciones registrado en 2006, la cifra aumentó considerablemente a \$370,769,884 USD en 2012.¹³¹

Resulta sorprendente observar el enorme porcentaje que acapara la región de América del Norte en las exportaciones totales de México. Tal como se puede apreciar en la Tabla 5, en 2006, América del Norte acaparaba 216,975 millones de dólares de los ingresos obtenidos por exportaciones, (es decir, cerca del 87% del total de ingresos obtenidos en aquel año). Al cierre del sexenio, en 2012, la cifra ascendía los 370,769 millones de dólares, (cerca del de 80.5% del total de ingresos obtenidos por exportaciones globales de México en aquel año).¹³²

Tabla 5. Exportaciones Totales de México, Valor en millones de dólares.

Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL	249,925.1	271,875.3	291,342.6	229,703.5	298,473.1	349,433.4	370,769.9
NORTEAMÉRICA	216,975.6	229,624.2	240,625.1	193,345.4	249,370.1	285,121.1	298,779.7
Estados Unidos	211,799.4	223,133.3	233,522.7	185,101.1	238,684.4	274,426.5	287,842.2
Canadá	5,176.2	6,491.0	7,102.3	8,244.2	10,685.6	10,694.6	10,937.6

Fuente: SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México (1993 - 2016). SNIEG. Información de Interés Nacional.

¹³¹ Secretaría de Economía, *Sistema de Consulta de Información Estadística*, consultado el 18 de febrero de 2018, disponible en línea: http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/

¹³² Secretaría de Economía, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, consultado el 18 de febrero, disponible en línea: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288640/Acum-Exporta- nov2017.pdf>

En lo que se respecta a las importaciones de México, también se puede apreciar una participación muy importante de la región de América del Norte, al igual que en el caso de las exportaciones, con una mayor parte del porcentaje concentrado en los Estados Unidos.

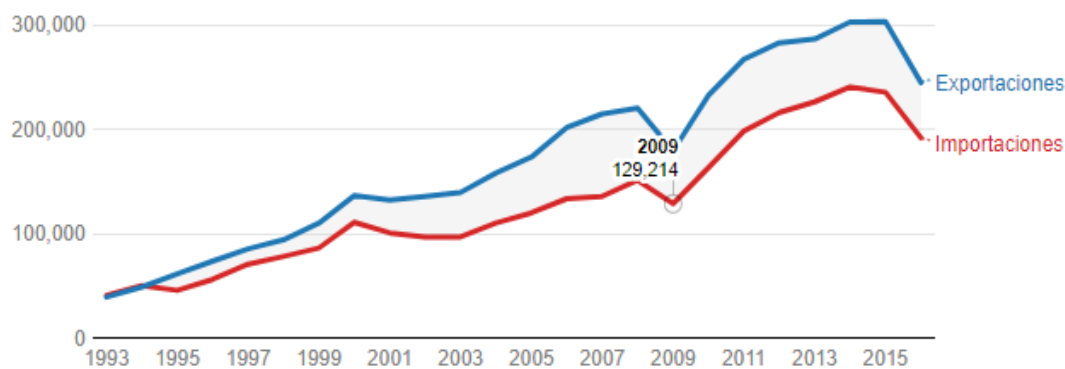
Tabla 6: Importaciones Totales de México, Valor en millones de dólares

Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL	256,058.3	281,949.0	308,603.2	234,385.0	301,481.8	350,842.9	370,751.6
NORTEAMÉRICA	137,687.2	147,430.2	160,777.1	119,737.6	153,614.8	184,001.5	194,999.7
Estados Unidos	130,311.0	139,472.8	151,334.6	112,433.8	145,007.3	174,356.0	185,109.8
Canadá	7,376.2	7,957.3	9,442.5	7,303.7	8,607.5	9,645.4	9,889.8

Fuente: SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México (1993 - 2016). SNIEG. Información de Interés Nacional.

En 2006, del total de las importaciones de México, el 53.7% provenían de la región de América del Norte. El valor por importaciones durante periodo 2008-2009 también experimentó una caída por \$26,654,202 USD, recuperando su ritmo hasta 2010 e incluso superándolo en 2012 por un valor de \$370,751,552 USD. Al cierre del sexenio, en 2012, del total de las importaciones de México, América del Norte representaba el 52.5%.¹³³

Gráfica 2. Comercio de México con Estados Unidos 1993-2015 (cifras en millones de dólares).



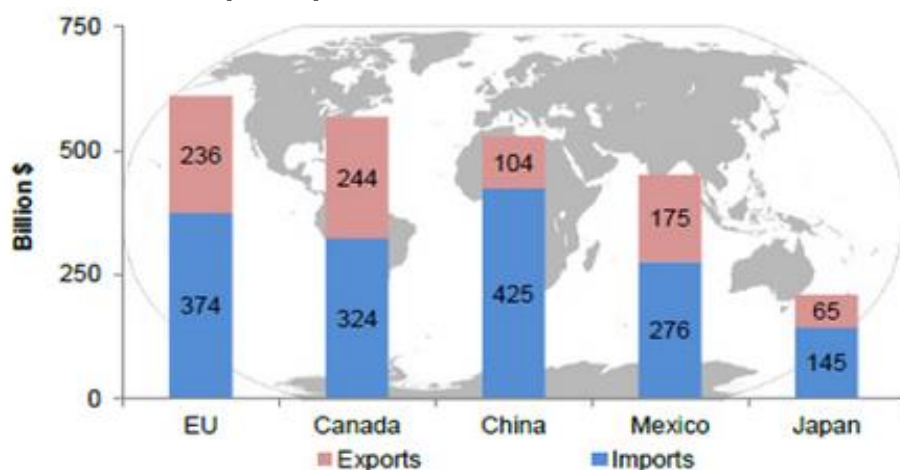
Fuente: "El Financiero" con datos del 'U.S Census Bureau'.

Durante el sexenio de Calderón, de acuerdo con datos del "U.S Census Bureau", México logró mantener su presencia en el mercado estadounidense, sosteniendo

¹³³ Secretaría de Economía, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, consultado el 18 de febrero de 2018, disponible en línea: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288639/Anual-Importa-2016.pdf>

su lugar como el 3er socio comercial más importante, solo por debajo de Canadá y China, (sin contar a la Unión Europea). En 2013 México concentraba el 14.6% del comercio total de Estados Unidos, el 14.3% del total de sus exportaciones y el 12.4% de sus importaciones.¹³⁴ La balanza comercial de Estados Unidos con México se sostuvo con un saldo deficitario.

Tabla 7: Estadísticas de las importaciones y exportaciones de los Estados Unidos con sus principales socios comerciales.



Fuente: Gráfica elaborada por "United States International Trade Commission".

1.2.4.4 Controversias comerciales México-Estados Unidos durante el sexenio de Felipe Calderón

Pese a la intensidad del intercambio de bienes y servicios entre México y Estados Unidos, y el gran valor mutuo que tienen ambos países entre sí, la relación comercial no ha estado exenta de controversias. La resistencia estadounidense en asumir los compromisos contraídos en el TLCAN, sobre la liberalización del cruce transfronterizo de servicios de autotransporte, había sido uno de los temas que mayor conflicto generaba entre los gobiernos. Aunque desde 2001 un panel de solución de controversias del TLCAN ya había estudiado el caso, emitiendo un dictamen favorable para México, no fue hasta el año 2007 que se dieron los primeros pasos en dirección a la implementación de un programa piloto por el cual se permitiría el libre acceso a 103 camiones mexicanos; sin embargo, a inicios de 2009, el Senado estadounidense revocó los fondos para el programa, forzando su suspensión.

Correspondería entonces al gobierno de Calderón aplicar medidas de represalia sobre 89 productos industriales y agropecuarios de origen estadounidense, a fin de

¹³⁴ United States Census Bureau, *Top Trading Partners - December 2013*, consultado el 20 de febrero de 2018, disponible en línea: <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1312yr.html#exports>

compensar los daños económicos. La utilización de los mecanismos legales proporcionados por el TLCAN permitió que México lograra ejercer una presión efectiva sobre su socio comercial. Como consecuencia, el 6 de julio de 2011, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Departamento de Transporte de Estados Unidos suscribieron un Memorando de Entendimiento sobre servicios de autotransporte transfronterizo de carga internacional, por el cual se acordó la implementación de un nuevo programa.

Además de este episodio, en el año 2008, México también abrió dos casos contra los Estados Unidos, sometiéndose al arbitraje del Órgano de Solución de Controversias de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El primero de ellos conocido como “Caso DS381: Medidas relativas a la importación, comercialización y venta de atún y productos de atún” y el segundo “Caso DS386: Determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen”.

En el primer caso, la controversia surgió de la negativa de Estados Unidos para permitir el uso de la etiqueta “*dolphin-safe*” (delfín a salvo) en el atún importado de México, lo cual impedía la comercialización efectiva del atún mexicano. Si bien el gobierno estadounidense no impone ninguna restricción a la importación de atún sin etiquetado, en la práctica, los supermercados solo permiten la comercialización de productos con este etiquetado. México argumentó que el etiquetado violaba el *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio* e incurría en prácticas discriminatorias contra sus exportaciones, pues el atún mexicano cumplía con los lineamientos en materia de protección de delfines, aceptados por la *Comisión Interamericana del Atún Tropical* y el *Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines* (APICD), de los cuales Estados Unidos es miembro.¹³⁵

En el segundo caso, tanto México como Canadá reclamaron a los Estados Unidos sobre la aplicación de un etiquetado de país de origen, conocido como “*Country Of Origin Labeling*” (COOL por sus siglas en inglés). El etiquetado de país de origen fue considerado por los reclamantes como una medida proteccionista, discriminatoria y contraria a los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio, pues de acuerdo con sus requisitos, podría concederse el etiquetado únicamente a la carne derivada de ganado exclusivamente nacido, engordado y sacrificado en territorio de los Estados Unidos.¹³⁶

¹³⁵Secretaría de Economía, EE.UU. – ATÚN (DS381) CONTROVERSIA SEGUIDA BAJO EL ENTENDIMIENTO SOBRE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC), disponible en línea: http://economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/solucion_controversias/estado-estado/omc/participacion_mexico_reclamante/eu-atun/EEUU_Atun.pdf

¹³⁶ Organización Mundial de Comercio (OMC), DS386: Estados Unidos — Determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen, disponible en línea: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds386_s.htm

Al final, el Panel de Solución de Controversias de la OMC dictaminó resultados favorables para México en ambos casos. Aunque en enero de 2012, Estados Unidos apeló el fallo sobre el “Caso DS381: *Medidas relativas a la importación, comercialización y venta de atún y productos de atún*”, en mayo de 2012, el Órgano de Apelaciones de la OMC ratificó la decisión del panel de solución de controversias, favoreciendo una vez más a México.

En síntesis, las estadísticas sugieren que ni la crisis económica ni las controversias comerciales afectaron de manera sustancial la intensidad de las relaciones comerciales en América del Norte y, por el contrario, se puede apreciar que al cierre del sexenio aún perduraba un vigoroso intercambio entre los países de la región. Este hecho aparentemente permite suponer que el TLCAN continuará como un instrumento comercial de gran relevancia para México, Estados Unidos y Canadá en los próximos años; sin embargo, este hecho no quiere decir que el TLCAN no sea un tratado perfectible, pues de hecho es una herramienta que se encuentra sujeta a la modernización y actualización. Al término del sexenio de Calderón, aún quedaron numerosos retos para futuras administraciones en dirección a la profundización del acuerdo y el reforzamiento de mecanismos en dirección a una completa, equitativa y funcional integración regional.

1.3 Las relaciones México- Canadá (2006-2012).

Cuando académicos y diplomáticos hablan de los elementos que conducen la relación de México con Canadá, siempre suelen coincidir en la importancia que tuvo la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la profundización de las relaciones bilaterales. El tratado de libre comercio indudablemente ha marcado un antes y después en las relaciones diplomáticas y comerciales, a tal grado que hoy en día es el principal punto de encuentro de los intereses de ambas naciones.

Aunque culturalmente distantes y sin un pasado histórico compartido, ambos países han demostrado tener valores y principios políticos comunes, además del importante factor geopolítico que representa la vecindad compartida con la superpotencia norteamericana. Tanto para México como Canadá, la relación con los Estados Unidos ha ocupado un lugar prioritario y es este mismo factor el que ha impulsado el acercamiento entre ambos países. Dentro de un contexto regional en el que Estados Unidos ejerce un claro papel preponderante, para México y Canadá la única opción lógica, a fin de ejercer un contrapeso en las negociaciones trilaterales, parece ser el establecimiento de una comunicación estratégica y la coordinación de intereses, situación que; sin embargo, pocas veces ha logrado apreciarse.

Actualmente la agenda México- Canadá se encuentra compuesta por diversos temas, tales como: migración, seguridad, programas para trabajadores temporales, cooperación para el desarrollo, intercambios académicos, derechos humanos,

medio ambiente, y turismo; no obstante, la relación bilateral encuentra su más característico componente en la agenda comercial. Un breve repaso histórico nos permitirá constatar que, aunque distante, la relación bilateral ha tenido desde siempre los temas económicos y comerciales como eje fundamental, incluso desde antes de la entrada en vigor del tratado de libre comercio.

El propósito del presente apartado de la investigación es realizar un breve recuento de los principales acontecimientos que han configurado las relaciones bilaterales México-Canadá desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1944, identificar los hechos que marcaron la relación de ambos países bajo la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa y del Primer Ministro Stephen Harper y para finalizar, por medio de estadísticas, dimensionar el peso de Canadá en las relaciones comerciales de México en tiempos del TLCAN.

1.3.1 La relación bilateral México-Canadá a 74 años del establecimiento de relaciones diplomáticas.

Los primeros contactos entre México y Canadá pueden rastrearse desde inicios del siglo XX; no obstante, fue hasta el 29 de enero de 1944 que oficialmente se establecieron relaciones diplomáticas entre México y Canadá durante el gobierno de Manuel Avila Camacho y la administración del Primer Ministro William Lyon Mackenzie King. Los historiadores señalan al papel mediador del diplomático estadounidense Benjamín Sumner Welles y al impulso que recibió el intercambio comercial entre ambas naciones, dentro del contexto de la Segunda Guerra Mundial, como los factores que incentivaron el establecimiento de relaciones formales.

A partir de entonces las relaciones de ambas naciones estarían dirigidas esencialmente por intereses comerciales, no obstante, esto no quiere decir que ambas naciones desde el inicio apostaran por una intensa integración económica, esto en buena medida imposibilitado no solo por la distancia geográfica, sino también por el desinterés de Canadá en formar parte de las relaciones interamericanas, hecho que queda evidenciado con la tardía adhesión de Canadá a la Organización de Estados Americanos (OEA).

La identidad cultural de Canadá le llevaba a sostener fuertes lazos diplomáticos con el Reino Unido, la experiencia histórica y las condicionantes geográficas hacían de sus relaciones con los Estados Unidos algo ineludible; sin embargo, estas condiciones no son aplicables cuando se trata de los países latinoamericanos, razón por la cual existió un marcado distanciamiento.

De 1944 hasta la década de los 60's los contactos entre jefes de Estado y funcionarios de alto nivel fueron intermitentes, sería hasta la llegada del Primer Ministro Pierre E. Trudeau en 1968 que el renovado interés del por diversificar las relaciones exteriores de Canadá permitiría un mayor acercamiento.

Durante este intervalo de tiempo, entre las visitas de Jefe de Estado celebradas destacan:

- La reunión entre Adolfo López Mateos y el Primer Ministro Louis Saint-Laurent en una reunión trilateral convocada por el Presidente de Estados Unidos, Dwight Eisenhower celebrada del 26 al 28 de marzo de 1956 (primera reunión entre líderes de ambas naciones).
- La visita del presidente mexicano Adolfo López Mateos a la capital canadiense, Ottawa del 15 al 18 de octubre de 1959.
- La visita del Primer Ministro John Diefenbaker a México el 21 de abril de 1960.
- La visita de Estado del presidente Luis Echeverría a Canadá y las reuniones con el Primer Ministro Pierre E. Trudeau celebradas del 29 de marzo al 2 de abril 1973, de las cuales emanaría la firma del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, considerado el acuerdo de mayor relevancia suscrito por ambos países hasta entonces.
- La visita del Primer Ministro Trudeau a México el 24 de enero de 1976.
- Visita del presidente López Portillo a Canadá y reunión con Pierre E. Trudeau el 26 de mayo de 1980¹³⁷

Tabla 8. Línea de tiempo de las relaciones México-Canadá (1950-1980)



Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹³⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Encuentros entre mandatarios de México y Canadá” en *Comunicados -Embajada de México en Canadá*, 28 de noviembre de 2018. Disponible en línea: <https://mex-can.sre.gob.mx/index.php/encuentros-entre-mandatos-de-mexico-y-canada>

Durante la administración del 15° Primer Ministro Pierre Elliot Trudeau, las relaciones bilaterales experimentaron un mayor acercamiento. Como resultado de la buena voluntad del mandatario canadiense y de sus homólogos mexicanos fue posible la firma de acuerdos de gran importancia como: el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) en 1973, un convenio de cooperación e intercambio cultural 1976, y un acuerdo sobre ejecución de sentencias penales en 1977.¹³⁸

El liberal Pierre E. Trudeau es reelecto una vez más en 1980 y dos años después se promueve la creación de la Cámara de Comercio de Canadá en México (CANCHAM), la cual hoy en día mantiene sus funciones en la Ciudad de México, representando a cerca de 300 empresas canadienses, principalmente del sector minero y aeroespacial.¹³⁹

Sería hasta finales de la década de los 80's, durante la administración del Primer Ministro Brian Mulroney, que la política exterior canadiense finalmente apostaría por afianzar lazos en el continente americano más allá de los Estados Unidos. El anuncio de la inclusión de Canadá en la Organización de Estados Americanos (OEA) el 8 de enero de 1990 sería el punto de partida de una nueva vinculación con América Latina.

La explicación la más breve del «por qué» de esa decisión anunciada a finales de 1989 la dio el entonces primer ministro Brian Mulroney cuando dijo, muy sencillamente, ante una cumbre convocada por el presidente de Costa Rica en octubre 1989: Canadá ya no quiere hacer bando aparte en las Américas». O como dijo el entonces canciller de Canadá, Joe Clark, al firmar la Carta: «ya hemos decidido considerar las Américas como nuestro hogar».¹⁴⁰

Al compás de esta nueva actitud de la política exterior canadiense, que apostaba por integrarse cada vez más a las relaciones interamericanas, es que se dio el mayor acercamiento entre ambas naciones. Durante la década de los 90's, la relación México-Canadá adoptaría nuevas dimensiones. En México, Carlos Salinas de Gortari, quien inició su presidencia en 1988, traía consigo un proyecto de nación principalmente orientado a las relaciones económicas y comerciales de México, un enfoque de corte enteramente económico predominaría en la política exterior de

¹³⁸ Ayala Cordero José Luis, "México y Quebec en la política exterior canadiense" en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, México, 14 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://revistafal.com/mexico-y-quebec-en-la-politica-externa-canadiense/>

¹³⁹ Gobierno de México, "México y Canadá refuerzan lazos comerciales en Cancham Day", Coordinación de Comunicación Institucional, Ciudad de México, 11 de abril de 2018, Comunicado 34/2018, disponible en línea: <https://www.gob.mx/promexico/prensa/mexico-y-canada-refuerzan-lazos-comerciales-en-cancham-day-154364>

¹⁴⁰ Paul Hubert Jean, "La entrada de Canadá en la OEA: una buena decisión en el momento oportuno o breve historia de una larga vacilación" en *Revista Agenda Internacional*, N° 29, (2011), pp. 9-10.

México durante su mandato. Considerando que Canadá hasta entonces había orientado sus intereses en México esencialmente en el ámbito comercial, esto presentaría un punto de encuentro, una coyuntura favorable para la profundización sustancial del intercambio comercial.

El primero de los indicios sobre el interés de ambas naciones por profundizar la relación comercial puede situarse en la VII Reunión de la Comisión Ministerial México-Canadá, celebrada en Ottawa 21 de enero de 1990, en la cual, Jaime Sierra Puche, titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México (SECOFI) manifestó el interés del gobierno mexicano por suscribir un acuerdo bilateral que impulsara el intercambio comercial.

En este sentido, la reunión Salinas-Mulroney celebrada el 16 de marzo de 1990 en la Ciudad de México fue el primero de los pasos para llevar esta profundización a cabo. De esta reunión, los mandatarios suscribieron 10 nuevos acuerdos, sobre minería, transportes, equipos y servicios relacionados con las industrias de petróleo y gas, petroquímica, telecomunicaciones, productos eléctricos, autopartes, textiles, inversiones, transferencia de tecnología y maquiladoras.

Desde octubre de 1988, Canadá y los Estados Unidos habían logrado la firma de un tratado de libre comercio; sin embargo, el interés de Washington por negociar también un tratado de la misma naturaleza con México favoreció la inclusión de este último en el área de libre comercio. El 5 de febrero de 1991 los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá anunciaron simultáneamente su decisión de realizar negociaciones trilaterales para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Meses después el presidente Gortari visitaría el parlamento canadiense para exhortar a los congresistas a hacer posible la aprobación del tratado.

Fue precisamente a partir del inicio de las negociaciones de este tratado que ambos países se asumieron como norteamericanos y, más fundamentalmente, cuando las relaciones bilaterales se incrementaron exponencialmente. Lo que en la práctica existía hasta la entrada en vigor del TLCAN era, en palabras de la ex embajadora en Ottawa, Sandra Fuentes-Berain, una ‘respetuosa indiferencia.’¹⁴¹

El 12 de agosto de 1992 concluyeron oficialmente las negociaciones del TLCAN, los mandatarios de los tres países firmaron el tratado el 17 de diciembre de 1992.

La convergencia de intereses entre importantes sectores de la sociedad canadiense, como el político y el empresarial, fue indispensable para la aprobación del tratado en el parlamento canadiense en 1993. Tal como lo describen las memorias del expresidente Carlos Salinas de Gortari, el apoyo de los congresistas

¹⁴¹ Herrera Octavio, Santa Cruz Arturo, “Capítulo 5: La relación con Canadá” en De Vega Mercedes (coordinadora) *Historia de las relaciones internacionales de México 1821- 2010: América del Norte*, México D.F, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1ra edición, 2011, p. 457

y premieres de las provincias canadienses resultaron ser de absoluta importancia estratégica, incluso para impulsar la aprobación del tratado al interior de los Estados Unidos.

Al término de mi encuentro en Houston, envié un mensaje a nuestros opositores en los Estados Unidos: 'El Tratado es una oportunidad histórica excepcional y difícilmente repetible'. De ahí volé a Canadá para realizar una visita de Estado con el primer ministro Mulroney. Presenté ante el Parlamento canadiense mi posición sobre el significado del TLCAN. Como muchos congresistas canadienses tenían relación directa con sus homólogos estadounidenses en los estados fronterizos, les plateé la posibilidad de promover su voto. La respuesta fue positiva. En Montreal, me alentó mucho recibir apoyo para el TLCAN del premier de Quebec, Robert Bourassa, quien se mostró positivamente asombrado ante las reformas económicas mexicanas.¹⁴²

El respaldo de Washington, el proyecto aperturista del presidente Gortari y el apoyo del Primer Ministro liberal Jean Chrétien (quien había sido un hombre cercano al ex primer ministro Trudeau) fueron factores clave para que las negociaciones del tratado concluyeran de manera exitosa.

Acto seguido, como muestra clara del creciente interés mutuo entre ambas naciones, dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se creó una división especializada para Canadá, y como acto recíproco, el gobierno canadiense hizo lo propio con la creación de una división especializada para asuntos mexicanos dentro de su Ministerio de Asuntos Exteriores.

En los próximos años, como era de esperarse, el TLCAN tendría un efecto significativo en el volumen del intercambio comercial de ambas naciones, las estadísticas comerciales y de inversión canadiense en México arrojaron cifras sin precedentes.

Para 1998 el comercio bilateral prácticamente se había duplicado respecto al año precedente a la entrada en vigor del acuerdo, llegando a 8,900 millones de dólares estadounidenses. De manera similar, en el campo de la inversión extranjera directa, esta pasó de un flujo anual de 245 millones de dólares estadounidenses en 1990, a 1009 millones en 1997, con lo que Canadá se había convertido en el cuarto inversionista en México (tras ocupar el noveno lugar en 1993).¹⁴³

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo el progresivo acercamiento diplomático y comercial entre México y Canadá continuó fortaleciéndose. En total, el expresidente Zedillo se reunió en cuatro ocasiones con su homólogo canadiense Jean Chrétien. La visita del Primer Ministro canadiense a la Ciudad de México del 8

¹⁴² De Gortari Salinas Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Editorial Plaza Janés, 2013, p.234

¹⁴³ Herrera Octavio, Santa Cruz Arturo, op.cit., p. 475.

al 12 de abril de 1999 fue una de las más importantes durante el sexenio, pues de esta es que se adoptó el documento *“Nuevas Direcciones: la Declaración de Objetivos y Plan de Acción de 1999* y se suscribieron nuevos acuerdos sobre telecomunicaciones, satélites, servicio aéreo, cooperación en salud pública e incendios forestales. ¹⁴⁴

Fue también durante este sexenio, en enero de 1998, que se efectuó la visita del equipo político-empresarial canadiense de alto nivel, conocido como: *“Team Canadá”*. El equipo fue recibido por la ex canciller Rosario Green y estuvo integrado por premieres provinciales, miembros del gabinete y representantes de 300 compañías canadienses. Gracias a esta visita se logró la firma de 91 nuevos tratados con un valor de 230 millones de dólares, relacionados con comercio, telecomunicaciones, cooperación para el desarrollo, cooperación antidrogas, cooperación para el mejoramiento del sistema de salud y educación. ¹⁴⁵

Durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, los encuentros con el primer ministro canadiense fueron mucho más frecuentes.¹⁴⁶ Como parte de su agenda de relaciones exteriores, el presidente Fox se planteó metas muy ambiciosas para las relaciones de México con América del Norte; sin embargo, la propuesta del *“NAFTA Plus”* que buscaba la profundización de la integración económica con Estados Unidos y Canadá, además de un posible acuerdo migratorio, resultó ser totalmente infructuosa, pues, además del contexto poco propicio en los Estados Unidos, Canadá también estaba poco interesada en negociar conjuntamente acuerdos fronterizos con México, cerrando todas las posibilidades de ejercer un contrapeso conjunto.

La propuesta del ex presidente Fox, llegó incluso más allá, cuando en abril de 2001, durante la celebración de la Cumbre de las Américas, el mandatario mexicano expresó su voluntad por establecer una *“Unión de América del Norte”*, llevando el nivel de integración regional a un nuevo nivel.

El presidente Fox insistió en su planteamiento integrador unos meses después, durante la Cumbre de las Américas llevada a cabo en la ciudad de Quebec en abril del 2001. Allí el mandatario mexicano expreso su deseo de establecer una Unión de América del Norte; esta sería una unión aduanera con moneda común, instituciones políticas y un banco de desarrollo regional. Una vez más la propuesta foxista cayó en oídos sordos – tanto canadienses como

¹⁴⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, Manual de Organización de la Embajada de México en Canadá, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, julio de 2004, p.4. Consultado en: <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manexte/embajadas/MOEMCanada.pdf>

¹⁴⁵ Ídem.

¹⁴⁶ Ídem. De 2000 a 2006 se pueden contar un total de 12 encuentros: 5 visitas oficiales de Estado, 2 encuentros durante la celebración de la Cumbre de Líderes de América del Norte (2005 y 2006), 3 encuentros trilaterales, un encuentro en el marco de la celebración de la 68° Asamblea General y un encuentro en el marco de la reunión de líderes del Foro Económico Asia-Pacífico (APEC).

*estadounidenses-. El premier puso en claro que los intereses de su país en la región eran fundamentalmente económicos.*¹⁴⁷

Sin encontrar ningún eco dentro de los altos círculos políticos estadounidenses y canadienses, la propuesta mexicana quedó en absoluto desplazada por los fuertes intereses de la agenda de seguridad estadounidenses. Si bien los intereses canadienses en la región, tal como expresó el Primer Ministro Jean Chrétien, eran fundamentalmente económicos, poco se pudo hacer para que Canadá, al igual que México, se vieran condicionados por la necesidad inmediata de los Estados Unidos en implementar mecanismos más eficaces de control fronterizo y seguridad regional. La puesta en marcha de la Alianza para la Seguridad de América del Norte (ASPAN) en 2005 fue interpretada, tanto por México como Canadá, como un foro trilateral dominado por los intereses de seguridad estadounidenses, más que como un foro orientado a impulsar la competitividad regional.

*La ASPAN se ha visto como un mecanismo más del gobierno estadounidense, para ejercer su hegemonía en el hemisferio norte del continente americano. Una vez más, Canadá y México siguen subordinados a los intereses de los Estados Unidos, pues es él quien finalmente determina la agenda de la Alianza.*¹⁴⁸

Es en razón a lo anteriormente expuesto, que durante este periodo las iniciativas más importantes para los intereses económico-comerciales de ambas naciones se dieron fundamentalmente en el ámbito bilateral, especialmente con el lanzamiento de la Alianza México-Canadá en octubre de 2004, la cual, desde entonces, se reúne una vez al año y alterna su sede entre las ciudades capital de ambos países. La alianza es coordinada conjuntamente por el Ministerio de Asuntos Mundiales Canadá y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y consta de 8 grupos de trabajo:

- Agronegocios
- Energía
- Medio ambiente
- Bosques
- Capital humano
- Movilidad Laboral
- Minería
- Comercio, Inversión e Innovación¹⁴⁹

¹⁴⁷ Herrera Octavio, Santa Cruz Arturo, op.cit., p. 479.

¹⁴⁸ Amador Betancourt Óscar, "Canadá-México, la relación bilateral en los gobiernos de la alternancia" en: Lopez Montero María Elena (coordinadora) *La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México*, México D.F, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, p. 173.

¹⁴⁹ Gobierno de Canadá, "La Alianza México-Canadá", Grupos de trabajo activos (2019) de la Alianza México-Canadá, disponible en línea: <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/cmp-pcm.aspx?lang=spa>

En perspectiva, si bien se puede apreciar que, desde el establecimiento de relaciones diplomáticas, el comercio y la inversión han sido y continuarán siendo el motor principal de la relación bilateral; por otro lado, se debe advertir la presencia de Estados Unidos como una condicionante absoluta en la conducción de las relaciones entre México y Canadá. A fin de cuentas, el deseo de ambos países por promover una mayor integración con la economía estadounidense fue el detonante que permitió la creación de una zona de libre comercio y el surgimiento de una identidad norteamericana compartida.

Sin embargo, el absoluto rechazó a la apuesta foxista por una mayor integración económica y la negociación de un acuerdo migratorio trilateral, demuestra que la identidad norteamericana tiene ciertos límites. Las disparidades en el desarrollo económico social de México frente a sus socios norteamericanos parecen imposibilitar la idea de una integración que desdibujase restricciones fronterizas entre las tres naciones norteamericanas. Por el escepticismo con que el planteamiento mexicano fue apreciado por estadounidenses y canadienses, es cuestionable si la propuesta foxista en algún momento fue expuesta bajo parámetros realistas, o si se trató de una ocurrencia sin bases factibles.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN el incremento sustancial del intercambio comercial ha hecho que, tanto México y Canadá, de manera recíproca, se consideren como socios comerciales de gran importancia; no obstante, este capítulo en las relaciones bilaterales plantea dudas sobre si el interés nacional canadiense en México pueda adoptar nuevas dimensiones más allá de la económica. El asunto migratorio y la cooperación para el intercambio académico se perfilan como dos temas de gran interés para el gobierno mexicano que continuarán presentes en los próximos años.

1.3.2 La política exterior canadiense de la administración de Stephen Harper y las relaciones diplomáticas con la administración Calderón.

La victoria de Stephen Harper en las elecciones generales del año 2006 significó para Canadá un importante punto de inflexión en la política contemporánea. Hasta entonces, el Partido Liberal había conservado los más altos escaños del poder ejecutivo canadiense, Jean Chrétien y su sucesor Paul Martin Jr. habían dado al Partido Liberal un dominio hegemónico de 12 años. Es entonces que la llegada del conservador Stephen Harper a la residencia oficial canadiense '24 Sussex Drive' auspiciaba un giro inesperado tanto para la política interna canadiense, como para la política la exterior.

La transición política en Canadá fue posible, solo bajo un contexto de unificación de las fuerzas conservadoras en un solo partido político, destacando Stephen Harper como la figura política de liderazgo que posibilitaría el empoderamiento de los círculos de derecha.

Harper proyectó y consolidó su imagen como una figura capaz de alcanzar la unión de las derechas en el país, divididas hasta ese momento en dos partidos políticos: la Alianza Reformista Conservadora Canadiense y el Partido Conservador Progresista. De este modo, después de una serie de estrategias, a finales de 2003 lograría unificarlas en una nueva agrupación: el Partido Conservador de Canadá. Ya como líder de la derecha en el Parlamento, Harper se consolidó como líder de toda la oposición tras colocar a su partido en la segunda posición detrás del gobernante Partido Liberal.¹⁵⁰

Empero a este gran triunfo electoral de las fuerzas conservadoras canadienses, el gobierno encabezado por Stephen Harper llegó al poder en condición de minoría y lo haría de la misma manera, por segunda vez, en las elecciones generales de 2008. Esta situación, muy similar a la experimentada en México durante los gobiernos de la alternancia, trajo como consecuencia una constante falta de acuerdos entre el Partido Conservador en el poder Ejecutivo, y la oposición liberal en el parlamento canadiense. Sin embargo, a diferencia de la experiencia de su homólogo en México, el Primer Ministro Harper logró afianzar un gobierno de mayoría durante su tercer mandato (2011-2015), hecho que posibilitó un cambio significativo en la política exterior canadiense. No obstante, es importante notar que el Ejecutivo canadiense goza de un marco legal que le otorga una mayor capacidad de acción en lo referente a las relaciones exteriores, es entonces que el afianzamiento de un gobierno de mayoría debe entenderse como un hecho que vino solo a acentuar las facultades, ya de por sí amplias, del Primer Ministro.

Entre las acciones y giros más importantes de la política exterior canadiense durante la administración Harper podemos destacar:

- El intento fallido de Canadá por participar como miembro no permanente ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Incremento del gasto militar y apoyo a los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo.
- Reivindicación de la soberanía canadiense en el Ártico (en cuyo subsuelo se acumulan grandes riquezas en hidrocarburo) tras el descubrimiento de los restos de uno de dos barcos de la expedición de Sir John Franklin, desaparecida desde 1846. Stephen Harper anunció la construcción de dos bases militares en esta región.
- La salida canadiense del Protocolo de Kioto en diciembre de 2011, el cual fue ampliamente criticado por el mandatario canadiense por afectar severamente los intereses de las industrias petroleras y de gas canadienses.
- En Medio Oriente se pudo apreciar una nueva tendencia de clara simpatía con Israel respecto al tema palestino. Además de las buenas relaciones entre Stephen Harper y Benjamín Netanyahu, los representantes canadienses en los foros de Naciones

¹⁵⁰ Santín Peña Oliver, "La política exterior canadiense en el gobierno de Stephen Harper: entre la convicción y la polémica", en *Revista académica NORTEAMÉRICA*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Año 10, número 2, (julio-diciembre de 2015), p. 128-129.

Unidas defendieron y votaron en contra de todo intento por emitir condenas internacionales contra Israel.

- Reducción paulatina de participación de efectivos canadienses en misiones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
- Rompimiento de relaciones diplomáticas con Irán el 7 de septiembre de 2012, argumentando su participación en la guerra civil siria como vendedor de armas al régimen de Bashar Al Assad y como una muestra de claro alineamiento con la postura de Israel y Estados Unidos.
- Disputa diplomática entre Canadá y los Estados Unidos por la construcción del oleoducto Keystone XL, la cual facilitaría la exportación de petróleo canadiense conectando a la provincia canadiense de Alberta con el territorio estadounidense de Nebraska. El presidente Obama imposibilitó durante su mandato la construcción del oleoducto debido a los altos riesgos ambientales.

Como lectura general a las acciones de política exterior de la administración Harper, se coincide con académicos¹⁵¹ sobre una tendencia de rechazo al multilateralismo y la preferencia por un enfoque unilateral. La salida de Canadá del Protocolo de Kioto (lo cual, de hecho, le valió conflictos con la administración Obama) constituye solo uno de los mejores ejemplos que evidencia la ruptura a las tradiciones diplomáticas canadienses. Las convicciones ideológicas de Harper, junto a su cercanía con empresarios de la industria energética de Alberta, asestaron un duro golpe a la política internacional medioambientalista.

En lo que respecta a las relaciones del gobierno de Stephen Harper con la administración de Felipe Calderón, cabe mencionar que, desde el inicio de su gobierno, el primer ministro evitó tomar partido dentro de las rispideces diplomáticas que atravesaban sus dos vecinos norteamericanos, a raíz de la decisión del entonces presidente George W. Bush de poner en marcha la construcción de muros y vallas en la frontera con México.

Durante la visita que Felipe Calderón realizó a Canadá el 26 de octubre de 2006 (aún como presidente electo), Stephen Harper y su futuro homólogo mexicano ofrecieron una conferencia de prensa en el Parlamento canadiense, en la cual Calderon aprovechó para arremeter contra la decisión de los Estados Unidos de construir un muro fronterizo, a lo que Harper respondió de manera moderada:

Por su parte, el primer ministro de Canadá, Stephen Harper, dijo que entendía las preocupaciones de Estados Unidos sobre una frontera segura, pero pidió 'cautela contra medidas que pueden ocasionar barreras

¹⁵¹ Académicos como el Dr. Adam Chapnik (de la Universidad de Toronto), el Dr. Christopher Kukucha (de la Universidad de Alberta) y el Dr. Oliver Santin Peña (de la Universidad Nacional Autónoma de México) son solo algunos de los principales referentes en el estudio de la política exterior canadiense.

*innecesarias, no sólo al comercio sino al intercambio normal y regular de turismo y otras relaciones sociales entre nuestros países.*¹⁵²

En dicha visita, Felipe Calderón también intentó promover la ampliación del Programa Temporal de Trabajadores mexicanos a otros sectores, además del agrícola (médicos, enfermeras y especialistas en informática, turismo y energía), a lo cual, Stephen Harper respondió con poco entusiasmo, argumentando la existencia de limitaciones para llevar esto a cabo.¹⁵³

En perspectiva, el presidente Calderón durante su sexenio realizó dos visitas oficiales a Canadá (la primera en agosto de 2007 y la segunda en mayo de 2010) mientras el Primer Ministro Stephen Harper no realizó ninguna visita a México.

19 de agosto de 2007, Ottawa- El presidente Calderón viajó a Canadá con la finalidad de asistir a la 3ra Cumbre de Líderes de América del Norte en Montebello y después, trasladarse a Ottawa para realizar una visita oficial. Los mandatarios reafirmaron su compromiso con la reducción de barreras comerciales innecesarias a fin de asegurar la competitividad de América del Norte para la actividad empresarial y también se reafirmó el compromiso con el fortalecimiento de la cooperación y mecanismos existentes dentro de la región.¹⁵⁴

27 y 28 de mayo de 2010, Ottawa y Toronto- En dicha visita oficial el presidente Calderón realizó distintas actividades: en Ottawa, el presidente mexicano sostuvo una reunión con el presidente de la Cámara de los Comunes, donde dirigió un mensaje ante el pleno del parlamento, para después sostener una reunión privada con el Primer Ministro Stephen Harper. En Toronto realizó una visita de cortesía a Michael Ignatieff, líder de la oposición y presidente del Partido Liberal y finalmente asistió a una cena empresarial organizada por el *Canadian International Council*.

En su reunión con Stephen Harper, los mandatarios firmaron tres acuerdos de cooperación en materia de seguridad, movilidad juvenil y transporte aéreo. Se renovó el Plan de Acción México-Canadá, se firmó un Memorandum de entendimiento sobre movilidad de jóvenes y se firmó un protocolo sobre cooperación en la industria aérea, la cual beneficiaría a la empresa canadiense *Bombardier*.¹⁵⁵

¹⁵² Reyes Mariusa “México: ‘tajante rechazo’ al muro” en *BBC News*, México, 27 de octubre de 2006. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6089000/6089798.stm

¹⁵³ Herrera Beltrán Claudia, “Calderón: será un nuevo muro de Berlín” en *La Jornada*, México, 27 de octubre de 2006. Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2006/10/27/index.php?section=politica&article=012n1pol>

¹⁵⁴ Gamboa Montejano Claudia, “Viajes realizados al extranjero por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Dirección General de Servicios de Documentación, marzo 2012. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-01-12.pdf>

¹⁵⁵ “México y Canadá firman acuerdo en seguridad” en *El Universal*, Ottawa, 27 de mayo de 2010. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/683566.html>

Además de las visitas oficiales, ambos mandatarios también coincidieron en foros multilaterales como la Cumbre de las Américas (abril 2009), Cumbre de Líderes del G-20 (mayo 2010) el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (septiembre de 2012) y por supuesto, en el mecanismo trilateral de la Cumbre de Líderes de América del Norte que se celebra anualmente.

Aunque el Primer Ministro Stephen Harper nunca realizó una visita oficial a México durante la administración de Calderón, cabe destacar la visita de dos altos funcionarios: La Gobernadora General de Canadá, Michaëlle Jean, en 2009 y de su sucesor, David Johnston en el marco de la clausura de los Juegos Panamericanos celebrados en Guadalajara.

Dentro de la agenda de seguridad (tema que tradicionalmente se ha tratado en los mecanismos trilaterales), aunque el avance en la cooperación fue modesto, Canadá también mostró su buena voluntad para trabajar en conjunto con las agencias mexicanas, a fin de atacar la capacidad operativa de los carteles transnacionales de la droga. Por medio del Grupo de Trabajo de Seguridad México-Canadá y por medio de la cooperación entre el Ministerio de Seguridad Pública de Canadá y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de México, el primer ministro Stephen Harper se comprometió con el mandatario mexicano a brindar capacitación técnica de inteligencia y entrenamiento a policías mexicanos en el combate contra cárteles de la droga.¹⁵⁶

En el ámbito de la seguridad pública, la cooperación con Canadá fue muy bien recibida por el gobierno mexicano. Tras el inicio de la contingencia de salud ocasionada por la pandemia de gripe AH1N1 en 2009, Canadá ofreció el apoyo de expertos y un año después anunció el envío de 5 millones de dosis de vacuna para combatir el virus en calidad de préstamo, pues Canadá también tenía que hacer frente a la misma problemática.¹⁵⁷

A pesar del buen estado que las relaciones México-Canadá han gozado desde su inicio, y a pesar de la cordialidad y buena disposición entre ambos mandatarios, es dentro de este sexenio que se produjo uno de los desencuentros diplomáticos más notorios en la historia de la relación bilateral, a raíz de la controversial decisión del primer ministro Harper de imponer el requisito de visas a todo mexicano que deseara viajar a Canadá. La nueva medida fue anunciada el 13 de julio de 2009, el Ministerio de Ciudadanía e Inmigración canadiense explicó que dicha disposición resultaba necesaria, considerando el elevado número de solicitudes mexicanas de

¹⁵⁶ “Harper y Calderón acuerdan que Canadá capacite a policías mexicanos” en *Expansión*, México, 27 de mayo de 2010. Disponible en línea: <https://expansion.mx/nacional/2010/05/27/harper-y-calderon-acuerdan-que-canada-capacite-a-policias-mexicanos>

¹⁵⁷ “Canadá enviará a México vacunas contra el AH1N1” en *El Universal*, Washington, Estados Unidos, 6 de enero de 2010. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/649942.html>

refugio y asilo político, gran porcentaje de ellas sin argumentos legales reales para proceder.

*El desencuentro tuvo su origen en el exceso de peticiones de refugio presentadas en Canadá por mexicanos (9,400 equivalentes al 25% del total de solicitudes recibidas en 2008), de las cuales, solo el 11% tenía fundamentos legales.*¹⁵⁸

A manera de represalia, la Secretaría de Relaciones Exteriores respondió con medidas de la misma índole, imponiendo requerimiento de visa a todo funcionario o diplomático canadiense que quisiera ingresar al país. La medida no fue aplicable para los ciudadanos canadienses, pues se temía un posible impacto en los ingresos por turismo.

El visado impuesto por el gobierno canadiense fue un tema que se trató en la 'XVI Reunión Interparlamentaria México-Canadá', el presidente de la delegación mexicana, Carlos Navarrete, dio a conocer una declaración conjunta que exhortaba al Parlamento canadiense a derogar el requisito de visa para mexicanos. La delegación mexicana también hizo un llamado a congresistas canadienses para agilizar el trámite legislativo en búsqueda de una reforma a la 'Ley para Refugiados', calificada como obsoleta, y a la cual se le responsabilizó de originar la decisión del gobierno canadiense.¹⁵⁹ Aun cuando el presidente del Senado de Canadá, Noël Kinsella, y el presidente de la Cámara de los Comunes, Peter Milliken, manifestaron empatía por la posición mexicana y se mostraron críticos de la imposición del visado, el gobierno canadiense del primer ministro Harper no cambió su postura y el requisito se mantuvo vigente.

A pesar de todo, el presidente Calderón se mostró respetuoso de la decisión del gobierno canadiense y el asunto quedó sin tener un mayor impacto en la relación bilateral. En el discurso que Calderón dirigió al pleno del parlamento canadiense en su visita oficial a Canadá, realizada en mayo de 2010, el mandatario mexicano expuso las siguientes palabras:

*Respetamos totalmente el derecho de Canadá de tomar decisiones respecto a su sistema de inmigración. Pero no puedo dejar de transmitirles que lamentamos esos incidentes y esas decisiones.*¹⁶⁰

En resumen, se puede apreciar que, aunque la actividad diplomática y la cooperación bilateral fue importante tanto para México como Canadá, la relación no

¹⁵⁸ Santa Cruz Arturo, "La política exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte" en: Velázquez Rafael, *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, D.F, Ed. El Colegio de México, 2014, p. 137.

¹⁵⁹ "Arranca Reunión Interparlamentaria México-Canadá" en *Zócalo*, Saint John, Canadá. Disponible en: <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/arranca-reunion-interparlamentaria-mexico-canada>

¹⁶⁰ "Calderón lamenta la imposición de visas a mexicanos en Canadá" en *Expansión*, México, 27 de mayo de 2010. Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2010/05/27/calderon-destaca-los-lazos-de-amistad-e-intercambio-economico-con-canada>

se caracterizó por la implementación de nuevas iniciativas. El hecho de que Stephen Harper no visitara México durante el periodo estudiado envía un mensaje implícito de que este país no figuró como parte fundamental de los intereses de política exterior canadienses, más allá de los lazos comerciales que han experimentado un crecimiento sostenido desde la entrada en vigor del TLCAN. Con una modesta pero bien recibida cooperación en materia de seguridad, alineada con los objetivos de Calderón en su lucha contra el narcotráfico, la relación continuó desarrollándose principalmente en el marco de la Alianza México- Canadá y del mecanismo trilateral de la Cumbre de Líderes de América del Norte.

1.3.3 La relación comercial México- Canadá en tiempos del TLCAN (2006-2013)

En el ámbito de las relaciones comerciales, tal como se comentó anteriormente, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte marcó un punto de inflexión que ha permitido un crecimiento sostenido en el intercambio bilateral. Desde su entrada en vigor en 1994, el comercio México-Canadá ha mantenido un alza considerable. De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, de 1993 a 2013 el comercio total de ambas naciones experimentó un crecimiento del 782.6%.¹⁶¹

Tabla 9: Top de los principales socios comerciales de Canadá y estadísticas del comercio con México, 1993-2013.

	Total	USA ^{1/}	China	Mexico ^{1/}	Japan	UK	Germany
Trade							
1993	277,143.9	199,478.9	3,704.6	4,051.6	14,896.0	5,774.2	4,721.9
2012	917,282.9	558,258.2	70,119.7	35,425.1	25,393.9	27,312.7	17,884.0
2013	918,956.6	572,351.3	71,110.3	35,761.3	23,688.2	21,803.7	18,343.9
Growth rates							
13-12	0.2%	2.5%	1.4%	0.9%	-6.7%	-20.2%	2.6%
13-93	231.6%	186.9%	1819.5%	782.6%	59.0%	277.6%	288.5%
*AAGR 13-93	6.2%	5.4%	15.9%	11.5%	2.3%	6.9%	7.0%
Imports							
1993	131,763.0	88,262.9	2,401.6	2,876.3	8,309.3	3,467.5	2,730.6
2012	462,259.7	234,012.2	50,744.2	25,535.3	15,030.5	8,544.2	14,303.9
2013	461,200.0	240,273.3	51,188.0	25,914.2	13,308.0	8,181.7	14,948.0
Growth rates							
13-12	-0.2%	2.7%	0.9%	1.5%	-11.5%	-4.2%	4.5%
13-93	250.0%	172.2%	2031.4%	801.0%	60.2%	136.0%	447.4%
*AAGR 13-93	6.5%	5.1%	16.5%	11.6%	2.4%	4.4%	8.9%
Exports							
1993	145,380.9	111,216.0	1,303.0	1,175.3	6,586.7	2,306.7	1,991.3
2012	455,023.2	324,246.0	19,375.5	9,889.9	10,363.4	18,768.6	3,580.1
2013	457,756.6	332,078.0	19,922.3	9,847.0	10,380.2	13,622.0	3,395.9
Growth rates							
13-12	0.6%	2.4%	2.8%	-0.4%	0.2%	-27.4%	-5.1%
13-93	214.9%	198.6%	1429.0%	737.8%	57.6%	490.5%	70.5%

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Ministerio de Economía de Canadá.

¹⁶¹, "Informe Comercial México-Canadá 2013", Representación de la Secretaría de Economía de México en Canadá, febrero de 2014, p.1. Disponible en línea: http://www.ottawa.economia.gob.mx/swb/work/models/Ottawa/Resource/1/1/pdfs/Can_Dic13.pdf

En el caso de las exportaciones, en 1993 se registró un total de 1,175.3 mdd, mientras en 2013 la cifra ascendía a los 9,847.0 mdd. Un crecimiento porcentual de 737.8%¹⁶²

Tabla 10: Balanza comercial de México con Canadá (1993-2012).

Balanza comercial de México con Canadá				
Valores en miles de dólares				
Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
1993	1,562,856	1,175,341	2,738,197	387,515
1994	1,519,486	1,621,214	3,140,700	-101,728
1995	1,987,395	1,374,246	3,361,641	613,149
1996	2,172,004	1,743,555	3,915,559	428,449
1997	2,157,009	1,968,042	4,125,051	188,967
1998	1,519,281	2,290,204	3,809,485	-770,923
1999	2,311,175	2,948,883	5,260,058	-637,708
2000	3,340,006	4,016,558	7,356,564	-676,552
2001	3,082,621	4,234,854	7,317,475	-1,152,233
2002	2,991,325	4,480,300	7,471,625	-1,488,975
2003	3,041,784	4,120,461	7,162,245	-1,078,677
2004	3,291,538	5,327,479	8,619,017	-2,035,941
2005	4,234,471	6,169,337	10,403,808	-1,934,866
2006	5,176,217	7,376,211	12,552,428	-2,199,994
2007	6,490,952	7,957,346	14,448,298	-1,466,394
2008	7,102,347	9,442,473	16,544,820	-2,340,126
2009	8,244,248	7,303,736	15,547,984	940,512
2010	10,685,646	8,607,477	19,293,123	2,078,169
2011	10,694,582	9,645,442	20,340,024	1,049,140
2012	10,937,578	9,889,847	20,827,425	1,047,731

Fuente: SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México (1993 - 2017).

Desde 1998 la balanza comercial de México con Canadá arrojó un saldo negativo; sin embargo, en 2009, como posible resultado de las consecuencias de la recesión económica, esta tendencia se revirtió, cerrando el sexenio con una balanza comercial en superávit.

Aunque las cifras del comercio total, en efecto, muestran un incremento significativo del comercio bilateral, se debe tomar en cuenta que, a nivel global, el intercambio entre ambas naciones aún se mantiene en cifras modestas.¹⁶³ Es cierto que México figura como el 3er socio comercial más importante de Canadá; sin embargo, este país apenas representaba en 2013 un 3.9% del total del comercio canadiense con el mundo, mientras los Estados Unidos, su principal socio comercial, representaba

¹⁶² Ídem.

¹⁶³ Secretaría de Economía, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, consultado el 28 de marzo de 2018, disponible en línea: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288639/Anual-Importa-2016.pdf>

el 62.3%. En correspondencia, para México, Canadá solo representó el 3.7% del comercio total. ¹⁶⁴

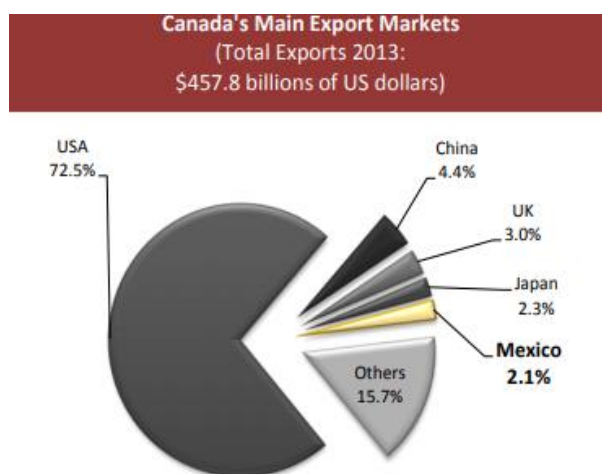
Gráfica 3: Principales socios comerciales de Canadá



Fuente: Gráfica elaborada por la Secretaría de Economía.

En el campo de las exportaciones, las cifras globales de Canadá y México muestran una tendencia a concentrarse en los Estados Unidos. Canadá con el 72.5% del total de sus exportaciones y México con el 82.9% en el año 2013. Como se muestra en la gráfica 4, México se mantuvo como el quinto mercado de exportación para los productos canadienses y los principales productos canadienses que penetraron al mercado mexicano fueron: semillas colza, trigo, autos, aleaciones de aluminio y auto partes. ¹⁶⁵

Gráfica 4. Principales destinos de las exportaciones de Canadá



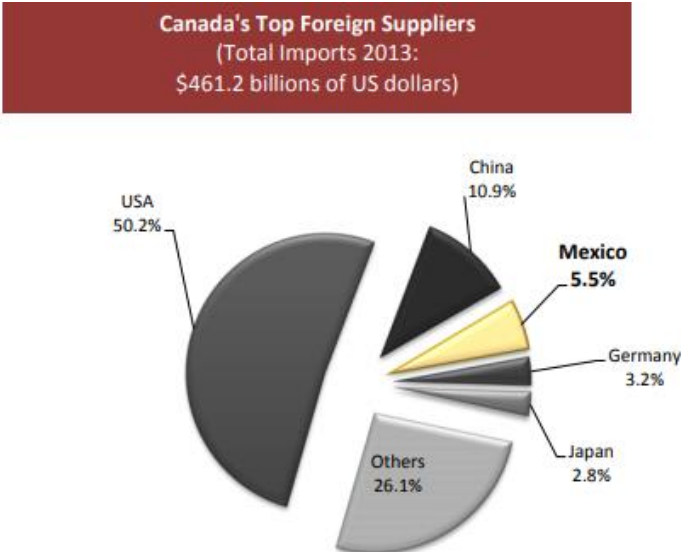
Fuente: Gráfica elaborada por la Secretaría de Economía.

¹⁶⁴ Representación de la Secretaría de Economía de México en Canadá, Óp. Cit., p.4.

¹⁶⁵ Ídem.

Por otro lado, las estadísticas de importaciones canadienses muestran un crecimiento favorable para México, pues las importaciones que Canadá realizó de México en 2013 alcanzaron un 5.5% del valor total, por encima de países como Alemania y Japón, pero aún muy por debajo de las importaciones canadienses provenientes de los Estados Unidos. Como se muestra en la gráfica 5, México en 2013 se posicionó como el 3er proveedor más importante de Canadá. Entre los principales productos exportados por México destacan aquellos relacionados con el sector manufacturero como automóviles, teléfonos celulares y partes de ensamblaje para aeronaves.

Gráfica 5. Top de los principales países proveedores de Canadá



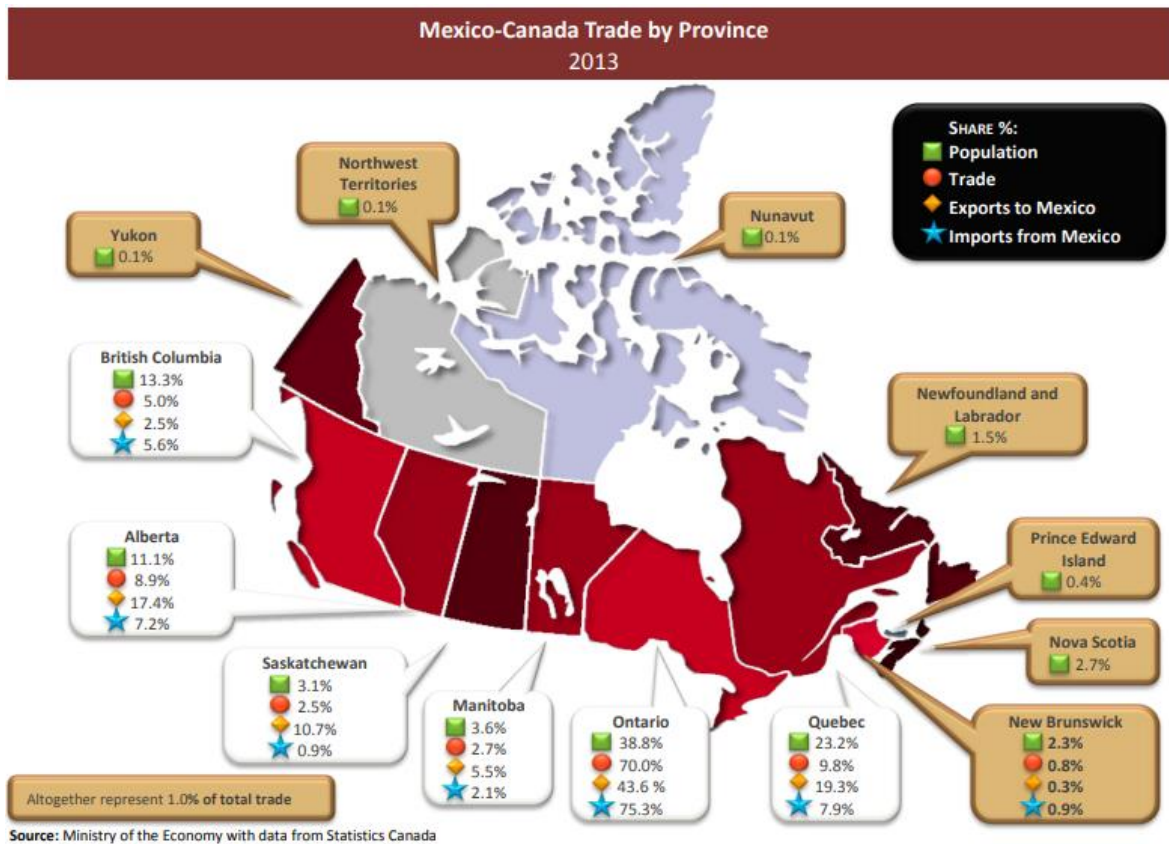
Fuente: Gráfica elaborada por la Secretaría de Economía.

Cabe destacar que, del comercio total de México con Canadá, en 2012, el 70.5% se concentró en la provincia de Ontario, el 9.1% en Quebec, el 8.1% en Alberta, el 5.2% en British Columbia, 3.2% en Saskatchewan y 2.7% en Manitoba. ¹⁶⁶

En el siguiente mapa, elaborado por la Secretaría de Economía, se muestra la distribución del comercio de Canadá con México por provincia. El mapa añade porcentajes exactos de importaciones y exportaciones.

¹⁶⁶ Ídem.

Mapa 1: Distribución del comercio de México con Canadá por provincia.



Fuente: Mapa elaborado por la Secretaría de Economía con datos del Ministerio de Economía de Canadá, BANXICO y USDOC.

En lo que respecta a las estadísticas de inversión canadiense, es importante señalar que Canadá se ha consolidado como el 4to mayor inversionista en el país (solo debajo de EE. UU., Países Bajos y España). De acuerdo con el Informe Comercial México-Canadá 2013, publicado por la Secretaría de Economía, en el período de enero 2000 – diciembre 2013, la IED acumulada de Canadá en México alcanzó los US\$17,649 mdd y en diciembre de 2013, un total de 3,355 empresas se encontraban operando en México con participación de capital canadiense.¹⁶⁷

Hay sectores clave donde se focaliza la inversión canadiense, el más importante de ellos es el sector minero, alrededor del 65% de las concesiones de exploración minera en México se encuentra en manos de empresas canadienses. Entre las empresas canadienses que destacan en este rubro se encuentran *Goldcorp*, que es

¹⁶⁷ Ídem.

la segunda compañía minera más grande en el país, *Corporation First Majestic*, *Panamerican Silver Corp* y *Agnico Eagle México*.¹⁶⁸

Otras grandes empresas canadienses con presencia en México que sobresalen por su participación significativa en inversiones son: *Bombardier* (área de transporte e industria aeroespacial), *Scotiabank* (servicios financieros) y *Magna International* (fabricante de componentes para el automóvil).

Para finalizar, aunque las cifras de intercambio comercial e inversión mostradas anteriormente muestren un porcentaje mucho más reducido con respecto al comercio e inversiones con los Estados Unidos esto no quiere decir que el volumen del intercambio comercial entre ambas naciones se deba demeritar, pues Canadá es el tercer socio comercial de México y es el segundo destino de las exportaciones mexicanas. Canadá es un socio de importancia estratégica para México, el ritmo de crecimiento de importaciones y exportaciones, que se ha sostenido desde 1993, es una muestra del gran potencial de la relación comercial.

¹⁶⁸Rivera Gabriela, “8 empresas que dominan la minería mexicana” en *Manufactura Mx*, 11 de julio de 2017, disponible en: <http://www.manufactura.mx/industria/2017/07/11/extranjeros-dominan-la-mineria-mexicana-y-el-empleo>

**Capítulo II. La política exterior
de México en América del
Norte 2012-2018:**

***Las relaciones de la administración de
Enrique Peña Nieto con la administración
de Barack Obama y con la
administración de Justin Trudeau.***

2.1 La política exterior de Enrique Peña Nieto: La vinculación del panorama nacional con la agenda internacional.

En este mundo, el desarrollo interno de un país depende tanto de sus políticas nacionales como de sus relaciones exteriores, sean estas bilaterales o multilaterales. Depende también de la estabilidad del ambiente internacional, donde estas relaciones cobran forma. ¹⁶⁹

José Antonio Meade Kuribreña, ex canciller de México y candidato a la presidencia de la república.

A pocos meses del cierre del sexenio de Enrique Peña Nieto, quien tendrá que entregar la banda presidencial y concluir su estancia en la residencia oficial de Los Pinos el próximo 1° de diciembre de 2018, se puede afirmar que la consecución de los objetivos en materia de política exterior ha atravesado por una coyuntura adversa, tanto a nivel nacional como internacional. En perspectiva, el presidente Peña Nieto se caracterizó por darle a la política exterior un fuerte componente económico promoviendo en el exterior la imagen de México como un país estable, cuya amplia red de tratados de libre comercio y certidumbre jurídica ofrecen una excelente opción para la inversión extranjera.

Es fácil distinguir que el principal objetivo de política exterior de la administración de Enrique Peña Nieto ha sido la promoción al libre comercio y la captación de crecientes flujos de inversión extranjera directa como palanca para el desarrollo nacional. La implementación de reformas estructurales, la búsqueda por impulsar la integración económica de México con la Cuenca del Pacífico y la creación de espacios informales con los países del llamado “MIKTA” han sido todas acciones orientadas a la consecución de dicho objetivo.

Tomando por cierta la premisa de que el desarrollo interno de un país tiene una estrecha vinculación con la estabilidad del ambiente internacional, el propósito de este apartado de la investigación es hacer un recuento de las principales acciones de política exterior del presidente Peña Nieto y la manera en que acontecimientos, tanto nacionales como internacionales, influenciaron e incluso obstaculizaron la materialización de los objetivos de la administración a lo largo del sexenio. Al final se realiza una evaluación sobre la congruencia entre el discurso y las acciones del Ejecutivo federal con el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores (2013-2018).

¹⁶⁹ Meade Kuribreña José Antonio, “La política exterior y el cambio estructural en México”, *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 15, Número 1, (Enero/marzo 2015), p.79.

2.1.1 La política exterior de Enrique Peña Nieto: Los obstáculos frente al posicionamiento de la imagen de México en el exterior.

Tras 12 años de gobierno de la alternancia panista, el 1° de diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto tomó posesión como el nuevo presidente de la república. La llegada de Peña Nieto a Los Pinos fue aclamada por algunos sectores, pero también criticada por muchos otros, pues esto significó el retorno del partido político que tradicionalmente había gobernado el país, prácticamente de manera hegemónica, durante 70 años consecutivos.

Mientras para algunos círculos de opinión, el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder fue interpretado como un signo inequívoco de retroceso en la vida democrática del país¹⁷⁰, por otro lado, en la opinión de algunos académicos y diplomáticos, como la excanciller Rosario Green, la victoria del “nuevo PRI” no solo sería bien recibida, sino que además generaba expectativas sobre un cambio necesario en la dirección de la política exterior. De acuerdo con la lectura de la ex canciller, durante la gestión del Partido Acción Nacional (PAN), la política exterior se había caracterizado por ser errática y poco definida. Los desencuentros de Vicente Fox con los gobiernos de América Latina, las discrepancias de Felipe Calderón con el cuerpo diplomático estadounidense, las fricciones con el ex mandatario francés Nicolás Sarkozy y el deterioro de las relaciones con la República Popular China representarían los mejores ejemplos sobre la falta de visión y experiencia de los gobiernos panistas en las relaciones exteriores de México.

En palabras de la ex canciller Rosario Green:

A diferencia de los dos sexenios anteriores, este gobierno tiene un proyecto de política exterior. Me pareció muy interesante y muy estimulante que el presidente Enrique Peña Nieto eligiera el tema internacional como uno de los cinco pilares de apoyo para su proyecto de gobierno [...] con los últimos dos sexenios se perdió el hilo y acabamos lamentablemente, confrontados con casi todos los países de Latinoamérica.¹⁷¹

Enrique Peña Nieto asumió la presidencia bajo un panorama retador, pues además del desgaste en las relaciones exteriores de México, el nuevo mandatario también había heredado de la administración pasada un escenario de creciente violencia e inseguridad generalizada. Como resultado de la lucha contra el narcotráfico del

¹⁷⁰ Previó a la celebración de los comicios del 2012, académicos como Denise Dresser, Sergio Aguayo y Lorenzo Meyer advirtieron que el regreso del PRI al gobierno federal implicaría un retroceso.

“Triunfo del PRI sería una regresión democrática: analistas en MVS” en *Aristegui Noticias*, México, 25 de junio de 2012. Disponible en: <https://aristeginoticias.com/2506/entrevistas/triunfo-del-pri-seria-una-regresion-democratica-analistas-en-mvs/>

¹⁷¹ Camhaji Elías y Valenzuela Gerardo, “México le apuesta al mundo: Entrevista con Rosario Green” en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 15, Número 1, (Enero/marzo 2015), p.88.

presidente Calderón, la imagen de México en el exterior atravesaba por un profundo proceso de deterioro, y el gran prestigio internacional del que había gozado el país en algún momento de su historia parecía ser solo cosa del pasado.

Ante la necesidad inmediata de revertir esta tendencia negativa en la imagen exterior de México, uno de los primeros cambios de Peña Nieto fue el abandono total de la agresiva narrativa de la “Guerra contra el narcotráfico” usada por su antecesor Felipe Calderón. Los acontecimientos violentos relacionados con el crimen organizado eran toda una constante en las notas rojas de medios nacionales e internacionales, razón por la cual, los operativos contra cárteles de la droga y el énfasis en la política de seguridad disminuyeron de manera sustancial del discurso público y comunicados oficiales.

En clara señal de continuidad a la tendencia de los anteriores gobiernos priistas por priorizar temas económicos en la agenda exterior, Peña Nieto dio un especial énfasis a la agenda de promoción comercial, el nombramiento de José Antonio Meade Kuribreña como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores pudo ser interpretado como uno de los primeros indicadores del fuerte componente económico en la nueva política exterior; sin embargo, para lograr un incremento sostenido de la entrada de inversiones, resultaba apremiante poner en marcha una formidable campaña mediática que pudiese posicionar la imagen de México en el mundo como un país seguro y estable. En este sentido, se puede afirmar que la promoción de las reformas estructurales resultó ser también un elemento de la administración de Peña Nieto para recuperar la confianza de inversionistas y hacer al país más atractivo para la iniciativa privada.

2.1.1.1 “Saving Mexico”: La administración de Enrique Peña Nieto bajo los reflectores internacionales.

Esta vigorosa campaña mediática tuvo su apogeo con el llamado “*Mexican moment*” iniciado a partir de la aprobación de las reformas estructurales y los consecuentes elogios y aplausos que el presidente Peña Nieto y su gabinete recibieron en el extranjero por medio de publicaciones en diarios internacionales de prestigio. Entre algunos medios internacionales, destaca la publicación del polémico número de la revista “*Time*” titulado como “*Saving México*”. El periodista Michael Crowley en su artículo “*Mexico’s New Mission*”, a grandes rasgos, anticipaba un futuro optimista para el país, siempre y cuando el mandatario y su equipo lograran enfrentar exitosamente obstáculos como la resistencia interna a la implementación de las reformas, así como problemas de corrupción y tráfico de droga.

Five years ago, drug violence was exploding, the Mexican economy was reeling, and a Pentagon report likened the Aztec nation to the terrorist-infested basket case Pakistan, saying both were at risk of "rapid and sudden collapse [...] Now the alarms are being replaced with applause. After one year in office, Peña Nieto

*has passed the most ambitious package of social, political and economic reforms in memory. Global economic forces, too, have shifted in his country's direction. Throw in the opening of Mexico's oil reserves to foreign investment for the first time in 75 years, and smart money has begun to bet on peso power.*¹⁷²

Otro ejemplo de las buenas expectativas en el extranjero por las reformas estructurales fue la publicación del prestigioso diario internacional “*The New York Times*”, titulada “*How Mexico Got Back in the Game*”. El periodista Thomas Friedman llegó incluso a afirmar que México despegaría como un gran poder económico dominante del siglo XXI.¹⁷³ La Secretaría de Hacienda y el Banco de México estimaban que la economía crecería un promedio del 3.5% anual, lo que le valió a México el apodo de “*El Tigre Azteca*” por parte de diarios de prestigio internacional como “*The Wall Street Journal*”.¹⁷⁴

De esta forma, Peña Nieto logró que, durante los primeros años de su gobierno, México recuperara de manera paulatina la confianza internacional, auspiciando un entorno positivo de oportunidades para los inversionistas. Un año atrás, el panorama para el país era percibido poco alentador; sin embargo, para entonces, el entusiasmo respecto al rumbo de México se encontraba en su punto más alto.

Al margen del posicionamiento de México como un país estable para las inversiones y como parte del discurso de “México como actor de responsabilidad global”, el gobierno de Peña Nieto también promovió una candidatura para formar parte del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la cual fue aprobada por la Asamblea General en noviembre de 2013. Un año después, en el marco de la 69° Asamblea General celebrada en septiembre de 2014, el mandatario mexicano también anunció la participación de México en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (OMP).

¹⁷² Crowley Michael, “Mexico's New Mission”, en *Time Magazine*, Ciudad de México, 24 de febrero de 2014. Disponible en: <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2165465-1,00.html>

***Traducción propia:** *5 años atrás la violencia de la droga explotó, la economía mexicana estaba tambaleándose y un reporte del Pentágono comparaba a la nación Azteca con el infestado de terrorismo caso perdido de Pakistán, diciendo que ambas estaban en riesgo de un “rápido y repentino colapso” [...] Ahora las alarmas han sido reemplazadas por aplausos. Después de un año a cargo, Enrique Peña Nieto ha aprobado el más ambicioso paquete de reformas sociales, políticas y económicas en la memoria. Las fuerzas económicas globales también han cambiado en la dirección de su país. Apuntando hacia la apertura de las reservas mexicanas de petróleo a la inversión extranjera por primera vez en 75 años, las inversiones inteligentes han comenzado a apuntar al poder del peso.*

¹⁷³ Friedman Thomas, “How Mexico Got Back in the Game”, en *The New York Times*, Monterrey, México, 23 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2013/02/24/opinion/sunday/friedman-how-mexico-got-back-in-the-game.html>

¹⁷⁴ Berggruen Nicolas, “The Rise of the 'Aztec Tiger': Under a charismatic new leader, Mexico is roaring toward a turnaround”, en *The Wall Street Journal*, 26 de abril de 2013. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324474004578443272628571346>

Por su puesto la polémica decisión del presidente Peña no pasó inadvertida para la opinión pública, el permitir la salida de militares mexicanos a operaciones externas represento un giro de 180°, un notorio y novedoso cambio en las tendencias de política exterior mexicana. Hasta entonces había existido una fuerte oposición por parte de altos funcionarios de la SEDENA, de la SRE y del propio cuerpo diplomático, pues se argumentaba que dicha acción constituiría una violación al principio de política exterior de no intervención, lo cual resultaría incompatible con el actuar internacional de México.

Pese a las críticas, es importante señalar que tal afirmación resulta cuestionable. Para efectos de lo anterior, resulta fundamental citar el artículo 43 del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas:

Artículo 43: Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Dicho convenio o convenios fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse.

El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.¹⁷⁵

Es entonces que debe entenderse el envío de tropas efectuado por el Consejo de Seguridad, únicamente posible bajo el consentimiento de las partes involucradas, por medio de convenios especiales, sujetos a ratificación por los Estados signatarios en el marco sus respectivos procedimientos constitucionales. Particularmente, en el caso de México, tal como lo precisa el artículo 76, fracción III de la Carta Magna, todo envío de tropas al exterior estará sujeto a una función de control legislativa por parte del Senado de la República.

También cabe señalar que las OMP no están compuestas únicamente por contingentes militares, sino también por médicos, enfermeras, policías, apoyo técnico y maestros, quienes incursionan en territorios extranjeros únicamente con objetivos específicos, tales como el control y prevención de conflictos, estabilización de la zona tras un alto al fuego, cooperación y mediación para el respeto de

¹⁷⁵ Carta de Naciones Unidas, Capítulo VII, San Francisco, 26 de junio de 1945. Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>

acuerdos de paz y apoyo frente a desastres naturales. Cabe enfatizar que, en virtud de lo dispuesto en el citado artículo de la Carta de Naciones Unidas, correspondería al Estado signatario del convenio especial determinar la naturaleza de las facilidades y de la ayuda en el marco de las OMP.

Considerando que otro de los principios establecidos en el artículo 89, fracción X de la Carta Magna es la lucha por la paz y la seguridad internacionales, la participación de México encontraría su fundamento en los propios principios constitucionales de política exterior. A lo largo de todo el sexenio, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) reportó el envío de un total de doce elementos de las Fuerzas Armadas Mexicanas, participando en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) y la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para Líbano (UNIFIL).¹⁷⁶

2.1.1.2 Crisis de derechos humanos: El Caso Ayotzinapa como punto de quiebre en el posicionamiento de la imagen de México en el exterior.

Aunque la decisión de incluir a México en las OMP en su momento despertó controversias y estimuló debate, esto no afectó de manera negativa la imagen del mandatario. Hasta entonces la campaña mediática de Peña Nieto para mejorar la imagen del país parecía ser todo un éxito; sin embargo, a pocos días después de la participación del mandatario mexicano en la 69° Asamblea General, el destape de graves acontecimientos como los asesinatos extrajudiciales en Tlatlaya, Estado de México y la presunta desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas en Iguala, Guerrero, comenzaron a ensombrecer las expectativas y a poner en tela de juicio la supuesta estabilidad política que el gobierno mexicano había vendido al extranjero con tanto empeño.

La organización no gubernamental defensora de derechos humanos “*Human Right Watch*” (HRW) fue la primera en poner en duda la versión oficial de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) sobre un operativo realizado el 30 de junio de 2014 en el municipio de Tlatlaya, Estado de México, en el que se reportó la muerte de 22 personas en un tiroteo entre presuntos delincuentes y militares mexicanos que patrullaban la comunidad rural de San Pedro Limón. De acuerdo con la versión oficial, los militares habrían respondido al ataque de los delincuentes como un acto de legítima defensa propia; sin embargo, la versión de *HRW*, basándose en declaraciones de testigos, hablaba sobre la posibilidad de que se hubieran llevado

¹⁷⁶ Gobierno de la República, “México envía ocho nuevos observadores militares y oficiales de Estado Mayor a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU”, México, 13 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/fr/prensa/mexico-envia-ochos-nuevos-observadores-militares-y-oficiales-de-estado-mayor-a-las-operaciones-de-mantenimiento-de-la-paz-de-la-onu>

a cabo ejecuciones extrajudiciales en una bodega abandonada, incluso después de que los presuntos delincuentes se rindieran.¹⁷⁷

El 27 septiembre 2014, tres días después de la participación de Peña Nieto en la 69° Asamblea General, el director para las Américas de “*Human Rights Watch*”, José Miguel Vivanco, urgió a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a realizar una investigación seria del caso Tlatlaya. Ese mismo día, los medios nacionales e internacionales informaban sobre un enfrentamiento entre la policía municipal de Iguala contra estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa “Raúl Isidro Burgos”, quienes presuntamente habrían secuestrado autobuses para trasladarse a la Ciudad de México, con el fin de participar en las manifestaciones conmemorativas de la matanza de Tlatelolco.

Las investigaciones de la Procuraduría General de la República (PGR) llegaron hasta el entonces presidente municipal de Iguala, José Luis Abarca Velázquez, quien fue acusado de tener nexos con el grupo criminal “Guerreros Unidos” y señalado como responsable de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, evidenciando el grave problema de infiltración de la delincuencia organizada en las estructuras de gobierno, por lo menos a nivel local y municipal. Es interesante notar que este acontecimiento, además de representar un duro golpe para el Gobierno Federal, también tuvo como consecuencia el profundo debilitamiento del que hasta entonces se había desempeñado como el mayor partido de izquierda en México, pues en ese entonces, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) encabezaba no solo la presidencia municipal de Iguala, sino que también la gubernatura del estado de Guerrero.

El año 2014 fue determinante para la administración de Peña Nieto, los casos de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas representaron un punto de quiebre en la aprobación y credibilidad del mandatario. La capacidad del gobierno para mantener el orden y garantizar el respeto a los derechos humanos empezó a ser seriamente cuestionada, a tal grado que este tema terminó generando una relación ríspida y conflictiva entre el Estado mexicano y los organismos internacionales de derechos humanos.

El primero de estos desencuentros se produjo a raíz de la contradicción entre la versión de la PGR y la versión del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre los hechos ocurridos en el caso Ayotzinapa. La llamada “verdad histórica” de la PGR afirmaba que los cuerpos de los 43 estudiantes desaparecidos fueron incinerados en el basurero de Cocula por el grupo delincuencia “*Guerreros Unidos*”, mientras los expertos de la CIDH concluyeron que las investigaciones de

¹⁷⁷ “A un año de Tlatlaya, seis claves para entender el caso” en *Expansión en alianza con CNN*, México, 30 de junio de 2015. Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2015/06/30/a-un-ano-de-tlatlaya-seis-claves-para-entender-el-caso>

la PGR mostraban graves inconsistencias, pues la incineración de 43 cuerpos sin dejar ningún rastro resulta ser científicamente imposible.

Otro desencuentro entre el gobierno mexicano y los organismos de derechos humanos se produjo al acercarse el cierre del año 2014. El relator especial contra la tortura del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas presentó su informe sobre su misión en México, en el cual concluyó lo siguiente:

La tortura y los malos tratos durante los momentos que siguen a la detención y antes de la puesta a disposición de la justicia son generalizados en México y ocurren en un contexto de impunidad. Generalmente la finalidad es castigar o extraer confesiones o información. Hay evidencia de la participación activa de las fuerzas policiales y ministeriales de casi todas las jurisdicciones y de las fuerzas armadas, pero también de tolerancia, indiferencia o complicidad por parte de algunos médicos, defensores públicos, fiscales y jueces.¹⁷⁸

El Secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade Kuribreña y el subsecretario para asuntos multilaterales, Juan Manuel Gómez Robledo, expresaron públicamente su molestia y descalificaron el trabajo del relator especial de Naciones Unidas, calificándolo como “irresponsable, poco ético y sin sustento”.¹⁷⁹ A pesar de la desestimación de la cancillería mexicana al informe del relator especial, la posterior visita de miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a México no arrojó resultados muy diferentes. La CIDH reportó que, durante su visita, expertos pudieron constatar la existencia de una grave crisis de derechos humanos, con énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura e impunidad, destacando entre los principales sectores afectados: mujeres, niños, periodistas y migrantes en su paso por México.¹⁸⁰

La presión externa de los organismos internacionales al gobierno mexicano continuó presente durante los próximos años. En mayo de 2016 la portavoz de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ravina Shamdasani, reiteró el llamado para la realización de una investigación inmediata y exhaustiva sobre las presuntas ejecuciones extrajudiciales ocurridas en Tlatlaya, pues el caso aún continuaba impune.

¹⁷⁸ Asamblea General de Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, Consejo de Derechos Humanos, 28.º período de sesiones, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, p.18. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf?view=1>

¹⁷⁹ Gómez Quintero Natalia, “Confronta Meade al relator de la ONU” en *El Universal*, Ciudad de México, 28 de marzo de 2015. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/confronta-meade-al-relator-de-la-onu-1088190.html>

¹⁸⁰ “Grave crisis de derechos humanos en México: CIDH” en *El Financiero*, Ciudad de México, 2 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/grave-crisis-de-derechos-humanos-en-mexico-cidh.html>

El último de los llamados que realizó la CIDH al gobierno mexicano de Peña Nieto con relación a desapariciones forzadas fue sobre el caso de los italianos comerciantes desaparecidos en Tecalitlán, Jalisco en febrero de 2018. La fiscalía señaló que 4 policías municipales habrían entregado a las víctimas a manos de un cartel del narcotráfico.

El caso Ayotzinapa es hasta la fecha un acontecimiento sin resolver que presenta una increíble cantidad de irregularidades y versiones contradictorias, el desencuentro entre el gobierno mexicano y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) prevaleció hasta el final del sexenio, a tal punto que en marzo de 2018, con la presentación del informe “Doble injusticia”, se acusó abiertamente a las autoridades mexicanas de haber torturado a los detenidos del caso Ayotzinapa a fin de obtener confesiones, siendo esto crucial para la elaboración del informe oficial de la PGR.¹⁸¹ En su postura, el gobierno mexicano reafirmó su determinación por esclarecer y castigar a todos los responsables en el caso Iguala; sin embargo, manifestó su preocupación, pues las conclusiones del informe del Alto Comisionado ya eran objeto de investigación, enfatizando que dicho informe se limitaba a abordar cuestiones ya señaladas anteriormente por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), cuyas recomendaciones ya estaban siendo atendidas por las autoridades competentes.¹⁸² En otras palabras, el gobierno mexicano declaró que el informe de la OACDH no aportaba nada nuevo para la resolución del caso.

Como resultado de una “verdad histórica” poco creíble para la opinión pública, y de la indignación de miles de ciudadanos por la grave situación de persistentes violaciones a los derechos humanos en el país, múltiples manifestaciones tuvieron lugar durante todo el sexenio, golpeando y deteriorando constantemente la imagen del mandatario. Este suceso abonó a una fuerte crisis de legitimidad a la que tendría que hacer frente el gobierno de Peña Nieto.

¹⁸¹ Gabriela Rojas Ana, “La ONU dice que la investigación de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en México fue ‘afectada por torturas y encubrimiento’” en *BBC Noticias*, México, 15 de marzo de 2018. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43422705>

¹⁸² Gobierno de la República, “El Gobierno de la República reafirma su determinación por esclarecer el Caso Iguala, conocer la verdad y sancionar a los responsables”, México, 15 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/el-gobierno-de-la-republica-reafirma-su-determinacion-por-esclarecer-plenamente-el-caso-iguala-conocer-la-verdad-y-sancionar-a-los-responsables>

2.1.1.3 Crisis de legitimidad en el gobierno de Enrique Peña Nieto: Escándalos de corrupción y penetración del narcotráfico en las instituciones gubernamentales.

Sumándose al desastre político del caso de los normalistas de Ayotzinapa, el escándalo de la Casa Blanca, desencadenado a raíz de la investigación de la periodista Carmen Aristegui publicada en noviembre de 2014, fue otro de los eventos que formaron parte de la crisis de legitimidad a la que tuvo que responder el presidente Peña Nieto. Este escándalo, sin duda, afectó de manera más personal al mandatario pues se le señalaba directamente a él y a su esposa, la primera dama Angélica Rivera, de ser partícipes en un conflicto de interés¹⁸³ por la adquisición de una residencia ubicada en Las Lomas de Chapultepec, valuada en siete millones de dólares y edificada por la empresa constructora Grupo Higa.¹⁸⁴

Como consecuencia de dicho episodio, el presidente anunció la reinstauración de la Secretaría de la Función Pública¹⁸⁵ con la finalidad de investigar el caso de manera formal. El titular de la dependencia, Virgilio Andrade, en agosto de 2015, determinó que la adquisición de la vivienda por Angélica Rivera no constituía ningún delito o conflicto de interés, empero a ello, la confianza de la ciudadanía mexicana al presidente se vio fuertemente erosionada. En la opinión pública, la rehabilitación de la Secretaría de la Función Pública y el nombramiento de Andrade fueron percibidos como una maniobra para encubrir un acto de corrupción.

Este controvertido episodio cerró con el despido de la reportera Carmen Aristegui de MVS Noticias, a la vez que el presidente Peña Nieto, junto a la primera dama, se vieron obligados a pedir disculpas públicamente y devolver la mansión. Las consecuencias no se limitaron al ámbito interno, pues a raíz de este escándalo, la licitación del tren de alta velocidad México-Querétaro, otorgada al consorcio encabezado por la empresa '*China Railway Construction Corporation*', tuvo que ser revocada, generando rispideces y falta de certidumbre en la relación de México con inversionistas chinos.

¹⁸³ El conflicto de interés versaría sobre el contratista de Grupo Higa, Juan Armando Hinojosa Cantú, a quien se le habría ligado con previas obras públicas en el Estado de México y quien también era parte del consorcio encargado de la construcción del tren rápido México-Querétaro.

¹⁸⁴ "La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)" en *Aristegui Noticias*, México, 9 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

¹⁸⁵ A partir de la expedición del "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" el gobierno de Enrique Peña Nieto inició en enero de 2013 un proceso por el cual se pretendía disolver a la Secretaría de la Función Pública (SFP) como parte de la Administración Pública Federal; sin embargo, sin contar con la aprobación del Congreso de la Unión, la dependencia se mantuvo en una situación incierta por poco más de dos años, quedando sus actividades a título de despacho y sin el rigor de una Secretaría de Estado. Con el nombramiento de Virgilio Andrade el 3 de febrero de 2015, la SFP quedó formalmente rehabilitada.

Por si el escándalo de la Casa Blanca no hubiese sido suficiente para manchar la imagen presidencial, el destape de casos mayúsculos de corrupción y desvío de recursos que involucraron a ex gobernadores priistas cercanos a Peña Nieto, como Javier Duarte en Veracruz, César Duarte en Chihuahua y Roberto Borge en Quintana Roo, terminaron por minar la credibilidad de su gobierno.

Cuando los casos de los exgobernadores priistas parecían configurarse como los máximos estandartes de la corrupción del sexenio y parecía improbable que algún otro escándalo lograría socavar aún más la legitimidad del presidente Peña Nieto, un nuevo “récord” quedó roto en septiembre de 2015, cuando el portal de noticias “Animal Político” en asociación con la organización civil “Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad” (MCCI) destapó el escándalo conocido como “La Estafa Maestra”. De acuerdo con la investigación, el Gobierno Federal, a través de 11 dependencias, habría desviado recursos por medio de transferencias a 128 empresas fantasma, con las cuales se habrían suscrito contratos ilegales hasta por 7 mil 670 millones de pesos.¹⁸⁶

Para empeorar aún más el panorama, lo que en un principio se coronó como uno de los éxitos más grandes del sexenio, terminó convirtiéndose en uno de los episodios más bochornosos de la administración. La captura y posterior escape del Chapo Guzmán del penal de seguridad máxima de “El Altiplano” en julio de 2015 fue quizás el episodio más incómodo para la administración, pues las deficiencias del sistema penal mexicano fueron expuestas bajo los reflectores de la prensa nacional e internacional.

La versión de la PGR sobre un túnel excavado a 10 metros de profundidad por debajo del penal, que conectaba a la celda del Chapo con una casa en construcción ubicada en la colonia aledaña de Santa Juanita, resultó poco creíble para la opinión pública. Fue solo cuestión de tiempo para que se develara la participación de coludidos internos que facilitaron el escape del capo. Y aunque 6 meses después de la fuga, el Chapo Guzmán fue recapturado en Los Mochis, Sinaloa, la corrupción bajo la que operan las autoridades, incluso al interior de los penales mexicanos, fue un tema que dio mucho de qué hablar.¹⁸⁷ Si la puesta en evidencia del control del grupo delictivo “Guerreros Unidos” en la zona de Iguala, Guerrero no había conseguido colocar bajo reflectores la capacidad del del narcotráfico para corromper estructuras de gobierno, la segunda fuga del Chapo Guzmán sin lugar a dudas si lo hizo. La “hazaña” del narcotraficante acaparó encabezados en numerosos medios

¹⁸⁶ “La Estafa Maestra, graduados en desaparecer dinero público” en Animal Político, Ciudad de México. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

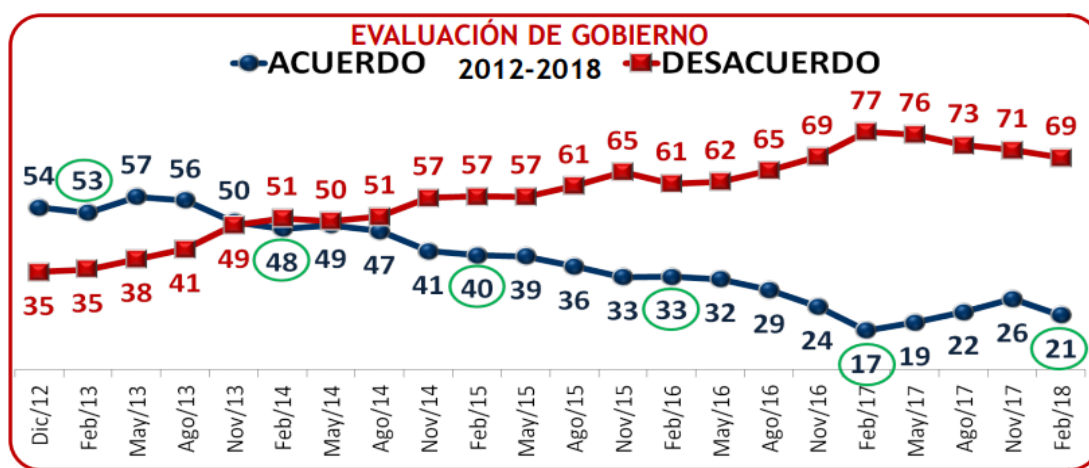
¹⁸⁷ Nájjar Alberto, “¿Cómo fue posible que ‘El Chapo’ se fugara de la prisión más segura de México?”, en *BBC Noticias*, Ciudad de México, 13 de julio de 2015. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150713_mexico_chapo_fuga_culpas_cch

internacionales de prestigio, tales como *Al Jazeera*, *Le Monde*, *The New York Times*, *The Washington Post*, *El Clarín*, entre otros.¹⁸⁸

Para entonces quedaba claro que la coyuntura interna no resulta de lo más favorable para el mandatario, y consecuentemente, tampoco para posicionar adecuadamente una imagen positiva de México en el exterior, quedando demostrado que el optimismo inicial del “*Mexican moment*” realmente carecía de bases reales.

Ciertamente el estallido de todos estos acontecimientos cobró factura en los índices de aprobación del presidente Peña Nieto, quien, en febrero de 2018, de acuerdo con datos de Consulta Mitofsky, presentaba un porcentaje de aprobación de solo el 21%.¹⁸⁹

Gráfica 6. Evaluación de gobierno, índices de aprobación 2012-2018



Fuente: Consulta Mitofsky, Evaluación de Gobierno, noviembre 2018.

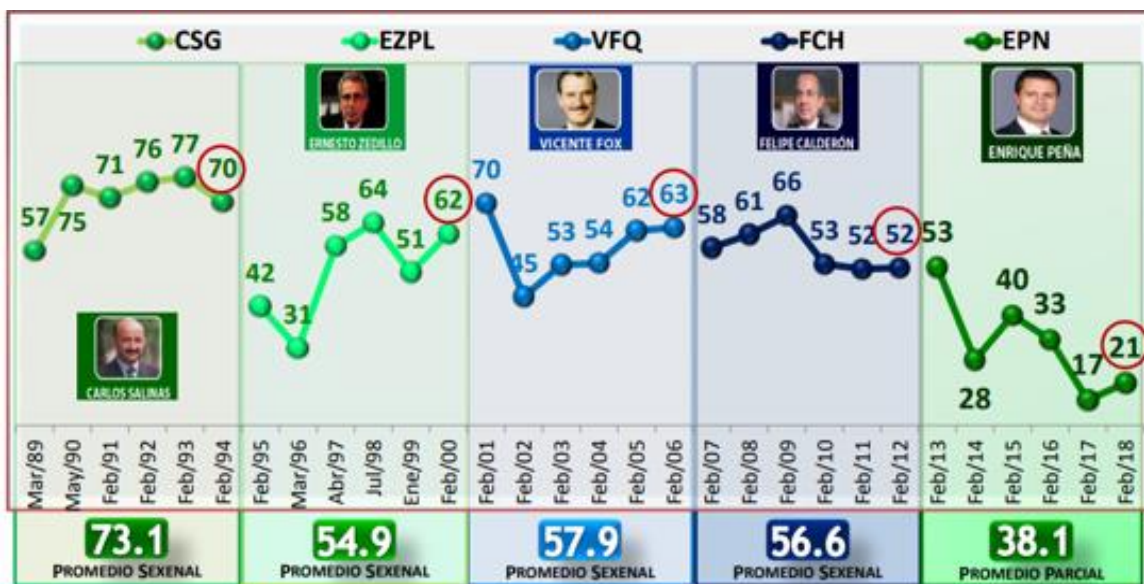
Como lo muestran las estadísticas, se trata del índice de aprobación más bajo desde que se comenzó a tomar registro en 1989, un mínimo histórico sin precedentes que refleja el desgaste de la imagen del mandatario al acercarse el cierre de su sexenio. Una comparativa con los índices de aprobación que gozaron los últimos cuatro mandatarios mexicanos (véase gráfica 7) permiten notar la dramática impopularidad del presidente Peña.¹⁹⁰

¹⁸⁸ “Medios internacionales destacan la fuga de 'el Chapo' Guzmán”, en *Animal Político*, Ciudad de México, 12 de julio de 2015. Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2015/07/12/medios-internacionales-destacan-la-fuga-de-el-chapo-guzman>

¹⁸⁹ Consulta Mitofsky, “Seis años de gobierno, Evaluación Final, Enrique Peña Nieto, Encuesta Nacional en Vivienda, noviembre de 2018, p. 8. Disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno>

¹⁹⁰ *Ibid.*, p.15.

Gráfica 7. Evaluación de gobierno, índices de aprobación 1989-2018.



Fuente: Consulta Mitofsky, Encuesta Nacional en Vivienda, noviembre de 2018.

Más allá de que la percepción de una corrupción desmedida, generalizada e impune resultara solo en el deterioro significativo de la imagen política del mandatario, el daño trascendió, permeando en la ya de por sí debilitada fuerza política del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La contundente derrota del PRI en las elecciones de 2018, dejó relegado al partido, por primera vez en la historia de México, como una fuerza política marginal. La presencia de una oposición bien consolidada, aunado a la falta de consenso y divisiones al interior del Partido Acción Nacional terminaron por minar de manera definitiva las oportunidades de los candidatos José Antonio Meade Kuribreña (PRI) y Ricardo Anaya Cortés (PAN) frente al tradicional contendiente de la izquierda política, Andrés Manuel López Obrador.

Para el reconocido historiador del Colegio de México, Lorenzo Meyer, el sexenio de Enrique Peña Nieto puede ser calificado como el extremo final de un arco histórico, representando el término de un exitoso sistema autoritario basado en una presidencia con pocos contrapesos sostenida por un solo partido de Estado.

Una conclusión respecto del proceso político mexicano que tuvo lugar durante el gobierno presidido por EPN entre 2012 y 2018, elaborada sin la perspectiva que da la distancia en el tiempo, lleva a calificar ese sexenio como el extremo final de un arco histórico que se inició con la consolidación en el poder del grupo revolucionario encabezado por Venustiano Carranza a inicios del siglo XX, y que desembocó en la formación de un exitoso sistema autoritario basado en una

*presidencia con pocos contrapesos, pero sin reelección, y sostenida por un ejército de su propia creación y un partido de Estado: el PRI.*¹⁹¹

Por la gran fuerza política con la que el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) arrasó en las elecciones del 2018, el autor del presente trabajo de investigación cuestiona si realmente este se ha tratado del fin de un arco histórico caracterizado por una presidencia con pocos contrapesos, pues si bien el pluralismo político en México es mucho más maduro que hace 70 años, la condición de mayoría absoluta de MORENA en el Congreso obliga a plantearse si esta se tratará de una cuestión relativamente efímera, o si por el contrario, conseguirá consolidarse como parte de la política nacional por un período prolongado.

En síntesis, recapitulando lo anteriormente expuesto, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto pudo apreciarse un grave error de enfoque, pues en lugar de centrar esfuerzos en la resolución de grandes problemas internos como la corrupción, la impunidad y la violencia, la administración intentó “tapar el sol con un dedo”. Naturalmente llegó el punto en que la retórica del presidente sobre un México fuerte, estable, seguro y transparente terminó siendo incongruente con la evolución de los acontecimientos internos.

Aunque México inicialmente fomentó el acercamiento al Consejo de Derechos Humanos, buscando reafirmar su postura como actor de responsabilidad global, fueron acontecimientos como las ejecuciones extrajudiciales en Tlatlaya y las desapariciones forzadas en Ayotzinapa los que irónicamente terminaron por frustrar los esfuerzos de la administración por mejorar la imagen del país.

Pese a que las expectativas con las reformas estructurales fueron altas, y de hecho lograron captar la atención internacional durante los primeros años, aun es objeto de debate el verdadero alcance que lograrán tener en el largo plazo. La férrea oposición del entonces candidato de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, al paquete de reformas implementado por el presidente Enrique Peña Nieto, deja cuestionamientos sobre si el legado de la última administración priista realmente será revertido por el nuevo proyecto de nación morenista. Independientemente de ello, es un hecho que las próximas administraciones aún tendrán que realizar labores importantes en materia de gobernabilidad, transparencia, rendición de cuentas y perfeccionamiento del sistema de justicia, pues éstas parecen perfilarse como problemáticas fuertemente arraigadas que perdurarán por muchos años.

La oleada de exgobernadores corruptos del PRI, que empezó a destaparse desde Tomás Yarrington, Rodrigo Medina, César Duarte, Roberto Borge hasta el emblemático caso de Javier Duarte, dejó al partido en una posición de absoluta desventaja para hacerse nuevamente con el poder Ejecutivo en las elecciones del

¹⁹¹ Meyer Lorenzo, “Recuperación que también fue final”, en Foro Internacional, LX, núm. 2, cuad. 240, (2020), pp. 331-360.

2018. La firmeza moral del partido fue una vez más seriamente cuestionada por la ciudadanía mexicana.

Dejando al país con un sentimiento de descontento y desconfianza hacia el sistema político mexicano, los retos que la administración de Enrique Peña Nieto hereda al próximo titular del Ejecutivo, Andrés Manuel López Obrador, son claros: Combate a la violencia del crimen organizado y combate a la corrupción e impunidad en todas las esferas gubernamentales.

2.1.2 Las reformas estructurales y su vinculación con el escenario nacional e internacional.

Las reformas estructurales del presidente Enrique Peña Nieto han sido, sin duda, el más ambicioso proyecto de transformación nacional puesto en marcha por un mandatario mexicano en los últimos años. Desde 2012, a inicios del sexenio, el escenario para el presidente Peña Nieto ya era desafiante, la economía internacional aún atravesaba por un lento proceso de recuperación y las exportaciones mexicanas habían experimentado considerables efectos negativos; no obstante, las reformas en México fueron bien recibidas, e incluso aclamadas por organismos y medios internacionales reconocidos.

La puesta en marcha de la agenda reformista favoreció el posicionamiento de México como un país abierto al mundo y a la modernidad, dando lugar al periodo optimista conocido como el *“Mexican Moment”*. Las reformas fueron percibidas como una respuesta apremiante y contundente a los retos tradicionales que ha enfrentado nuestra nación durante los últimos años: el lento e insuficiente crecimiento económico y la falta de competitividad de las paraestatales.

Aunque a finales de su sexenio, el presidente Peña Nieto logró de manera satisfactoria la aprobación e implementación del paquete de reformas estructurales, es importante mencionar que este no fue el primer presidente contemporáneo en plantear la necesidad de un cambio significativo en las leyes nacionales. El expresidente Felipe Calderón Hinojosa también tuvo éxitos importantes en este ámbito con la aprobación de la reforma electoral, la reforma al sistema de justicia, la reforma a la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la promulgación de la Ley Federal de Competencia Económica; no obstante, a la hora de promover la implementación de reformas en sectores claves como el energético y de telecomunicaciones, los intentos de Calderón fueron infructuosos. La férrea resistencia de aquellos actores empresariales y sindicales beneficiados del status quo y de aquellos legisladores de la oposición que bloquearon toda iniciativa del Ejecutivo, fueron los factores que hicieron imposible concretar cambios necesarios durante las administraciones panistas.

Ante este escenario de falta de unidad política, para el presidente Peña resultó evidente la necesidad de promover un consenso entre las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso. Aunque en el 2012, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había logrado afianzarse como la primera fuerza política en el Congreso, implementar la ambiciosa agenda reformista de la entrante administración priista requería de fuertes alianzas con aquel partido que le permitiera alcanzar una mayoría prácticamente absoluta, el Partido Acción Nacional (PAN).

Es así como, a tan solo un día del inicio de su mandato, el 2 de diciembre de 2012, en el Castillo de Chapultepec, el presidente Peña Nieto firmó junto con el presidente del Partido Acción Nacional (PAN), Gustavo Madero Muñoz, y con el presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Jesús Zambrano Grijalva, el documento conocido como “Pacto por México”. Dicho documento incluyó 5 acuerdos y un total de 95 compromisos, los cuales giraron en torno a los siguientes ejes:

1. Sociedad de derechos y libertades.
2. Crecimiento económico, empleo y competitividad.
3. Seguridad y justicia.
4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
5. Gobernabilidad democrática.

Como resultado de dicho acuerdo político, los líderes partidistas favorecieron que la bancada de sus partidos, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, aprobaran las iniciativas de reforma enviadas por el presidente Peña Nieto. El Pacto se perfilaba como una oportunidad histórica para alcanzar aquellos cambios que desde hace años habían sido reclamados por diversos sectores de la sociedad.

En total, durante su administración, el presidente Peña Nieto logró la implementación de 13 reformas estructurales, entre las más importantes se puede destacar:

- Reforma Energética: Se trató de una de las reformas más polémicas del sexenio pues rompió con percepciones nacionalistas fuertemente arraigadas en el pensamiento político mexicano, posibilitando la entrada de inversión extranjera en el sector clave de los hidrocarburos, que históricamente había quedado reservado como un monopolio del Estado. Se dio apertura a la importación de gasolina y se creó un marco legal que permite al Estado celebrar contratos en distintas modalidades con inversionistas particulares. La lógica de la reforma planteaba que las inversiones productivas permitirían combatir el rezago de Petróleos Mexicanos (PEMEX) con la incorporación de tecnologías de punta.

- Reforma en Telecomunicaciones: En esencia, el objetivo de esta reforma fue fomentar la competencia en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión reduciendo el costo y mejorando la calidad de los servicios.
- Reforma Educativa: Con la finalidad de evaluar y mejorar la calidad y desempeño del sistema educativo nacional, se decretó la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y se promulgó la Ley General del Servicio Profesional Docente. En dichos mecanismos se planteó la posibilidad de establecer concursos de oposición para competir por plazas dentro del sistema educativo (básica y media superior) y se dotó de derecho a los docentes para participar en cursos y capacitaciones. Con la aprobación de la reforma, también se esperaba terminasen las malas prácticas de venta y herencia de plazas, así como la recuperación del control de la burocracia educativa, restándole poder a los sindicatos. Por igual esta reforma resultó ser altamente controversial, pues experimentó una fuerte oposición de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).¹⁹²
- Reforma Hacendaria: A fin de hacer más justa la recaudación se estableció que el cobro de impuestos a las empresas debía ser proporcional a las utilidades que obtuviesen en la bolsa de valores, se simplificó el pago de impuestos, se implementaron medidas para incrementar el número de contribuyentes, se estableció la eliminación del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), así como del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) y del subsidio a las gasolinas y el diésel de manera gradual.¹⁹³
- Reforma Político-Electoral: Permitió la reelección de legisladores y presidentes municipales, otorgó mayores facultades a la autoridad electoral nacional (Instituto Nacional Electoral), se creó la figura de los gobiernos de coalición, se establecieron acciones consideradas como ilícitas dentro de periodos de campaña y se posibilitó la nulidad de una elección irregular.¹⁹⁴

Aunque gran parte de las reformas estuvieron principalmente orientadas a la solución de problemas internos, se puede afirmar que también tuvieron una estrecha vinculación con los objetivos de política exterior de la administración (Véase

¹⁹² Semple Kirk y Ahmed Azam, "Por qué la reforma educativa en México ha desatado oposición y violencia" en *The New York Times*, México, 30 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2016/06/30/por-que-la-reforma-educativa-en-mexico-ha-desatado-oposicion-y-violencia/>

¹⁹³ "Tópicos: Reforma Hacendaria", en *Excelsior*. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/topico/reforma-hacendaria>

¹⁹⁴ Gobierno de la República, *Reforma Político-electoral: Resumen Ejecutivo*, México, Presidencia de la República, 2014, pp. 1-14. <http://reformas.gob.mx/reforma-politica-electoral/que-es>

Objetivo 5.2 y 5.3 del Plan Nacional de Desarrollo), pues se esperaba que, como resultado, estas ayudasen a la promoción de México en el exterior, a la modernización económica y como medio para mejorar la competitividad global.

Como una de las primeras acciones del presidente Peña Nieto en materia de política exterior, se debe destacar la promoción internacional de México como un buen destino para las inversiones y los negocios. El Foro de Davos, Suiza, fue una oportunidad para que el presidente mexicano y su equipo dieran a conocer las nuevas oportunidades que México ofrecía al mundo. Durante la 44 edición del Foro Económico de Davos, celebrado los días 22 y 23 de enero de 2014, el presidente Peña dio a conocer el paquete de reformas y también sostuvo reuniones con Jefes de Estado, grandes directivos de empresas (PEPSICO, Nestlé, Cisco Systems) y con representantes de alto nivel de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.¹⁹⁵

Para efectos de este trabajo de investigación, se realizará un especial énfasis en aquellas reformas que tuvieron un vínculo directo con la agenda de política exterior y comercial de México y que, en efecto, cumplieron hasta cierto punto con su cometido de captar nueva inversión extranjera: La Reforma en Telecomunicaciones y la Reforma Energética.

2.1.2.1 La Reforma en Telecomunicaciones: la preponderancia de los monopolios nacionales frente a la entrada de inversión estadounidense.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión fue promulgada con el objetivo fundamental de romper con el monopolio de las grandes empresas, como Televisa o TV Azteca, que tradicionalmente han tenido un claro dominio en el sector. En este sentido, la reforma dio luz verde a la licitación de nuevas cadenas de televisión abierta y la reducción de barreras a la inversión en el sector telefónico.

Hasta entonces, el último intento por reformar el sector de las telecomunicaciones fue realizado en 2006 con la llamada “Ley Televisa”, una ley controversial pues, desde la perspectiva de sus detractores, esta terminaría favoreciendo a los grandes monopolios (Televisa y TV Azteca), situación que fue interpretada por algunos círculos de opinión como una clara muestra de la capacidad de influencia del llamado “Cuarto poder” en las decisiones del Ejecutivo y del Legislativo. Al final, un grupo de senadores detractores de la ley lograron llevar la reforma ante la Suprema Corte de Justicia, la cual declaró como inconstitucionales algunas de sus disposiciones frenando su implementación.

¹⁹⁵ Otero Silvia, “Peña Nieto hablara en Davos sobre las reformas: SRE”, en *El Universal*, 21 de enero de 2014. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/penia-nieto-hablara-en-davos-sobre-las-reformas-sre-981171.html>

De esta manera, al llegar Enrique Peña Nieto a la presidencia de México, el panorama en las telecomunicaciones y la radiodifusión no había atravesado por ningún cambio significativo, el sector seguía dominado por un número reducido de grupos empresariales, ocasionando elevados costos en servicios relacionados con la industria. Es precisamente en esta situación que radicaba uno de los más grandes retos para fomentar la competencia en el sector, pues este había quedado cerrado a tan solo unas pocas grandes empresas nacionales, con gran capacidad de inversión en infraestructura propia (centrales de telecomunicaciones, antenas para transmisión de datos, grandes redes de cable de datos, electricidad y fibra óptica, etc.)

Para hacer frente a la problemática, la reforma en telecomunicaciones contempló proyectos específicos con la finalidad de fomentar la entrada de nueva inversión y reducir paulatinamente la influencia de los monopolios. Entre algunos de los elementos más relevantes de la reforma cabe destacar:

- Se declara que el acceso a las tecnologías de comunicación e información, banda ancha, internet y servicios de radiodifusión y telecomunicaciones es derecho fundamental de los mexicanos.
- Se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), encargado de la regulación y supervisión del uso y aprovechamiento de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.
- Se fomenta un incremento sustancial de la competencia en televisión abierta, radio telefonía e internet por medio de nuevas licitaciones.
- Se dota al IFT de la facultad de identificar aquellos grupos empresariales preponderantes y limitar su participación en nuevos procesos de licitación.
- Se busca reducir la influencia de grupos empresariales monopólicos, abriendo las telecomunicaciones a la inversión extranjera.

En palabras de la académica de la Universidad Iberoamericana, Irene Levy:

La inversión extranjera directa (IED) permitida en el sector de telecomunicaciones antes de la entrada en vigor de la Reforma Constitucional era del 49%, excepto en el caso de telefonía celular, en la que se admitía hasta el 100%, el Decreto de Reformas estableció ya la apertura al 100% en IED, sin restricciones para todo lo relativo en telecomunicaciones, incluyendo satelitales.

En materia de radiodifusión, se ha incluido la posibilidad de contar hasta con el 49%, siempre que exista reciprocidad con el país en el que se encuentre

*constituido el inversionista [...] con anterioridad a la Reforma, la actividad en cuestión yacía absolutamente cerrada a la participación extranjera.*¹⁹⁶

El 6 marzo de 2014 el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) emitió una resolución en la que se determinó que, en el rubro de las telecomunicaciones, la empresa “América Móvil” (Telmex, Telcel, Tenor, Prodigy Infinitum, Claro) tenían una participación preponderante en el mercado mexicano, y en el caso del sector de radiodifusión, de igual manera, se identificó a Grupo Televisa como agente económico preponderante.¹⁹⁷ Aunque inicialmente se declaró a Televisa únicamente como agente preponderante en televisión abierta, el 24 de febrero de 2017, el IFT terminó por declararle también como agente económico con poder sustancial en el mercado de televisión de paga.

Sin embargo, esta situación no perduraría y tendría un nuevo giro. El 7 de febrero de 2018, tras un amparo interpuesto por la televisora, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ordenó al IFT dejar sin efectos la resolución anteriormente mencionada, a pesar de la clara dominancia de Cablevisión y Sky, pertenecientes a Grupo Televisa, en servicios de televisión de paga.¹⁹⁸ No obstante, se debe señalar que, gracias a la apertura de este sector, con la Reforma en Telecomunicaciones, la inversión extranjera también se hizo presente en los servicios de televisión de paga. Tras la compra de Direct TV en mayo 2014, la estadounidense AT&T, se convirtió en dueña del 41.3% de las acciones de Sky México.¹⁹⁹

Con la finalidad de reducir la gran influencia de los agentes preponderantes en la televisión abierta, en marzo 2014, el IFT realizó nuevos procesos de licitación para concesionar nuevas frecuencias en televisión abierta con cobertura nacional. Por su puesto, Televisa y Tv Azteca quedaron excluidas de dicho proceso. Estas primeras licitaciones favorecieron a Grupo Imagen y Grupo Radiocentro, ambas empresas de capital mexicano.

En 2016 se convocó a nuevos procesos de licitación para otorgar concesiones en televisión abierta (Licitación No. IFT-6) y un año después, el 17 de agosto 2017 se

¹⁹⁶ Levy Irene, “La reforma de las telecomunicaciones en México: ¿Una reforma a la mexicana?” en: Bacaria Jordi (Coord.) *Las reformas estructurales en México Una perspectiva para las relaciones España-México*, Barcelona, España, ed. CIDOB, 2015, p. 82.

¹⁹⁷ Instituto Federal de Telecomunicaciones, “Determina IFT a los Agentes Económicos Preponderantes”, Ciudad de México, 6 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/conocenos/acerca-del-instituto/historia/determina-ift-los-agentes-economicos-preponderantes>

¹⁹⁸ Mendieta Susana, “Televisa no tiene poder sustancial en TV de paga: Ifetel” en *Milenio*, México, 23 de marzo de 2018. Disponible en: <http://www.milenio.com/negocios/televisa-no-tiene-poder-sustancial-en-tv-de-paga-ifetel>

¹⁹⁹ Sigler Edgar, “IFT vio riesgos de coordinación entre AT&T, AMX y Televisa” en *El Universal*, México, 12 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/ift-vio-riesgos-de-coordinacion-entre-at-t-amx-y-televisa-115589.html>

emitió un comunicado en el que se informó sobre la licitación de 148 canales de televisión abierta para 13 de las 14 empresas participantes (Véase tabla 11). De estos 148 canales, 32 de ellos fueron asignados a una zona cobertura distribuida alrededor de 17 entidades federativas.²⁰⁰

Tabla 11. Empresas ganadoras del proceso de licitación IFT-6

PARTICIPANTE	NÚMERO DE CANALES
Compañía Periodística Sudcaliforniana, S.A. de C.V.	3
Comunicación 2000, S.A. de C.V.	1
Francisco de Jesús Aguirre Gómez	1
Intermedia de Chihuahua, S.A. de C.V.	1
José Guadalupe Manuel Trejo García	1
Multimedios Televisión, S.A. de C.V.	4
Quiero Media, S.A. de C.V.	1
Radio Comunicación Gamar, S.A. de C.V.	2
Radio Operadora Pegasso, S.A. de C.V.	1
Radio-Televisión de Nayarit, S.A. de C.V.	2
Tele Saltillo, S.A. de C.V.	1
Televisión Digital, S.A. de C.V.	2
Telsusa Televisión México, S.A. de C.V.	12

Fuente: Instituto Federal de Telecomunicaciones.

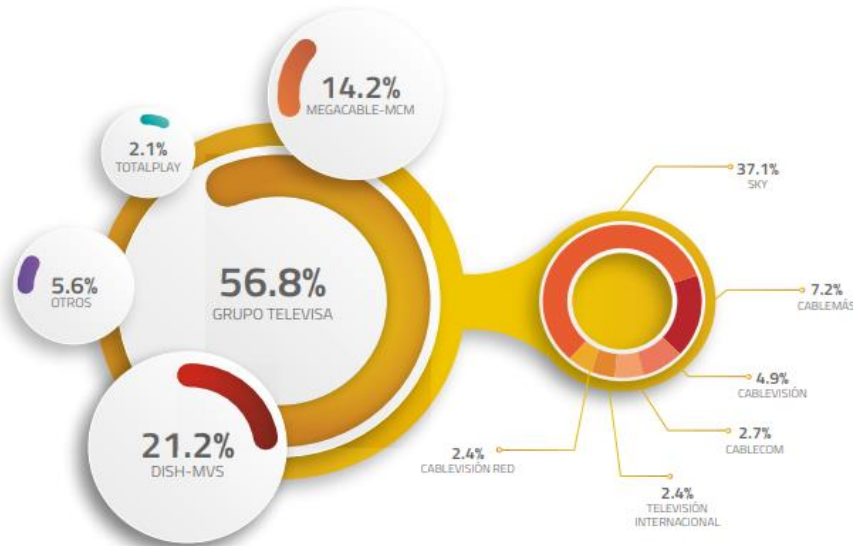
Es importante notar que la presencia de inversión extranjera en la transmisión de televisión abierta es prácticamente inexistente, hecho que favorece la preponderancia de las grandes empresas nacionales. Algo similar ocurre en la televisión de paga, donde las empresas competidoras se conforman casi en su totalidad por capital nacional (con excepción de la estadounidense AT&T, propietaria del 41.3% de las acciones de Sky).

Grupo Televisa, de Emilio Azcárraga Jean, aún en 2017 acaparaba más del 50% del mercado²⁰¹ La preponderancia de Televisa se acentúa aún más, al enfatizar que esta empresa es también propietaria del 58.7% de las acciones de Sky México.

²⁰⁰ Instituto Federal de las Telecomunicaciones, “Comunicado 98/2017: Concluye la presentación de ofertas en la licitación de 148 canales de televisión digital radiodifundida”, Ciudad de México, 17 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/concluye-la-presentacion-de-ofertas-en-la-licitacion-de-148-canales-de-television-digital>

²⁰¹Instituto Federal de las Telecomunicaciones, *Primer Informe Trimestral Estadístico 2017*, Ciudad de México, agosto de 2017, pp.15-16. Consultado en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/informes/1ite2017acc.pdf>

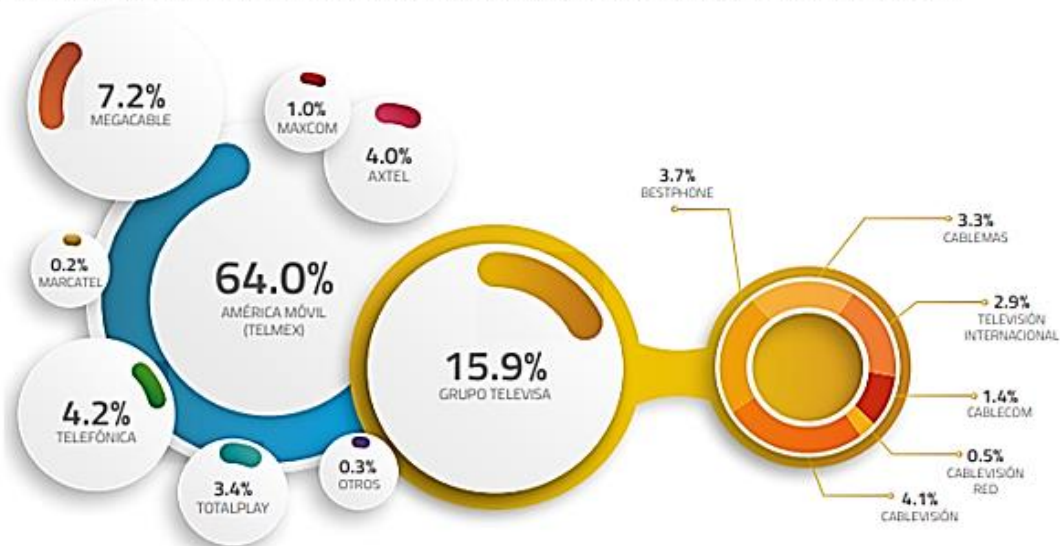
Gráfica 8. Distribución del mercado de televisión de paga en México 2017.



Fuente: Primer informe trimestral estadístico 2017 del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

En lo referente a los servicios de telefonía fija, las estadísticas por igual aún muestran una gran concentración del mercado en la empresa “América Móvil” (TELMEX) del conocido magnate Carlos Slim Helú con más del 60%.²⁰²

Gráfica 9. Distribución del mercado de Telefonía Fija en México 2017



Fuente: Primer Informe Trimestral 2017 del Instituto Federal de las Telecomunicaciones.

En el caso de Grupo Televisa, aunque claramente no posee una posición preponderante en el servicio de telefonía fija, también ha logrado crecer como uno

²⁰² Ídem.

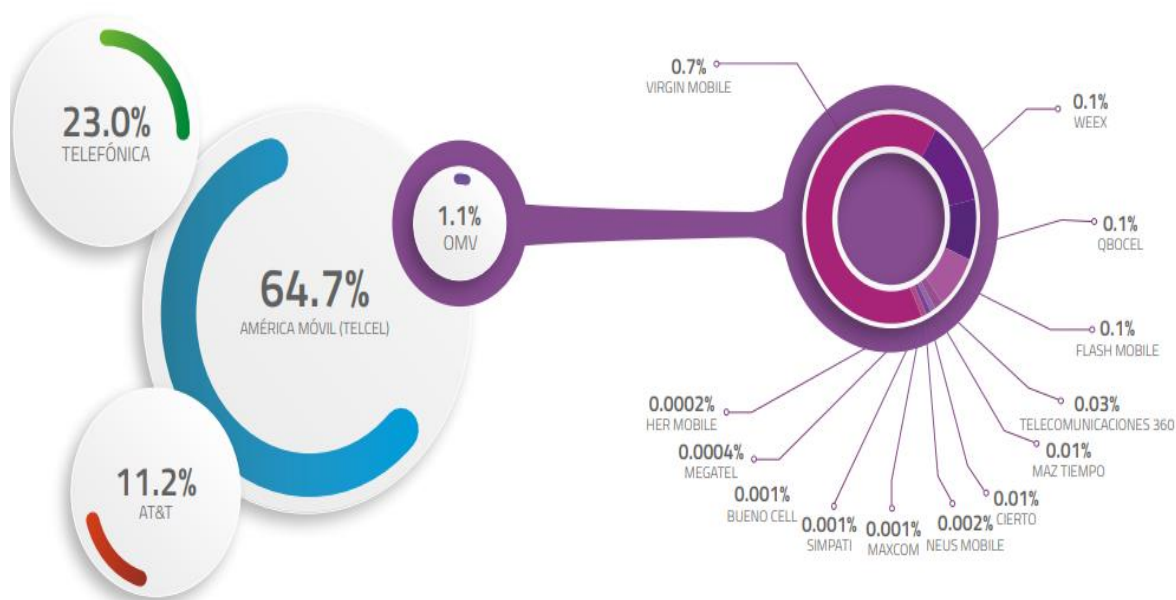
de los principales competidores, acaparando cerca del 16% del mercado mexicano en 2017. (Véase grafica 9).²⁰³

Como las cifras anteriores permiten constatar, la captación de inversión extranjera en telefonía fija ha sido prácticamente inexistente; sin embargo, este no sería el mismo caso de la telefonía celular, donde, a partir de la promulgación de la Reforma en Telecomunicaciones, la presencia de compañías extranjeras ha crecido de manera importante. A pesar de que América Móvil aún domina el mercado en este ámbito, la empresa estadounidense de telecomunicaciones AT&T ha logrado ocupar también un lugar relevante dentro de este rubro. Con la compra de Nextel y Iusacell, AT&T consiguió afianzarse dentro del mercado mexicano como un importante distribuidor del servicio de telefonía celular.

La empresa española Telefónica S.A (Movistar y Vodafone), que afianzó su entrada al mercado mexicano desde 2002 con la compra de compañía Pegaso PCS, también representa a la fecha un fuerte contrapeso al gigante de las telecomunicaciones “América móvil” (Telcel).

En la siguiente gráfica, obtenida del primer informe trimestral 2017 del IFT, se puede constatar en porcentajes la dominancia de Telcel en el mercado mexicano con un 64.7% frente a un 23% de Telefónica S.A y un 11.2% de AT&T.²⁰⁴

Gráfica 10. Distribución del mercado mexicano en Telefonía Móvil 2017



Fuente: Primer informe trimestral estadístico 2017 del IFT.

²⁰³ Ídem.

²⁰⁴ Ídem.

Así como la gigante de las telecomunicaciones “América Móvil” empezó a ceder terreno a nuevos competidores, de acuerdo con recomendaciones emitidas por la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la entrada del magnate Carlos Slim en la televisión abierta y de paga podría ser considerada como alternativa para fomentar una mayor competencia en el sector. Considerando que, a partir de la reforma, los precios en telefonía móvil han bajado hasta un 75%, y considerando que desde 2012 hasta 2016 los usuarios de internet móvil han aumentado de 50 a 75 millones, la entrada de un nuevo gran competidor en televisión de paga podría tener efectos similares en beneficio del consumidor mexicano.²⁰⁵

Para finalizar, al acercarse el final de sexenio, las estadísticas permiten constatar que, aún con la entrada de inversión estadounidense de AT&T en servicios de televisión de paga y telefonía móvil, la reforma no ha logrado modificar sustancialmente el *status quo* de las telecomunicaciones en México. Los próximos cambios que puedan presentarse en el escenario de las telecomunicaciones dependerán totalmente de medidas implementadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Sabemos que, dentro del corto plazo, en el segundo semestre de 2018, el IFT convocará a nuevos procesos de licitación ofreciendo la concesión de 7 señales de radio de Frecuencia Modulada (FM), 29 de Amplitud Modulada (AM) y 58 canales de televisión²⁰⁶; sin embargo, no hay indicios de que el magante de la telefonía, Carlos Slim Helú tenga contemplado figurar dentro de la lista de participantes.

Parece poco probable que este nuevo proceso de licitación pueda marcar un antes y después. Sin la entrada de un mayor número de empresas con gran capacidad de inversión, podemos afirmar que el escenario de las telecomunicaciones en México continuará por muchos años bajo un claro dominio de los agentes económicos preponderantes tradicionales.

Reforzando las conclusiones aquí expuestas, conviene revisar el análisis del reconocido académico, Lorenzo Meyer, quien identifica un éxito limitado de la reforma, enfatizando la renovación de concesiones a Televisa y TV Azteca con vigencia hasta el año 2041 que fue aprobada por el IFT a pocas semanas de finalizar el sexenio, dando garantía a un carácter duopólico de la televisión abierta en México por un período prolongado.²⁰⁷

²⁰⁵ Ídem.

²⁰⁶ “El IFT anuncia licitación de frecuencias de radio y TV para el segundo semestre” en *Expansión en Alianza con CNN*, Ciudad de México, 3 de abril de 2018. Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2018/04/03/el-ift-anuncia-licitacion-de-frecuencias-de-radio-y-tv-para-el-segundo-semester>

²⁰⁷ “Renuevan concesiones a Televisa y TV Azteca hasta 2041”, en *Aristegui Noticias*, Ciudad de México, 2 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0211/mexico/ift-prorroga-por-20-anos-mas-todas-las-concesiones-de-television-de-televisa/>

*La reforma en telecomunicaciones y radiodifusión que, en principio, debía disminuir la importancia relativa de las grandes concentraciones en este ramo y propiciar la competencia, tuvo un éxito limitado. Efectivamente entraron al mercado nuevos actores, pero al final del sexenio, el gobierno refrendó por veinte años más, hasta 2041, las concesiones a las dos grandes televisoras, Televisa y TV Azteca, que juntas representaban el 95% de las concesiones de televisión abierta. Así pues, el carácter duopólico de la televisión siguió sin cambio.*²⁰⁸

2.1.2.2 La Reforma Energética: ¿Una nueva ventana de oportunidad para el desarrollo del sector petrolero en México?

El sector energético en México es uno de los temas que tradicionalmente más debate ha generado entre partidos políticos y sociedad civil en general. Desde la nacionalización del petróleo llevada a cabo por el expresidente Lázaro Cárdenas del Río en 1938, la garantía de la soberanía nacional sobre los hidrocarburos se ha convertido en un asunto de gran sensibilidad política, propiciando un amplio rechazo a la entrada de inversión extranjera en el sector. Durante más de siete décadas, la explotación y distribución de hidrocarburos en México había quedado bajo derecho exclusivo de la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX); no obstante, la drástica reducción en la producción petrolera que ha atravesado el país durante los últimos años, ha generado cuestionamientos sobre la viabilidad de continuar con este enfoque nacionalista.

A lo largo de su historia, la producción petrolera de México ha atravesado por momentos clave, el descubrimiento del yacimiento petrolero de Cantarell en la sonda de Campeche en 1971 y los subsecuentes descubrimientos de yacimientos de petróleo en Chiapas y Tabasco catapultaron a México como un actor de enorme peso dentro en el mercado mundial de hidrocarburos. Únicamente superado por el complejo petrolero de Ghawar en Arabia Saudita, Cantarell se convirtió en una de las más grandes fuentes de riqueza petrolera a nivel mundial. El contexto para el entonces presidente José Lopez Portillo se había mostrado sumamente favorable, el embargo petrolero de la OPEP (Organización de los Países Exportadores de Petróleo) contra occidente en 1973 (motivado por la intervención estadounidense en la Guerra de Yom Kipur) y el oportuno crecimiento exponencial de México como productor de petróleo, hicieron de nuestro país una fuente indispensable para cubrir las necesidades de los grandes consumidores de energéticos, al tiempo que los precios del petróleo experimentaban un alza considerable ante la escasez de oferta.

1979 también fue un año clave para la producción petrolera en México, la segunda crisis del petróleo, la Revolución Islámica de Irán, la consecuente Guerra Irak-Irán y la incorporación del campo 'Akal' a las actividades de producción de crudo

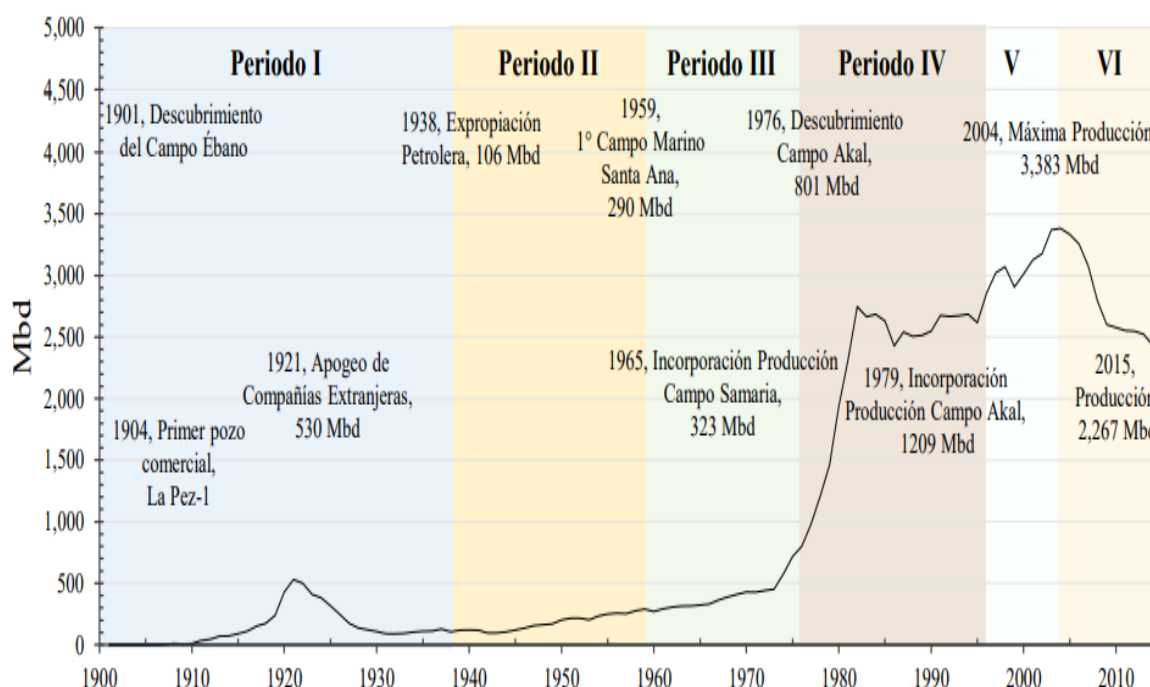
²⁰⁸ Meyer Lorenzo, "Recuperación que también fue final", en Foro Internacional, LX, núm. 2, cuad. 240, (2020), pp. 351.

mexicano se conjugaron como acontecimientos que favorecieron aún más el creciente papel de México en el mercado internacional de energéticos.

Tal como lo permite apreciar la siguiente gráfica, desde el descubrimiento del yacimiento de Cantarell en 1971 hasta el año 2004, la producción nacional de petróleo sostuvo un crecimiento significativo; no obstante, a partir del máximo histórico registrado en 2004, se puede apreciar una caída drástica de la producción.

Señalar los motivos por los cuales la caída drástica de la producción petrolera en México ha sido sostenida, y no ha logrado repuntar, es objeto de debate y distintas lecturas. Cabe mencionar, que, en opinión de ingenieros jubilados de PEMEX, la sobreexplotación del yacimiento de Cantarell ha sido responsable de la caída abrupta de los niveles de producción. La administración de Vicente Fox Quesada sería la responsable de presionar para alcanzar la máxima producción histórica provocando su declive.²⁰⁹

Gráfica 11. Producción de nacional de petróleo 1900-2015



Fuente: Gráfica elaborada por la Mtra. Diana Hernández Martínez del Centro de Geociencias de la UNAM con datos del Anuario estadístico de Pemex 1987 y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.²¹⁰

²⁰⁹ Arzate Esther, “Se extingue Akal, el activo petrolero más importante de Cantarell”, en *Forbes*, Ciudad de México, 11 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/akal/>

²¹⁰ Hernández Martínez Diana, *La producción petrolera mexicana: análisis histórico y escenario a futuro*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Geociencias, p.18. Disponible en: https://ru.dgb.unam.mx/handle/DGB_UNAM/TES01000758204

Ante los mínimos históricos registrados posterior al pico de 2004, los días en los que México figuraba como un actor de peso preponderante en el mercado mundial de los energéticos parece cosa del pasado. Es dentro de este contexto que la reforma energética se presentó como una apuesta que logrará revertir la caída de la producción petrolera con su apertura a la inversión extranjera.

El primer intento de reforma energética, principalmente orientada al sector eléctrico, fue presentada por el expresidente Ernesto Zedillo en 1999, esta hubiese permitido la entrada de inversión extranjera exclusivamente para ese sector, sin contemplar la producción de hidrocarburos. El segundo intento fue llevado a cabo por el expresidente Vicente Fox Quesada en 2003, con una iniciativa de reforma similar a la de su antecesor, la cual también estaba enfocada exclusivamente al sector eléctrico, posibilitando su apertura a la iniciativa privada. Ninguno de estos dos proyectos prosperó, ambas iniciativas fueron bloqueadas por la oposición en el Congreso. El tercer intento se presentó en 2008 durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, cuando comenzaba a ser evidente la problemática por la que atravesaba PEMEX. A pesar del seguro costo político que tendría una decisión tan polémica como incluir al sector petrolero dentro de la reforma, Calderón decidió impulsar una reforma integral. La reforma fue aprobada por el Congreso, pero no sin pasar por bloqueos viales y numerosas manifestaciones de ciudadanos inconformes, liderados por Andrés Manuel López Obrador.

Al final, la actualización del marco normativo dotó de mayor autonomía a Petróleos Mexicanos en términos de organización y manejo de presupuesto, y dotó a la Secretaría de Energía de mayores facultades en la gestión de actividades de aprovechamiento de hidrocarburos, pero prescindió de disposiciones para la apertura efectiva del sector petrolero a la inversión privada.

Hoy en día, tal como lo demuestran las estadísticas²¹¹, existe un consenso sobre la insuficiencia de la reforma energética del 2008 para revertir la reducción en la producción petrolera y disminuir la dependencia a las importaciones de productos refinados. Es así como, al llegar Enrique Peña Nieto a la presidencia de México, el diagnóstico resaltaba la falta de inversión tecnológica y el deterioro del sistema productivo de PEMEX.

Gracias al consenso partidista del 'Pacto por México', la reforma energética, impulsada por el presidente Peña Nieto fue aprobada con sorprendente rapidez,

²¹¹ Pese a la promulgación de la reforma energética del 2008, un año después, en junio de 2009, la producción de barriles diarios de petróleo alcanzó un nuevo mínimo histórico (2518.721 mbd) que se sostuvo en cifras similares, sin experimentar algún repunte significativo hasta finales del sexenio. Las cifras más altas de producción de barriles de petróleo registradas durante el sexenio corresponderían a su inicio en enero de 2006. (3, 371.621 mbd).

Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), *Sistema de Información de Hidrocarburos*, consultado el 14 de junio de 2018, disponible en: <https://produccion.hidrocarburos.gob.mx/>

presentada el 12 de agosto de 2013 y promulgada el 20 de diciembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

Con la reforma energética de Peña Nieto, fue como México concluyó con el proceso paulatino de apertura del sector de hidrocarburos a la iniciativa privada, en espera de que esto derive en un mejor aprovechamiento de la riqueza petrolera del país y explotación de los yacimientos de gas esquisto en las aguas profundas del Golfo de México. La reforma ha implicado también un punto de inflexión en la historia de México, pues con su promulgación se marca el fin del control monopólico de PEMEX sobre la producción y comercialización de productos petrolíferos.

Tal como precisa el Doctor de la Universidad de Chicago, Ricardo Samaniego Breach, para el diseño de la reforma energética, el gobierno de Peña Nieto también encontró inspiración en experiencias exitosas de otros países, retomando aquellos elementos que han dado buenos resultados en el extranjero.

El gobierno mexicano retomó elementos exitosos de los casos de Noruega, Colombia y Brasil [...] En estos países la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo permanece en manos de la Nación, pero se permite exitosamente su operación por parte actores públicos y privados, nacionales y extranjeros; también las compañías petroleras nacionales fueron reformadas con buenos resultados y han aumentado su capacidad de extraer las reservas existentes y asegurar nuevas reservas para el futuro.²¹²

Como la experiencia pasada con la reforma de Calderón en 2008 nos permite anticipar, la reforma energética de Peña Nieto no estuvo exenta de controversias. Romper con el enfoque nacionalista bajo el cual había operado la explotación de recursos petroleros por décadas, inevitablemente trajo consigo una fuerte resistencia por parte de las fuerzas políticas de izquierda en el país.

Como un intento por tranquilizar el nacionalismo mexicano, el presidente Peña Nieto recalcó en su discurso que, aunque se permitiría la entrada de nuevos inversionistas, el Estado mantendría el control de la soberanía sobre los hidrocarburos, basándose en un modelo de utilidad compartida; sin embargo, los esfuerzos por contener la controversia resultaron inútiles.

Con miras a evitar una situación similar a la ocurrida en Brasil con la huelga del sindicato de Petrobras en 1995, las negociaciones con el líder sindical Romero Deschamps resultaron indispensables. Y aunque el dirigente garantizó que el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM)

²¹² Samaniego Breach Ricardo, "La reforma del sector de la energía en México: Antecedentes, implicaciones, riesgos y retos" en: Bacaria Jordi (coord.) *Las reformas estructurales en México: Una perspectiva para las relaciones España-México*, Barcelona, Ed. Barcelona Centre for International Affairs, septiembre 2015, p. 37.

respaldaría la reforma energética del presidente Enrique Peña Nieto.²¹³ ; al final esto no fue impedimento para que otros actores políticos, sobre todo provenientes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del Partido del Trabajo (PT) y del entonces partido político en ciernes, “Movimiento Regeneración Nacional” (MORENA), liderado por Andrés Manuel Lopez Obrador, formaran un frente común de protesta y oposición.

En el ámbito académico, cabe destacar lecturas, como la del profesor Rubén Ramos Muñoz, de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien sostiene la presencia de una constante presión por parte de los Estados Unidos para la apertura del sector energético mexicano. Bajo esta lógica argumentativa, la reforma respondería a compromisos contraídos 13 años atrás, con la suscripción del “*Tratado sobre la delimitación de la plataforma continental en la región occidental del Golfo de México más allá de las 200 millas náuticas*” efectuada el 9 de junio del año 2000.

Pese a que México aparentemente en dichas negociaciones conseguiría una posición ventajosa, obteniendo el 61.78% del área delimitada de los polígonos occidentales, personalidades políticas, como el ex presidente del Partido Acción Nacional, José Ángel Conchello Dávila²¹⁴, y el ex gobernador del estado de Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel²¹⁵, acusaron una negociación injusta, pues, aunque Estados Unidos obtuviera el 38.22 por ciento del área delimitada, a esta corresponderían los recursos de mayor facilidad y potencial de extracción.

*Si bien, pareciera que las negociaciones fueron todo un éxito, lo que no se enfatizo fue que, de acuerdo con los expertos, el petróleo que se encuentra en el área que le corresponde a México se localiza a 3 mil 500 metros de profundidad, lo que imposibilita su fácil extracción, mientras que el recurso energético que le pertenece a nuestro vecino del norte es de cómodo acceso.*²¹⁶

Es entonces que, bajo esta interpretativa, la reforma energética, más que responder a los intereses genuinos del Estado mexicano, respondería a un interés de las

²¹³ “Sindicato petrolero respalda la reforma energética de EPN” en *Aristegui Noticias*, Ciudad de México, 13 de agosto de 2013. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1308/mexico/sindicato-petrolero-respalda-la-reforma-energetica-de-epn/>

²¹⁴ “¿Entregar el petróleo?” en *Revista TuxPAN del Partido Acción Nacional*, N°13 (1997). Transcripción del texto íntegro del artículo de la revista, disponible en: <http://tizimincontemporaneo.blogspot.com/2008/07/cuntos-jos-angel-conchello-dvila.html>

²¹⁵ En el prólogo del libro “Cruzando límites” Lázaro Cárdenas Batel (hijo de Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano) habla de expertos que acusan que en la negociación del año 2000 México se quedó con la mayor superficie, pero Estados Unidos se quedó con los yacimientos de mejor acceso.

²¹⁶ Ramos Muñoz Rubén, “Reforma Energética: Aspectos a considerar en Petróleos Mexicanos”, en *Revista Encuentros UNAM* (2013), p. 9. Disponible en: https://issuu.com/fesaragon/docs/reforma_energetica_835f5db1b28191

grandes petroleras estadounidenses (como ExxonMobil y Chevron) por invertir y obtener ganancias en el país. El que México quedase con una renovada necesidad de invertir en tecnología para el aprovechamiento de recursos en los polígonos occidentales no se trataría de una casualidad, sino más bien de una acción calculada en dirección a la apertura del sector energético mexicano.

La filtración de correos electrónicos del servidor privado de la entonces secretaria del Departamento de Estado, Hillary Clinton, presuntamente recuperados por el investigador del sitio web 'Desmog', Steve Horn, reforzarían esta aseveración al señalar una supuesta participación activa por parte de la secretaria Clinton, en colaboración con el ex embajador de los Estados Unidos en México, Carlos Pascual, en labores de cabildeo con el gobierno mexicano del expresidente Felipe Calderón y del presidente Peña Nieto, a fin de lograr la apertura del sector energético.²¹⁷

La publicación iría más allá acusando también a dos personalidades cercanas a Hillary Clinton; David Goldwyn (coordinador de Asuntos Energéticos Internacionales) y Neil Brown (trabajador de alto nivel en el Senado estadounidense), no solo como participantes en el diseño de la reforma energética, sino también como directos beneficiarios de la apertura del sector.

Posterior a la publicación efectuada por el portal web "Desmog", el semanario mexicano de opinión y análisis político "Proceso" se encargó de traducir y difundir la nota, calificando a Hillary Clinton como la 'coautora de la reforma energética de Peña Nieto'²¹⁸; no obstante, cabe enfatizar que al no poder rastrearse la fuente primaria citada en ambas publicaciones (los correos electrónicos filtrados del servidor privado de Hillary Clinton, correspondientes a la fecha del 31 de julio de 2015), no existe forma de comprobar o refutar su veracidad.

Por otro lado, como contra moneda a las acusaciones que señalan una negociación injusta para México, dejando a Estados Unidos con los yacimientos de más cómodo aprovechamiento del polígono occidental, también cabe puntualizar la postura asumida por la Dra. Lourdes Melgar Palacios²¹⁹, (quien participó en las negociaciones del tratado) en entrevista para "Expansión".

²¹⁷ Horn Steve, "Exclusive: Hillary Clinton State Department Emails, Mexico Energy Reform and the Revolving Door", en *Desmog*, 7 de agosto de 2015. Disponible en: <https://www.desmogblog.com/2015/08/07/hillary-clinton-state-department-emails-mexico-energy-reform-revolving-door>

²¹⁸ "Hillary Clinton, coautora de la reforma energética de Peña Nieto" en *Proceso*, México, 7 de agosto de 2015. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/412450/hillary-clinton-coautora-de-la-reforma-energetica-de-pena-nieto>

²¹⁹ Lourdes Melgar fue subsecretaria de Electricidad y de Hidrocarburos de México entre 2012 y julio de 2016, cargos desde donde se considera fue impulsora clave de la reforma energética. También forma parte del Servicio Exterior Mexicano. Durante la gestión del entonces Secretario de Energía Luis Téllez Kuenzler (1997-2000), encabezó la Dirección General de Asuntos Internacionales en la Secretaría de Energía.

Creo que muchas veces esas aseveraciones pueden vender bien, pueden sonar muy interesantes, pero, realmente, al probarlas son muy cuestionables. Por ejemplo, en el Golfo de México, el mega yacimiento Cantarell está del lado mexicano. En Estados Unidos no ha habido un solo yacimiento de esas características. Para realmente saber cuánto hay se tienen que hacer más estudios. Por dar un ejemplo, ahora se está hablando mucho de los recursos prospectivos, que es una terminología que normalmente no se usa en la industria petrolera y no tienen ningún valor contable. Es un término que usamos para hablar cuando no sabemos cuánto realmente hay.²²⁰

Independientemente de la veracidad o falsedad sobre el involucramiento de los Estados Unidos en la apertura del sector energético mexicano, es seguro afirmar que el agotamiento del mega yacimiento de Cantarell inyectó ya por sí solo suficiente presión al gobierno mexicano para la apertura del sector, como medio para contrarrestar el dramático declive en la producción de Petróleos Mexicanos y como medio para obtener un mayor aprovechamiento, tanto de los posibles yacimientos transfronterizos en el área del polígono occidental, como de cualquier otro yacimiento en territorio mexicano con recursos energéticos de compleja extracción.

De cumplirse con los mejores pronósticos sobre la reforma, en el largo plazo se espera que sus efectos plateen un nuevo escenario en el cual pueda garantizarse el abasto suficiente de gasolina y gas natural a precios competitivos, así como la creación de nuevos empleos a través de la nueva inversión.

Si bien una adecuada valoración del impacto de la reforma solo será posible bajo la perspectiva que dará el desarrollo de eventos durante los próximos años, a fin de aterrizar sus efectos inmediatos e identificar el punto de partida del cual ha arrancado el nuevo proyecto energético, a continuación, se presenta un breve análisis estadístico de los avances a lo largo del sexenio.

Considerando que la captación de inversión extranjera como motor al desarrollo económico se definió desde un inicio como uno de los principales objetivos de política exterior de la administración Peña Nieto, identificar los volúmenes de inversión extranjera que la reforma logró captar hacia el sector energético durante el sexenio, sin duda ayuda a establecer parámetros para evaluar el éxito o fracaso en la consecución de este objetivo.

²²⁰ “Yacimientos transfronterizos, el reto”, en *Expansión*, México, 9 de junio de 2008. Disponible en: <https://expansion.mx/actualidad/2008/06/09/a-la-deriva>

- **Estadísticas sobre la producción de petróleo y gas:**

En lo referente a la producción de petróleo y gas, la magnitud de la problemática en la productividad de PEMEX puede apreciarse claramente si se realiza una comparativa entre la lista de los principales países productores a inicios del siglo XXI y la lista de los principales productores a nivel global en 2016.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, en 2002, Estados Unidos Arabia Saudita y Rusia lideraban la producción mundial de petróleo, y México se ubicaba en un respetable 4to lugar por encima de países como Irán, Venezuela, China o Canadá.²²¹

Tabla 12. Mayores productores mundiales de petróleo 2002

	País	Producción total de Petróleo (en millones de barriles diarios)
1)	Estados Unidos	9,08
2)	Arabia Saudita	8,54
3)	Rusia	7,65
4)	México	3,61
5)	Irán	3,54
6)	China	3,37
7)	Noruega	3,33
8)	Canadá	2,94
9)	Venezuela	2,91
10)	Reino Unido	2,55
11)	Emiratos Árabes Unidos	2,38

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con datos de "Energy Information Administration" (EIA).

En contraste, la siguiente tabla de los principales países productores de petróleo y gas seco en 2016 permite apreciar que México ha caído siete puestos, ubicándose ahora por debajo de Canadá, China y Venezuela en el lugar 11° de los principales países productores de petróleo, y en el lugar 16° en la lista de los principales países productores de gas natural. La producción de Estados Unidos en miles de barriles diarios de petróleo fue prácticamente cinco veces mayor a la mexicana.²²²

²²¹ Ruiz Caro Ariela, *Tendencias recientes del mercado internacional de petróleo*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Recursos Naturales e Infraestructura, diciembre de 2003, p. 44. Consultado en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6432/1/S0311850_es.pdf

²²² Hernández Martínez Diana, op.cit., p. 17.

Tabla 13. Principales países productores de petróleo y gas seco 2016

Posición	País	Crudo* (Mbd)	Posición	País	Gas Natural # (Mmmpcd)
1	Estados Unidos de América	12,704	1	Estados Unidos de América	74.2
2	Arabia Saudita	12,014	2	Rusia	55.5
3	Rusia	10,980	3	Irán	18.6
4	Canadá	4,385	4	Qatar	17.6
5	China	4,309	5	Canadá	15.8
6	Irak	4,031	6	China	13.3
7	Irán	3,920	7	Noruega	11.3
8	Emiratos Árabes Unidos	3,902	8	Arabia Saudita	10.3
9	Kuwait	3,096	9	Argelia	8
10	Venezuela	2,626	10	Indonesia	7.3
11	México	2,588	16	México	5.1

Tabla elaborada por la Mtra. Diana Hernández Martínez del Centro de Geociencias de la UNAM con datos del documento "BP Statistical Review of World Energy 2016".

En 2015, de acuerdo con las consultoras energéticas *Energy Intelligence Group* y *Wood Mackenzie*, Petróleos Mexicanos (PEMEX) fue considerada dentro de la lista de las 21 empresas petroleras más grandes del mundo, ocupando el lugar número 9, por debajo de empresas como 'Saudi Aramco', 'Gazprom', 'National Iranian Oil', 'Exxon Mobil', 'PetroChina' y 'Royal Dutch Shell'.²²³

Petróleos Mexicanos (PEMEX) había sido considerada con anterioridad como una de las 10 petroleras más grandes del mundo, ocupando el lugar número 7 de acuerdo con el ranking de *Petroleum Intelligence Weekly* en 2001.

La siguiente tabla permite tener una apreciación panorámica de la producción nacional de petróleo crudo que va desde el año 2012, que inició el sexenio, hasta su finalización en el año 2018. La disminución que ha travesado la producción es clara, pues de acuerdo con información de la Secretaría de Energía, de una producción total de 2,547 mdb en 2012, se ha cerrado con una de 1,833 mdb en 2018. Las plataformas petroleras en aguas territoriales continúan concentrando el mayor volumen de producción total a nivel nacional desde que se comenzó a tener registro en 1990.²²⁴

²²³ "Las 21 empresas petroleras más grandes del mundo", en *Forbes*, Ciudad de México, 20 de marzo de 2015. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/las-21-empresas-petroleras-mas-grandes-del-mundo/>

²²⁴ Secretaría de Energía, *Sistema de Información Energética*, consultado el 14 de junio de 2018, disponible en: <http://sie.energia.gob.mx/>

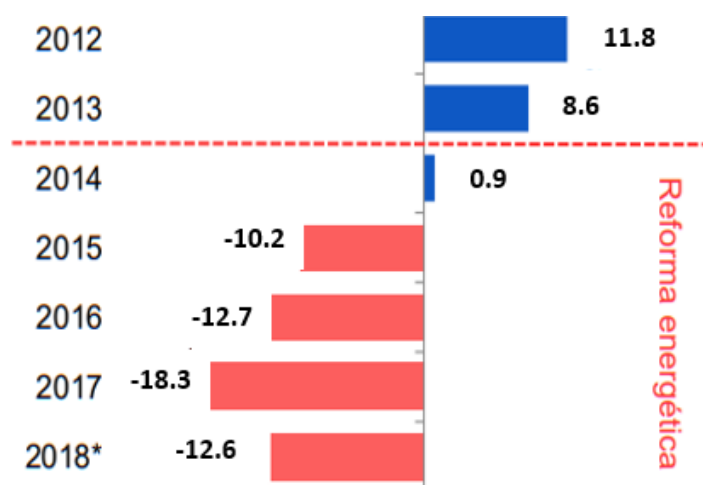
Tabla 14. Producción nacional de petróleo 2012-2018

Descripción	Unidad	I/2012	I/2013	I/2014	I/2015	I/2016	I/2017	I/2018
Total crudo	Mbd	2,547.912	2,522.127	2,428.768	2,266.831	2,153.526	1,948.263	1,833.295
Aguas territoriales		1,910.200	1,907.499	1,860.077	1,768.243	1,708.048	1,589.237	1,515.721
Tabasco		433.375	399.719	376.343	327.267	291.391	228.019	199.862
Veracruz		117.620	120.447	111.036	106.493	100.597	90.993	83.568
Chiapas		45.269	48.242	46.668	37.852	27.997	18.700	13.113
Tamaulipas		16.150	19.176	16.552	11.203	10.711	8.460	10.732
Puebla		24.518	26.528	17.804	15.492	14.467	12.616	10.099
San Luis Potosí		0.781	0.516	0.286	0.282	0.316	0.238	0.199

Fuente: Sistema de Información Energética

Es así como la siguiente gráfica sobre la balanza comercial de México en productos petroleros viene a reafirmar lo ya evidenciado en la anterior tabla. La reforma energética no daría resultados visiblemente positivos en términos inmediatos y no cumpliría en el corto plazo con acrecentar la decadente producción de petróleos mexicanos ni con reducir la dependencia a la importación de productos refinados. De acuerdo con datos el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2014 sería el último año en que México registraría un saldo positivo, alcanzando su mínimo histórico en 2017 con un saldo negativo por -18.3%.²²⁵

Gráfica 12. Balanza comercial de México en productos petroleros 2012-2018 (valor de las exportaciones menos valor de las importaciones, cifras en miles de millones de dólares)



Fuente: Elaborado por equipo de Andrés Manuel López Obrador con información del INEGI.

²²⁵ *Evolución de la industria Petrolera en México*, Ciudad de México, portal web del presidente Andrés Manuel López Obrador, septiembre de 2018, p. 4. Consultado en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Evolucio%CC%81n-de-la-industria-petrolera-en-Me%CC%81xico.pdf>

Por otro lado, en lo referente a la producción de gas natural (asociado y no asociado), de acuerdo con la base de datos institucional de PEMEX, se debe destacar el año 2009 como el pico máximo de la producción en las últimas dos décadas, con un registro de 7030 millones de pies cúbicos diarios (MMpcd)²²⁶; no obstante, fue partir de este año que la producción entró en un proceso de declive paulatino. Al acercarse el cierre de sexenio la producción de gas también era menor a la producción registrada en 2013, cerrando en 2018 (enero-agosto) con una producción de 3,905 MMpcd.²²⁷

De acuerdo con cifras proporcionadas por la reconocida consultora ‘*Oil and Gas Magazine*’ de noviembre del 2016 a noviembre del 2017 la producción pasó de 5,515 a 4,803 millones de pies cúbicos diarios, representando una disminución del 13% en la producción de gas natural de PEMEX.²²⁸ Entre el año máximo de producción y el año 2018, se registra una caída acumulada de 40%, es decir una caída de 2,612 MMpcd.²²⁹

Considerando que la producción nacional de gas natural ha sido insuficiente para satisfacer la demanda interna, y considerando que una mayor producción de gas natural se traduce en un costo considerablemente menor en la generación de energía eléctrica, (México importa cerca del 60% de gas natural desde Estados Unidos para generar electricidad), un elemento importante a tomar en cuenta a la hora de formular una política energética efectiva es el establecimiento de medidas para fomentar un mayor aprovechamiento de recursos no probados de gas esquisto. Para lograrlo, algunas voces dentro del sector empresarial mexicano se han pronunciado a favor de impulsar la producción de gas natural a través de la polémica técnica de perforación conocida como “*fracking*”.²³⁰ En este sentido, cabe resaltar, la inversión estadounidense podría tener un valor agregado, pues este país es pionero en el desarrollo de esta técnica.

Las opiniones en contra de la factibilidad de llevar a cabo la técnica de perforación “*fracking*” en México son variadas. Desde los importantes riesgos

²²⁶ Petróleos Mexicanos (PEMEX), *Base de Datos Institucional*, consultado el 29 de junio de 2018, disponible en: <https://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=cuadro&cvecua=EDISGN>

²²⁷ Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), *Sistema de Información de Hidrocarburos*, consultado el 1 de julio de 2018, disponible en: <https://produccion.hidrocarburos.gob.mx/>

²²⁸ Staff Oil & Gas Magazine, “Producción de gas natural de Pemex cae en 13%”, *Oil and Gas Magazine*, 16 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.oilandgasmagazine.com.mx/produccion-gas-natural-pemex-cae-en-13/>

²²⁹ *Evolución de la industria Petrolera en México*, Ciudad de México, portal web del presidente Andrés Manuel López Obrador, septiembre de 2018, p. 4. Consultado en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Evolucio%CC%81n-de-la-industria-petrolera-en-Me%CC%81xico.pdf>

²³⁰ Juárez Escalona Claudia, “Mala noticia que AMLO diga no al fracking: CCE” en *El Economista*, 8 de octubre de 2018. Disponible en línea: <https://www.economista.com.mx/empresas/Mala-noticia-que-AMLO-diga-no-al-fracking-CCE-20181008-0064.html>

medioambientales y los posibles daños acuíferos, señalizados por la ‘Alianza Mexicana contra el Fracking’, hasta los riesgos económicos que representa la estrecha vinculación de los precios del gas sale con los precios del petróleo (con un mercado altamente volátil, sujeto a caídas constantes), existen argumentos variados que abogan por no importar a México dicha técnica.²³¹ Dependerá de la nueva administración de Andrés Manuel López Obrador evaluar la relación costo-beneficio que implicaría adoptar el ‘fracking’ como medio para impulsar la producción.

En síntesis, recapitulando la información presentada, las estadísticas permiten sostener que las medidas adoptadas por la reforma del presidente Peña Nieto para revertir la reducción en la producción de hidrocarburos han resultado insuficientes hasta la fecha. Posterior a cinco años de su implementación, la reforma energética aún no ha logrado incrementar la producción, ni mucho menos ha logrado detener su caída sostenida.

Esta caída puede ser claramente atribuida al deterioro por el que han atravesado los campos petroleros de PEMEX y la falta de inversión en la exploración de nuevos pozos petroleros en aguas profundas. La estrepitosa caída en la producción del campo petrolero ‘Akal’, del complejo de Cantarell, es un notorio síntoma del fuerte agotamiento por el que atraviesan las principales fuentes de producción y reservas de energéticos. Entre 2000 y 2006 el campo petrolero ‘Akal’ mantuvo una producción promedio de 1 millón 700 mil barriles diarios de petróleo, cifra sumamente contrastante con la registrada al cierre de 2016, cuando el campo petrolero apenas contribuyó con 70 mil barriles. Ningún campo petrolero de PEMEX ha logrado hasta la fecha alcanzar un nivel de producción similar al del campo petrolero Akal en 2006.²³²

Más allá de la problemática planteada por la reducción de la producción nacional de petróleo y gas, a fin de realizar un análisis completo sobre los resultados de la reforma, a continuación, también se presenta un análisis estadístico del volumen de reservas de hidrocarburos, junto a las estadísticas de importación de productos petrolíferos refinados, como elementos a tener en cuenta a la hora de valorar el éxito o el fracaso de la apertura del sector energético.

- **Estadísticas sobre las reservas de petróleo y gas.**

Para evaluar la evolución de las reservas de petróleo y gas del país, se toma como punto de partida el año 2002, pues, tal como se puede observar en la siguiente tabla, en dicho año, México poseía una de las más grandes reservas de petróleo en

²³¹ Solis Arturo, “Gas shale, un mal negocio para México”, en *Forbes*, Ciudad de México, 27 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/gas-shale-un-mal-negocio-para-mexico/>

²³² *Anuario Estadístico de PEMEX 2016*, México, Petróleos Mexicanos (PEMEX), 2016, p.26. Disponible en: <http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Anuario%20Estadistico%20Archivos/anuario-estadistico-2016.pdf>

el mundo. Con un registro de 17,196 millones de barriles (mmb), México se ubicaba como el doceavo país en el mundo con mayores reservas de petróleo, solo por debajo de países como Arabia Saudita, Rusia, Estados Unidos y China.

En cuanto al gas natural, las reservas de México en el año 2002, por igual ocupaban un lugar destacado a nivel internacional. Con reservas por 14,985 de miles de millones de pies cúbicos (mmmpc), el país se ubicó en un decoroso lugar 34.²³³

Tabla 15. Países con mayor número de reservas de petróleo y gas seco 2002

Posición	País	Crudo ^a mmb	Posición	País	Gas seco mmmpc
1	Arabia Saudita	259,300	1	Rusia	1,680,000
2	Irak	112,500	2	Irán	812,300
3	Emiratos Arabes Unidos	97,800	3	Katar	508,540
4	Kuwait	94,000	4	Arabia Saudita	224,200
5	Irán	89,700	5	Emiratos Arabes Unidos	212,100
6	Venezuela	77,800	6	Estados Unidos	183,460
7	Rusia	60,000	7	Argelia	159,700
8	Libia	29,500	8	Venezuela	148,000
9	Nigeria	24,000	9	Nigeria	124,000
10	Estados Unidos	22,446	10	Irak	109,800
11	China	18,250	11	Indonesia	92,500
12	México	17,196	12	Australia	90,000
13	Katar	15,207	13	Noruega	77,300
14	Noruega	10,265	14	Malasia	75,000
15	Argelia	9,200	34	México	14,985

Fuente: México, Pemex Exploración y Producción. Otros países, Oil & Gas Journal, December 23, 2002

a. Incluyen condensados y líquidos del gas natural

Una comparativa entre los datos registrados en 2002 frente a los datos registrados al acercarse el cierre del sexenio del presidente Peña Nieto en 2017, permiten constatar una importante disminución del peso del papel de México en el escenario internacional de energéticos. Para el año 2017, de acuerdo con estadísticas de *'Oil and Gas Journal'* y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, México había caído 6 lugares en la lista de países con mayor número de reservas de petróleo crudo, ubicándose en el lugar 18 con un registro por 7,037 millones de barriles²³⁴ (Véase tabla 16).

²³³ "Las Reservas de Hidrocarburos en México: Evaluación al 1 de enero de 2003", Ciudad de México, Petróleos Mexicanos (PEMEX), 2016 p.32. Disponible en: http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Reservas%20de%20hidrocarburos%20evaluaciones/030101_rh_e.pdf

²³⁴ *Oil and Gas Journal Magazine Digital Weekly*, vol. 115 B, (2017), p.29 Disponible en: <https://www.podoil.com/files/OilAndGasJournal-20170320.pdf>

En este sentido, la Mtra. Diana Hernández destaca los siguientes datos:

La declinación natural de los yacimientos y la baja tasa de incorporación de reservas llevan a México en 2016 a ocupar el lugar 18 y 35 en cuanto a volumen de reservas probadas de crudo y gas, respectivamente. Actualmente el país posee el 0.6% de las reservas de crudo y 0.2% de las reservas de gas del mundo.²³⁵

En el caso de las reservas probadas de gas natural, México por igual experimentó una caída pasando del lugar 34 en 2002 al lugar 40 en 2017.²³⁶

Tabla 16. Países con mayor número de reservas de petróleo crudo 2017

	País	millones de barriles
1	Venezuela	300,878
2	Arabia Saudita	266,455
3	Canadá	169,709
4	Irán	158,400
5	Irak	142,503
6	Kuwait	101,500
7	Emiratos Árabes Unidos	97,800
8	Rusia	80,000
9	Libia	48,363
10	Nigeria	37,062
11	Estados Unidos	35,272
12	Kazajistán	30,000
13	China	25,620
14	Qatar	25,244
15	Brasil	13,000
16	Argelia	12,200
17	Angola	8,273
18	México	7,037
	Total mundial	1,645,862

Fuente: *Oil and Gas Journal* y Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Como los datos estadísticos permiten apreciar, la posición de México como un país de abundante riqueza energética se encuentra en entredicho y de continuar esta tendencia, es probable que, de ser un gran exportador de energéticos, México más bien se convierta en un notable importador, tal como ya está sucediendo con el caso del gas natural. Las estadísticas nos permiten afirmar que la reforma energética

²³⁵ Hernández Martínez Diana, *La producción petrolera mexicana: Análisis histórico y escenario a futuro*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Geociencias, 2017, p.26. Disponible en: https://ru.dgb.unam.mx/handle/DGB_UNAM/TES01000758204

²³⁶ British Petroleum, *BP Statistical Review of World Energy 2016*, p.20. Consultado en: <http://oilproduction.net/files/especial-BP/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf>

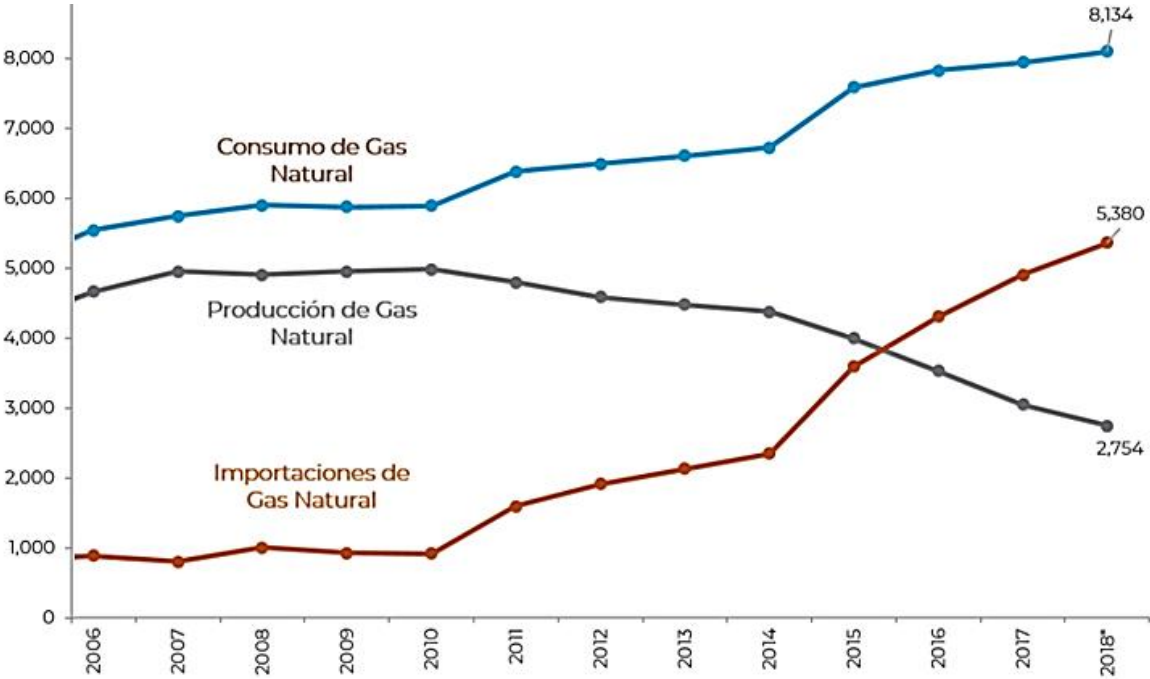
aún no ha logrado resultados tangibles en la acumulación de reservas de energéticos.

- **Estadísticas sobre la importación de gas natural y gasolina.**

Al no poder cubrir en su totalidad la demanda nacional frente una disminución de la producción doméstica, México se ha visto obligado a incrementar de manera importante sus importaciones de gas natural. De acuerdo con datos del *‘Prontuario Estadístico de la Secretaría de Energía’*, correspondiente al mes de diciembre de 2018 (fecha en que se produjo el cambio de administración), el consumo nacional de gas natural registraba un valor por 8124 MMpcd, de los cuales 5380 MMpcd correspondieron a importaciones. Es decir, para dicho periodo, las importaciones de gas natural de México representaban el 66.1% del total del consumo nacional. Junto a la gasolina, el gas natural es una de las principales importaciones de energéticos realizadas por PEMEX.

La siguiente gráfica muestra la evolución del consumo, producción e importación de gas natural partiendo del 2006 hasta el año 2018, corroborando un aumento considerable de las importaciones en los últimos dos sexenios.

Gráfica 13. Consumo, producción e importación de gas natural (MMpcd)



Fuente: Prontuario Estadístico de la Secretaría de Energía 2018 con datos del Sistema de Información Energética, Base de Datos Institucional de Pemex y EIA

De acuerdo con un estudio prospectivo elaborado por la Secretaría de Energía: “Prospectiva de Gas Natural 2016-2030”, en los próximos años, mientras Estados Unidos logrará consolidarse como un destacado exportador de gas natural, México se convertirá en uno de sus principales mercados.

Se espera que hacia el futuro E.U.A. pase de ser un importador neto, con 2,732.2 mmpcd de gas natural en 2015, equivalente a 3% del suministro total en ese país, a ser un exportador neto en 2018. En 2040, las exportaciones netas de gas natural E.U.A. se ubicarán en 20,547.9 mmpcd.²³⁷

El informe no muestra expectativas alentadoras sobre un incremento en la producción de gas natural de México, por el contrario, se espera que, de una producción de 5, 792 millones de pies cúbicos diarios registrados en 2016, la producción caiga para 2030 a tan solo 3,737.5 mmpcd, asegurando que México aumentará su dependencia externa en los próximos años.²³⁸

Se espera que, en 2030, la producción de gas natural alcance un volumen de 3,737.5 mmpcd, sin embargo, esta producción no cubrirá la totalidad de la demanda nacional, la cual se espera se ubique en 9,030.4 mmpcd, y para poder cubrir la demanda, será necesario recurrir a importaciones²³⁹

De acuerdo con ‘Oil and Gas Magazine’ y ‘Platts Analytics’, para 2022 el 70% del suministro de gas natural dependerá de las importaciones provenientes de Estados Unidos.

Las importaciones por gasoducto de gas natural de Estados Unidos representan casi un 60% del suministro de gas natural mexicano, en comparación al 22% que representaban en el 2010. Platts Analytics estima que las importaciones de gas natural de Estados Unidos a México representarán cerca del 70% del suministro total en el 2022.²⁴⁰

El panorama en la importación de gasolina tampoco resulta tranquilizador, si bien PEMEX ha incrementado la inversión para actividades de refinación, está aún sigue

²³⁷ *Prospectiva de Gas Natural 2016-2030*, Ciudad de México, Secretaría de Energía, 2016, p.62. Consultado en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177624/Prospectiva de Gas Natural 2016-2030.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177624/Prospectiva_de_Gas_Natural_2016-2030.pdf)

²³⁸ Ibidem.

²³⁹ Ibidem.

²⁴⁰ Staff Oil & Gas Magazine, “En 2022 las exportaciones de gas natural de EU a México serán el 70% del suministro”, 23 agosto, 2017. Disponible en: <https://www.oilandgasmagazine.com.mx/2017/08/en-2022-las-exportaciones-gas-natural-eu-a-mexico-seran-70-del-suministro/>

siendo insuficiente. Mientras la producción de gasolina (tanto premium como magna y diésel) registran caídas desde 2009, el volumen de las importaciones de gasolinas va en aumento. De acuerdo con los indicadores petroleros de PEMEX, en 2013 se registró un promedio de importación de 358.7 miles de barriles diarios, en contraste, en 2018 (enero-abril) la cifra ascendía a 600.²⁴¹

Durante el sexenio del presidente Peña Nieto, PEMEX registró cifras récord de importación de gasolinas. A pesar de que México es considerado como un país petrolero, la autosuficiencia de los derivados y del gas natural no ha sido posible de materializar. La demanda interna de combustibles y productos derivados ha superado los niveles de producción. Esto inevitablemente despierta críticas a la falta de visión del Estado para invertir en nuevas refinerías.

Ante estos pronunciamientos que abogan por la construcción de más refinerías, el Director General de PEMEX, Carlos Murrieta Cummings, ha dado respuesta, asegurando que la construcción de nuevas refinerías no resultaría rentable debido a los altos costos que representa la nueva infraestructura especializada, en su lugar, de acuerdo con la postura del director Carlos Murrieta, el mantenimiento de las refinerías ya existentes y la construcción de una nueva planta serían mucho más viables.²⁴² Lo cierto es que aquellos países con mayor capacidad de exportación de productos refinados y que a la vez son capaces de satisfacer en buena medida su demanda interna son aquellos que cuentan con un mayor número de refinerías.

Por citar un ejemplo, mientras México cuenta con tan solo 6 refinerías, los Estados Unidos cuentan con 135, concentrado alrededor del 22% del total de refinerías en el mundo, importando mayoritariamente solo petróleo crudo.²⁴³ De las importaciones de productos petroleros estadounidenses, el 75% corresponden a petróleo crudo, mientras el 25% corresponden a derivados (representando México el 7% y Canadá el 49% del total de importaciones de petróleo crudo realizadas por Estados Unidos).²⁴⁴

Este hecho ha favorecido que los consumidores estadounidenses puedan disfrutar de precios baratos de gasolina, situación contrastante con la situación en México

²⁴¹ *Estadísticas Petroleras: Volumen de las importaciones de productos petrolíferos, gas natural y petroquímicos*, México, Petróleos Mexicanos (PEMEX), 2015. Consultado en: http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petroleros/eimporpetro_esp.pdf

²⁴² Martínez Carla, "Poco rentable, construir más refinerías: PEMEX", en *El Universal*, Ciudad de México, 18 de mayo de 2018. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/cartera/poco-rentable-construir-mas-refinerias-pemex>

²⁴³ Staff Oil & Gas Magazine, "¿Refinerías en Estados Unidos?", 13 febrero, 2017. Disponible en <https://www.oilandgasmagazine.com.mx/2015/01/refinerias-en-estados-unidos/>

²⁴⁴ "How much petroleum does the United States import and export?" en *U.S Energy Information Administration* (EIA), 3 de marzo de 2020. Disponible en: [https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=727&t=6#:~:text=In%202019%2C%20the%20United%20States,\(including%20ethanol%20and%20biodiesel\).](https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=727&t=6#:~:text=In%202019%2C%20the%20United%20States,(including%20ethanol%20and%20biodiesel).)

con los llamados ‘gasolinazos’ que han derivado en numerosas protestas y descontento social. La necesidad de gravar la gasolina en México por medio de nuevos impuestos conocidos como ‘IEPS’ (Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios) fue percibido por la ciudadanía como un indicador del fracaso de la reforma energética, que inicialmente había prometido gasolina a precios baratos para el consumidor.

Sin embargo, asumiendo que la construcción de nuevas refinerías es algo que rebasa la capacidad financiera del Estado mexicano, el abrir paso a nuevos inversionistas por medio de la reforma energética debe considerarse un acierto. La experiencia de los Estados Unidos muestra que la entrada de capital privado (sobre todo nacional) en el sector energético, indudablemente conlleva mejoras en la productividad. Hoy en día existen alrededor de 30 empresas petroleras conformadas por capital privado estadounidense, invirtiendo en la construcción y mantenimiento de sus refinerías.

No obstante, es importante notar que, aún con esta nueva apertura de PEMEX al capital privado extranjero, el panorama para captar nuevas inversiones presentó algunas dificultades iniciales. Aunque durante PEMEX durante los primeros meses de aprobada la reforma buscó socios en firmas asiáticas y estadounidenses para la modernización de dos refinerías (la refinería en Salina Cruz y la refinería de Tula, Hidalgo) los inversionistas no mostraron interés por el mantenimiento de las viejas refinerías. La inversión supondría un monto de 5,000 millones de dólares; sin embargo, empresas petroleras como *Valero Energy Corp.* y *Tesoro Corp.* Declinaron las ofertas.²⁴⁵

Como se ha podido constatar con las cifras y estadísticas presentadas, en términos cortoplacistas, la reforma no logró reducir la dependencia energética, disminuyendo el volumen de importaciones de gas y gasolina; sin embargo, se debe resaltar que los intentos por atraer inversión nacional y extranjera para la realización de nuevas actividades de exploración y extracción de hidrocarburos no han resultado del todo infructuosos.

Sin ánimos de resaltar únicamente los aspectos negativos del escenario energético para México, cabe mencionar que, cuando se habla de inversiones destinadas a la extracción de petróleo crudo en el Golfo de México, la reforma energética parece ofrecer expectativas mucho más favorables. En el marco del 5to informe de gobierno, el secretario de energía, Pedro Joaquín Coldwell, en su comparecencia ante la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados, remarcó los logros de la reforma explicando que desde su implementación hasta 2017 se había concretado la firma de 199 contratos con 125 empresas, por un valor de inversión de 80,327

²⁴⁵ “Pemex no halla quién invierta 5,000 mdd en sus refinerías” en *El Economista*, Ciudad de México, 5 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/empresas/Pemex-no-halla-quien-invierta-5000-mdd-en-sus-refinerias--20170505-0011.html>

millones de dólares, destinados a la exploración y extracción de hidrocarburos, así como para la construcción de nuevos gaseoductos. El secretario también estimó, de manera muy optimista, que al cierre del sexenio se habrían comprometido inversiones por 200 mil millones de dólares.²⁴⁶

En referencia a las inversiones citadas por el secretario de energía, fue a partir del año 2015 que el Gobierno Federal anunció la ejecución del ‘Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019’ (Plan Quinquenal), del cual a la fecha se han llevado a cabo un total de nueve procesos licitatorios implementados en el marco de la reforma energética; cuatro licitaciones de la Ronda Uno, cuatro licitaciones de la Ronda Dos y una licitación de la Ronda Tres.²⁴⁷

Las primeras beneficiarias de la Ronda Uno de licitaciones fueron la empresa mexicana ‘Sierra Oil & Gas’ (absorbida por la multinacional alemana ‘Deutsche Erdöl’ en diciembre de 2018), en consorcio con la estadounidense ‘Talos Energy’ y con la británica ‘Premier Oil’.

Posteriormente se añadieron a la lista numerosas empresas, tanto de capital nacional como extranjero. Por citar algunos ejemplos de empresas conformadas por capital mexicano (que, como resultado de la reforma energética, han tenido oportunidad de incursionar y crecer en el sector petrolero) se pueden destacar: ‘Carso Oil’, ‘Strata BPS’, ‘Geo Estratos Mxoil’, ‘Diavaz Offshore’, ‘Perseus’, entre otras.

En la lista de beneficiarias de las licitaciones, también hacen acto de presencia grandes empresas extranjeras, bien consolidadas en el mercado internacional de energéticos, como: ‘British Petroleum’, ‘Chevron’, ‘China Offshore’, ‘Repsol’ y ‘Royal Dutch Shell’.²⁴⁸

De acuerdo con información de ‘Oil and Gas Magazine’ las inversiones aprobadas en las rondas de licitación, realizadas durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, sumaron un total de 40 mil 415 millones de dólares a mayo de 2020 (un equivalente a 905,732,929 pesos mexicanos).²⁴⁹

²⁴⁶ Secretaría de Energía, “A cinco años de la Reforma Energética, el nuevo modelo en el sector está atrayendo nuevas inversiones públicas y privadas” en *Gobierno de la República*, Ciudad de México, 1 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/sener/articulos/debido-a-la-reforma-energetica-se-estiman-inversiones-por-80-327-millones-de-dolares?idiom=es>

²⁴⁷ *Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019: Evaluación 2019*, Ciudad de México, Secretaría de Energía, 2019, p.3. Consultado en: https://base.energia.gob.mx/dgaic/DA/Q/SubsecretariaHidrocarburos/PublicacionPlanQuinquenalLicitacionesExpExtHidrocarburos/SENER_02_PQ_Evaluacion_2019.pdf

²⁴⁸ Ídem.

²⁴⁹ “Inversiones aprobadas en rondas suman 40 mil 415 Mdd” en *Oil and Gas Magazine*, 18 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.oilandgasmagazine.com.mx/inversiones-aprobadas-en-rondas-suman-40-mil-415-mdd/>

Aunque la cifra final (40 mil 415 millones de dólares) resulta mucho menor a la optimista cifra estimada por el secretario de energía, Pedro Joaquín Codwell, (200 mil millones de dólares) se debe reconocer la perdurabilidad de una coyuntura internacional adversa, poco favorable para la venta y captación de nuevas inversiones en el sector energético. La baja de los precios de petróleo ocasionada por la estrategia de sobreproducción de barriles liderada por Arabia Saudita, en conjunto con los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y la creciente autosuficiencia energética de los Estados Unidos, que ha pasado de ser un gran consumidor de productos petroleros a ser un gran productor y exportador, son los principales acontecimientos que han marcado el desarrollo del escenario energético en los últimos años. La condición de sobreoferta y reducción de la demanda, prevaleciente en el mercado petrolero a lo largo del sexenio, fueron las condicionantes externas que terminaron por desincentivar una mayor entrada de inversiones.

Al acercarse el cierre de sexenio, el panorama para el mercado mundial de energéticos parece mucho más favorable. A partir del cese de la estrategia de sobreproducción de petróleo, acordada por los países miembros de la OPEP el 30 de noviembre de 2016 en Viena, los precios del petróleo se han recuperado y se han mantenido al alza, alcanzando sus precios más altos en los últimos años.

De acuerdo con un comunicado de la OPEP, los países petroleros de la organización, en conjunto con Rusia, planean continuar con los recortes a la producción durante todo el año 2018.²⁵⁰

Aún frente a este escenario optimista para el mercado petrolero en los próximos años, la reforma energética aún debe hacer frente a numerosos retos internos para mejorar la productividad e incentivar la inversión. El robo de los ductos petroleros de los llamados “huachicoleros”, la corrupción al interior de la paraestatal y los problemas de inseguridad pública, resultado de la violencia por narcotráfico, constituyen problemas internos que deben combatirse, si es que se desea realmente posicionar a México como un país atractivo para la inversión en el sector petrolero.

Desde el particular punto de vista del autor de este trabajo de investigación, si se pretende mejorar a futuro la productividad y aspirar a la autosuficiencia energética, es conveniente mantener a México abierto a la inversión privada, pero al mismo tiempo, se deben implementar medidas preventivas que eviten que el antiguo monopolio del Estado sea reemplazado por nuevos oligopolios privados, pues permitir la concentración del sector petrolero mexicano en unas cuantas empresas por igual puede conllevar riesgos considerables en términos de seguridad energética.

²⁵⁰ “OPEP busca mantener recorte de producción durante todo 2018”, en *Forbes*, Ciudad de México, 1 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/opec-extenderia-recorte-produccion-todo-2018/>

Por citar un ejemplo, y haciendo referencia nuevamente a la experiencia estadounidense, se puede mencionar el caso de ‘*Standard Oil Trust*’, de la famosa familia Rockefeller, que sostuvo un dominio total del sector petrolero en los Estados Unidos por décadas.

Para finalizar, llegando al punto en que el propio presidente Peña Nieto ha asegurado, en términos coloquiales, que a los mexicanos “se nos está acabando la gallina de los huevos de oro” (en referencia a la decadencia del gran yacimiento de Cantarell), parece ser un hecho que México ha quedado relegado (transitoria, o quizás incluso permanentemente) como un actor secundario en el panorama mundial de los energéticos. La mejor opción aparente para México, frente a esta nueva realidad, es el continuar apostando por la diversificación de fuentes de ingreso. Durante años PEMEX representó la principal fuente de ingresos del país, lo cual generó una dependencia de las finanzas públicas en este sector. Reducir esta dependencia de los ingresos nacionales por venta de petróleo es a lo que algunos funcionarios públicos de alto nivel han llamado “despetrolización de las finanzas públicas”.

En este sentido el ex secretario de hacienda, Luis Videgaray, afirmó ante la cumbre anual de ministros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que los ingresos petroleros han reducido significativamente desde la primera mitad del sexenio. Videgaray contrastó las cifras del primer trimestre en 2012, cuando el 40% de los ingresos del Gobierno Federal procedían de la venta de productos petroleros, con las cifras de 2015, año en que, de acuerdo con el ex secretario de hacienda, ya solamente 16% de los ingresos del país procedían de este rubro.²⁵¹

Actualmente México es un país mucho más dependiente a los ingresos obtenidos de la industria automotriz que de los ingresos obtenidos por exportación de petróleo; sin embargo, esta no debe ser motivo para dejar de buscar nuevas oportunidades para el crecimiento de la productividad de PEMEX. Pese a las dificultades se debe seguir aspirando al perfeccionamiento de las actividades de exploración y extracción, pero sobre todo al mejoramiento de la capacidad operativa de las refinerías, pues esto permitiría, en el largo plazo, que México reduzca su dependencia a las importaciones de gasolina, y, en el mejor de los casos, se inserte como un nuevo competidor en el suministro de gasolina y diésel.

En contra de las expectativas y de los esfuerzos del presidente Peña por posicionar la imagen de México en el exterior, se puede observar también que el efecto inmediato de la promulgación de las reformas resultó hasta cierto punto contraproducente, pues las numerosas protestas contrareformistas que se dieron a

²⁵¹Videgaray Caso Luis, “Despetrolización de finanzas públicas se dio en tres años”, en *El Economista*, Ciudad de México, 9 de junio de 2015. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/Despetrolizacion-de-finanzas-publicas-se-dio-en-tres-anos-20150609-0189.html>

lo largo del sexenio no coadyuvaron a proyectar una imagen de estabilidad política y económica al exterior.

Considerando que las reformas de Enrique Peña Nieto fueron concebidas como un instrumento para captar una mayor entrada de inversión extranjera, como motor de desarrollo nacional, se puede afirmar, basándose en las cifras presentadas, que este objetivo de política exterior no lograría cumplirse en el plano de lo ideal, quedando muy por debajo de las expectativas fijadas por la Secretaría de Energía.

2.1.3 La coyuntura internacional y la influencia de agentes externos (2012-2018)

Tal como en el capítulo anterior, este apartado de la investigación tiene por objeto recapitular aquellos acontecimientos que marcaron la coyuntura internacional durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. Partiendo de la premisa de que el factor internacional tiene una fuerte vinculación con la formulación de la política exterior de cualquier Estado, es menester identificar aquellos sucesos que condicionaron, ya sea de manera directa o indirecta, el desarrollo de la vida política y económica del país.

En el apartado anterior de la investigación sobre la reforma energética y el contexto energético internacional se hace referencia a un excelente ejemplo del cómo hechos acontecidos al otro lado del mundo pueden impactar en el desarrollo político o económico de un país, que de buenas a primeras pareciese ajeno de cualquier tipo de controversia. En este caso, la estrategia de sobreproducción de barriles de petróleo de la OPEP liderada por Arabia Saudita y la creciente independencia energética de los Estados Unidos, se presentan como acontecimientos que tuvieron un impacto determinante en las finanzas públicas de México, y por supuesto, de cualquier otro país petrolero en el mundo.

Por otro lado, hay muchos otros acontecimientos internacionales que, aunque no se niega su impacto en el tablero mundial, no parecen tener un efecto inmediato o relevante en el acontecer político y económico de nuestro país, ya sea por la distancia geográfica o por la inexistencia de fuertes lazos políticos, económicos y comerciales. Se trata de acontecimientos que no figuran como una prioridad inmediata para la agenda de política exterior mexicana.

Por esta razón es que, para efectos de este trabajo de investigación, el análisis se centrara únicamente en una sola categoría: 'Acontecimientos que afectaron directamente la manera en la que México dirigió sus relaciones exteriores'.

La recapitulación de acontecimientos se presenta de manera cronológica, partiendo de año 2012 (momento en el que Peña Nieto asume la presidencia de México) hasta 2018 (año en el que cierra su sexenio).

2.1.3.1 Acontecimientos que afectaron directamente la manera en la que México dirigió sus relaciones exteriores.

Durante el periodo en el cual al presidente Peña Nieto le correspondió dirigir las relaciones exteriores del país (2012-2018), el escenario internacional se caracterizó por el surgimiento de grupos políticos y sociales que cuestionaban abiertamente las ventajas de continuar por la vía del modelo globalista de libre mercado. Los constantes choques ideológicos entre pro globalistas y nacionalistas proteccionistas planteó un escenario desafiante para aquellos países que habían apostado tradicionalmente por seguir los valores del liberalismo.

La victoria de Donald J. Trump en las elecciones estadounidenses de 2016, la salida del Reino Unido de la Unión Europea y el inicio de campaña de Marine Le Pen en Francia y de Geert Wilders en Holanda, fueron todos hechos interpretados por académicos y analistas como parte de un mismo fenómeno: el auge de una ola de nacionalismos proteccionistas de ultraderecha a lo largo y ancho de Occidente. Los temores sobre un posible efecto domino y un consecuente retraimiento de las tendencias de libre comercio e implementación de políticas anti migratorias en distintos puntos del globo, cada vez parecían ser más justificables, al punto que se llegó a especular sobre un cambio en el '*status quo*' del orden global, por el cual se daría marcha atrás a las tendencias globalizadoras que habían dominado el escenario internacional durante las ultima décadas.

Dentro de los acontecimientos que afectaron directamente la manera en que México dirigió sus relaciones exteriores, la llegada de un nuevo inquilino republicano a la Casa Blanca, quien abanderaba un discurso fuertemente crítico hacia el libre comercio y hacia el fenómeno migratorio, fue sin duda el hecho que mayor impacto tuvo sobre la formulación de la política exterior mexicana.

▪ 2012

- 27 de enero, se celebra el Foro Económico de Davos, Suiza donde el presidente Peña Nieto presentó su paquete de reformas a políticos y empresarios.
- 6 de noviembre, Barack Obama es reelecto como presidente de los Estados Unidos imponiéndose en el Colegio Electoral sobre su rival republicano Mitt Romney, y asegurando la continuidad de su agenda política por cuatro años más al frente de la Casa Blanca.

▪ 2013

- 5 de marzo, tras 14 años en el poder, el expresidente de Venezuela, Hugo Chávez, fallece por un infarto de miocardio. El presidente mexicano Enrique Peña Nieto viaja al funeral para expresar condolencias al pueblo venezolano.

- 14 de abril, el ex ministro de Relaciones Exteriores de Hugo Chávez, Nicolás Maduro, es electo presidente de Venezuela asegurando la continuidad de la llamada “Revolución Bolivariana”. Pocos meses después de iniciado su mandato se produce el estallido de la crisis económica en Venezuela, causando desabasto de energía eléctrica, escasez de alimentos, medicamentos, productos básicos y aumento desmesurado de las tasas de desempleo.
- 6 de junio, en el diario estadounidense “*The Guardian*” son publicadas las primeras filtraciones de Edward Snowden en las que se revela que la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) accedió a registros telefónicos y datos personales en la red de millones de personas, en colaboración con empresas como Google, Yahoo, Microsoft y Amazon. La filtración también reveló que Estados Unidos habría espiado hasta 38 embajadas. Inevitablemente este escándalo provocó choques diplomáticos entre el gobierno de Barack Obama con la Unión Europea, China, Rusia e incluso México.²⁵²
- 2 de septiembre, “*The Guardian*” da a conocer que Enrique Peña Nieto también fue vigilado por la Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos cuando este aún era candidato presidencial.

▪ 2014

- 24 de septiembre, en el marco de la 69 Asamblea General de las Naciones Unidas el presidente Peña Nieto anunció la participación de México en las operaciones para el mantenimiento de la paz.

▪ 2015

- 8 de diciembre, como resultado de la guerra de los precios bajos entre los productores estadounidenses de petróleo esquisto y la OPEP se produce la peor caída de los precios internacionales del energéticos en los últimos seis años, desplomando el precio por barril hasta \$40,70 USD (Brent) y \$37,63 UDS (West Texas).²⁵³

²⁵² “Los cinco choques diplomáticos que ha provocado a nivel mundial el caso Snowden”, en *20 minutos*, España, 3 de julio de 2013. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/1862209/0/edward-snowden/espionaje/choques-diplomaticos/>

²⁵³ García Navas Elías, “¿Quién pierde y quién gana con la mayor caída del precio del petróleo en 6 años?” en *BBC News*, 8 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151208_economia_caidaPrecio_petroleo_ganadores_perdedores_egn

- 12 de diciembre, en la capital francesa, París, se logró un histórico acuerdo dentro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21), 195 Estados manifestaron su voluntad y compromiso con llevar a cabo acciones para enfrentar el deterioro del medio ambiente.
- Inicia periodo de campañas en los Estados Unidos con la ex secretaria de Estado, Hillary Clinton, al frente de los demócratas y el magnate Donald J. Trump al frente del Partido Republicano.
- **2016**
 - 4 de febrero, México, junto con otros 11 países, firma el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TTP) en Nueva Zelanda con la expectativa de crear la zona de libre comercio más amplia en el mundo.
 - 22 de abril, en la sede de Naciones Unidas de Nueva York se celebra una ceremonia internacional para la firma del Acuerdo de París sobre cambio climático. 175 países firman el acuerdo, incluido México. Pacchiano Alamán, titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) firmó el Acuerdo en representación del presidente de la República.²⁵⁴
 - 24 de junio, con un 51,9% de votos el Brexit gana el referendo y Reino Unido decide abandonar la Unión Europea. Al quedar el Reino Unido fuera de la zona euro, este acontecimiento crea la necesidad para el gobierno británico de negociar nuevos tratados de libre comercio bilateralmente con países como México y Estados Unidos.²⁵⁵
 - 3 de julio, la crisis del petróleo golpea contundentemente a Petróleos de Venezuela (PDVSA), los ingresos de la petrolera venezolana PDVSA caen más del 41%, agudizando aún más la crisis económica de aquel país.
 - 19 de septiembre, en la sede de la Asamblea General de Naciones Unidas se celebra la Reunión de Alto Nivel sobre Refugiados y Migrantes. Reuniendo la voluntad de los 193 países miembro, los líderes mundiales, con miras a la

²⁵⁴Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, “México refrenda ante Naciones Unidas el Acuerdo de París” en *Gobierno de México*, 22 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/mexico-refrenda-ante-naciones-unidas-el-acuerdo-de-paris-29470>

²⁵⁵“El Brexit gana el referendo: Reino Unido elige salir de la Unión Europea. ¿Qué pasa ahora?” en *BBC News*, 24 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36614807>

firma de un acuerdo mundial para regular la migración, pactan una serie de compromisos conocidos como la Declaración de Nueva York.²⁵⁶

- 26 de septiembre, se firma el histórico acuerdo de paz entre el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos y el jefe máximo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Rodrigo Londoño. El Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, y Raúl Castro asisten como invitados de honor por su importante labor de mediación. El presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, también asiste al histórico evento, donde extiende sus felicitaciones para ambas partes.²⁵⁷
- 9 de noviembre, Donald J. Trump es electo 45° presidente de los Estados Unidos.
- 25 de noviembre, muere Fidel Castro, exlíder revolucionario de Cuba. El presidente mexicano Enrique Peña Nieto lamenta el hecho y asiste a su funeral llevado a cabo el 4 de diciembre de 2016 afirmando que Fidel Castro fue un gran amigo de México.
- 21 de diciembre, la líder del Frente Nacional, Marine Le Pen amenaza con seguir los pasos del Reino Unido y organizar un referéndum para retirar a Francia de la Unión Europea en caso de ganar las elecciones.

▪ 2017

- 20 de enero, Donald Trump toma posesión y oficialmente inicia su mandato como el nuevo presidente de los Estados Unidos.
- 15 de marzo, el ultraderechista Geert Wilders es derrotado en elecciones por el liberal Mark Rutte en Holanda.
- 7 de mayo, Emmanuel Macron del partido '*En Marche!*' obtiene la victoria frente a su rival política Marine Le Pen y es electo presidente de Francia.
- 25 de mayo, la OPEP acuerda mantener recortes a la producción de petróleo hasta por 9 meses más. El secretario de Energía (SENER), Pedro Joaquín

²⁵⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, "Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes", A/RES/71/1, 19 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>

²⁵⁷ Presidencia de la República, "La firma de los Acuerdos de Paz en Colombia, un hecho histórico para América Latina: EPN", en *Gobierno de México*, 23 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.gob.mx/ePN/prensa/la-firma-de-los-acuerdos-de-paz-en-colombia-un-hecho-historico-para-america-latina-epn>

Coldwell, manifestó que México respaldaría la decisión de la organización por mantener el recorte de producción.²⁵⁸

- 4 de julio, el gobierno norcoreano de Kim Jong-un anunció el lanzamiento exitoso de un misil balístico de alcance intercontinental conocido como *Hwasong-14*, tensando las relaciones entre Pyongyang, Washington, Seúl, Pekín y Tokio. Este misil tendría la capacidad de llegar a Alaska.²⁵⁹
- 24 de julio, Liam Fox, ministro de Comercio Internacional del gobierno británico viajó a Washington y a la Ciudad de México donde sostuvo un encuentro con el secretario de Economía, Ildefonso Guajardo, con el objetivo de negociar nuevos acuerdos de libre comercio.²⁶⁰
- 8 de septiembre, en congruencia con la postura mexicana en pro de la desnuclearización, el gobierno de Enrique Peña Nieto declara persona non grata al embajador norcoreano Kim Hyong Gil y anuncia su expulsión. En palabras del presidente Enrique Peña Nieto, en referencia a las provocaciones nucleares norcoreanas: "*Significa una franca y creciente violación del derecho internacional y representa una grave amenaza para la región asiática y para el mundo*".²⁶¹

■ 2018

- 19 de abril, Miguel Díaz-Canel sucede a Raúl Castro como presidente tras ser elegido por los diputados de la Asamblea Nacional de Cuba. El presidente Peña Nieto extiende sus felicitaciones. El nuevo mandatario en su primer discurso aseguró que no habrá espacio para quienes aspiran una restauración del capitalismo, augurando una continuidad de un régimen socialista cerrado al exterior.
- 20 de mayo, tras un cuestionado ejercicio democrático Nicolás Maduro es reelecto presidente de Venezuela con el 67.7% de votos. México y otros 13 países del Grupo de Lima desconocen la legitimidad del gobierno de Nicolás Maduro reiterando su preocupación por la profundización de la crisis política, económica, social y humanitaria que ha deteriorado la vida en Venezuela y

²⁵⁸ Tapia Patricia, "México apoyará recorte de producción de la OPEP", en *Milenio*, Viena, 23 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.milenio.com/negocios/mexico-apoyara-recorte-de-produccion-de-la-opep>

²⁵⁹ "Corea de Norte anuncia que lanzó "con éxito" un misil balístico intercontinental", en *BBC News*, 4 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40491296>

²⁶⁰ "Tras Brexit, Reino Unido busca acuerdo comercial con México" en *Milenio*, Ciudad de México, 24 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.milenio.com/negocios/brexit-reino-unido-busca-comercial-mexico>

²⁶¹ "México expulsa al embajador de Corea del Norte" en *El País*, 8 de septiembre de 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/09/08/mexico/1504822477_254801.html

que ha ocasionado una migración masiva.²⁶² De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Migración, los venezolanos para entonces ya ocupaban en México el primer lugar en la emisión de Tarjetas de Residente Permanente (TRP) por encima de todos los países de Sudamérica. Las solicitudes de refugio de venezolanos en México han alcanzado cifras sin precedentes.

- 1ro de junio, el gobierno estadounidense anuncia que celebrará una reunión histórica con el líder norcoreano Kim Jong-un en Singapur, hecho inédito que es interpretado como un signo de distensión entre ambos países y un avance para las negociaciones de desnuclearización de la península.
- 18 de junio, con el 53,98% de los votos, Iván Duque, del partido de derecha “Centro Democrático” es electo presidente de Colombia tras derrotar a Gustavo Petro. El presidente mexicano Enrique Peña Nieto extiende sus felicitaciones.
- 13 de octubre, huyendo de la violencia y pobreza de sus países de origen, dan inicio las caravanas de migrantes centroamericanos (principalmente de origen hondureño) rumbo a Estados Unidos.

2.1.4 El proyecto de política exterior de Enrique Peña Nieto

Se ha hablado ya del fuerte componente económico en la política exterior del presidente Enrique Peña Nieto, de la promoción al libre comercio y la captación de inversión extranjera como algunos de los principales objetivos de política exterior de la administración; no obstante, identificar aquellas estrategias específicas y líneas de acción planteadas para alcanzar dichos objetivos requiere de una revisión de los documentos oficiales que fungieron como una hoja de ruta a lo largo del sexenio: El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018.

Tal como en el capítulo anterior, este apartado de la investigación está dedicado a identificar aquellos elementos que definieron la visión estratégica en la agenda de política exterior del presidente Enrique Peña Nieto y evaluar la congruencia entre las acciones del Ejecutivo y los parámetros establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), haciendo un especial énfasis en aquellos objetivos y estrategias directamente vinculados con la región estudiada (América del Norte).

Además de la figura presidencial se suman las acciones de otros personajes de alto nivel como es el caso del ex titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade Kuribreña, (quien fuera candidato a la presidencia de la república) y

²⁶² “México y 13 países de Latinoamérica desconocen reelección de Maduro” en *Excelsior*, Ciudad de México, 21 de mayo de 2018. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/mexico-y-13-paises-de-latinoamerica-desconocen-reeleccion-de-maduro/1240234>

el también ex canciller Luis Videgaray Caso. Por supuesto llama la atención el hecho de que ambas personalidades a lo largo de su trayectoria en la administración pública se han caracterizado por un perfil principalmente orientado al manejo de la economía y las finanzas públicas, habiendo encabezado también la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Economía respectivamente. Un hecho curioso que permite reafirmar aún más aquella premisa sobre una política exterior caracterizada por un marcado enfoque económico y comercial.

El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) fue presentado el 20 de mayo de 2013 y fue estructurado en cinco grandes metas nacionales:

1. México en paz.
2. México incluyente.
3. México con educación de calidad.
4. México prospero.
5. México con responsabilidad global.²⁶³

Para efectos de este trabajo de investigación, dedicado especialmente al estudio de la política exterior, el desarrollo de este apartado se concentrará únicamente en la meta 5: “México con responsabilidad global”, en la cual se definieron los principales elementos estratégicos que guiaron el actuar internacional de México durante el sexenio.

De acuerdo con la Meta 5: “México con responsabilidad global” los siguientes fueron los objetivos de política exterior de México durante el sexenio del presidente Peña Nieto:

- Objetivo 5.1: Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo.
- Objetivo 5.2: Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.
- Objetivo 5.3: Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la inversión productiva.
- Objetivo 5.4: Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

En líneas generales, en su apartado “México con responsabilidad global”, el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) define a la expansión de intercambios comerciales, la captación de inversiones productivas y la promoción al turismo y la cultura mexicana como parte de una estrategia integral encaminada a la promoción del desarrollo interno, y, por ende, a la consecución del interés nacional en el extranjero. La gran mayoría de estrategias y líneas de acción se encuentran

²⁶³ Presidencia de la República, ‘Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018’, en *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, pp.27-99. Consultado en: <http://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>

orientadas hacia estos rubros, permitiendo apreciar una abierta continuidad en la estrategia de desarrollo mexicano sustentada en el libre comercio y en la captación de inversiones extranjeras.

Es interesante notar que, de acuerdo con el diagnóstico que el Plan Nacional de Desarrollo realiza sobre el escenario global, no se reconoce que ningún Estado ocupe una posición hegemónica en las relaciones internacionales contemporáneas, dejando en claro que la visión de México partiría de un enfoque multipolar, caracterizado por el surgimiento de nuevos polos de poder. Dentro de este escenario, México figuraría como un país con potencial para convertirse en una gran potencia emergente. En el diagnóstico, por igual se reconoce que la profunda integración de la economía internacional hace de México y de cualquier país, actores vulnerables a los efectos de sucesos económicos que suceden en otras regiones del mundo.

En lo referente a América del Norte, el diagnóstico destaca que es en esta región donde se localizan los principales socios comerciales de nuestro país y también se reconoce que ambos países vecinos (Estados Unidos y Canadá) juegan un papel fundamental en el desarrollo económico y comercial de la nación mexicana, en buena medida, gracias al proceso de integración económica iniciado desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

También se afirma que desde la firma del TLCAN y la suscripción al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el proceso de apertura económica ha demostrado dar buenos resultados, reflejados en el aumento del flujo de exportaciones y en el crecimiento exponencial de la captación de inversión extranjera directa; no obstante, el documento también argumenta que la concentración del comercio exterior de México con Estados Unidos pone en evidencia la necesidad de explotar el enorme potencial de la amplia red de tratados de libre comercio de México, fomentando la diversificación con nuevos bloques económicos de gran relevancia. En este sentido se destaca el papel del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TTP) y de la Alianza del Pacífico como posibles vías para lograr una mayor diversificación comercial.

*Sin embargo, a pesar de estos grandes logros, nuestra red de intercambio comercial tiene todavía un enorme potencial. El comercio internacional se concentra en nuestro principal socio comercial, Estados Unidos, país que recibió 77.5% de las exportaciones mexicanas en el 2012. El surgimiento de nuevos bloques regionales con creciente poder adquisitivo abre la oportunidad para diversificar nuestro comercio en nuevos mercados.*²⁶⁴

²⁶⁴ Presidencia de la República, 'Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)', en *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, p. 95. Consultado en: <http://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>

En lo que respecta al diagnóstico sobre migración, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce al fenómeno como un gran reto para el Estado mexicano, pues cerca de 12 millones de connacionales vive en los Estados Unidos. En este sentido, el documento asegura que velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero es un deber central de una política exterior responsable. De acuerdo con el diagnóstico, parte de la problemática migratoria radica en la falta de infraestructura en puntos fronterizos y en la ausencia de capacidades tecnológicas para el registro y control de migrantes. En comparación con el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio pasado, en esta ocasión no se le dio la misma importancia enfática a la migración, y destaca la ausencia de especificidad sobre la búsqueda de un acuerdo migratorio.

La estrategia y líneas de acción a seguir destinadas para la región de América del Norte se encuentran desglosadas de la siguiente manera:

- Estrategia 5.1.1 Consolidar la relación con Estados Unidos y Canadá a partir de una visión integral y de largo plazo que promueva la competitividad y la convergencia en la región, sobre la base de las complementariedades existentes.

Líneas de acción:

- Ampliar y profundizar el diálogo bilateral con Estados Unidos, con base en una agenda que refleje la diversidad, la complejidad y el potencial de la relación.
- Impulsar la modernización integral de la zona fronteriza como un instrumento para dinamizar los intercambios bilaterales.
- Reforzar las labores de atención a las comunidades mexicanas en Estados Unidos, promoviendo su bienestar y la observancia plena de sus derechos.
- Consolidar la visión de responsabilidad compartida en materia de seguridad, con énfasis en aspectos preventivos y en el desarrollo social.
- Fortalecer la relación bilateral con Canadá, aumentando la cooperación en temas prioritarios como migración, turismo, educación, productividad, innovación y desarrollo tecnológico, e impulsando el intercambio comercial entre ambos.
- Apoyar los mecanismos y programas que prevén la participación de la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos locales en la relación con Canadá.
- Poner énfasis en el valor estratégico de la relación con Canadá desde una perspectiva tanto bilateral como regional.
- Impulsar el diálogo político y técnico con los países de América del Norte, de manera que su participación en foros multilaterales especializados derive en beneficios regionales.²⁶⁵

²⁶⁵ Ibidem

Desde el particular punto de vista del autor de este trabajo de investigación, entre algunas de las críticas que se pueden comentar sobre el desarrollo de la estrategia para América del Norte es la ausencia de elementos novedosos y la falta de especificidad en las acciones definidas, pues las líneas de acción desglosadas únicamente se abordan de manera muy general. Por otro lado, cabe destacar que uno de sus puntos fuertes es la mención enfática al potencial de la relación con Canadá, como un socio diplomático y comercial estratégico, con el cual aún existe un importante campo de oportunidad para incrementar la cooperación en distintos ámbitos; no obstante, las acciones definidas para lograrlo, por igual siguen siendo poco concretas.

En segundo lugar, una lectura al Programa Sectorial de Relaciones Exteriores (2013-2018) permite corroborar que este presenta una redacción completamente congruente y apegada a lo ya dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con base en la identificación de intereses del Ejecutivo Federal, (establecidos en los objetivos, estrategias y líneas de acción del PND), orientó sus labores de representación en el exterior definiendo tres prioridades internacionales:

1. Contribuir a la prosperidad de las mexicanas y los mexicanos. Esto implica promover a México como un destino atractivo tanto para las inversiones como para los visitantes, como un socio comercial confiable y valioso, y como una plataforma de acceso a otros mercados.
2. Promover un desarrollo incluyente y sostenible, buscando que la cooperación, la educación y la movilidad de personas y el intercambio de conocimientos contribuyan a elevar el nivel de vida de nuestra sociedad, sin poner en riesgo el bienestar de las generaciones futuras.
3. Fortalecer el Estado de derecho, la paz y la seguridad, fin último del quehacer internacional de México en tanto que actor con responsabilidad global, así como velar por el bienestar de nuestros connacionales, proveyendo servicios eficientes y de calidad.²⁶⁶

Partiendo de estas tres prioridades internacionales, la SRE establece cinco objetivos sectoriales alineados con el Plan Nacional de Desarrollo:

1. Impulsar relaciones bilaterales que contribuyan a ampliar la presencia de México en el mundo.
2. Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo.

²⁶⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa Sectorial de Relaciones Exteriores (2013- 2018), en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013, Ciudad de México, p.10. Disponible en: <https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/dof131213-p.pdf>

3. Impulsar una política de cooperación internacional para el desarrollo en beneficio de México y de otros países.
4. Promover a México mediante la difusión de sus fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural.
5. Proteger los intereses y derechos de las personas mexicanas en el extranjero, fomentando así la inclusión en el país.²⁶⁷

Cabe mencionar que un elemento novedoso en el Plan Nacional de Desarrollo de Enrique Peña Nieto fue la inclusión de indicadores que permitiesen conocer y dar seguimiento a los avances en las metas planteadas. Estos indicadores ayudarían a medir el éxito o fracaso de las acciones de la administración.

En cuanto a los temas internacionales, se propuso la inclusión de dos indicadores que permitan conocer el desempeño del país como actor global. A través de estos indicadores se podrá medir la integración de nuestro país con el mundo y, por tanto, el impacto de las políticas enfocadas a reposicionar a México a nivel mundial, así como promover el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.²⁶⁸

Los dos indicadores planteados para los objetivos del rubro “México con responsabilidad global” son los siguientes:

- Índice Elcano de Presencia Global.
- Índice de Globalización.

Aunque se debe reconocer la implementación de estos indicadores como un elemento innovador y con valor para medir distintas variables económicas, sociales políticas y relativas al ‘softpower’, el autor de este trabajo de investigación coincide con aquellas opiniones que afirman que los resultados de las acciones son en realidad el mejor indicador del éxito o fracaso de los objetivos de política exterior.

Primero que nada, no será mediante indicadores que la política exterior pueda ser medida, sino por los resultados de dichas acciones. El tener una línea base y llegar a un resultado esperado es importante, pero pierde dimensión frente a los resultados no medibles que se desprenden de cualquier instrumentación de política internacional.²⁶⁹

Para finalizar, una breve evaluación panorámica permite observar que en efecto existe una conexión entre la mayoría de las acciones del Ejecutivo y las metas y objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018). Son numerosas

²⁶⁷ Ibid., p. 11

²⁶⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, op.cit, p. 168

²⁶⁹ De Alba Ulloa Jessica, “Enrique Peña Nieto y el primer año de gobierno: nueva visión para la política exterior”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 119, (mayo-agosto de 2014), p. 139.

las acciones que pueden ser mencionadas para ejemplificar la congruencia entre las acciones del Ejecutivo y los objetivos planteados en los documentos, tal como la campaña en el exterior para mejorar la imagen de México, la apertura de sectores estratégicos a la inversión extranjera por medio de las reformas estructurales, la promoción a la integración económica de los países de la Alianza del Pacífico, la activa participación de México en las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TTP), el aumento en el presupuesto de los consulados, entre otras.

2.2 Las relaciones México- Estados Unidos (2012-2017)

Tal como ha sido puntualizado previamente en numerosas ocasiones por estudiosos de la política exterior mexicana, la absoluta importancia prioritaria que tiene la relación bilateral con los Estados Unidos es un hecho innegable, pues la cercanía geográfica con este país ha resultado ser la mayor condicionante externa para el desarrollo de la vida nacional a lo largo de su historia.

Independientemente del debate sobre el inevitable declive estadounidense, es seguro afirmar que al momento en que se redactan estas líneas, Estados Unidos aún sostiene una posición privilegiada frente a otras grandes potencias rivales como China o Rusia. Lo anterior, por supuesto es un fenómeno relevante para el estudio de la política exterior mexicana, que, pese a sus esfuerzos por una mayor diversificación, aun sostiene una acentuada dependencia externa, esencialmente orientada hacia los Estados Unidos.

En el periodo que corresponde al sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, podrá constatar una vez más la prevalencia de una marcada tendencia por concentrar los esfuerzos de la política exterior hacia las relaciones con el vecino del norte, aún pese al notorio empeño de la administración por diversificar las relaciones comerciales de México.

Si bien, durante su administración, el presidente Obama nunca manifestaría un interés especial por reforzar lazos con México, la relación bilateral inevitablemente recobraría su intensidad, una vez que el candidato republicano a la presidencia de los Estados Unidos hizo de México un trampolín en su plataforma de campaña.

Posterior a un período de relativa distancia y estabilidad en las relaciones del presidente Peña Nieto con la administración Obama, (resultado del cambio de prioridades de ambas naciones en materia de seguridad y del desinterés mexicano por involucrarse en el debate migratorio estadounidense), los imperativos dictados por la coyuntura demostrarían una vez más su capacidad para condicionar de manera sustancial la dirección de la política exterior mexicana.

El desarrollo de los eventos políticos al interior de los Estados Unidos, con el surgimiento de Donald Trump como un personaje carismático para ciertos sectores

del pueblo estadounidense, pero con una amenazante retórica anti-mexicana, lograría interrumpir de manera abrupta el relativo distanciamiento de Peña Nieto hacia los Estados Unidos, para hacer de este país, nuevamente el foco de atención de la agenda de política exterior de su administración.

Las condiciones impuestas por la cercanía geográfica, la asimetría en el poder de negociación y la dependencia comercial se harían una vez más presentes, como constantes en la relación de México con los Estados Unidos.

El presente apartado de la investigación tiene como propósito seguir el mismo modelo establecido en el Capítulo I, realizando un recuento de los principales acontecimientos que marcaron las relaciones de la administración de Enrique Peña Nieto con el gobierno de su homólogo estadounidense, Barack Obama, previo a la elección de Donald J. Trump como 45° presidente de los Estados Unidos.

Los temas de seguridad, migración y comercio, al igual que en el capítulo anterior, constituyen el objeto de estudio del presente apartado, como los principales componentes tradicionales de la agenda de política exterior mexicana hacia Estados Unidos.

2.2.1 Las relaciones México-Estados Unidos (2012-2017): El segundo mandato de Obama y las relaciones con el gobierno de Enrique Peña Nieto.

La reelección de Barack Obama para un segundo mandato como presidente de los Estados Unidos coincidió con el cambio de presidente en México a finales del año 2012, inaugurando un nuevo periodo para las relaciones bilaterales México-Estados Unidos. Desde un primer momento, durante su primera visita a la Casa Blanca, Enrique Peña Nieto no dudaría en expresar su deseo por apostar hacia un reajuste en la lista de prioridades de la agenda bilateral, dominada en aquellos días por la cooperación en seguridad y lucha contra el narcotráfico. Peña Nieto señalaría como un error el limitar la relación bilateral únicamente hacia preocupaciones en materia de seguridad, y se pronunciaría en favor de un nuevo enfoque, orientado hacia la economía y el fortalecimiento de los lazos comerciales.²⁷⁰

Para el nuevo presidente mexicano resultaba de absoluta importancia estratégica el desmarcarse de las tendencias contraproducentes de la política exterior de su antecesor y dar una nueva orientación a la política en materia de seguridad. Como se ha comentado, uno de los principales objetivos de política exterior de la administración Peña Nieto fue el reposicionamiento de la imagen de México en el mundo, cuya reputación había sido dañada significativamente gracias a la narrativa bélica de la “guerra contra el narcotráfico” del expresidente panista Felipe Calderón.

²⁷⁰ E. Shoichet Catherine, “Mexico's president-elect focuses on economy during U.S. visit” en *CNN*, 28 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2012/11/27/politics/mexico-president-us-visit/index.html>

La agenda bilateral México-Estados Unidos de Calderón se había caracterizado por estar profundamente centrada en el tema de la seguridad, Peña Nieto buscaba fijar una nueva agenda más diversificada. En perspectiva, se puede apreciar que la respuesta del presidente Obama al planteamiento de Peña Nieto fue positivo, en buena medida, gracias al cambio estratégico de la política de seguridad de Washington. Bajo esta nueva estrategia, más que centrarse en el feroz desmantelamiento de los cárteles de la droga, la administración Obama se concentraría más en la reducción de la demanda, dándole a este asunto un enfoque fundamentalmente de orden interno.

Por otro lado, cabe recordar que, desde el inicio del primer triunfo de Obama en 2009, las expectativas que se tenían sobre un acercamiento entre Washington y América Latina habían sido altas; no obstante, debido a distintas circunstancias coyunturales, esta promesa había quedado desplazada. Fue entonces que, como probable respuesta a dichas expectativas del electorado latino, el presidente Obama, a inicios de su segundo mandato, escogió nuevamente a México como uno de sus primeros destinos para realizar una visita oficial de Estado. En mayo de 2013, el presidente Obama se reunió con su homólogo mexicano Enrique Peña Nieto en la residencia oficial de Los Pinos.

Como resultado de la visita de Estado de mayo de 2013, ambos mandatarios pondrían una nueva agenda multitemática sobre la mesa, acordando el establecimiento de foros de diálogo binacionales cuya finalidad sería fomentar la cooperación en el ámbito económico y educativo. El vigor mediático sobre la 'Iniciativa Mérida' y el estado de la lucha contra el narcotráfico desaparecería paulatinamente.

Pesé a este buen inicio, en septiembre de 2013, se presentó un asunto que pondría a prueba la fortaleza y estabilidad de las relaciones diplomáticas entre ambos países. El ex contratista de la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (NSA), Edward Snowden, filtró información confidencial, dando a conocer que la agencia estadounidense habría espiado las comunicaciones privadas de varios líderes internacionales alrededor del mundo, entre ellos el presidente mexicano Enrique Peña Nieto incluso desde antes de entrar en funciones. Pesé al escándalo internacional de espionaje estadounidense, el gobierno mexicano sostuvo una postura moderada y las relaciones entre Obama y Peña Nieto continuaron bajo un tono positivo. A diferencia de otros casos como el de la expresidenta brasileña Dilma Rousseff, el gobierno mexicano minimizó el asunto y la relación bilateral no se vio afectada.

En febrero de 2014, en el marco de la Cumbre de Líderes de América del Norte (CLAN), celebrada en Toluca, Estado de México, el presidente Peña Nieto se reunió una vez más con su homólogo estadounidense Barack Obama y junto al primer ministro canadiense Stephen Harper acordaron el establecimiento de una nueva

agenda trilateral para América del Norte, reafirmando el interés de los mandatarios por replantear prioridades.

Los líderes adoptaron una Declaración Conjunta que incluyó una serie de acciones concretas que formarían parte de las prioridades de agenda trilateral:

- Plan de Trabajo para la Competitividad de América del Norte.
- Colaboración en asuntos vinculados al comercio internacional.
- Promoción conjunta del comercio y la inversión.
- Plan de Transporte de América del Norte.
- Programa de Viajeros Confiables de América del Norte.
- Administración fronteriza.
- Armonización de requisitos de información aduanera.²⁷¹

Dos meses después de la reunión de líderes de América del Norte, en mayo 2014, el secretario de Estado estadounidense, John Kerry, realizó su primera visita oficial a México durante la cual se reunió con el presidente Enrique Peña Nieto, el secretario de relaciones exteriores, José Antonio Meade Kuribreña, y el secretario de educación, Emilio Chuayffet, con el propósito de inaugurar el Foro Bilateral sobre Educación Superior, Innovación e Investigación (FOBESII).²⁷²

El último encuentro oficial entre el presidente Peña Nieto y el presidente Barack Obama ocurrió el 22 de julio de 2016. El presidente mexicano viajó a Washington y reiteró su voluntad de colaboración con quien resultase electo de los comicios celebrados en Estados Unidos en noviembre de ese año y recalcó la importancia sobre una buena vecindad. Los mandatarios abordaron los temas de cambio climático, energía, cooperación regional y asuntos fronterizos.

En perspectiva, durante el segundo mandato de Obama, se puede apreciar que las relaciones con México se rigieron principalmente por tres mecanismos bilaterales, acordados desde la visita del presidente estadounidense en 2013:

- Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN): Creado con la finalidad de promover una mayor integración económica con apoyo del sector privado, fomentar lazos que desemboquen en una mayor competitividad, productividad e innovación de las cadenas de producción (como es el caso del sector automotriz) y en un mayor crecimiento económico mutuo. El DEAN se reúne anualmente a nivel gabinete.

²⁷¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *América del Norte del siglo XXI: Construyendo la Región más Dinámica y Competitiva del Mundo, Hoja Informativa*, México D.F., pp.1-4.

Consultado en: https://saladeprensa.sre.gob.mx/images/stories/pdf/ficha_informativa.pdf

²⁷² "Visita del Secretario de Estado John Kerry" en: *U.S Embassy and Consulates in Mexico*, 1 de mayo de 2014.

Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/visita-del-secretario-de-estado-john-kerry-mayo-2014/>

- Consejo Mexicano- Estadounidense para el Emprendimiento y la Innovación (MUSEIC): Creado en 2013 con el propósito de implementar estrategias para la creación de micro, pequeñas y medianas empresas en ambos países. Se busca fomentar un espíritu empresarial entre los ciudadanos. El consejo está conformado por 7 subcomités con la participación del sector gubernamental, empresarial, académico, etc. Es de este mecanismo que han surgido programas como “Tú Reto Emprendedor”.²⁷³
- Foro Bilateral sobre Educación Superior, Innovación e Investigación (FOBESII): Foro creado con el propósito de incrementar la movilidad estudiantil entre ambos países y la realización de intercambios académicos. Es de esta iniciativa que surge el programa conocido como “Proyecta 100,000”.

En efecto, se puede afirmar que estos tres mecanismos bilaterales contribuyeron a conformar una agenda multitemática y mucho más diversificada, dejando atrás las tendencias por centrarse en el tema de la seguridad; no obstante, desde la perspectiva de académicos como la diplomática mexicana, Olga Pellicer, esto también significó que los temas más importantes de la agenda quedaran relegados en un segundo plano.

*Ahora bien, el ambiente de cordialidad con que se construye esa cooperación y el estilo desenfadado y amigable de Kerry no oculta el hecho que hasta ahora se han soslayado los dos problemas que mayormente afectan la vida de ciudadanos de México y Estados Unidos: la migración y la seguridad.*²⁷⁴

Complementado la perspectiva de Olga Pellicer, de acuerdo con académicos como el Dr. Luis Ochoa Bilbao, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la dinámica estrictamente institucional entre ambos gobiernos, vendría a ser parte de una estrategia de “discreción” por parte del presidente Enrique Peña Nieto, motivada en buena medida, por el desinterés y falta de entusiasmo del presidente Obama por profundizar su relación con México.

[...] el gobierno de Enrique Peña Nieto mantuvo la dinámica institucional en su relación con EEUU, con un claro tinte de discreción, particularmente porque Obama nunca manifestó un entusiasmo especial por la relación amistosa entre los dos países. Aunado a eso, los escándalos de corrupción y los episodios de violencia y de violación a los derechos humanos que han

²⁷³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Mexico-U.S. Entrepreneurship and Innovation Council (MUSEIC), Hoja Informativa*, Ciudad de México, pp. 1-3. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87209/Hoja_Informativa_MUSEIC_ing.pdf

²⁷⁴ Pellicer Olga, *La política exterior de México bajo un nuevo presidente* en: *Anuario Internacional CIDOB 2014. México, perfil de país*, Barcelona Centre for International Affairs, (2014), p. 344.

*azotado a México, dictaban que las relaciones fueran lo más discretas posibles.*²⁷⁵

En contraste con la perspectiva de los dos académicos citados, en opinión del profesor estadounidense de la Universidad de San Diego, Dr. David A. Shirk, el interés de la segunda administración Obama en México fue claro. Partiendo de su lectura, el presidente Obama reconoció el valor estratégico de México para la política exterior de los Estados Unidos, razón por la cual fomentó un acercamiento especial. Las numerosas visitas a México del presidente Obama (que le convierten en el presidente demócrata que más visitas ha realizado al país) serían un indicador fehaciente de ello.

*Las visitas a México del presidente Barack Obama podrían considerarse como un indicador de su especial y cada vez más importante relación con Estados Unidos. Desde su asunción del poder en enero de 2009 y hasta finales de 2015, el presidente Obama había visitado México cinco veces; solo un país (Francia) puede jactarse de tantas visitas presidenciales [...] A un año de que termine su régimen, Obama es el presidente demócrata que más ha visitado México.*²⁷⁶

Desde la particular óptica del autor de este trabajo de investigación, vale la pena rescatar aquellas posturas que señalan a las circunstancias coyunturales apremiantes para la política exterior estadounidense como razón del distanciamiento de la administración Obama de México y de América Latina en general. La gran crisis económica de 2008, las guerras en Afganistán e Irak, el conflicto en Siria, el surgimiento y empoderamiento del Estado Islámico, la crisis política en Ucrania y las tensiones con Rusia fueron los acontecimientos principales que acapararon toda la atención y esfuerzos de la política exterior de la administración Obama.

Considerando que América Latina no representó ninguna amenaza estratégica a los intereses geopolíticos inmediatos de Estados Unidos, esta región quedaría relegada en el fondo de prioridades de su política exterior. Pesé a que en un inicio se tenían altas expectativas de que el presidente Obama hiciera de esta una región prioritaria para su administración, en realidad esto no sucedió.

De acuerdo con el académico y exembajador mexicano en los Estados Unidos, Arturo Sarukhán:

²⁷⁵ Ochoa Bilbao Luis, "La política exterior de México hacia Estados Unidos durante el gobierno de Peña Nieto: De la discreción a la urgencia", en: Carillo Huerta Mario Miguel (Coord.), *Las relaciones México-Estados Unidos en la coyuntura actual*, Puebla, México, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2017, p. 57.

²⁷⁶ A. Shirk David, "La política exterior de Obama hacia México" en: *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 16, número 2, (2016), p.51.

*La llegada de Barack Obama a la Casa Blanca generó grandes expectativas sobre la atención que los Estados Unidos dirigiría a Latinoamérica. Entre otras cosas, se hablaba de una posible reforma migratoria integral que beneficiaría a millones de latinos en Estados Unidos y que enriquecería las relaciones con la región. Sin embargo, a un año de terminar su periodo presidencial, no hay suficientes elementos que apunten a un cambio de paradigmas respecto a América Latina.*²⁷⁷

En síntesis, se permite suponer que las circunstancias coyunturales, marcadas por las prioridades en materia de seguridad de la administración Obama (especialmente focalizadas en Medio Oriente y Ucrania), fueron aquellos elementos que facilitaron una diversificación efectiva de la agenda bilateral, abandonando el énfasis estricto en el combate al narcotráfico.

El escepticismo en el Congreso estadounidense sobre la efectividad de la *'Iniciativa Mérida'*, (originado por los numerosos escándalos de corrupción que han rodeado al gobierno mexicano), igualmente se presentó como un hecho que terminaría por desvirtuar la importancia enfática sobre este rubro.

Es entonces que este factor, junto a la ausencia de un valor estratégico de América Latina para la administración Obama, con intereses focalizados en otras regiones, permiten ofrecer una explicación del porque el tema migratorio y el tema de seguridad fueron desplazados tan fácilmente por una agenda económica que dio paso a una relación de “bajo perfil”.

Sin presiones estadounidenses por continuar con la “securitización” de la agenda bilateral, en términos prácticos, el presidente Peña Nieto también encontraría un escenario redituable para los intereses estratégicos de su administración, en la búsqueda por desmarcarse totalmente de la violencia del narcotráfico y reposicionar la imagen de México en el exterior.

Aunque, como se puede anticipar, la agenda en seguridad y migración durante el segundo mandato de Obama no resultó ser tan intensa y estratégica como en el periodo pasado, en los próximos subcapítulos se presenta un recuento y análisis de las acciones y logros más importantes alcanzados por ambos gobiernos en estos rubros, que, junto al comercio exterior, tradicionalmente han destacado como los temas más relevantes de la agenda bilateral.

²⁷⁷ R. Valenzuela Gerardo y López-Araiza E. Sergio, “Latinoamérica fuera del radar: Entrevista con Arturo Sarukhán”, en: *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 16, número 2, (2016), p.45.

2.2.2 La política de seguridad mexicana y la cooperación con Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida (2012-2017)

Al asumir la presidencia de México, Enrique Peña Nieto recibiría de su antecesor panista un muy desafiante escenario en materia de seguridad pública. Partiendo de la impopularidad con que la retórica de la “Guerra contra el narcotráfico” era recibida por aquellos días, resulta natural que el candidato priista, desde su campaña, plantease la reformulación a la estrategia de seguridad como uno de los ejes centrales de su plataforma política. Con el registro de cifras récord en la tasa de homicidios y con una sociedad profundamente agraviada por la inseguridad y la violencia, para Peña Nieto resultó altamente redituable, en términos de capital político, apostar por la promesa de un nuevo enfoque.

Independientemente de que tan acertado sea señalar la estrategia de seguridad del presidente Calderón como la causante directa del aumento desmesurado en la tasa de homicidios, lo que sí es seguro afirmar es que, en buena medida, la opinión pública en México terminó por aceptar esta premisa, retroalimentada constantemente por la oposición política. Calderón y su “guerra contra el narcotráfico” habrían de ser señalados como los máximos responsables de las decadentes condiciones de seguridad en el país.

Fue entonces como Peña Nieto, bajo la promesa de reducir la tasa de homicidios y restablecer la paz en México, apostó desde un inicio por abandonar el combate frontal al narcotráfico, reemplazándolo por una reformulación en la política de seguridad, que le ayudase a marcar distancia de su antecesor.

2.2.2.1 La política de seguridad del presidente Enrique Peña Nieto: En búsqueda de la ‘desseguritización’ de la agenda.

A fin de comprender la lógica bajo la cual fue estructurada la estrategia de seguridad del presidente Peña Nieto, referir al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y al Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, resulta estrictamente necesario, pues es en estos documentos que se permiten identificar las líneas que guiaron el actuar de la administración durante buena parte del sexenio.

En estrecha correlación con su retórica de campaña, Enrique Peña Nieto definió en su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), la consecución de un “México en paz” como el primero de los cinco objetivos principales de su administración. Para lograrlo, en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 se desglosan los elementos que formarían parte de la estrategia de seguridad pública.

La Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia enfatiza la prevención del delito, y privilegia el uso de la inteligencia y la tecnología en el combate a la delincuencia. Esta política articula las siguientes diez estrategias de acción que permitirán recuperar la paz para los mexicanos: (1) prevención del delito y reconstrucción del tejido social, (2) justicia penal eficaz, (3) profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía, (4)

transformación del sistema penitenciario, (5) promoción y articulación de la participación ciudadana, (6) cooperación internacional, (7) información que sirva al ciudadano, (8) coordinación entre autoridades, (9) regionalización, y (10) fortalecimiento de la inteligencia²⁷⁸

Para la política de seguridad del presidente Peña Nieto, la prevención del delito y reconstrucción del tejido social, fue planteada como un elemento clave en el combate a la delincuencia, pues, de acuerdo con el diagnóstico de seguridad pública planteado en el PND, ampliar oportunidades de estudio y empleo de la juventud y otros grupos vulnerables era considerada por la ciudadanía como la medida más efectiva contra la delincuencia, evitando así el engrosamiento de las filas del crimen organizado.

En correspondencia con el peso enfático que se pretendía dar a la prevención del delito en la nueva política de seguridad del presidente Peña Nieto, una de las primeras acciones efectuadas en la materia fue el establecimiento del ‘Programa de Prevención Social de la Delincuencia’, publicado el 30 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. Con la participación de nueve secretarías de Estado, el programa se planteó diversos propósitos preventivos, tales como: la promoción de una cultura social de legalidad y tolerancia, el combate de la pobreza y desigualdad en las comunidades con mayor incidencia delictiva, la concientización y prevención integral de adicciones, el reforzamiento a la enseñanza de los valores cívicos y éticos en las escuelas, la ampliación de oportunidades de empleo formal y la creación de opciones de ingreso por medio del autoempleo.

Cabe resaltar que el recorte planteado por el Gobierno de la República para el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017 dejó a este programa sin financiamiento.

Otro aspecto destacable del Plan Nacional de Desarrollo, que puede verse reflejado en las acciones de la administración, es el diagnóstico realizado sobre el fenómeno del narcotráfico, el cual, de acuerdo con la visión del Ejecutivo, debía ser abordado como una problemática propia de solo algunas regiones del país, y no como una problemática generalizada. Esta misma visión es la que permeó en el diseño de un modelo de “regionalización”, por el cual se dividió estratégicamente al país en cinco zonas geográficamente delimitadas, a fin de articular una estrategia propia para cada una de ellas, de acuerdo con las necesidades de seguridad de cada entidad federativa y de acuerdo con la actuación de los grupos criminales:

1. Zona Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora),
2. Zona Noreste (Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas),

²⁷⁸ Consejo de Seguridad Nacional, *Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018: Una política multidimensional para México en el siglo XXI*, Presidencia de la República, 2014, p.57. Consultado en: <https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/mexico---programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>

3. Zona Occidente (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas),
4. Zona Centro (Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala)
5. Zona Sureste (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán).²⁷⁹

Considerando la mala imagen institucional con que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) cerró al final del sexenio Calderón (señalada como una dependencia corrupta y estrechamente coludida con el narcotráfico), la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, y de la Gendarmería Nacional fueron el paso natural que el presidente Peña Nieto debía dar, frente a la imperiosa necesidad de reestructurar y transformar las instituciones de seguridad pública del país.

Por decreto presidencial, el 22 de agosto de 2014, la Gendarmería Nacional quedó oficialmente constituida como una división de la Policía Federal, quedando a su cargo la protección ciudadana contra la delincuencia organizada. Cerca de 5000 agentes formaron parte de esta nueva división, realizando actividades de protección y vigilancia en puntos estratégicos como aeropuertos, aduanas y fronteras. Esta policía militarizada encontró su inspiración en el modelo aplicado en países como Francia, España y Chile y se esperaba, cumpliera con recuperar la confianza de la ciudadanía mexicana sobre los cuerpos policiales.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, dependiente de la Secretaría de Gobernación, asumió todas las funciones previamente ejercidas por la ahora extinta Secretaría de Seguridad Pública (SSP), y quedó presidido directamente por el presidente de la República. Con el establecimiento del esquema de “ventanilla única” la Secretaría de Gobernación también quedó a cargo exclusivo de la coordinación del diálogo e intercambio entre agencias de seguridad estadounidenses y mexicanas.

Pese a las acciones de la administración Peña Nieto, la crítica ha cuestionado si el mandatario realmente lograría articular una estrategia verdaderamente novedosa, o si, por el contrario, su falta de especificidad sobre tácticas contra cárteles de la droga respondería a un desinterés por involucrarse en temas políticamente sensibles, marcando distancia sobre asuntos de seguridad y narcotráfico.

En este sentido, el análisis al presupuesto realizado por la periodista Elda Magaly Arroyo Macías, resulta muy ilustrativo a fin de ponderar la relevancia dada por la administración Peña Nieto al tema de seguridad.

Tal como puntualiza la periodista, mientras para el Presupuesto de Egresos 2013 se contempló que el ‘Programa Nacional de Prevención del Delito’ recibiría recursos

²⁷⁹ L. Montalvo Tania, “El gobierno federal delimita las regiones de la estrategia de seguridad” en: *Expansión*, México, 10 de enero de 2013. Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2013/01/10/el-gobierno-federal-delimita-las-regiones-de-la-estrategia-de-seguridad>

por un valor de 2,595 millones de pesos, en este mismo año (de acuerdo con datos de la organización civil “Fundar”)²⁸⁰ el gasto destinado por el Gobierno Federal a publicidad oficial ascendió a 8,154 millones de pesos. En otras palabras, la publicidad oficial al arranque del sexenio recibió más del triple de presupuesto destinado al ‘Programa Nacional de Prevención del Delito’ (estandarte en la estrategia de seguridad del presidente Peña Nieto).

El flujo de recursos también dejó en claro la relevancia que tenía para la administración de Peña Nieto el tema. En 2013, el Presupuesto de Egresos contempló que el Programa Nacional de Prevención del Delito debía recibir 2,595 millones de pesos. Ese mismo año, el gasto destinado por el gobierno federal a publicidad oficial ascendió a 8,154 millones de pesos.⁴ En 2014, se mantuvo igual el recurso para la prevención del delito, y para 2015 hubo un ligero incremento al destinarse 2,683 millones de pesos.²⁸¹

A este hecho, debe adicionarse el ya mencionado recorte presupuestal, que dejó al programa sin recurso alguno para el año fiscal 2017.

Durante esos dos años, el gasto en comunicación social sumó 17,408 millones de pesos. Para 2016, se evidenció que la “apuesta” por la prevención cambió, ya que se recortaron los recursos, al contemplarse solo 2,015.3 millones de pesos para este tema. La peor parte de la historia se contó en 2017, cuando no se otorgaron recursos, dejando el presupuesto de este programa en cero, mientras que para 2018, el gobierno de Enrique Peña Nieto consideró que 300 millones de pesos eran suficientes para la prevención del delito.²⁸²

Los datos presentados refuerzan aquella postura presentada por académicos reconocidos, como el Dr. Jorge Chabat, quien refiere a la “deseguritización” como concepto clave para comprender la dinámica en la agenda de seguridad durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Es en este punto que cabe referir al concepto de “securitización” acuñado en 1995 por el internacionalista de la Universidad de Copenhague, Ole Wæver. En medio de un debate sobre si las amenazas a la seguridad son objetivas o subjetivas, la escuela de Copenhague, ofrece una renovada perspectiva, en la cual se sugiere que la seguridad debería entenderse más bien como un acto discursivo, donde el problema central no es si las amenazas son reales o no, sino las formas en que un

²⁸⁰ Castaño Paulina, *CONTAR “LO BUENO” CUESTA MUCHO: PUBLICIDAD OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL DE 2013 A 2016*, Ciudad de México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2017, pp. 6.48. Consultado en: <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/P.O.2013-2016oK2.pdf>

²⁸¹ Arroyo Macías Elda Magaly, “Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda” en Abrego Molina Víctor Hugo, et al., *El efecto AMLO: Análisis Plural*, (1ra edición), Ciudad de México, ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara, 2018, p. 207

²⁸² Ídem.

determinado problema (movimientos de tropas, migración o degradación ambiental) puede construirse socialmente como una amenaza.²⁸³

Es partiendo de lo anterior, que el internacionalista del Instituto Danés para Estudios Internacionales, Rens van Munster, reconoce tres criterios retóricos que permiten identificar la 'securitización' como parte de un acto discursivo: 1) afirmar que un objeto referido está existencialmente amenazado, 2) demandar el derecho a tomar contramedidas extraordinarias para hacer frente a esa amenaza, y 3) convencer a una audiencia gobernada que un comportamiento, que implique el rompimiento de normas preestablecidas para contrarrestar la amenaza es justificable.

*This leads the Copenhagen school to define securitization as a speech act that has to fulfill three rhetorical criteria. It is a discursive process by means of which an actor (1) claims that a referent object is existentially threatened, (2) demands the right to take extraordinary countermeasures to deal with that the threat, and (3) convinces an audience that rule-breaking behavior to counter the threat is justified.*²⁸⁴

En el caso de la 'deseguritización', el concepto simplemente haría referencia a la pérdida de estos tres criterios retóricos en la forma en que determinado problema (previamente securitizado) es abordado por la élite gobernante.

*From the discussion above, it follows that a major focus of "security studies" should be the processes of securitization and de-securitization: When, why and how elites label issues and developments as "security" problems; when, why and how they succeed and fail in such endeavors; what attempts are made by other groups to put securitization on the agenda; and whether we can point to efforts to keep issues off the security agenda, or even to de-securitize issues that have become securitized?*²⁸⁵

²⁸³ Van Munster Rens, "Securitization" en *Oxford Bibliographies*, Reino Unido, 26 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0091.xml>

²⁸⁴ Ídem.

"Esto lleva a la escuela de Copenhague a definir la securitización como un acto discursivo que debe cumplir tres criterios retóricos. Es un proceso discursivo mediante el cual un actor (1) afirma que un objeto referido está existencialmente amenazado, (2) demanda el derecho a tomar contramedidas extraordinarias para hacer frente a esa amenaza, y (3) convence a una audiencia de que un comportamiento de rompimiento de normas para contrarrestar la amenaza es justificable". – **Traducción propia.**

²⁸⁵ Ole Waever, "Securitization and desecuritization", en Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, 1995, p8. Consultado en: <https://www.libraryofsocialscience.com/assets/pdf/Waever-Securitization.pdf>

"De la discusión anterior, se deduce que un enfoque principal de los "estudios de seguridad" deberían ser los procesos de securitización y de-securitización: Cuándo, por qué y cómo las élites etiquetan los problemas y desarrollos como problemas de "seguridad"; cuándo, por qué y cómo tienen éxito y fracasan en tales esfuerzos; qué intentos son realizados por otros grupos para incluir la securitización en la agenda; y si

Es entonces que en el particular caso de México, la ‘deseguritización’ de la agenda debe entenderse como un cambio en la retórica del Gobierno Federal frente a la problemática del narcotráfico, dejando de calificar públicamente a los cárteles de la droga como una amenaza existencial para el Estado mexicano.

Comprender los motivos del presidente Peña Nieto para apostar por la ‘deseguritización’ de la agenda, solo es posible haciendo remembranza de los principales objetivos de política exterior, identificados en apartados anteriores del presente trabajo de investigación: Captación de inversión extranjera directa y promoción al libre comercio como palanca de desarrollo nacional.

En medio de una vigorosa campaña mediática, que tenía por propósito relanzar la imagen de México como una gran potencia emergente en el escenario internacional, no había cabida para una retórica agresiva contra el crimen organizado. El apaciguamiento entonces, resultó mucho más provechoso para los objetivos de la agenda económica de Peña Nieto, que apostar por un cambio violento del ‘*status quo*’.

En palabras del Dr. Jorge Chabat:

Detrás de los planteamientos iniciales en política exterior estaba la convicción de que México debía desempeñar un papel protagónico en la arena mundial basado en su potencial económico. En esta imagen no cabía la idea de un país acosado por la inseguridad y a la defensiva. De acuerdo con el propio Peña Nieto, éste sería el “momento de México”, en el que el país recuperaría el liderazgo internacional del pasado.²⁸⁶

Conjugando el interés del presidente Peña Nieto por distanciarse del tema de combate al narcotráfico, con su acentuada determinación por darle a la agenda un marcado enfoque económico, (en la búsqueda por recuperar el liderazgo de México como potencia emergente), es que puede comprenderse por que la administración terminaría por relegar la agenda de seguridad a un segundo plano; sin embargo, como resulta previsible, la realidad terminaría por alcanzar al mandatario, forzando nuevamente un retorno al carácter enfático sobre la agenda de seguridad.

Acontecimientos tales como el surgimiento de las Autodefensas de Michoacán en 2013, el caso de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa en 2014 y el robustecimiento del Cártel Jalisco Nueva Generación en 2017, se entrelazaron todos en una sola coyuntura que presionó constantemente al presidente Peña Nieto

podemos señalar esfuerzos para mantener los problemas fuera de la agenda de seguridad, o incluso para deseguritizar problemas que se han sido securitizados?” – **Traducción propia.**

²⁸⁶ Chabat Jorge, “La seguridad en la política exterior de Peña Nieto: el invitado incómodo”, en *Foro Internacional*, Vol. LIX, núm. 3-4, (julio-diciembre 2019), p. 997.

para prestar atención prioritaria al tema que tanto había buscado minorizar, marcando así el fracaso de la ‘deseguritización’ de la agenda.

El desarrollo de eventos al interior de México daría crédito a la metáfora popular: “no se puede tapar el sol con un dedo”. Los numerosos escándalos vinculados al narcotráfico evidenciaron una vez más la debilidad del Estado mexicano frente a esta gran problemática, constituyendo el “talón de Aquiles” en el proyecto de promoción económica del presidente Peña Nieto.

2.2.2.2 El fracaso de la ‘deseguritización’ de la agenda frente a una coyuntura adversa: Crisis de seguridad en Michoacán y el robustecimiento del Cártel Jalisco Nueva Generación.

Más que tratarse de un imperativo forzado por intereses externos, es seguro afirmar que el retorno de la agenda de seguridad a un primer plano vendría dictado por el propio desarrollo de la coyuntura interna. La realidad terminaría por alcanzar al presidente Peña Nieto con una serie de acontecimientos que evidenciaron las flaquezas del Estado mexicano para hacer frente al crimen organizado.

Contra las expectativas iniciales de dar a la estrategia de seguridad un enfoque renovado, sucesos críticos tales como el deterioro de la situación en Michoacán y la develada complicidad entre la policía municipal de Iguala y el grupo criminal de los ‘Guerreros Unidos’, dieron señal inequívoca de una apremiante necesidad por dar continuidad al énfasis sobre la política de seguridad.

En este sentido, el levantamiento en tierra caliente de un grupo de civiles armados, (mayoritariamente trabajadores agrícolas, aguacateros y limoneros, cansados de las prácticas de extorsión del narcotráfico), denominados como las ‘Autodefensas de Michoacán’, no resultaría menor ni pasaría desapercibido para la prensa nacional e internacional, constituyéndose como el primer gran reto en materia de seguridad para la administración.

La conformación de este grupo de civiles armados dividió la percepción de la opinión pública, pues mientras para algunos académicos y periodistas solo se trataba de un grupo de paramilitares con riesgo de transformarse en otro cártel, para otros, su conformación constituía una expresión auténtica de un reclamo social hacia el Estado mexicano, incapaz de brindar condiciones dignas de seguridad.²⁸⁷

²⁸⁷ Carlos Fazio, periodista y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en su momento consideró a las autodefensas no como otra cosa más que “grupos paramilitares”, mientras académicos reconocidos como el historiador, Lorenzo Meyer, señalaron a las autodefensas como una expresión auténtica, de un grupo que genuinamente estaba asumiendo la tarea que el gobierno nunca hizo: enfrentar realmente al crimen organizado local.

Carlos Fazio, “Michoacán, el peñista para acabar con las autonomías”, en *Desinformemonos.org*, 2013. Disponible en: <http://desinformemonos.org/2013/11/michoacan-el-laboratorio-penista-para-acabar-con-lasautonomias-carlos-fazio/>

En opinión del reconocido historiador mexicano, Enrique Krauze, pese a la legitimidad que la población michoacana otorgó a las autodefensas, el riesgo de la colombianización debía advertirse como un posible desenlace, resultando incierto si el movimiento social realmente posibilitaría el arraigo de la democracia y el estado de derecho en Michoacán o si por el contrario resultaría contraproducente.

*Esta integración no será fácil y puede resultar contraproducente si los grupos de autodefensa —de resultar triunfantes— emulan a los paramilitares colombianos. Pero ese no es un desenlace inevitable: los vigilantes tienen el apoyo mayoritario de la población y de respetados sacerdotes, que reconocen en ellos un movimiento genuino de liberación. Solo el tiempo dirá si la arriesgada apuesta fue juiciosa.*²⁸⁸

De ser el caso, esta no sería la primera vez en la historia de Michoacán que una agrupación civil armada, constituida con fines de autodefensa del pueblo, terminase por adoptar un carácter delictivo. Pues tal fue el mismo caso del cártel conocido como ‘La Familia Michoacana’, cuyo propósito inicial fue brindar ayuda a los pobladores con la expulsión de los ‘Zetas’, pero que, en el proceso, terminaron solo por reemplazar el papel que los ‘Zetas’ ejercían de facto en la sociedad michoacana, diversificando su ámbito delictivo, dedicándose no solo al tráfico de droga, sino también en el secuestro y extorsión de pobladores locales.

En palabras del Dr. Enrique Guerra Manzo:

*La Familia Michoacana y luego Los Caballeros fueron bien recibidos en la zona cuando llegaron para combatir a los Zetas. Se presentaron irónicamente como garantías del orden y la seguridad en las comunidades y en los caminos. Un orden precario e ilegal, pero un orden que nadie más podía ofrecer, pues el Estado no parecía estar en condiciones de garantizarlo ... La situación empeoró cuando el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) lanzó una cruzada contra los narcos y el negocio no parecía redituables lo suficiente. Especialmente a partir de 2010 empezaron a secuestrar y extorsionar a los vecinos. Cien pesos por vivir en tu propia casa, 150 por cada máquina en la tienda de videojuegos...*²⁸⁹

Posterior a la expulsión de los Zetas, un sector de ‘La Familia Michoacana’ terminaría por separarse y transformarse en el grupo delictivo conocido como ‘Los Caballeros Templarios’, el cual lograría consolidarse como la mayor organización

Meyer Lorenzo, “Autodefensas: historia antigua” en *Reforma*, 8 de mayo de 2015. Disponible en: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=26170&referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--

²⁸⁸ Krauze Enrique, “Historias de Tierra Caliente” en *El País*, 11 de febrero de 2014. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2014/02/10/opinion/1392050080_576624.html?

²⁸⁹ Guerra Manzo Enrique, “Las autodefensas de Michoacán Movimiento social, paramilitarismo y neocaciquismo”, en *Política y Cultura*, núm. 44, (2015) pp. 15-16. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n44/n44a2.pdf>

criminal de la región, en alianza con el Cártel de Sinaloa. A pesar de que Calderón declaró en 2010 a 'La Familia Michoacana' como un grupo delictivo extinto, la problemática terminaría por ser heredada a su sucesor, Enrique Peña Nieto, quien, a fin de desarticular su operatividad, ordenó la permanencia del ejército en esta zona.

Otra de las entidades federativas de la república, que claramente planteó grandes desafíos en materia de seguridad pública y combate al narcotráfico, fue sin duda el estado de Guerrero, donde el crecimiento de las bandas delincuenciales llegó a tal punto, que incluso logró penetrar en las estructuras gubernamentales del estado, por lo menos a nivel municipal, tal como quedó evidenciado con la demostrada participación del ex alcalde de Iguala, José Luis Abarca, en la desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, con apoyo del cártel 'Guerreros Unidos'.

Si bien, como se ha comentado en reiteradas ocasiones, el escándalo de Ayotzinapa expondría bajo reflectores internacionales la debilidad del gobierno de Peña Nieto para hacer frente de manera efectiva a la violencia del narcotráfico, desde la particular lectura del autor este trabajo de investigación, el acontecimiento que verdaderamente terminaría por evidenciar de manera contundente el poco margen de maniobra del presidente Peña Nieto para abandonar la progresiva militarización de la seguridad pública, fue el vertiginoso crecimiento del 'Cártel Jalisco Nueva Generación' (CJNG), que en poco tiempo logró consolidarse como el grupo criminal más violento y poderoso del país.

Desde el 1º de mayo del año 2015, el Cártel ya había dado muestra de su capacidad para desafiar y resistir los operativos de las fuerzas armadas mexicanas, pues con el derribo de un helicóptero en Guadalajara, Jalisco, y con la realización de 39 narco-bloqueos en 20 municipios de tres estados aledaños, la organización criminal logró evitar la detención de su líder y fundador, Nemesio Oseguera Cervantes, alias 'El Mencho' ²⁹⁰, quien en la actualidad es el capo más buscado por la justicia mexicana y estadounidense.

Con tan solo cuatro años de operación en territorio nacional y con presencia en al menos 14 estados de la república, el 'Cártel Jalisco Nueva Generación' consiguió desplazar al 'Cártel de Sinaloa' como la mayor organización criminal en el país, con nexos que se extienden no solo por todo continente americano, sino incluso también por Europa y Asia-Pacífico, afianzando así un alcance global. ²⁹¹

Aún previo a la escisión del 'Cártel Milenio' (de la cual nace el CJNG), la '*Drug Enforcement Administration*' (DEA) ya reportaba actividades de contrabando y alianzas entre Nemesio Oseguera con otros grupos delictivos internacionales para

²⁹⁰ L. Montalvo Tania, "Cómo es que el Cártel Jalisco cobró tanta fuerza en el gobierno de Peña" en *Animal Político*, 28 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2016/09/cartel-jalisco-nueva-generacion-mas-grande/>

²⁹¹ Ídem.

efectuar el trasiego de droga hacia los Estados Unidos. Fue hasta noviembre de 2014 que la agencia antidrogas estadounidense declaró al CJNG como una organización de “prioridad consolidada”, con presencia en al menos 12 ciudades estadounidenses, (como Los Ángeles y San Diego) y para octubre 2016, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos ya señalaba al CJNG como “una de las organizaciones del tráfico de drogas más prolíficas y violentas del mundo” ²⁹²

En perspectiva, esta fue la coyuntura que impidió al presidente Peña Nieto distanciarse de la problemática. Eliminar medidas extraordinarias, como el despliegue de militares en actividades de seguridad pública, bajo dicho escenario, no parecía ser una alternativa sensata. Por tanto, a pesar de que en el plano discursivo el combate al narcotráfico dejó de ser tan recurrente, se identifica un contundente fracaso en las intenciones por efectuar la ‘deseguritización’ la agenda.

Al no haber figurado nunca la seguridad y el combate al narcotráfico como un eje prioritario de la política del presidente Peña Nieto, la ausencia de una estrategia bien estructurada y novedosa para hacer frente a los efectos violentos del narcotráfico fue evidente, llevando a la administración priista a recuperar elementos de la estrategia del sexenio pasado. Fue entonces que la política de seguridad de Peña Nieto adoptaría un carácter más reactivo que preventivo.

En palabras del Dr. Jorge Chabat:

En ese sentido, el hecho de que se buscara deliberadamente disminuir el tema de la seguridad en la agenda interna y externa del gobierno hizo que las respuestas que éste tuvo ante las crisis en este ámbito fueran desarticuladas e ineficientes. Al no figurar en la agenda inicial del gobierno como un tema prioritario, no había una estrategia para lidiar con los efectos de las crisis que se generaron y que provocaron un serio deterioro de la imagen internacional del país.²⁹³

Los informes de labores de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) permiten constatar que, por lo menos en lo que respecta a la militarización de la seguridad pública, el mandatario priista no conseguiría marcar diferencia alguna con el enfoque de su antecesor. El despliegue de fuerzas militares en 24 estados de la república (equivalente al 75 %de cobertura en el país) inevitablemente genera cuestionamientos sobre el modelo de “regionalización” planteado a inicios del sexenio. ²⁹⁴

²⁹² Alonso Pérez Luis, “La evolución del Cártel Jalisco Nueva Generación: de la extinción al dominio global” en *Animal Político*, México. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/diez-de-guerra/expansion-cjng.html>

²⁹³ Chabat Jorge, op.cit., p. 1013.

²⁹⁴ “Peña duplica el número de militares en las calles, aunque ninguna ley los regula” en *Animal Político*, México, 6 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2016/10/pena-nieto-militares-seguridad-publica/>

Aunque inicialmente existió la intención de un cambio de enfoque, la estrategia de seguridad en realidad terminó desarrollándose sobre la misma línea de militarización. Pese a las expectativas sobre la Gendarmería Nacional como una división especializada para el combate al narcotráfico, que asumiría las tareas efectuadas por el ejército nacional de las calles; al final, esto no sucedió. Contrario a la expectativa, el despliegue militar en tareas de seguridad pública no solo fue continuo durante todo el sexenio, sino que se incluso se incrementó. De 2012 a 2018, el número de bases militares mixtas destinadas a la seguridad pública experimentó un incremento notable. Mientras en 2012 se contaba con solo 75, para 2017 la cantidad se había elevado a 142.²⁹⁵

2.2.2.3 La Ley de Seguridad Interior: ¿continuidad en la militarización de la seguridad pública?

Durante más de la mitad del sexenio, la intervención de militares en tareas de vigilancia y seguridad pública ocurrió sin un marco legal existente. Al suponerse desde el sexenio del presidente Felipe Calderón que su despliegue en las calles sería únicamente de carácter temporal, el legislativo mexicano habría pasado por alto la necesidad de regular en términos jurídicos los alcances de su intervención.

Pese a que desde el 2013, el secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos, ya habría insistido sobre la necesidad de aprobar reformas que delimitasen las atribuciones del ejército mexicano en el combate al delito, sería hasta el 30 de noviembre de 2017 que la Cámara de Diputados atendería el llamado, con la aprobación de la polémica Ley de Seguridad Interior.

Con la citada ley, el titular del Poder Ejecutivo quedó facultado para ordenar la intervención de las fuerzas armadas en cualquier punto del país, siempre y cuando se identificasen “amenazas a la seguridad interior” y la capacidad de las fuerzas federales o locales se viesen rebasadas.

Artículo 16. En aquellos casos en que las Amenazas a la Seguridad Interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, el Presidente de la República de acuerdo a sus facultades podrá ordenar acciones inmediatas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas. Lo anterior, sin perjuicio de la comunicación que realice la Secretaría de Gobernación de forma posterior a los titulares del Poder Ejecutivo respectivo de las entidades federativas y la emisión, en el menor tiempo posible, de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.²⁹⁶

²⁹⁵ Ídem.

²⁹⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Seguridad Interior, en *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 2017, México. [Declaración de Invalidez de la Ley 15-11-2018 / DOF 30-05-2019]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSint_300519.pdf

Los principales detractores de esta ley señalaron que con ella se daba ‘manga ancha’ al presidente para perpetuar una estrategia de seguridad militarizada. La polémica fue tal que, a tan solo pocos días de que concluyese el sexenio de Enrique Peña Nieto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación terminó por declarar su inconstitucionalidad, argumentando la ausencia de facultades del Congreso para legislar sobre las Fuerzas Armadas, y delimitar su intervención en tareas de seguridad pública.²⁹⁷

Los límites, alcances y temporalidad de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública serán una asignatura pendiente por resolver para la próxima administración; sin embargo, de realmente existir una intención por dotar de legalidad constitucional a la polémica Ley de Seguridad Interior, un primer paso obligado será la reforma a los artículos 74 y 76 constitucionales, donde se establecen las facultades de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores respectivamente.

Dotar al legislativo de facultades para regular el despliegue de fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, sin duda, abonaría al sistema de frenos y contrapesos entre los poderes de la unión de la república.

2.2.2.4 Cooperación México-Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

A los pocos días de darse a conocer a Enrique Peña Nieto como ganador de las elecciones federales del 2012, algunos funcionarios estadounidenses ya manifestaban inquietudes sobre la victoria del PRI, como la posibilidad del retorno a una época de acuerdos acogedores entre el gobierno mexicano y los cárteles de la droga.

El legislador por el estado de Texas y miembro del Comité de Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes, Michael McCaul, sería uno de los primeros en expresarse al respecto, al tiempo en que manifestaba su optimismo en que la victoria de Peña Nieto realmente no representaría un retorno al corrupto pasado del partido, con antecedentes de haber hecho ‘la vista gorda’ a los cárteles de la droga.

*While he has stated publicly he is committed to the security of his country against the drug cartels, I am hopeful that he will not return to the PRI party of the past which was corrupt and had a history of turning a blind eye to the drug cartels.*²⁹⁸

²⁹⁷ “La Suprema Corte invalida la polémica Ley de Seguridad Interior”, en *Expansión*, Ciudad de México, 15 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/11/15/la-suprema-corte-invalida-la-polemica-ley-de-seguridad-interior>

²⁹⁸ Carroll Rory, “US concerned Mexico's new president may go easy on drug cartels” en *The Guardian*, 2 de julio de 2012. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2012/jul/02/usa-mexico-president-drugs-cartels>

Considerando el discurso nacionalista de las antiguas administraciones priistas, renuentes a la cooperación en temas de seguridad y, haciendo remembranza de acontecimientos críticos en la relación binacional, tales como el secuestro, tortura y asesinato del agente encubierto de la DEA, Enrique Camarena, no es difícil comprender el por qué algunos funcionarios estadounidenses recibieron con escepticismo el retorno del PRI a Los Pinos.

Por otro lado, medios de comunicación, como *'The Guardian'* señalaban anticipadamente un probable cambio de enfoque en la política de seguridad de Enrique Peña Nieto, pasando de un acentuado énfasis a la lucha contra narcotráfico, a centrarse esencialmente en la lucha contra los delitos comunes que afectaban principalmente a los ciudadanos mexicanos.²⁹⁹

Llegado este punto, es que se presenta una de las paradojas más interesantes de observar en el desarrollo de la dinámica política entre ambas naciones, pues si bien, el tema de seguridad y combate al narcotráfico, efectivamente, desapareció de manera significativa de la narrativa bilateral, esto no implicó el término de la coordinación en este ámbito.

En lo que respecta a la continuidad de la 'Iniciativa Mérida' cabe hacer remembranza del fresco y novedoso empuje inicial que el presidente Obama daría al mecanismo bilateral desde su primera administración, delineando cuatro pilares estratégicos bajo los cuales se regiría la cooperación con México en este rubro:

- **Pilar 1** - Afectar la capacidad operativa del crimen organizado.
- **Pilar 2**- Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho.
- **Pilar 3** -Crear la estructura fronteriza del siglo XXI.
- **Pilar 4** - Construir comunidades fuertes y resilientes

Sin embargo, pese a esta redefinición de los pilares estratégicos de la 'Iniciativa Mérida', cabe recapitular que fue a partir del año 2011, con una reducción sustancial de presupuesto, que el gobierno estadounidense comenzó a restar énfasis sobre este mecanismo bilateral de cooperación, especialmente en lo referente a financiamiento y abastecimiento de equipo militar, rubro que prácticamente desapareció y dejó de recibir fondo alguno a partir de dicho año.

La distribución de presupuesto destinado a la 'Iniciativa Mérida', de 2012 en adelante, da muestra de un cambio estratégico en Washington, en el cual se apostaba por un mayor enfoque al control internacional de narcóticos y

"Mientras él ha declarado públicamente que está comprometido con la seguridad de su país contra los carteles de la droga, yo tengo la esperanza de que él no volverá al partido PRI del pasado que era corrupto y tenía antecedentes de hacer la vista gorda a los cárteles de la droga". – **Traducción propia.**

*Nota: Palabras pronunciadas por Michael McCaul en entrevista para The Guardian.

²⁹⁹ Ídem.

fortalecimiento de las instituciones públicas mexicanas, en vez de continuar financiado la compra de equipo militar.

Cabe puntualizar que del año fiscal 2012 al año fiscal 2018, el rubro “*International Narcotics Control and Law Enforcement*”, prácticamente recibió la totalidad de los fondos destinados a la ‘Iniciativa Mérida’; no obstante, resulta imperativo observar que estos fondos también presentarían una disminución paulatina, mostrando una dramática reducción al cierre del sexenio. Mientras en el año 2012, el gobierno estadounidense habría destinado fondos a este rubro por un valor de 248.5 millones de dólares, para 2018 estos se abrían reducido únicamente a 60 millones.³⁰⁰

Una comparativa del total de presupuesto destinado a la ‘Iniciativa Mérida’ en su momento cúspide, correspondiente al año fiscal 2010 (639.2 millones de dólares) con el total de presupuesto destinado al cierre del sexenio, correspondiente al año fiscal 2018 (85 millones de dólares) permite constatar el abandono paulatino al carácter enfático otorgado por Estados Unidos a la cooperación en materia de seguridad con México.³⁰¹

A fin de cuentas, la ‘deseguritización’ de la agenda, pretendida por el presidente Peña Nieto, solo sería posible en concordancia con las prioridades estratégicas de los Estados Unidos, las cuales, durante la administración Obama, dejaron de estar focalizados en México y el fenómeno del narcotráfico.

Pese a la sustancial reducción de presupuesto, debe aclararse que la actividad en el marco de la ‘Iniciativa Mérida’ durante el sexenio de Enrique Peña Nieto continuó efectuándose.³⁰² Si bien, la transferencia de equipos y la capacitación de policías y funcionarios públicos fueron actividades constantes, el ámbito en que verdaderamente se verían reflejados los resultados más palpables de la cooperación en materia de seguridad sería el del intercambio de inteligencia.

En este sentido, la captura del narcotraficante más buscado y ex líder del Cartel de Sinaloa, “*El Chapo Guzmán*”, en febrero de 2014, fue interpretado como un rotundo éxito para la cooperación bilateral en materia seguridad, pues para lograr su rastreo y captura, fue necesario que la ‘*Drug Enforcement Administration*’ (DEA), con permiso del gobierno mexicano, recurriera al espionaje de las líneas telefónicas del narcotraficante y al uso de sofisticados aviones no tripulados (drones).

³⁰⁰ Ribando Seelke Clare, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 2017, p. 11. Consultado en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

³⁰¹ Ídem.

³⁰²***Nota:** Para mayor información del lector, se añade un anexo, en el cual se resumen las principales actividades realizadas durante el sexenio, en el marco de la Iniciativa Mérida, de acuerdo con los informes de avances presentados anualmente por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Véase ‘Anexo I: Principales acciones en materia de seguridad ejecutadas durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, en el marco de la Iniciativa Mérida (2012-2018)’.

Aunque inicialmente ambos gobiernos celebraron este gran éxito y se aplaudió al presidente Enrique Peña Nieto en medio internacionales, el desarrollo de los acontecimientos daría a este logro un respiro efímero. La posterior fuga del Chapo Guzmán, ocurrida en la noche del 11 de julio de 2015, representó, sin duda, un duro golpe para la administración de Peña Nieto, exhibiendo las deficiencias prevalecientes en los centros penitenciarios mexicanos, aún susceptibles a malas prácticas de corrupción. La efectividad de la 'Iniciativa Mérida' y la confianza hacia el gobierno mexicano una vez más fueron seriamente cuestionadas, a tal punto que el gobierno estadounidense decidió realizar un bloqueo presupuestal de los fondos destinados a la 'Iniciativa Mérida' por 5 millones de dólares, argumentando la prevaleciente crisis de derechos humanos por la que atravesaba México.³⁰³

Pese a este fuerte tropiezo, a 181 días de su fuga, el 8 de enero de 2016, Joaquín Guzmán Loera fue recapturado por tercera vez en un operativo realizado por personal de la marina mexicana en Los Mochis, Sinaloa. A fin de resarcir el daño, y sin un buen respaldo a la credibilidad de las instituciones penitenciarias mexicanas, el gobierno mexicano concretaría su extradición a los Estados Unidos el 19 de enero de 2017, donde el capo fue procesado por diversos delitos relacionados con el tráfico de drogas, lavado de dinero y asociación delictiva en siete estados de la unión americana.³⁰⁴

La decisión del gobierno mexicano de aprobar la extradición del capo a tan solo unas cuantas horas antes del cambio de presidente en los Estados Unidos fue algo que por su puesto llamo la atención de analistas y estudiosos de la política exterior mexicana.

Para el Dr. Jorge Chabat, la acción del gobierno mexicano respondería a la intención de enviar un mensaje, demostrando a Trump la posibilidad de una fructífera relación en términos de cooperación en materia de seguridad, "hacerle entender a Trump que por la buena México puede ser un buen aliado en vez de si está en conflicto permanente".³⁰⁵

Por otro lado, desde la perspectiva del Dr. Martín Barrón, investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), la decisión de efectuar su extradición un día antes del cambio de gobierno en Estados Unidos debe ser interpretado como un gesto al gobierno de Obama, "es la última pieza de toda esta lucha del

³⁰³ Rivera Carolina, "EU recorta 5 mdd a la Iniciativa Mérida" en *Milenio*, México, 20 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.milenio.com/policia/eu-recorta-5-mdd-iniciativa-merida>

³⁰⁴ "El Chapo' Guzmán es extraditado a Estados Unidos" en *CNN en español*, 19 de enero de 2017. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/01/19/el-chapo-guzman-es-extraditado-estados-unidos/>

³⁰⁵ Paullier Juan, "¿Por qué México extraditó al "Chapo" Guzmán un día antes de la toma de posesión de Donald Trump?" Ciudad de México, 20 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38686880>

narcotráfico que se emprendió desde el año 2006 y que a la administración Obama le tocó ser interlocutora de los gobiernos mexicanos".³⁰⁶

Desde la particular lectura del autor de este trabajo de investigación; en vísperas de la llegada de un presidente estadounidense con una actitud claramente hostil hacia México, esta decisión del gobierno de Enrique Peña Nieto puede ser interpretada como una demostración del efectivo desempeño de la cooperación bilateral, un gesto de buena voluntad del gobierno mexicano para trabajar con la administración republicana entrante, al mismo tiempo, que se entrega esta última "medalla" al presidente Obama como signo de gratitud, pues a fin de cuentas, la captura de "El Chapo Guzmán" fue resultado de las labores de inteligencia efectuadas por su administración.

De esta manera, el gobierno mexicano refrendó que la extradición del capo de la droga se encuadra como un éxito de cooperación México-Estados Unidos, propio de la administración Obama, al mismo tiempo que se invitaba a la próxima administración republicana a continuar con el desarrollo amistoso de la cooperación bilateral.

En perspectiva, se puede sostener que, pese a la captura del 'Chapo Guzmán' como el más importante logro bilateral durante el sexenio, la prevaleciente condición de corrupción al interior de las estructuras gubernamentales mexicanas, ineludiblemente terminaría por desvirtuar la intensidad de la cooperación en materia de seguridad entre ambos países. La reducción sustancial de presupuesto por la que atravesó la 'Iniciativa Mérida' da muestra inequívoca de ello.

Para el gobierno estadounidense, continuar destinando recursos financieros, que finalmente terminaban siendo administrados por funcionarios mexicanos de alto nivel, con una moral cuestionable, a todas luces parecía ser una 'mala jugada'. El posterior develamiento de los nexos entre cárteles del narcotráfico y el ex titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Genaro García Luna, refuerzan esta aseveración.

Es probablemente en razón a ello, que el Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos (*Congressional Research Service*) ha puntualizado la necesidad de recibir más informes sobre los resultados de la 'Iniciativa Mérida', como medio para ayudar al Congreso a supervisar fondos asignados.

La creciente desconfianza ocasionada por la prevalencia de la corrupción en México, puede ser considerada como uno de los factores principales que propiciaron el distanciamiento de la 'Iniciativa Mérida', más no el único. El cambio de prioridades de la administración Obama en materia de seguridad nacional, por su puesto también debe ser mencionado como uno de factores de mayor peso en la pérdida

³⁰⁶ Ídem.

del énfasis que los Estados Unidos dieron a la cooperación de combate al narcotráfico con México.

Pese a que el Departamento de Estado de los Estados Unidos ha señalado algunos indicadores de éxito, (tales como (1) el intercambio de inteligencia y cooperación policial en la captura y extradición de delincuentes de alto perfil; (2) la creación de programas de capacitación para policías, fiscales y jueces y (3) asistencia en la obtención de acreditaciones internacionales para prisiones, laboratorios y policía), el aumento de la violencia en México y las muertes por sobredosis de drogas en los Estados Unidos han llevado a muchos a cuestionar la eficacia general de la 'Iniciativa Mérida'.³⁰⁷

2.2.2.5 Resultados al cierre del sexenio: Los pendientes en materia de seguridad

Al cierre del sexenio, los resultados en materia de seguridad dan pocos elementos para hablar de una estrategia efectiva y bien ejecutada. El escenario nacional al término de la administración no permite apreciar una contención satisfactoria de la crisis de seguridad generada durante la gestión de Felipe Calderón, pues la violencia provocada por los cárteles de la droga aún persiste como una constante en el desarrollo de la vida nacional.

El abandono del programa de prevención al delito en el presupuesto del 2017 y la incapacidad de la Gendarmería Nacional para cumplir con su propósito de sacar paulatinamente al ejército de las calles, dan muestra de los grandes fracasos de la política de seguridad de la administración.

En términos estadísticos, las cifras demuestran que las acciones y estrategias en materia seguridad del presidente Peña Nieto no cumplieron efectivamente con su cometido de reducir la violencia en el país. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la tasa de homicidios durante el gobierno priista no logró reducirse respecto a las cifras registradas en el sexenio pasado. La tasa de homicidios dolosos a nivel nacional alcanzó su punto más alto en 2017, registrando un total de 25,324, una cifra sin precedentes. Para el primer trimestre de 2018, el número total de homicidios del gobierno de Peña Nieto ya superaba el total de los homicidios registrados durante el gobierno de Calderón. De 2013 a finales de 2018 se contabiliza un total de 157,158 víctimas de homicidio, mientras de 2007 a 2012, la cifra de Calderón alcanzó los 121, 613 homicidios.³⁰⁸

³⁰⁷ *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007-2020*, Congressional Research Service, 20 de julio de 2020, pp. 1-2. Consultado en: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10578.pdf>

³⁰⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Conjunto de datos: Defunciones por homicidios, Información de 1990 2018*, consultado el 17 de marzo de 2020, disponible en línea: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

Al acercarse el cierre del sexenio, en abril de 2018, en una ceremonia celebrada en el Salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos, el mismo presidente Peña Nieto reconoció que las políticas en el ámbito de seguridad durante su administración no fueron lo suficientemente acertadas y subrayó que la violencia aún sigue siendo uno de los mayores retos de México.³⁰⁹

*Sin duda, hoy reconocemos que en el ámbito de la seguridad pública hay mucho por hacer; sigue siendo todavía uno de los retos mayores, quizá el de mayor necesidad de acometer para que realmente nuestro país alcance condiciones de plena paz y de plena tranquilidad*³¹⁰

Para finalizar, una última duda que queda pendiente por resolver es sobre la continuidad de la 'Iniciativa Mérida' frente al inicio de la nueva administración estadounidense de Donald J. Trump. A inicios de su mandato el Departamento de Estado, entonces encabezado por Rex Tillerson, anunció que para el año 2017, la Casa Blanca tenía contemplado un recorte presupuestal para apoyos externos, hecho que, de acuerdo con legisladores demócratas, pondría en riesgo la continuidad de programas como la 'Iniciativa Mérida' y el 'Plan Colombia'; no obstante, considerando que el principal impulsor de la 'Iniciativa Mérida', George W. Bush, fue un presidente republicano, y tomando en cuenta que el presidente Donald J. Trump es de extracción republicana parece poco probable que este acuerdo desaparezca durante su mandato.

El continuo arresto y extradición de los principales líderes de los cárteles de la droga en México, resultado del continuo intercambio de inteligencia, da motivos para creer que el apoyo de los Estados Unidos a la 'Iniciativa Mérida' no desaparecerá súbitamente, pese a las fuertes reducciones de presupuesto por las que ha atravesado. En este sentido, aún en 2018, al momento en que se redacta este trabajo de investigación, la 'Iniciativa Mérida' sigue reportando resultados, el más reciente ocurrido en febrero de 2018, con la captura del líder del poderoso cártel de 'Los Zetas', José María Guízar Valencia, alias 'Z-43'.³¹¹

En resumen, pese a la continua cooperación y resultados anotados en el marco de la 'Iniciativa Mérida', es seguro afirmar que el mecanismo, durante esta última administración, no ha coadyuvado de manera satisfactoria con la consecución del interés nacional mexicano, dirigido a reducir los índices de violencia y homicidios relacionados con la actividad delictiva de los cárteles de la droga. Aunque la

³⁰⁹ Venegas Daniel, "Admite Peña falla en política de seguridad" en *Milenio*, México, 21 de abril de 2018. Disponible en: <http://www.milenio.com/politica/admite-pena-falla-en-politica-de-seguridad>

³¹⁰ Nota: Palabras pronunciadas el 20 de abril de 2018 por el presidente mexicano Enrique Peña Nieto durante la entrega del Premio Nacional de Deportes y el Premio Nacional de Mérito Deportivo en el Salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos. Video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=n9pNS-WWe7A>

³¹¹ "México: detienen a José María Guizar Valencia Z-43, uno de los líderes del cartel de Los Zetas" en: *BBC Mundo*, 9 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43010528>

cooperación con los Estados Unidos en este rubro es de suma importancia para la agenda bilateral, México debe velar por la adopción de un enfoque estratégico que cumpla con los intereses y metas de ambas partes.

Aunque los juicios a capos de alto perfil, como “El Chapo Gúzman”, pareciesen un paso acertado en la lucha contra el crimen organizado, lo cierto es que, existe un amplio consenso en que estas no constituyen una estrategia efectiva en el combate al narcotráfico, pues el denominado “efecto hidra”³¹² siempre se hace presente tras la generación de un vacío de poder en la estructura organizacional de las bandas criminales.

Sin embargo, pese a los desaciertos de la ‘Iniciativa Mérida, es importante no desestimarse el valor y potencial de este mecanismo para el combate contra amenazas comunes, pues apostando por un enfoque adecuado y abandonando la detención de grandes capos como parámetro principal en la medición de resultados, es que la iniciativa podrá representar una verdadera palanca de cambio. El fortalecimiento en la lucha contra la corrupción institucional y el intercambio de inteligencia bilateral son las mejores apuestas para que próximas administraciones logren dar a este mecanismo una dirección efectiva.

2.2.3 La política migratoria de la administración Obama y sus efectos en México (2012-2017): ¿Frente a una coyuntura favorable?

Dentro de un contexto en que el fenómeno migratorio se ha consolidado como una actividad humana continua, la toma de decisiones de países en condición de receptores, como es el caso de Estados Unidos (principal receptor de migrantes a nivel mundial), sin lugar a duda, tiene un fuerte impacto en las políticas migratorias de otros países vecinos. La migración se ha configurado como uno de los temas más importantes dentro de la agenda global del siglo XXI, los conflictos bélicos vigentes, junto a la escasez de oportunidades y medios de subsistencia en países subdesarrollados han ocasionado que el flujo migratorio experimente un crecimiento sostenido durante las últimas décadas. En este sentido, los datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) resultan muy ilustrativos, pues mientras en el año 2000, la población internacional de migrantes registró una cifra de 172 millones³¹³, para 2015 esta cifra ascendía los 247 millones.³¹⁴

³¹² El ‘efecto hidra’ hace referencia un concepto comúnmente usado en los estudios de seguridad nacional, que alude a la bestia acuática en forma de serpiente de la mitología griega, cuyas cabezas renacían tan pronto como estas eran cercenadas. Esta misma situación sería apreciable en el fenómeno del narcotráfico, pues el abatimiento o detención de un capo de la droga no implica en sí la desarticulación total de la organización criminal. El vacío de poder al interior de la organización criminal solo implica el surgimiento de una nueva figura de liderazgo como cabeza del cártel. La ola de violencia desatada en los estados de Sinaloa y Chihuahua, posterior a la extradición del ‘Chapo Guzmán’ a los Estados Unidos, constituye un excelente ejemplo de los efectos contraproducentes de dar a la estrategia de seguridad un enfoque centrado en la detención o abatimiento de capos de la droga.

³¹³ *La migración mundial en cifras*, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2013. Consultado en: <https://www.oecd.org/els/mig/SPANISH.pdf>

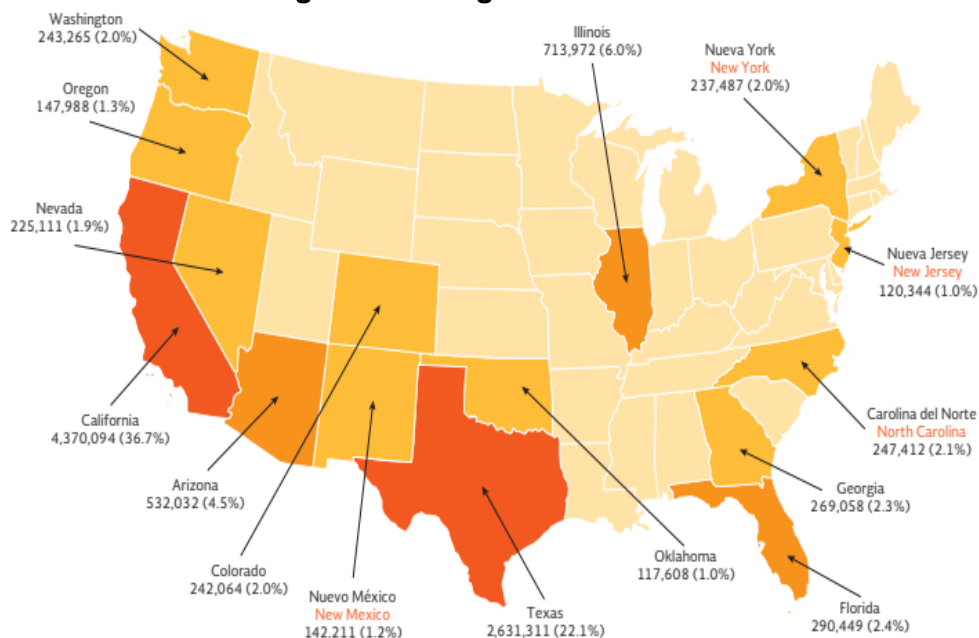
³¹⁴ Serrano Herrera Carlos (coord.) *Anuario de migración y remesas México 2017*, México, Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2017, p.19.

Por su condición de centro económico mundial y su cercanía con países latinoamericanos en vías de desarrollo, Estados Unidos hoy en día es el país de destino más importante para la población migrante. En 2015, con una población de 43,290,400 migrantes³¹⁵, Estados Unidos concentraba el 19.1% del total de la población migrante mundial, ³¹⁶ de los cuales, de acuerdo con información de ‘U.S Census Bureau’, cerca de 36 millones, (agregando descendientes de segunda y tercera generación) son de origen mexicano. ³¹⁷

Dentro de la población migrante de origen latino en Estados Unidos, la comunidad de mexicanos claramente es la más numerosa. Tan solo en los estados de California y Texas residen más de la mitad (58.8%) de los migrantes mexicanos en aquel país, razón por la cual, México ha concentrado la gran mayoría de sus 51 consulados principalmente en estos dos estados.

En el siguiente mapa elaborado con datos de ‘American Community Survey’ se puede apreciar con mayor detalle la distribución demográfica de migrantes mexicanos en los Estados Unidos, particularmente de aquellos que han obtenido permiso de residencia.

Mapa 2. Distribución demográfica de migrantes mexicanos en Estados Unidos 2015



Fuente: Anuario de migración y remesas México 2017 con datos de *American Community Survey* 2015.

³¹⁵ Migration Policy Institute, *U.S. Immigrant Population and Share over Time, 1850-Present*, consultado el 10 de octubre de 2018, disponible en línea: <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrant-population-over-time>

³¹⁶ *International Migration Report 2015*, United Nations, 2015, p. 5. Consultado en: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf

³¹⁷ U.S Census Bureau, *2016 American Community Survey (ACS) State and County Dashboard*, consultado el 10 de octubre de 2019, disponible en línea: <https://www.census.gov/library/visualizations/interactive/acs-5year-datamap.html>

Es entonces, comprendiendo estas cifras, que puede dimensionarse la particular relevancia que tiene para México su política consular. Al contar con una de las diásporas más grandes del mundo, con millones de connacionales expuestos a fuertes condiciones de vulnerabilidad, (ya sea por su nivel socioeconómico o por su estatus migratorio irregular), el gobierno mexicano ha focalizado esfuerzos de protección consular, especialmente hacia un solo país: los Estados Unidos, pues es en esta nación donde se concentra una abrumadora mayoría de mexicanos residiendo en el extranjero (más de 98.5%).³¹⁸

Una de las constantes siempre presentes en la formulación y ejecución de la política migratoria y consular mexicana es su alta susceptibilidad a las tendencias políticas, económicas, sociales y demográficas en los Estados Unidos. Particularmente en lo que refiere a la reelección de Obama y su programa de protección a jóvenes ‘*dreamers*’, es seguro afirmar que, a todas luces, esta pintaba como una coyuntura favorable. La cercanía de Obama con el voto latino y su promesa aún pendiente por lograr una reforma migratoria auspiciaban una política amigable hacia el migrante; sin embargo, pese a las expectativas iniciales, el desarrollo de los eventos planteó un escenario en el que la política migratoria mexicana no quedó exenta de grandes desafíos y presiones por parte del vecino del norte.

Es entonces que el objeto de este apartado será recapitular los acontecimientos principales que formaron parte de la coyuntura migratoria estadounidense durante el segundo mandato del presidente Obama, así como analizar la forma en que la toma de decisiones de Washington influenció sobre la política migratoria del gobierno de Enrique Peña Nieto.

2.2.3.1 La política migratoria del presidente Obama (2012-2016): El programa DACA y la reforma migratoria, ¿un panorama esperanzador para jóvenes indocumentados?

Como se ha comentado anteriormente, Obama, al ser el primer hijo de un migrante afroamericano en ser electo presidente, naturalmente recibió un apoyo impresionante por parte de la comunidad migrante y gozó de una popularidad arrasadora, particularmente entre el voto afrodescendiente y latino. La llegada de Obama a la Casa Blanca desde 2008 fue interpretada por millones de migrantes irregulares como un signo positivo, una señal de cambio que favorecería la normalización de su estatus irregular en los Estados Unidos; no obstante, al término de su primer mandato, el presidente Obama fallaría con cumplir su promesa de impulsar una reforma migratoria integral, que tan altas expectativas había generado entre la comunidad migrante.

³¹⁸ Cárdenas Suárez Héctor, “La Política Consular en Estados Unidos: Protección, Documentación y Vinculación con las Comunidades Mexicanas en el Exterior”, en *Foro Internacional*, LIX, núm. 3-4, (2019), p. 1079.

Ante la profunda división ideológica entre el Partido Republicano y el Partido Demócrata en el Congreso, que prácticamente había paralizado el debate migratorio, Barack Obama, durante los primeros meses de su segundo mandato, haría uso al máximo de sus facultades como presidente de los Estados Unidos para facilitar por medio de una orden ejecutiva, la puesta en marcha del programa conocido como “*Deferred Action for Childhood Arrivals*” (DACA).

Con la intención de satisfacer las exigencias de su base electoral, en junio de 2012, el programa *DACA* fue puesto en marcha, retomando criterios de la iniciativa bipartidista “*Dream Act*”, introducida y ampliamente debatida en el legislativo estadounidense desde 2006.

A grandes rasgos, el programa *DACA* fue creado con el objetivo de favorecer a cierto segmento de la población indocumentada; niños, hijos de padres migrantes, que habrían crecido en los Estados Unidos, sin nunca haber adquirido la ciudadanía vía ‘*ius sanguinis*’ o vía ‘*ius soli*’,.

Aquellos aspirantes a obtener la protección del programa debían cumplir con requisitos tales como:

- Haber llegado a los Estados Unidos durante la niñez (antes de haber cumplido los 16 años de edad).
- Haber residido continuamente en los Estados Unidos desde junio de 2007.
- No tener antecedentes criminales.
- No haber tener más de 31 años de edad al día 15 de junio del 2012 (fecha en que entró en vigor el programa *DACA*).
- Ser estudiante o egresado de secundaria o universidad o ser veterano de la Guardia Costera o las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos.
- Presentar la solicitud ante el “*U.S. Citizenship and Immigration Services*” (*USCIS*).³¹⁹

Es importante aclarar que el programa ‘*DACA*’ no otorga la ciudadanía o un estatus migratorio legal, el beneficio del programa consiste en el aplazamiento del proceso de deportación por una duración de 2 años, con posibilidad de renovación. Entre una de las mayores ventajas que ‘*DACA*’ otorga a sus beneficiarios es la posibilidad de obtener permisos laborales por medio de una institución educativa universitaria.

Pese a sus restricciones, el programa *DACA* fue recibido por la comunidad migrante como un muy buen inicio, y por si no fuera suficiente, meses después, la atmósfera de optimismo que rodeaba a la comunidad migrante crecería aún más cuando en enero de 2013, un grupo de legisladores anunció su intención de promover un

³¹⁹U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), *Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)*, 14 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.uscis.gov/humanitarian/consideration-deferred-action-childhood-arrivals-daca>

proyecto bipartidista de reforma migratoria dentro del Senado. Entre los principales promotores del proyecto de reforma destaca la participación del senador demócrata Charles Schumer, del senador republicano, John McCain, (líder de la reforma fallida de 2007), y del senador de origen hispano de Florida, Marco Rubio. Esta inesperada buena disposición republicana en el Senado estadounidense para negociar un acuerdo migratorio sin duda puede considerarse como un gesto de pragmatismo político. Ante la derrota en las últimas elecciones, producto de la reducida popularidad del Partido Republicano entre el voto latino, algunos senadores como John McCain defendieron la idea de flexibilizar la postura del partido con respecto al tema migratorio.

Entre académicos y estudiosos de la política exterior mexicana, las críticas a la nula participación de la administración de Peña Nieto en el proceso de negociación de la reforma migratoria en los Estados Unidos se han hecho presentes, pues desde un principio, durante la primera visita del presidente Obama a México, el mandatario mexicano declaró que su gobierno se mantendría como espectador del proceso de negociación de la reforma migratoria, al amparo del principio de política exterior de no intervención en asuntos internos de otros Estados. La falta de involucramiento del presidente Peña Nieto en las negociaciones de la reforma migratoria puede ser calificada, desde la postura más crítica, como una actitud pasiva y poco pragmática, que refleja una clara ausencia de voluntad política de la administración con respecto al tema migratorio.

En palabras de la reconocida diplomática mexicana, Olga Pellicer:

*El gobierno de Peña Nieto decidió guardar silencio respecto a las discusiones de la reforma migratoria, declarando que era un asunto interno de Estados Unidos. Se pensó que esto era conveniente para no influir negativamente en los resultados. Sin embargo, ahora que la reforma se ha estancado, son muchas las críticas a un silencio que parece incomprensible.*³²⁰

En opinión del autor de este trabajo de investigación, es probable que el gobierno mexicano, al estimar dentro del cálculo político que para Estados Unidos el tema migratorio es considerado como una cuestión de competencia exclusivamente interna, considerase como mejor alternativa mantenerse al margen del proceso de negociación de la reforma. En espera de una actitud de reciprocidad por parte de Washington, México procuró respetar este enfoque nacionalista del gobierno estadounidense, un enfoque errado que no coadyuva al enriquecimiento del debate ni a la búsqueda de soluciones efectivas para un fenómeno que involucra a ambas naciones.

³²⁰ Pellicer Olga, op.cit, p. 344.

En este sentido, cabe hacer remembranza de las declaraciones emitidas por el presidente mexicano el 22 de febrero de 2013, durante la visita de trabajo a la Ciudad de México del senador republicano, representante de Arizona, y ex candidato a la presidencia de los Estados Unidos, John McCain. En la reunión, McCain manifestó su optimismo sobre el futuro de la reforma migratoria y el presidente Enrique Peña Nieto reiteró su postura inicial de no intromisión en los asuntos internos de los Estados Unidos, enfatizando que México ayudaría en el proceso únicamente dentro de los límites de sus posibilidades.³²¹ Ambas personalidades también coincidieron en la importancia de una cooperación bilateral estrecha para lograr una frontera segura.

Cinco meses después de anunciado el proyecto bipartidista, tras un arduo proceso de negociación, el 27 de junio de 2013 el Senado estadounidense aprobó finalmente por 68 votos a favor y 32 en contra la iniciativa de reforma migratoria conocida como '*Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act of 2013*' (S.744).

Entre los aspectos más importantes del proyecto de reforma migratoria de 2013 destacan los siguientes:

- Se contemplaba un incremento en el presupuesto destinado a la seguridad en la frontera sur con la construcción de 700 millas de vallas y la adición de 40,000 nuevos agentes al cuerpo de la patrulla fronteriza.
- Nuevos tipos de visa fueron propuestos, una visa especial para empresarios y una visa para trabajadores poco cualificados.
- El plan de reforma abría una ventana de oportunidad a cerca de 11 millones de indocumentados para obtener un estatus legal y eventualmente la ciudadanía siempre y cuando pagaran impuestos, carecieran de antecedentes penales, entregaran sus huellas digitales al Departamento de Seguridad Nacional (DHS) y pagasen una multa por haber entrado ilegalmente en el país.³²²

A lo largo de su segundo mandato, Obama continuó presionando al Congreso estadounidense para la aprobación de la reforma migratoria; sin embargo, la Cámara de Representantes, dominada por una mayoría republicana, nunca consideró el proyecto de reforma bipartidista aprobado por el Senado. El plan de

³²¹ "EPN promete impulsar reforma migratoria; se reúne con senador de EU" en *MVS Noticias*, Ciudad de México, 22 de febrero de 2013. Disponible en: <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/epn-promete-impulsar-reforma-migratoria-se-reune-con-senador-de-eu-19/>

³²² Pereda Cristina, "Todos los detalles del plan bipartidista para reformar el sistema migratorio" en *El País*, Washington, 28 de enero de 2013. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/01/28/actualidad/1359391389_945561.html

reforma migratoria S.744 nunca fue llevado a debate por la cámara baja del 113° Congreso de los Estados Unidos.

Ante el estancamiento del proyecto bipartidista en la Cámara de Representantes, asociaciones activistas de *'dreamers'* como *"United We Dream"* presionaron al presidente Obama para hacer uso de sus facultades presidenciales por medio de una orden ejecutiva en favor de la reforma migratoria.³²³ En respuesta a estas crecientes reclamaciones de la comunidad migrante, el 20 de noviembre de 2014, el presidente Obama firmó una nueva orden ejecutiva para la expansión de la elegibilidad al programa DACA y anunció la creación de un nuevo programa: *Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents (DAPA)*.

La ampliación del programa DACA contemplaba las siguientes medidas:

- Ampliación del plazo de acción diferida y autorización de empleo de dos a tres años.
- Bajo las nuevas directrices, los aplicantes serían elegibles si su ingreso a los Estados Unidos ocurrió antes del 1 de enero del 2010, siempre y cuando hubieran residido en los Estados Unidos continuamente desde entonces.
- Se elimina el requisito de haber nacido a partir del 15 de junio de 1981.
- Haber llegado a los Estados Unidos antes de haber cumplido los 16 años de edad continuó siendo el requisito principal para solicitar beneficios del programa.³²⁴

En lo referente al programa de Acción Diferida para Padres de Ciudadanos Americanos y Residentes Permanentes (por sus siglas en inglés *'DAPA'*), se esperaba que este favoreciera a cerca de 5 millones de padres indocumentados de ciudadanos estadounidenses. El programa DAPA ampararía temporalmente de la deportación a padres indocumentados de ciudadanos estadounidenses y residentes legales permanentes, y su vez, se concedería autorización para laborar legalmente dentro de los Estados Unidos. Ambos beneficios deberían ser renovados cada tres años.

Los requisitos que el programa fijaba para conceder los beneficios a los aplicantes fueron los siguientes:

- Al 20 de noviembre de 2014 el padre indocumentado debía tener un hijo ciudadano estadounidense o un residente permanente legal.

³²³ "United We Dream Keeps Fight for our Families and Pressure On House GOP and Administration" en *United We Dream*, 2 de octubre de 2013. Disponible en: <https://unitedwedream.org/2013/10/united-dream-keeps-fight-families-pressure-house-gop-administration/>

³²⁴ Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS), "Usted podría pedir ser considerado a la ampliación de DACA. ¿Desea conocer más?", disponible en: https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/ExecutiveActions/ExecActionFlier_Full_Es.pdf

- Demostrar que el solicitante había residido en territorio estadounidense de manera ininterrumpida desde el 1 de enero de 2010 o antes.
- Demostrar relación de madre o padre con un ciudadano de Estados Unidos o un residente legal permanente.
- Carecer de antecedentes criminales.³²⁵

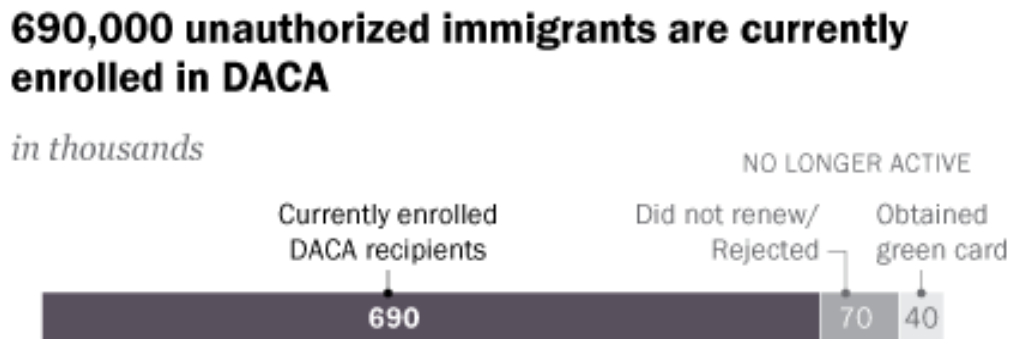
Aunque inicialmente recibida con optimismo, la orden ejecutiva de Obama no quedaría libre de oposición. En diciembre de 2014, el gobernador de Texas, Greg Abbott, junto a otros 25 estados de la unión americana (todos bajo gobiernos republicanos) interpusieron una demanda judicial contra el Gobierno Federal de los Estados Unidos ante el Tribunal para el Distrito Sur de Texas, argumentando la ilegalidad de los programas ejecutivos en migración. El 16 de febrero de 2015, el juez Andrew S. Hanen emitió un bloqueo preliminar a la orden ejecutiva de Obama, frenando la implementación del programa ‘DAPA’ y la ampliación del programa ‘DACA’ a nivel nacional. El gobierno de Obama apeló contra el bloqueo preliminar ante el Tribunal de Apelaciones del Quinto Distrito de Nueva Orleans; sin embargo, este terminaría por respaldar el mandato del juez de Texas. Finalmente, el 26 de junio de 2016, la Corte Suprema de los Estados Unidos quedaría en un punto muerto, con un empate de 4 votos a favor y 4 votos en contra. El máximo tribunal de justicia no respaldaría ni rechazaría los programas de migración contemplados en la orden ejecutiva de Obama. En términos prácticos, esto representó un duro golpe para la política migratoria de la administración Obama. La orden ejecutiva para implementar el programa ‘DAPA’ y ampliar los alcances del programa ‘DACA’, quedaría sin efectos a nivel nacional.

Al acercarse el término de la administración Obama en 2017, de acuerdo con cifras de *Pew Hispanic Center*, se calculaba que cerca de 800,000 “dreamers” habían obtenido permisos de trabajo y protección del programa DACA desde que este fue puesto en marcha, pero solo 690,000 continuaban en vigencia (Véase Gráfica 14). Del total de los beneficiarios que recibieron protección del programa, 548,000 (el 79.4%) fueron de origen mexicano y cerca de la mitad de solicitudes (45%) se concentraron solo en dos estados de la unión americana (California y Texas).³²⁶

³²⁵ U.S. Citizenship and Immigration Services, *2014 Executive Actions on Immigration*, 15 de abril de 2015. Disponible en: <https://www.uscis.gov/archive/2014-executive-actions-immigration>

³²⁶ Krogstad Jens Manuel y López Gustavo, “Key facts about unauthorized immigrants enrolled in DACA”, en *Pew Hispanic Center*, 25 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/09/25/key-facts-about-unauthorized-immigrants-enrolled-in-daca/>

Gráfica 14: Estadísticas de beneficiarios del programa DACA.



Fuente: *Pew Hispanic Center* con datos del *U.S Citizenship and Immigration Services*,

El programa *DACA* quedaría como la acción en materia migratoria más importante de las dos administraciones de Obama, un logro que abrió oportunidades y creó nuevas expectativas de mejora en aquellos jóvenes “*dreamers*” que buscan continuar su camino en los Estados Unidos; sin embargo; la negociación de una reforma migratoria nuevamente quedó sin materializarse, dejando cierto sentimiento de decepción en la comunidad migrante.

Aunque el programa ‘*DACA*’ fue una acción completamente orientada hacia las demandas de la comunidad migrante, y a pesar de que el presidente Obama siempre sostuvo un discurso favorable hacia este sector, resulta interesante observar la otra cara de la moneda en la política migratoria de Obama, pues su administración también alcanzaría récords sin precedentes en el número de deportaciones realizadas por el Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés), mayores a las de cualquier otro presidente en la historia de los Estados Unidos.

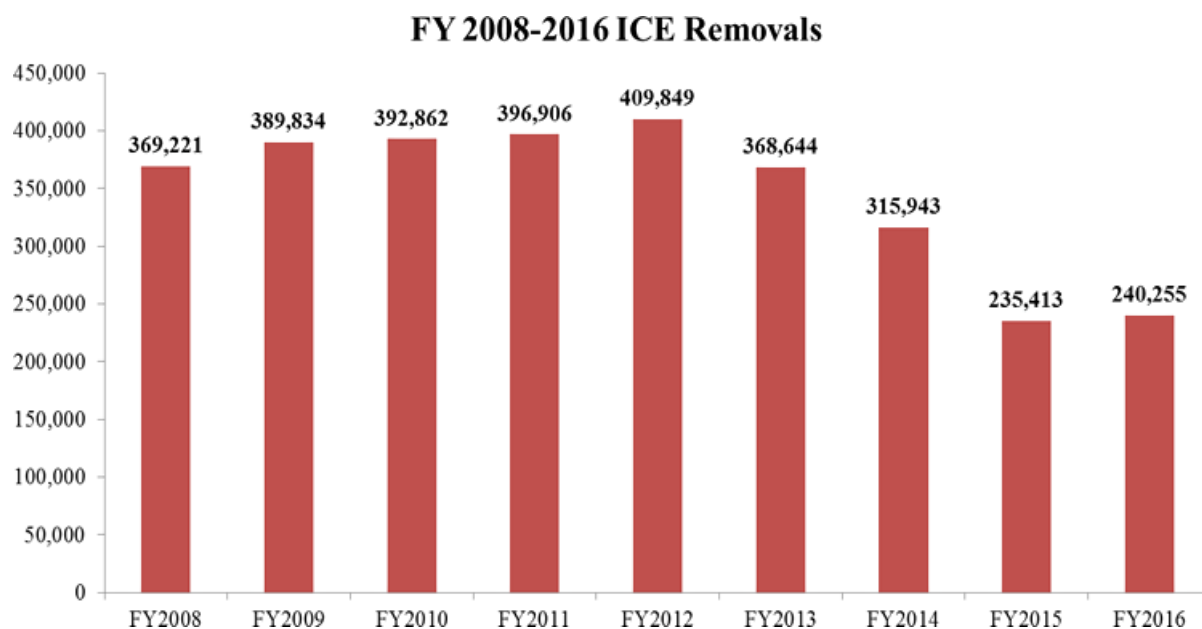
2.2.3.2 La otra cara de la moneda en la política migratoria de Obama: “*El Deportador en Jefe*”

Pese a la estrecha cercanía entre el discurso de Obama y la comunidad migrante, y a pesar de los esfuerzos del presidente por impulsar acciones ejecutivas y legislativas en beneficio de este sector, al finalizar su segundo mandato, el número de deportaciones permitió distinguir cristalinamente el fuerte contraste y el notorio carácter ambivalente en la política migratoria de su gobierno, logrando alcanzar un récord histórico.

Se estima que el número de deportaciones del presidente afroamericano han sido las más altas en la historia de los Estados Unidos, lo cual le valió el apodo de “*Deportador en Jefe*” entre la comunidad migrante. (Véase Gráfica 15).

En suma, del año 2008 al año 2016, tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica, la cifra de deportaciones del presidente Obama asciende los 3 millones. De acuerdo con datos del ‘U.S. Immigration and Customs Enforcement’ (por sus siglas en inglés, ICE) se puede calcular un total de 3, 118,927 de deportaciones llevadas a cabo durante la administración, teniendo su punto cúspide, precisamente en el año de su reelección, con 409, 849 deportaciones en 2012.³²⁷

Gráfica 15: Estadísticas de deportaciones de los Estados Unidos (2008-2016)



Fuente: “U.S. Immigration and Customs Enforcement” (ICE)

Es importante aclarar que, aunque Obama cierra su mandato como el presidente que mayor número de deportaciones ha registrado hasta la fecha, de acuerdo con académicos y analistas, la cantidad de migrantes que de manera constante buscaron atravesar ilegalmente la frontera sur de los Estados Unidos por igual registró un incremento de manera sustancial durante los últimos años. Aplicar la lógica de a mayor número de migrantes, mayor número de deportaciones podría explicar este drástico incremento, tal como afirma el académico del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Raúl Benítez Manaut: *Obama sí es el presidente de Estados Unidos que más ha deportado, pero también es porque cada vez hay más migrantes.*³²⁸ De acuerdo con el académico, el reforzamiento de la vigilancia

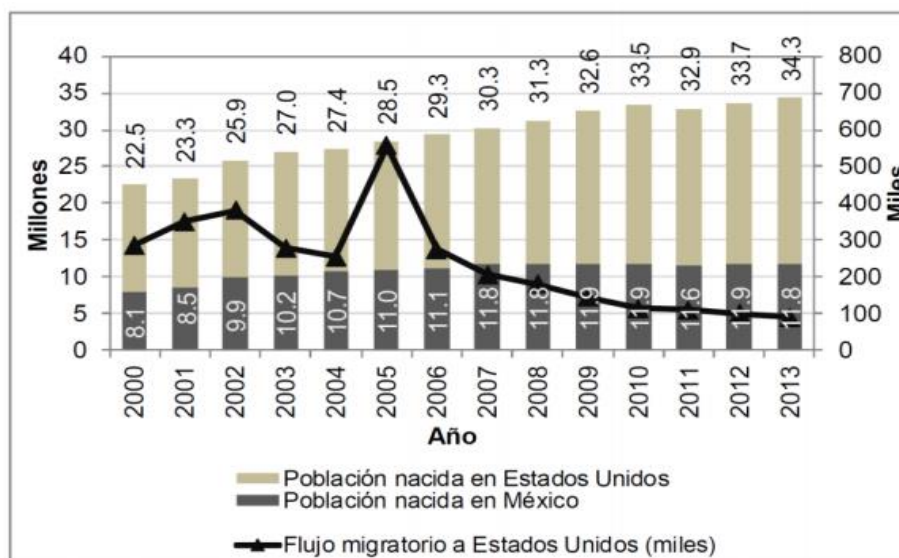
³²⁷ U.S Immigration and Custom Enforcement, *FY 2016 ICE Immigration Removals*, consultado el 21 de enero de 2018, disponible en línea: <https://www.ice.gov/removal-statistics/2016>

³²⁸ “Con 2.8 millones, Obama es el que más ha deportado indocumentados” en *El Financiero*, Ciudad de México, 15 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/con-millones-obama-es-el-que-mas-ha-deportado-indocumentados.html>

fronteriza que tuvo lugar durante los dos mandatos de Obama puede interpretarse como una respuesta a la creciente entrada de indocumentados.

Lo anterior sería esencialmente aplicable a la migración proveniente de Centroamérica, pues de acuerdo con las cifras obtenidas de 'U.S Census Bureau' y la unidad migratoria de la Secretaria de Gobernación, lejos de apreciarse un aumento del flujo migratoria de mexicanos hacia los Estados Unidos, los datos muestran una disminución notable. Esta disminución es atribuida a la contracción del mercado de trabajo en los Estados Unidos, consecuencia de la crisis económica del 2008, así como a la creciente capacidad en el control migratorio efectuado por la patrulla fronteriza.

Gráfica 16. Población de origen mexicano residente en los Estados Unidos y flujo migratorio hacia este país (2000-2013).



Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en las estimaciones en U.S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS), meses de marzo de 2008-2013.

Adicionalmente a lo anterior, desde la interpretación de otros analistas como la diplomática Olga Pellicer, este notable incremento en el número de deportaciones más bien respondería a una táctica de presión de la administración Obama para lograr la aprobación de la reforma migratoria, una moneda de cambio que se esperaba pudiese influir en los legisladores republicanos.

*Como forma de presionar a los republicanos para aprobar la reforma migratoria, Obama ha invertido altos recursos en “sellar” la frontera con México y en aumentar el número de deportaciones, las cuales alcanzan ya el elevadísimo número de dos millones durante su mandato.*³²⁹

³²⁹ Pellicer Olga, Op.cit, p. 344.

Por supuesto, este considerable aumento de las detenciones en la frontera y deportaciones por parte de los Estados Unidos no dejó indiferente a la política migratoria de Enrique Peña Nieto, pues esto implicó grandes retos para el reforzamiento de la frontera sur, así como para el fortalecimiento de programas de protección al migrante.

2.2.3.3 La política migratoria del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2017): Crisis humanitaria en Centroamérica y presiones estadounidenses.

Hablar de política migratoria mexicana durante las últimas décadas implica hablar de una falta de continuidad en la forma en que recientes administraciones han abordado el fenómeno. El contraste es notorio, pues mientras el expresidente Vicente Fox Quesada buscó fomentar el involucramiento de México en el debate migratorio estadounidense, este no sería el caso de ninguno de sus dos sucesores, quienes prefirieron mantenerse al margen.

Mientras Felipe Calderón minorizó la agenda migratoria para dar un mayor énfasis a su agenda de seguridad, Enrique Peña Nieto tampoco se distinguiría por dar un énfasis especial al asunto migratorio. Aunque el presidente priista dio un inicio bien encaminado con la presentación del 'Programa Especial de Migración 2014-2018' (por el cual se plantearon objetivos y líneas de acción ampliamente delineadas), en la práctica, este perdería su ímpetu inicial, siendo desplazado por el carácter prioritario que la administración dio a su agenda de promoción comercial.

Es entonces que, en perspectiva, la política migratoria de la administración de Enrique Peña Nieto se caracterizó por su carácter reactivo, adoptando un lugar en primer plano solo cuando cuestiones coyunturales y presiones externas así lo exigían, sobre todo al acercarse el término del segundo mandato del presidente Obama y el consecuente cambio de gobierno en los Estados Unidos.

A fin de identificar los elementos que conformaron la política migratoria del presidente Peña Nieto, primeramente, resulta necesario referir a los objetivos definidos en el 'Programa Especial de Migración 2014-2018', como principal documento rector en la ejecución de las acciones migratorias durante el sexenio.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de abril de 2013, a grandes rasgos, el 'Programa Especial de Migración' estableció 5 objetivos, 26 estrategias y 195 líneas de acción, estrechamente alineadas con las metas nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018):

- **Objetivo 1.** Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración.
- **Objetivo 2.** Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local.

- **Objetivo 3.** Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana
- **Objetivo 4.** Favorecer los procesos de integración y reintegración de los migrantes y sus familias.
- **Objetivo 5.** Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, familiares y quienes defienden sus derechos.³³⁰

Partiendo de las disposiciones establecidas desde la promulgación de la Ley de Migración en 2011, la ejecución de la política migratoria recayó fundamentalmente sobre la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en coordinación intersecretarial con otras dependencias de la administración pública, como la Secretaría de Relaciones Exteriores (teniendo a su cargo los consulados y embajadas mexicanas en el exterior). Específicamente, dentro de la estructura interna de la SEGOB, la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, en conjunto con la Unidad de Política Migratoria y el Instituto Nacional de Migración, fueron las principales oficinas encargadas de llevar a cabo la política migratoria del Ejecutivo federal, en apego a los lineamientos del ‘Programa Especial de Migración 2014-2018’.

En contraste con la Ley de Migración de 2011, criticada por solo abordar el asunto migratorio principalmente desde un enfoque de extranjería (centrándose en el tránsito y condición de extranjeros en territorio nacional y dejando de lado la emigración y el retorno de connacionales), el ‘Programa Especial de Migración 2014-2018’ cumplió con dar un enfoque integral al fenómeno migratorio, reconociendo su carácter multidimensional y enfatizando el debido respeto a los derechos humanos del migrante. Sin embargo, pese al diseño integral del programa, especialistas del fenómeno migratorio, como el Dr. Jorge Durand, destacan la falta de voluntad política que se hizo presente en la práctica. Un análisis sobre el perfil de aquellos funcionarios de la SEGOB encargadas de llevar a cabo la política migratoria del Ejecutivo federal, resulta suficiente para evidenciar la falta de compromiso político del presidente Peña Nieto frente al asunto migratorio.

*En contraste entre los planteamientos, estrategias, líneas de acción y buenos propósitos del Programa Especial de Migración resulta patético al analizar la designación de funcionarios públicos con un perfil muy poco adecuado para una subsecretaría encargada de los temas de población y migración, y se vuelve preocupante la designación de operadores políticos de corte policiaco en el INAMI, que es responsable del trato directo con la población migrante.*³³¹

³³⁰ Programa Especial de Migración 2014-2018, Secretaría de Gobernación, pp. 61-71. Consultado en: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM

³³¹ Arp-Nisen Durand Jorge, “Política Migratoria: Entre el discurso, la práctica y la coyuntura” en *Foro Internacional*, LIX, núm. 3-4, (2019), p.1029.

Contra intuitivamente, la inexperiencia en asuntos migratorios se presentaría como factor común entre los tres funcionarios que tuvieron a su cargo la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, con trayectorias en áreas muy ajenas al fenómeno migratorio. Tanto en el caso de Mercedes del Carmen Guillen Vicente, como de Humberto Roque Villanueva y Patricia Martínez Cranss, es lógico pensar que su nombramiento respondió más a una cuestión meramente política, que a un interés genuino por ejecutar una adecuada política migratoria. La estrecha filiación de Mercedes del Carmen Guillen Vicente y de Humberto Roque Villanueva al Partido Revolucionario Institucional (quienes posteriormente formaron parte del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República) refuerza esta aseveración.

Otro aspecto controversial en el desarrollo de la política migratoria del sexenio fue el escándalo por el desvío de fondos originalmente correspondientes al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) hacia la iniciativa de apoyo a migrantes, “Juntos Podemos” presidida por la panista Josefina Vázquez Mota³³². Pese a que Vázquez Mota negó categóricamente que ella o “Juntos Podemos” recibieran dinero del erario, la denuncia interpuesta por la organización “Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad” (MCCI) recibió respuesta favorable, pues la Auditoría Superior de la Federación (ASF) corroboró en un informe de fiscalización la existencia de diversas irregularidades por un valor probable de más de 39 millones de pesos mexicanos.

³³³ La posterior candidatura de Vázquez Mota a la gubernatura del Estado de México y la victoria del priista Alfredo del Mazo en los comicios de 2017 origina dudas sobre un posible favor político de por medio y refuerza sospechas sobre posibles actos de corrupción que involucren a la política panista y a la administración priista de Enrique Peña Nieto.

A la mencionada falta de personal calificado, familiarizado con asuntos migratorios, en los puestos directivos de Gobernación y al mencionado desvío de recursos del IME, debe adicionarse el desinterés del presidente Peña Nieto por incidir en el debate migratorio estadounidense, como indicadores fehacientes de la reducida voluntad política de la administración por ejercer una política migratoria eficaz.

Pese al diseño integral del Programa Especial de Migración 2014-2018, la política migratoria de Peña Nieto se caracterizaría por notorios claroscuros, teniendo por un

³³² De acuerdo con la investigación periodística de “Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad”, “Juntos Podemos” recibió al menos 900 millones de pesos por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que fueron entregados en los años 2014, 2015 y 2016, a través de diversos consulados en Estados Unidos y en depósitos a dos organizaciones estadounidenses (AEM-USA Foundation y Parents Alliance Inc).

Montes Rafael, “Celebran fallo de ASF sobre desvíos de ‘Juntos Podemos’” en *Milenio*, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/celebran-fallo-de-asf-sobre-devios-de-juntos-podemos>

³³³ González Dulce y Camarena Salvador, “JUNTOS PODEMOS Presidida por Josefina Vázquez Mota, ha recibido 900 millones de pesos del gobierno de Enrique Peña Nieto” en *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI)*, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/juntospodemos/>

lado un programa completo y multidimensional, y por el otro, acciones que contrastaban con los buenos propósitos del documento.

Como se ha comentado, tal parece, para la administración Peña Nieto, la política migratoria solo sería traída a un primer plano siempre y cuando cuestiones coyunturales y presiones externas así lo exigiesen. Lejos de que México incidiese en la política migratoria estadounidense por medio de labores de cabildeo, al final de cuentas, sería la administración Obama la cual terminaría ejerciendo presión sobre el gobierno mexicano, en la búsqueda por reducir la incesante llegada de niños migrantes indocumentados provenientes de Centroamérica.

La crisis humanitaria que azotó la región de Centroamérica en 2014, representó un importante reto, pues en razón a ello se experimentó un repunte vertiginoso de la migración de menores no acompañados y de mujeres con hijos. La magnitud de este flujo migratorio detonó alarmas en Washington, propiciando el diseño de una estrategia regional para contener la problemática. *El 12 de mayo de 2014, la autoridad migratoria de Estados Unidos—ICE— estableció la existencia de una situación de crisis declarando un nivel de contingencia y alerta de operatividad Nivel IV, el más alto para el DHS. Para junio del mismo año, frente a filtraciones de fotografías de los niños en los centros de detención de la Patrulla Fronteriza, el presidente Obama anuncia una estrategia de emergencia humanitaria, y declara que tomará acciones ejecutivas para resolver el impasse en la reforma migratoria.*³³⁴

Como parte de la estrategia estadounidense, el presidente Obama solicitó fondos al Congreso para la construcción de nuevos centros de detención, la ampliación del número de jueces migratorios, y el reforzamiento de la seguridad en la frontera. Adicionalmente también fue planteada una estrategia de apoyo a los países centroamericanos en el combate a la violencia y el narcotráfico, factores identificados como los principales causantes del éxodo migratorio.

En este sentido, el lanzamiento del “Programa Frontera Sur” del presidente Peña Nieto en julio de 2014, puede ser interpretado como una acción, claramente alineada a las prioridades estadounidenses. Con una asignación por 102 millones de pesos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, el programa se planteó por objetivo ordenar los flujos migratorios, así como garantizar la integridad y el respeto de sus derechos humanos. Para evitar que los migrantes optasen por rutas peligrosas, el gobierno mexicano emitió tarjetas de Visitante Regional de forma gratuita, por la cual se permitió que personas de ciudadanía guatemalteca ingresasen por vías regulares.

Pese a que el gobierno de Peña Nieto estableció mecanismos de acción para brindar atención y ayuda humanitaria al migrante, debe resaltarse que esto no

³³⁴ Castañeada Alejandra, *De Centroamérica a Estados Unidos: La migración de familias y menores no acompañados*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2016, p. 1. Consultado en: <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/10/REPORTE-MENORES.pdf>

necesariamente derivó en una política de brazos abiertos al migrante. Por el contrario, las estadísticas sugieren que la política mexicana hacia la transmigración fue una de contención y deportación, intensificándose precisamente a partir de 2014 con la aplicación del “Programa Frontera Sur”.

De acuerdo con información del Observatorio de Legislación y Política Migratoria del Colegio de la Frontera Norte (COLEF), basándose en datos de la Patrulla Fronteriza, esta acción tuvo como clara consecuencia la reducción del 58% en el flujo de menores migrantes no acompañados de Centroamérica que llegaban a la frontera sur de los Estados Unidos.³³⁵

Las cifras del ‘U.S. Customs and Border Protection’ permiten apreciar la evolución del fenómeno. Previa a la crisis humanitaria, en 2013, se registró la detención de un total de 38,759 niños migrantes no acompañados, en 2014 el número ascendió a 68,541 y para 2015, posterior a la implementación del ‘Programa Frontera Sur’ la cifra se redujo a 39,970 (alrededor de un -58% respecto al registro de 2014).³³⁶

Las cifras presentadas en el informe estadístico anual de la Unidad de Política Migratoria, igualmente permiten dimensionar el considerable aumento en el número de detenciones y deportaciones. Mientras a inicios del sexenio, en 2012, se registraron un total de 77,733 centroamericanos deportados³³⁷, para 2015 la cifra ascendía a 176,726 centroamericanos.³³⁸ Durante 12 meses del ‘Plan Frontera Sur’ (julio 2014 a junio 2015) fueron registradas un total de 93,613 detenciones, equivalente al 99% de las detenciones realizadas en los dos años anteriores.³³⁹

Es entonces que, basándose en las estadísticas, puede apreciarse que las acciones migratorias de Peña Nieto terminarían alineándose a los imperativos de la política de deportaciones de la administración Obama, haciendo de México un “muro de

³³⁵ Castañeda Alejandra, “¿Qué es el Programa Frontera Sur?”, en *Observatorio de Legislación y Política Migratoria*, Boletín No. 1, (2016), p. 3. Consultado en: <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/06/BOLET%C3%8DN-1-Alejandra-Casta%C3%B1eda.pdf>

³³⁶ “United States Border Patrol Southwest Family Unit Subject and Unaccompanied Alien Children Apprehensions Fiscal Year 2016: Statement by secretary Johnson on southwest border security” en *U.S. Customs and Border Protection*, 17 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>

³³⁷ *BOLETÍN MENSUAL DE ESTADÍSTICAS MIGRATORIAS 2012*, México, Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, 2013, p. 144. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2012/Boletin_2012.pdf

³³⁸ *BOLETÍN MENSUAL DE ESTADÍSTICAS MIGRATORIAS 2015*, México, Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, 2016, p. 134. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2015/Boletin_2015.pdf

³³⁹ Castañeda Alejandra, op.cit., p. 3.

contención” frente a millones de centroamericanos que buscaban llegar a los Estados Unidos.

De manera ambivalente a esta conducta de “cacería” frente al migrante centroamericano, México, en años posteriores buscó adoptar un rol de liderazgo en las negociaciones del *‘Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular’*, por el cual los Estados firmantes asumirían 23 compromisos relativos a la construcción de medios de vida sostenibles en los países de origen, la reducción de riesgos y vulnerabilidades por las que atraviesan los migrantes y la creación de condiciones propicias que permitan a los migrantes enriquecer las sociedades receptoras, a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales.

El interés de México en la promoción del Pacto Mundial debe entenderse fundamentalmente como una acción congruente con el gran número de connacionales mexicanos que residen en el extranjero. Una acción de política exterior que pretendía dotar a los migrantes mexicanos de una mayor protección jurídica, amparada en el propio derecho internacional. Una hipotética adhesión de los Estados Unidos a este pacto abría las puertas para que los intereses de México en materia migratoria y de protección consular pudiesen tener un nuevo alcance y una mayor proyección al interior de la nación norteamericana.

Por otro lado, en lo que respecta a la postura de la administración Obama, cabe destacar que Estados Unidos, a pesar de ser el mayor receptor de migrantes en el mundo, tradicionalmente ha tratado su la política migratoria como un asunto estrictamente de orden interno, que atañe únicamente a su soberanía nacional. Esto representa una paradoja, puesto a que el fenómeno migratorio inevitablemente involucra a terceros países en los que se origina el flujo de migrantes.

Esta cuestión da origen a una clara situación de desigualdad y falta de reciprocidad, enmarcada por las diferencias entre el poder de negociación de las naciones latinoamericanas, en su condición de emisoras y los Estados Unidos, en su condición de receptor. Mientras los Estados Unidos tienen capacidad de presionar a sus vecinos e influir en su política migratoria, México y los países centroamericanos han tenido una reducida capacidad para influir en el debate migratorio estadounidense.

En palabras del académico y director de la Casa de la Universidad de California en México, Dr. Allert Brown Gort:

En Estados Unidos la inmigración – y las políticas que la regulan- se consideran un asunto estrictamente interno de soberanía nacional que prácticamente no incide en sus relaciones internacionales. Así, la influencia política de la migración en Estados Unidos, aun cuando tenga importantes repercusiones transnacionales (como en la crisis humanitaria de la migración centroamericana), se manifiesta principalmente en el

contexto del sistema político nacional. [...] En esta era de globalización, el estatus de Estados Unidos como superpotencia económica es uno de los imanes más poderosos para los migrantes. Al mismo tiempo, su situación como potencia política despierta el interés por controlar los flujos migratorios que pudieran desestabilizar el orden internacional. Esta coyuntura parecería ser más importante en las relaciones con sus vecinos latinoamericanos, especialmente con México, Centroamérica y Cuba.³⁴⁰

Es en razón a lo anteriormente expuesto que el respaldo dado por Obama al ‘Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular’ resultó ser un hecho inédito, que por supuesto llamó la atención de los estudiosos de la política exterior estadounidense. La decisión del presidente Obama por incluir a su país dentro de las negociaciones fue interpretada como un paso importante para que Estados Unidos finalmente permitiese dar a la problemática un enfoque multilateral; sin embargo, esta renovada apertura estadounidense resultaría ser efímera.

El triunfo del republicano Donald Trump en las elecciones estadounidenses de 2016 trajo consigo un drástico cambio de escenario, que colocó en entredicho la continuidad de las distintas políticas migratorias implementadas por el presidente Obama, entre ellas, el programa ‘DACA’. El carácter fundamentalmente conservador y el discurso anti-migrante del republicano dieron un giro de 180° a las expectativas que se tenían sobre la posibilidad de una reforma migratoria, auspiciando un seguro endurecimiento de la política de deportaciones.

Por supuesto, el ascenso del nacionalismo excluyente en Estados Unidos también dio pauta, no solo a la continuidad de las presiones sobre la agenda migratoria mexicana, sino que incluso auguraba una segura intensificación de ellas. Desde entonces quedaba claro que el tema migratorio adoptaría un carácter prioritario en las relaciones binacionales bajo el nuevo gobierno republicano.

2.2.4 La agenda comercial de Enrique Peña Nieto: Entre la diversificación y la concentración del comercio exterior de México hacia Estados Unidos (2012-2017).

Tal como se comentó al inicio de este capítulo, la política exterior del presidente Peña Nieto estuvo caracterizada por la presencia de un fuerte componente económico. En perspectiva, es un hecho indudable que la administración priorizó el desarrollo de temas económicos en la conducción de sus relaciones exteriores. El nombramiento de José Antonio Meade Kuribreña y Luis Videgaray Caso como titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores (ambos economistas con

³⁴⁰ Brown Gort Allert, “Migración y política en Estados Unidos: Un asunto de soberanía nacional” en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 16, número 4, (2016), p.31-32.

experiencia al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) pueden ser interpretados como un claro indicio de ello.

En abierta continuidad a la estrategia tradicional de desarrollo económico, fundamentada en la promoción al libre comercio y captación de inversión extranjera directa, la administración de Enrique Peña Nieto concentró sus esfuerzos de política exterior en la negociación de acuerdos comerciales multilaterales y en la promoción de mecanismos de integración regional. Fue durante su gobierno, que la red de tratados de libre comercio (TLC) de México alcanzó su configuración actual, con un total de 12 tratados suscritos con 46 países.

El presidente priista, desde un primer momento, no dudó en demostrar su clara intención por desplegar una vigorosa agenda de negociaciones comerciales con el exterior. Cabe recordar que dentro de las cinco metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), en el eje 5: “México con Responsabilidad Global”, fueron desglosados una serie de objetivos relativos al compromiso de la administración con el libre comercio y la integración regional.

En armonía con las disposiciones del PND, el Programa Sectorial de la Secretaría de Economía 2013-2018 definió ampliamente estrategias relacionadas con: acceso preferencial a nuevos mercados, fortalecimiento de vínculos comerciales y de inversión con regiones en condiciones de elevado crecimiento económico, internacionalización de las empresas mexicanas e intensificación de la actividad exportadora. (Véase Objetivo 5: “Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones”)³⁴¹.

Es precisamente en materia de comercio exterior que puede apreciarse una muy estrecha correspondencia entre lo dispuesto en el PND y las acciones ejecutadas por la administración. Es un hecho que los esfuerzos de México entorno a la ampliación y profundización de tratados y acuerdos comerciales cumplieron con tener un alcance global, sosteniendo numerosos frentes de negociación con países como: Argentina, Brasil, Corea del Sur, China, Panamá, Turquía, e incluso Qatar.

Adicionalmente, las negociaciones de México con bloques económicos como la Unión Europea, la Alianza del Pacífico y los países asiáticos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), terminaron por dar a la administración de Enrique Peña Nieto una proyección exterior muy amplia, comparable a la del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Sin embargo, es en este punto que la expresión popular “no todo es solo miel sobre hojuelas” resulta muy propia, pues la política comercial de México, ciertamente no quedó exenta de retos importantes. Para efectos explicativos, la agenda comercial del presidente Peña Nieto puede dividirse en dos períodos claramente

³⁴¹ Secretaría de Economía, *Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018*, p.40. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195197/SE_IL_2016_PRODEINN_27_02_17_vf.pdf p.40

diferenciados. El primero, caracterizado por ser un arranque dinámico, ampliamente favorecido por el entorno económico global de corte liberal; y el segundo, caracterizado por una coyuntura compleja, que incluso auspiciaba el retorno del proteccionismo económico, impulsado ni más ni menos que por parte del principal y más grande socio comercial de México: los Estados Unidos.

En este apartado de la investigación se realiza un énfasis especial en este primer período que va de 2012 a 2017, centrándose en la coyuntura que rodeo la política comercial de México durante las negociaciones del TPP, y el segundo mandato del presidente Barack Obama.

Las múltiples negociaciones comerciales que México sostuvo durante este período, pueden ser apreciadas en buena medida como un esfuerzo encaminado a la diversificación comercial, pues al asumir la presidencia, Peña Nieto encontró un escenario comercial dominado por la acentuada dependencia de México hacia los Estados Unidos. Con un 77% de las exportaciones mexicanas dirigidas tan solo al mercado estadounidense y el 2.9% dirigidas al mercado canadiense, Peña Nieto inició su sexenio en 2012 con una gran labor entorno al posicionamiento de las exportaciones mexicanas, más allá de América del Norte.

2.2.4.1 Más allá de América del Norte: La política de diversificación comercial de Enrique Peña Nieto

En correspondencia con los objetivos de promoción al libre comercio e integración regional, planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, la estrategia de política comercial de Enrique Peña Nieto contempló diversas acciones en dirección a una mayor participación de México en las cadenas globales de valor.

Durante el sexenio, la diplomacia mexicana desplegó negociaciones comerciales en distintos puntos del globo, buscando extender, profundizar y fortalecer vínculos comerciales con Europa, Asia, América Latina e incluso Medio Oriente.

- **Profundización comercial entre México y la Unión Europea: La modernización del TLCUEM**

En primer lugar, cabe referir a la modernización del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM) como una de las principales negociaciones comerciales sostenidas por México durante el sexenio. Considerando el peso de la Unión Europea como el mayor bloque económico del mundo (con 28 países miembro y un mercado equivalente a casi 448 millones de personas), es que puede dimensionarse la importancia que ha tenido para México la suscripción de este tratado de libre comercio.

Fue durante la Cumbre entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada en enero de 2013, que por

primera vez se anuncia la intención de ambas partes por modernizar y adaptar el tratado a la nueva realidad económica internacional, caracterizada por las constantes transformaciones tecnológicas en materia de comercio.

Las negociaciones iniciaron en junio de 2016 y concluyeron formalmente el 21 de abril de 2018 en Bruselas, Bélgica. Se prevé su entrada en vigor hasta el año 2020.

Posterior a 10 rondas de negociación, los siguientes pueden señalarse como los principales resultados del proceso de modernización:

- Eliminación del certificado de origen EUR.1 con el requerimiento único de un previo registro de los exportadores.
- Liberalización del 86% de productos agrícolas y pesqueros. Mayores oportunidades de acceso al mercado europeo en el sector agroalimentario con la eliminación de aranceles a productos mexicanos como: jugo de naranja, atún, miel, jarabe de agave, mermeladas, compotas, ovoalbúmina, frutas, espárragos, cereales, harinas, vegetales, entre otros.
- Se mantiene la regla de origen del 60% de valor de contenido regional como mínimo para que los automóviles nuevos comercializados bilateralmente gocen de arancel cero.
- Fortalecimiento de la protección a productos agropecuarios emblemáticos de México tales como manzanas, duraznos y productos lácteos.
- Incorporación de un nuevo mecanismo para la solución de controversias entre inversionistas y Estados. Se instituye un tribunal conformado por dos instancias y árbitros.
- Mayores estándares de protección en materia de propiedad industrial y derechos de autor, incorporando secciones de patentes, marcas, derechos de autor, indicaciones geográficas, diseños industriales, etc.
- Después de las reclamaciones europeas que solicitaban al gobierno mexicano prohibiera el uso del nombre de quesos originarios del viejo continente, finalmente se permite que las marcas mexicanas de quesos de amplio uso, como parmesano, manchego y gruyere, puedan seguir comercializándose bajo los mismos términos.
- Se incluyeron nuevos capítulos como el de PYMES, para facilitar su participación en el comercio internacional; un capítulo de Comercio y Desarrollo Sustentable para promover el uso eficiente de los recursos y la protección de la biodiversidad y, un capítulo Anticorrupción con la finalidad fomentar la cooperación y mejores prácticas en el comercio.³⁴²

³⁴² Cámara de Diputados, *Modernización del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM)*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2018, pp. 1-5. Consultado en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/boleco/2018/becefp0222018.pdf>

- **México y el Grupo ‘MIKTA’**

Entre las acciones de política comercial de Peña Nieto también sobresale la participación de México en la creación del espacio informal conocido como ‘MIKTA’. Por las expectativas en su crecimiento económico estable y por su papel como potencias medias, influyentes en la política de sus respectivas regiones, el grupo de países conformado por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía³⁴³ y Australia, acordaron la creación de un espacio de diálogo para la cooperación en temas de interés común, relacionados con el libre comercio, cambio climático, seguridad nuclear y ciberseguridad. En el marco de 68° sesión ordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, los cancilleres de los cinco países anunciaron la creación del espacio informal de diálogo y a partir de entonces las reuniones entre estos países se celebran por lo menos dos veces al año en el marco de la Cumbre del G20 y en el marco de cada período de sesiones ordinarias de la Asamblea General.

Es importante comentar que las similitudes entre los países que conforman el ‘MIKTA’ radican esencialmente en su desempeño económico. Estos cinco países se han destacado por su crecimiento económico y control inflacionario estable, por posicionarse como importantes receptores de inversión extranjera directa, por sus grandes mercados internos y por ser todos constantes promotores del libre comercio.

Al tratarse de países con rasgos económicos semejantes al del grupo conocido como ‘BRICS’ (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) algunos medios llegaron a hablar de una posible rivalidad entre ambos grupos; no obstante, lo cierto es que, a diferencia de los ‘BRICS’, los países del ‘MIKTA’ no aspiran a consolidarse como un bloque económico. Particularmente, desde el punto de vista de los intereses de política exterior de México, su participación en el ‘MIKTA’ es un medio para fomentar acercamiento con países de la región Asia-Pacífico.

- **El Tratado de Libre Comercio entre México y Panamá**

Suscrito el 3 de abril de 2014, en la Ciudad de Panamá, Panamá, el Tratado de Libre Comercio entre México y Panamá representa el doceavo y último acuerdo que conforma la vasta red de tratados de libre comercio construida por la diplomacia mexicana a lo largo de dos décadas.

Tras cinco rondas de negociaciones, el pleno del Senado de la República ratificó el tratado el 12 de marzo de 2015 y su entrada en vigor representó el acceso inmediato

³⁴³ El acercamiento de México con Corea del Sur y Turquía durante el sexenio de Peña Nieto fue tal, que llegó a ponerse de manifiesto el interés por negociar tratados de libre comercio. Las negociaciones se vieron interrumpidas por la coyuntura comercial desafiante, marcada por la llegada de Donald J. Trump a la presidencia de los Estados Unidos. A un año de finalizado el sexenio priista, ambos países han manifestado su interés por reanudar pláticas.

y a corto plazo (5 años) al 72% del universo arancelario acordado, en productos como: aluminio, acero, automóviles, autopartes, cables de cobre, cosméticos, perfumería, pintura, aguacate, chicles, frambuesas, mezcal, sémola de trigo, tequila, y jugo de naranja.

Por el valor geoestratégico que tiene Panamá para el comercio mundial, sin lugar a dudas, este acuerdo puede ser considerado como una pieza muy valiosa dentro de la red de tratados de libre comercio de México. Cabe recordar que Panamá ha logrado consolidarse durante la última década como la economía más dinámica de Centroamérica, con un crecimiento promedio anual de hasta el 9.1% del PIB, un crecimiento espectacular, asociado en buena medida a la gran relevancia geoestratégica del Canal de Panamá. La conexión del Océano Pacífico con el Océano Atlántico, a través del Canal, confiere a este país una importancia absolutamente estratégica para el comercio marítimo a nivel global, que ofrece a los comerciantes una vía de tránsito corta y económica para el transporte de mercancías.

Adicionalmente a ello, la importancia que tiene Panamá para México también descansa sobre el potencial en el incremento de la actividad económica y comercial de ambos países, presentándose como una opción notable en la búsqueda por diversificar las exportaciones.

De acuerdo con la embajada en Panamá, este país, por aquellas fechas representaba para México su segundo inversionista latinoamericano más importante, después de Brasil, con un monto de 1,035 millones de dólares entre 1999 y 2014.³⁴⁴

Al entrar en vigor el tratado de libre comercio, las inversiones de México en Panamá ascendían los 3200 millones de dólares³⁴⁵ y para el cierre del sexenio, en julio de 2018, el embajador panameño, Manuel Ricardo Pérez González, señalaba la presencia de inversiones mexicanas por un valor aproximado a los 6500 millones de dólares.³⁴⁶ Este gran crecimiento no se vería reflejado en la balanza comercial de ambos países, sosteniéndose en niveles semejantes, e incluso decrecientes, entre 2015 y 2018.

³⁴⁴ "EL SENADO DE LA REPÚBLICA RATIFICA EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO Y PANAMÁ" en *Embajada de México en Panamá, Noticias 2015*. Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/panama/index.php/actividades/noticias/38-noticias-2015?start=15>

³⁴⁵ "Entra en vigor TLC entre Panamá y México" en *Milenio*, Ciudad de México, 1 de julio de 2015. Disponible en: <https://www.milenio.com/negocios/entra-en-vigor-tlc-entre-panama-y-mexico>

³⁴⁶ Reyna Quiroz Julio, "Inversión mexicana en Panamá supera los 6 mil 500 mdd" en *La Jornada*, México, 25 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2018/07/25/a-mas-de-6-mil-500-mdd-asciende-la-inversion-mexicana-en-panama-5220.html>

- **Las negociaciones del Acuerdo de Complementación Económica 55º**

Siguiendo la misma línea de promoción y diversificación comercial, durante el sexenio de Peña Nieto la diplomacia mexicana buscó la renegociación del Acuerdo de Complementación Económica 55º (ACE 55) con los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a fin de obtener una ampliación por un período de cuatro años sobre la liberalización del sector automotriz bajo un esquema de arancel cero.

En años anteriores, a petición de Brasil y Argentina, el libre comercio automotriz entre México y el MERCOSUR había resultado obstaculizado por medio de la imposición de cupos sobre importaciones mexicanas, argumentando afectaciones locales. Es entonces que, para las renegociaciones de 2015, México se planteó por objetivo obtener la restitución del acceso preferencial.

Lejos de obtener una liberalización completa del sector automotriz, al final, Brasil y México acordaron sostener cuotas incrementales, comenzando con un 35% de regla de origen en autopartes y vehículos ligeros, para llegar hasta un 40% en 2019.

Pese a que México sostuvo el acceso preferencial al mercado brasileño, los resultados de esta negociación pueden considerarse como un retroceso para los objetivos de la diplomacia comercial mexicana, pues a final de cuentas, ese 40% dista mucho del 0% que se buscaba inicialmente³⁴⁷.

Pese a los limitados resultados en el intercambio comercial entre México y Panamá, y pese a los retrocesos en la búsqueda por la liberalización comercial del sector automotriz entre México y Brasil, debe remarcarse que los esfuerzos de México por acercarse hacia América Latina no resultaron del todo infructuosos, siendo la Alianza del Pacífico la verdadera plataforma y la mejor apuesta de México para promover el libre comercio en la región.

- **El acercamiento comercial entre México y América Latina: La Alianza del Pacífico**

A lo largo del sexenio, la administración de Enrique Peña Nieto mostró un especial interés por fomentar una estrecha vinculación económica con los países de la Cuenca del Pacífico, en el marco de dicha estrategia, la Alianza del Pacífico se convertiría en uno de los mecanismos más importantes para la política exterior y comercial de México. Aunque las negociaciones de dicho mecanismo iniciaron desde la administración pasada de Felipe Calderón, fue Peña Nieto quien dio continuidad y consolidó la formación del bloque económico.

Integrada por México, Colombia, Chile y Perú, la Alianza del Pacífico fue constituida formalmente el 6 de junio de 2012 con el objetivo de eliminar de manera progresiva

³⁴⁷ “Brasil y México conservan cuotas de exportación de autos” en *El Financiero*, 9 de marzo de 2015. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/brasil-y-mexico-conservan-cuotas-de-exportacion-de-autos>

las barreras arancelarias al comercio entre estas cuatro naciones. Desde entonces, los países miembros de la Alianza se comprometieron con promover el libre flujo de personas, bienes y capitales, un mayor intercambio académico y una mayor promoción turística y cultural.

Al acercarse el cierre de sexenio, en el marco de la XIII Cumbre de la Alianza del Pacífico celebrada en julio de 2018, el presidente mexicano recibió en Puerto Vallarta a sus homólogos Sebastián Piñera (presidente de Chile), Juan Manuel Santos (presidente de Colombia) y Martín Vizcarra (presidente de Perú) quienes refrendaron su compromiso con el libre comercio y firmaron una declaración conjunta para fortalecer la vinculación entre los países miembros de la Alianza del Pacífico y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este hecho representó un avance importante en la búsqueda de una integración económica plena de la región y a su vez, representó para México una oportunidad trascendental para recuperar un papel de liderazgo en América Latina.

En términos económicos, la Alianza del Pacífico constituye la octava potencia a nivel mundial, y nivel regional concentra el 37% del PIB, el 52% del comercio total y el 45% de la inversión extranjera directa captada por América Latina y el Caribe.³⁴⁸ Como resultado de una hipotética integración con el MERCOSUR, a nivel regional, el mecanismo concentraría el 85 % del PIB, el 86 % de las exportaciones y el 88% de la captación de la inversión extranjera directa.³⁴⁹

Además de servir como un medio de vinculación con los países de América Latina, la Alianza del Pacífico también ha servido a los intereses de México como una plataforma de negociación conjunta frente a los intereses de aquellos otros países de la Cuenca del Pacífico, que también tomaron parte en las negociaciones del '*Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica*' (por sus siglas en inglés, *TPP*).

2.2.4.2 México y Estados Unidos frente a la geoeconomía de Asia Pacífico: Las negociaciones del TPP

El interés de México por promover el libre comercio con países de la región Asia-Pacífico no es nuevo. Dentro de la estrategia de posicionamiento comercial, México ha reconocido aquellos cambios en el orden global que apuntan hacia el desplazamiento del peso preponderante de las tradicionales potencias europeas del Atlántico hacia las potencias asiáticas emergentes del Pacífico. Es por tanto que México ha apostado por una mayor integración con aquellos países asiáticos que durante los últimos años han registrado un ritmo de crecimiento económico, incluso

³⁴⁸ Alianza del Pacífico, "¿Qué es la Alianza del Pacífico?", disponible en: <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>

³⁴⁹ Venegas Daniel, "Alianza del Pacífico y Mercosur impulsarán libre comercio" en *Milenio*, Ciudad de México, 24 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.milenio.com/politica/gobierno/pena-inaugura-13-cumbre-alianza-pacifico>

aún mayor que el de las grandes potencias occidentales.³⁵⁰ Hasta entonces, la participación en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y el interés por incrementar el intercambio con los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) habían figurado como los principales acercamientos comerciales de México con Asia; sin embargo, el surgimiento del mega acuerdo de libre comercio conocido como *TPP (Trans-Pacific Partnership)* daría a México una nueva oportunidad para afianzar el acceso a los mercados emergentes de mayor crecimiento en el mundo.³⁵¹

Los primeros antecedentes del Acuerdo Transpacífico TPP podemos situarlos con la firma del Acuerdo P4 en julio de 2005, originalmente conformado por Chile, Brunéi, Singapur y Nueva Zelanda. La entrada de Estados Unidos en las negociaciones, sin lugar a duda, dieron un sorprendente impulso a la magnitud del acuerdo, al cual posteriormente se añadirían otras 7 economías de la región interesadas en formar parte de la zona de libre comercio. Con el ingreso de México y Canadá a las negociaciones en junio de 2012, el acuerdo alcanzó un total de 12 grandes economías del Pacífico que buscaban la plena eliminación de barreras arancelarias.

Se trató de un acuerdo histórico sin precedentes, de acuerdo con las estadísticas, la entrada en vigor del acuerdo supondría la creación de una zona de libre comercio que abarcaría cerca del 40% del PIB mundial y alrededor de ¼ parte del comercio mundial.³⁵² Además de eliminar barreras al comercio, el acuerdo también se fijó diversos objetivos, tales como incrementar la inversión en infraestructura, fomentar el establecimiento de cadenas de producción y la creación de normas comunes en lo referente al derecho de propiedad intelectual y derecho laboral.

Aunque se reconoce que las negociaciones de la Alianza del Pacífico y la actualización del TLCUEM fueron dos elementos de gran relevancia para la política exterior de México; debe distinguirse que el TPP se trató de un proyecto novedoso, de grandes dimensiones, que recibió atención mayúscula por parte de la administración de Enrique Peña Nieto, hecho que coincidiría con las prioridades de la administración Obama.

Como se comentó en el capítulo anterior, durante su primer cuatrienio de gobierno, el presidente Obama mostró un alejamiento de las tendencias tradicionales de la

³⁵⁰ Granados Quiroz Ulises, "México y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (tpp): oportunidades y retos" en *Revista México y la Cuenca del Pacífico*, núm. 6, (2014), p.65.

³⁵¹ De acuerdo con información de la Secretaría de Economía del 2013, pese a que un mayúsculo porcentaje de las exportaciones mexicanas son destinadas a la región de América del Norte, el porcentaje del crecimiento anual 2005-2012 en la región se mantuvo un nivel de 8.3%, mientras que para la región de Asia fue de 24.2%

³⁵² Comisión Económica para América Latina (CEPAL), "Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) presenta oportunidades y riesgos para los países de la región", 3 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/acuerdo-asociacion-transpacifico-tpp-presenta-oportunidades-riesgos-paises-la-region>

política exterior estadounidense enfocadas en la promoción del libre comercio. Como resultado de la crisis financiera de 2008, el presidente Obama dio una clara preferencia a la adopción de medidas económicas internas como medio de solución.

Sin ningún interés manifiesto en liderar la conclusión de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el mandatario estadounidense parecía tener cierta renuencia por las negociaciones comerciales multilaterales; no obstante, en un giro inesperado, al acercarse el término de su primer mandato, los Estados Unidos exhibían un creciente empeño en el diseño de acuerdos regionales de gran trascendencia.

De acuerdo con el Dr. Gustavo Vega Cánovas, actual Secretario General en El Colegio de México:

*En mi opinión, a partir de 2011 ha habido un claro giro en el gobierno del presidente Obama hacia un reconocimiento del valor estratégico que tiene la promoción del comercio internacional como una fórmula para recuperar el crecimiento de la economía estadounidense y fortalecer su competitividad, y este reconocimiento está llevándolo a adoptar una política más activa de promoción de acuerdos internacionales tanto en el ámbito multilateral como en el regional.*³⁵³

Con el sorpresivo cambio de dirección en la política de comercio internacional del segundo mandato de Obama, Washington adoptó un papel de liderazgo en la negociación de mega acuerdos comerciales de libre comercio con las regiones de mayor dinamismo económico en el mundo.

Uno de los grandes proyectos comerciales para la administración Obama fue la 'Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión Estados Unidos- Unión Europea' (por sus siglas en inglés, TTIP), anunciada a inicios de su segundo mandato. Si bien, en términos porcentuales, este tratado se perfilaba como el área de libre comercio de mayor alcance en el mundo (en conjunto, Estados Unidos y la Unión Europea representan cerca del 50% del PIB mundial), particularmente, para la segunda administración de Obama, Asia-Pacífico también destacó como una región que ameritaba atención prioritaria. La concreción del 'Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica' (TPP) se convirtió en un nuevo eje estratégico en la política exterior de Obama.

Cabe destacar que, aunque la participación de México en las negociaciones del TPP, lideradas por Estados Unidos, en un primer momento parecían presentar un claro punto de encuentro en los intereses de ambas naciones, lo cierto es que, al final se mostró poca disposición por la formación de un frente de negociación conjunta entre

³⁵³ Vega Cánovas Gustavo, "La política de comercio internacional en el segundo periodo de Obama: El retorno del libre comercio", en: Vega Gustavo y Maira Luis (editores), *El segundo mandato de Obama: Una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*, Ciudad de México, Ed. CIDE, 1ra edición, 2013, p. 256.

los socios del TLCAN. Pese al hecho de que Estados Unidos favoreció la inclusión de México y Canadá en las negociaciones del TPP, los países de América del Norte finalmente optaron por no dirigir las negociaciones como un solo bloque económico. Ante la ausencia de una agenda de negociación conjunta entre México, Estados Unidos y Canadá, la administración de Enrique Peña Nieto optó por un mayor acercamiento con sus socios de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile y Perú), quienes también tomaron parte en las negociaciones del TPP.

Este traslape parcial de intereses no produjo posturas comunes a los tres países durante las negociaciones. Los intereses de México y los Estados Unidos fueron diferentes en varios rubros, como las compras gubernamentales, los derechos de propiedad intelectual, la pesca y las normas laborales y ambientales. ³⁵⁴

En lo referente al contenido del tratado, entre las principales disposiciones del 'Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica' (TPP) destacan las siguientes:

- **Eliminación de barreras al comercio:** En lo referente al sector industrial, una gran mayoría de productos manufacturados quedaban libres de aranceles de manera inmediata, para los productos agrícolas algunos países miembros decidieron mantener restricciones arancelarias (en el caso de México, un 3.6%) y para el sector servicios se creaban las llamadas "listas negativas" en las que se incluirían aquellos servicios de cada país que no gozarían de los beneficios de la liberalización de mercados. Para el goce de las preferencias arancelarias, el Acuerdo de Asociación Transpacífico obligaba a los importadores a demostrar el cumplimiento de las reglas de origen. Las partes tendrán la opción de incorporar insumos abastecidos por otros países del TPP en la fabricación de productos manufacturados y exportarlos con un trato preferencial, este hecho favorecería la creación de cadenas de producción integradas.

Particularmente para países como México y Japón, la eliminación de aranceles a productos manufacturados representaba un gran beneficio en su búsqueda por un acceso privilegiado al mercado asiático. Los principales productos exportados por México y Japón a los países del TPP son automóviles, teléfonos celulares y electrodomésticos. Para vehículos y electrodomésticos, la regla de origen quedó fijada en un 45%.³⁵⁵

- **Medidas para la protección comercial:** Para la defensa comercial, los países miembros tendrían la facultad de aplicar salvaguardas bilaterales. Los

³⁵⁴ Dadush Uri y Leycegui Beatriz, "El TPP, los países del TLCAN y la integración de las Américas", en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 16, número 4, (2016), p.56.

³⁵⁵ De la Mora Sánchez Luz María *Tratado de Asociación Transpacífica (TPP): Retos y oportunidades para México*, Ciudad de México, Senado de la República, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, p.13-17. Consultado en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/DI_TPP_Retos_Oportunidades.pdf

miembros también acordaron la implementación de medidas antidumping, y la posibilidad de otorgar subvenciones sujetas a medidas compensatorias. Particularmente en el caso de México, la aplicación de salvaguardas resulta indispensable para la protección de su industria de textiles y calzado que enfrentarían una mayor competencia tras la liberación arancelaria.

- **Mecanismos para la solución de controversias:** En caso de presentarse diferencias comerciales entre países miembros del acuerdo, se estableció la creación de un mecanismo general para la resolución de disputas conformado por tres panelistas. A la fecha, el TLCAN es el único acuerdo comercial en el mundo que contempla el establecimiento de paneles binacionales.
- **Simplificación de procesos aduaneros:** En el acuerdo se establecieron disposiciones destinadas al rápido y eficiente despacho de mercancías entrantes y salientes en los puertos aduaneros.
- **Protección de la propiedad intelectual:** En el acuerdo TPP se incluyó un capítulo completo sobre la protección de obras con derechos de autor, en este apartado resultó notorio el interés especial por parte de los Estados Unidos para la protección de sus grandes industrias del entretenimiento. Entre las disposiciones del acuerdo, se establecieron medidas de compensación y sanciones penales por violaciones a las leyes de protección a los derechos de autor como la distribución de copias no autorizadas.
- **Disposiciones sobre el comercio electrónico:** Considerado como uno de los elementos más innovadores del TPP, el acuerdo estipulaba medidas concretas para las transacciones realizadas por medio de dispositivos electrónicos. Las partes acordaron que las transacciones electrónicas quedarían libres de impuestos, la protección a obras con derecho de autor se extendería a aquellas distribuidas por medio de formato digital y además también se exigiría a compañías de comercio electrónico la absoluta protección de los datos personales de sus compradores.
- **Disposiciones relativas a las condiciones laborales:** De acuerdo con lo dispuesto por el TPP, los países miembros del acuerdo contraen compromisos en lo referente a sus leyes laborales. Recapitulando algunas de las disposiciones de la '*Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*', el acuerdo TPP contempla medidas para la protección de los trabajadores por medio de la libertad sindical, la protección contra la discriminación y malos tratos y la proscripción del trabajo forzoso, incluida la contratación de mano de obra infantil. Las partes del acuerdo se comprometieron a brindar condiciones aceptables de trabajo con respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad y salud.

- **Disposiciones relativas a las normas ambientales:** En el capítulo 20 del acuerdo, el TPP incluyó medidas variadas y específicas encaminadas a la protección del medio ambiente. Entre algunas destacan: la prevención del comercio de fauna y flora obtenidas de manera ilegal, medidas para conservar la integridad ecológica de las áreas naturales protegidas, la promoción a la gestión forestal sostenible y la protección al medio marino de la contaminación producida por los buques mercantes. En caso de que el panel de solución de controversias encontrase algún incumplimiento sobre los estándares medioambientales mínimos, se contemplaba la suspensión de beneficios del acuerdo.³⁵⁶

Aunque el TPP es un acuerdo que en esencia contempla asuntos estrictamente comerciales, al momento de darle una interpretación bajo una perspectiva estratégica, analistas coinciden en que, más allá de la búsqueda por el acceso a nuevos mercados emergentes, el interés de Washington por liderar un mega acuerdo regional en la región Asia-Pacífico realmente respondería a un trasfondo geopolítico. Dentro de un contexto en el que la preponderancia en el tablero geopolítico mundial parece atravesar por reacomodos con el surgimiento de nuevos polos de poder, el liderazgo de Estados Unidos en la agenda del TPP puede ser interpretado como una respuesta a la creciente presencia dominante de China.

Este hecho trae consigo críticas que señalan al TPP como un proyecto dominado por los intereses geopolíticos de los Estados Unidos, haciendo del acuerdo una herramienta para excluir a China del comercio regional. No obstante, es importante notar que, además de las fricciones comerciales entre Washington y Pekín, ya son numerosos los casos de conflicto comercial entre China y otros países de la Cuenca del Pacífico (entre ellos, México) que reclaman que este país ha llevado a cabo continuamente prácticas desleales al comercio internacional. De hecho, China es, a la fecha, el segundo país con mayor número de demandas ante la Organización Mundial de Comercio (OMC).³⁵⁷

De esta manera, considerando que China ha sido acusada por continuas prácticas de *dumping* (especialmente dentro del rubro de la industria del acero), parece acertado afirmar que el TPP se consolidaría como plataforma para mejorar la competitividad de países como Estados Unidos, México o Canadá frente a la desmesurada capacidad exportadora china, con presencia dominante, incluso más allá del mercado asiático.

Como respuesta al desafío geopolítico- comercial planteado por Washington, China se ha empeñado en la negociación de un nuevo acuerdo regional que pueda

³⁵⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda, *Text of the Trans-Pacific Partnership*, 26 de enero de 2016, disponible en: <https://www.tpp.mfat.govt.nz/text>

³⁵⁷ "Información por miembro: China y la OMC" en *Organización Mundial del Comercio*. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/china_s.htm

rivalizar como contraparte del TPP, las negociaciones de la Asociación Económica Integral Regional (por sus siglas en inglés, RCEP) han sido encabezadas por República Popular China, junto a los 10 países miembros de la ASEAN, y se ha incluido a otros países de la región como Australia, Japón, India, Corea del Sur y Nueva Zelanda.

La creciente influencia de China en la definición del orden internacional y sus crecientes inversiones en lo que Estados Unidos tradicionalmente ha considerado como parte de su esfera natural de influencia (México y América Latina en general) ha generado una evidente rivalidad entre la hegemonía norteamericana y el gigante asiático. Dentro de esta perspectiva, el aislamiento comercial de China en el marco del acuerdo TPP, podría ser considerado también como una respuesta a la creciente presencia del factor chino en América Latina.

Desde tiempos de la *Doctrina Monroe*, los Estados Unidos han mostrado recelo a la intromisión de la influencia de potencias extranjeras en el continente americano y si bien, algunas corrientes sostienen que China no pretende desafiar abiertamente la preponderancia estadounidense en la región, lo cierto es que América Latina se ha convertido en una región estratégica para sus intereses de expansión de mercados. Por su acelerado crecimiento industrial, China se ha visto en la necesidad de explorar nuevos mercados, entre ellos, destaca América Latina como una fuente formidable de materias primas y a su vez, como un comprador potencial de productos industriales manufacturados.

En palabras del académico mexicano y reconocido estudioso de la región Asia Pacífico, Víctor López-Villafañe:

*Así, los factores que vinculan a China con Latinoamérica se resumen en los siguientes planes: 1) comprar materias primas en la región, 2) realizar inversiones para la producción de recursos naturales y de infraestructura, 3) exportar manufacturas, 4) propiciar la estabilidad regional, 5) fomentar la multipolaridad para reducir el poder de Estados Unidos y 6) eliminar a Taiwán como rival.*³⁵⁸

Es entonces, que el factor geopolítico y geoeconómico del TPP no debe ser ignorado como uno de los grandes incentivos que motivan a Washington a tomar parte en las negociaciones. En este sentido, si bien parecen quedar claros los objetivos perseguidos por el interés nacional estadounidense en las negociaciones, tal parece ser motivo de debate el dilucidar cuáles serían los verdaderos objetivos de México al buscar su inclusión en la zona de libre comercio. Es en este punto que, bajo una concepción propia del realismo político, resultaría verosímil señalar un avasallamiento de la política exterior mexicana hacia los intereses geopolíticos

³⁵⁸ López Villafañe Víctor, "Las relaciones económicas de China con Latinoamérica", en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 18, número 3, (2018), p.3

dictados por Washington, manifestado a través de una implícita alineación con la estrategia estadounidense para la contención del gigante asiático.

En este sentido, resulta muy interesante observar la lectura ofrecida por la Dra. Kenia María Ramírez Meda, de la Universidad Autónoma de Baja California, quien aprecia a los mecanismos de integración económica más importantes del sexenio de Peña Nieto (la Alianza del Pacífico y el Acuerdo Transpacífico TPP), como instrumentos de política exterior estadounidense, cuyo propósito sería el reposicionamiento sus intereses geoeconómicos en dos frentes descuidados:

Ambas iniciativas son propuestas que vienen claramente de Estados Unidos, con la finalidad, por un lado, de reposicionarse en América Latina a través de un proceso de integración comercial afín a los procesos de libre mercado, e irse acercando a los países que eventualmente habían enfrentado un alejamiento con Estados Unidos específicamente y con la región de América del Norte de manera general durante los últimos 15 años, y por el otro de hacer frente a China como la principal economía en la región de la Cuenca del Pacífico. Estas dos iniciativas son el principal instrumento para reposicionar Estados Unidos en dos frentes que se habían descuidado tras los ataques de 11 de septiembre de 2001: América Latina y la Cuenca del Pacífico.³⁵⁹

Pese a que, bajo un primer acercamiento, dicha interpretación pareciese ser adecuada para explicar la dinámica entre México y Estados Unidos frente a las negociaciones del TPP, desde la perspectiva del autor de este trabajo de investigación, resulta propio realizar un mayor esfuerzo de análisis en la búsqueda por identificar el interés nacional mexicano, y así determinar el grado de incidencia que los intereses geoeconómicos de Washington realmente tuvieron sobre los objetivos de la política exterior mexicana.

Es entonces que, retomando los preceptos de la teoría de la interdependencia compleja, en este trabajo de investigación se ofrece una lectura alternativa a la del realismo político, en la cual la participación de México en los mecanismos de integración regional como el TPP o la Alianza del Pacífico no deben ser interpretadas como un elemento impuesto por Washington sobre la agenda de comercio exterior de Enrique Peña Nieto, si no como un elemento dictado por el propio interés nacional mexicano, en la búsqueda por mejorar el acceso y la competitividad de sus exportaciones en los mercados emergentes de Asia Pacífico e incluso en el propio mercado norteamericano.

La continua participación del sector empresarial mexicano en la delineación de la postura mexicana frente a las negociaciones del TPP constituye la prueba más fidedigna para sostener una auténtica presencia del interés nacional mexicano, más

³⁵⁹ Meda Ramírez Kenia, "La política exterior de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto", en *Revista Comillas Journal of International Relations*, número 8, (2017), p. 58.

allá de que la política exterior mexicana, fuese tratada permisivamente como un mero instrumento alineado a los intereses de Washington.

Desde sus inicios la participación del sector empresarial en la formulación de estrategias de negociación comercial se hizo presente por medio de la constitución del Comité Consultivo del TPP, encabezado por Gerardo Gutiérrez Candiani, presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Se contó también con la participación, entre otros, de Manuel Herrera Vega, presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin); Alejandro Ramírez Magaña, presidente del Consejo Mexicano de Negocios (CMN); Benjamín Grayeb Ruiz, presidente del Consejo Nacional Agropecuario (CNA); Eduardo Solís Sánchez, presidente ejecutivo de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA) y Valentín Díez Morodo, presidente del Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE). La Coalición encabezó los trabajos del “cuarto de junto”, brindando información a las cámaras empresariales³⁶⁰

Tomando lo anterior en consideración, es que puede apreciarse, desde un panorama mucho más completo, la cantidad de actores nacionales, más allá de los estadounidenses, que también tuvieron un fuerte grado de influencia en la orientación del interés mexicano en las negociaciones. La eventual entrada de mayor competencia en el mercado estadounidense y canadiense, con mercancías provenientes de países que ahora también gozarían de las ventajas competitivas que otorga la liberalización arancelaria, por supuesto no dejó indiferente a los grandes comerciantes y exportadores mexicanos, quienes ineludiblemente fueron llevados a buscar una mayor participación en las negociaciones del acuerdo, como un medio esencial para garantizar su presencia en el mercado norteamericano y también como un medio para aprovechar la oportunidad de acceder a seis nuevos mercados (Australia, Brunei, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam).

Además de lo anteriormente mencionado, cabe destacar que el involucramiento mexicano en las negociaciones del TPP resultó ser ampliamente compatible con los objetivos de política exterior delineados por la administración de Peña Nieto en el Plan Nacional de Desarrollo, en la búsqueda por una mayor diversificación comercial. Es por tanto que, aunque no debe negarse la capacidad de influencia estadounidense sobre los objetivos y acciones de política exterior mexicana, se sostiene que México fue participe de las negociaciones por que su propio interés nacional y su propio plan de política exterior así lo dictaba.

En este sentido, las negociaciones del TPP incluso representaron para México una oportunidad para la profundización y modernización de aspectos clave del TLCAN, en materias como inversión; pequeñas y medianas empresas (pymes), telecomunicaciones y derecho laboral, además de adicionar disposiciones en

³⁶⁰ Ochoa Sandy Gerardo, “El Consejo Coordinador Empresarial sobre el TPP” en *Comercio Exterior-Bancomext*. Disponible en: <https://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=83&t=el-consejo-coordinador-empresarial-sobre-el-tpp>

materias novedosas como el comercio electrónico y medio ambiente. Un hecho que fue remarcado por la propia canciller Claudia Ruiz Massieu.³⁶¹

Al principio de las negociaciones el sector empresarial mexicano manifestó preocupaciones sobre los posibles efectos perjudiciales del TPP en varios sectores de la económica (sobre todo para la industria textil, de autopartes, acero, calzado, lácteos, azúcar, productos agrícolas y comercio de medicinas), pues las subvenciones que países como Vietnam otorgan a sus exportaciones de textiles representan una ventaja competitiva a la cual México no tiene acceso. Estimaciones basadas en la información comercial de 2001-2014 señalaban que hasta el 77.32% de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos se verían amenazadas por la entrada de mayor competencia por parte de los países del TPP en el mercado estadounidense.³⁶²

El propio presidente de la Cámara Nacional de la Industria Textil (Canaintex), Alfonso Juan Ayub, aludió directamente a Vietnam como la más grande preocupación para el sector, pues al momento en que se negociaban los acuerdos, Vietnam se posicionaba como el segundo proveedor de textiles en el mercado estadounidense, después de China, mientras México ocupaba la sexta posición en la lista de exportadores.

En palabras del Doctor en Economía, Enrique Dussel Peters, en referencia a las negociaciones en la cadena de valor hilo-textil-confección (HTC):

*La cadena HTC es una de las más complejas y conflictivas en el TPP, lo cual también se vio reflejado en las negociaciones, particularmente entre México y Vietnam. Mientras que EE.UU. en general buscó instrumentos para reducir los costos de sus importaciones y otros específicos para beneficiar a Vietnam, el objetivo último de México fue lograr condiciones que permitieran retrasar al máximo la desgravación arancelaria y la competencia en su mercado doméstico, particularmente con Vietnam. Desde una perspectiva mexicana se logró una defensa de la HTC a través de largos períodos de desgravación y mediante reglas de origen estrictas y semejantes a las existentes en el TLCAN [...]*³⁶³

Al final el equipo de negociación mexicano logró blindar a sectores vulnerables como el textil y el calzado, obteniendo concesiones por plazos de 10 hasta 16 años, sobre todo para productos provenientes de Vietnam y Malasia, los cuales no

³⁶¹ Langner Ana, "TTP es la modernización del TLCAN: SRE" en *El Economista*, 27 de julio de 2016, Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/TPP-es-la-modernizacion-del-TLCAN-SRE-20160727-0034.html>

³⁶² Dussel Peters Enrique, *Efectos del TPP en la economía de México: Impacto general y en las cadenas de valor de autopartes-automotriz, hilo-textil-confección y calzado*, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, 2017, p.24.

³⁶³ Ibid., pp. 41-42.

entrarán sin aranceles en el corto plazo al mercado mexicano.³⁶⁴ En el caso de los productos su protección quedó definida bajo un esquema de cupos.

La aprobación del sector empresarial a lo pactado en las rondas de negociaciones del TPP quedó explícitamente manifestado, cuando el Consejo Coordinador Empresarial urgió al Legislativo Federal a aprobar el TPP a la brevedad posible. El presidente del CCE, Juan Pablo Castañón, calificó al tratado como una oportunidad para el desarrollo nacional y precisó que su entrada en vigor significaría para México el acceso a nuevos mercados de exportación con un valor agregado de más de 150,000 millones de dólares en un horizonte de cinco años y abriría puertas a un flujo ingente de inversiones, que complementarían y potencializarían la producción industrial manufacturera y maquiladora del país.³⁶⁵

Empero a lo anteriormente expuesto, es prudente señalar que, pese a la aceptación general, no todos los representantes de los sectores productivos del país terminaron por declararse abiertamente como “ganadores” del nuevo tratado. En esta línea, el sector que sin duda generó mayor polémica fue el agroalimentario. Mientras, en el contexto del Foro Global Agroalimentario 2015, el presidente del Consejo Nacional Agropecuario, Benjamín Grayeb Ruiz, señaló buenos resultados en las negociaciones, resaltando los beneficios que representaría el acceso a los nuevos mercados asiáticos (resaltando las nuevas oportunidades para productos mexicanos como la carne de res, carne de cerdo, atún enlatado y jarabe de agave)³⁶⁶, por otro lado, el Director de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), Víctor Suárez Carrera, criticó duramente las disposiciones del tratado, asegurando que las medidas especiales de protección al sector primario resultarían insuficientes y traerían consigo fuertes perjuicios al campo mexicano.

Víctor Suarez Carrera evidenció la falta de inclusión y representación de pequeños y medianos productos en las negociaciones del acuerdo, enfatizando que solo las grandes corporaciones agroalimentarias resultarían beneficiadas:

Con el TPP se completa el desmantelamiento de la agricultura mexicana, sobre todo la del sector de pequeños y medianos productores; se acrecienta la dependencia e inseguridad alimentaria y nutricional, y la pérdida de nuestra soberanía alimentaria. Adicionalmente, se termina por imponer el imperialismo

³⁶⁴ Blanco Daniel, “México 'blinda' industrias sensibles ante TPP11” en *El Financiero*, Ciudad de México, 14 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/gobierno-blinda-industrias-sensibles-ante-el-tpp11-guajardo>

³⁶⁵ “El Consejo Coordinador Empresarial pide a legisladores aprobar el TPP” en *Expansión*, 31 de octubre de 2016. Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2016/10/31/el-consejo-coordinador-empresarial-pide-a-legisladores-aprobar-el-tpp>

³⁶⁶ Moreno Luis, “Beneficiará TPP al agro mexicano” en *Milenio*, México, Guadalajara, 31 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.milenio.com/negocios/beneficiara-tpp-al-agro-mexicano>

*alimentario de las corporaciones trasnacionales y un sistema con precios elevados al consumidor y una calidad nutricional a la baja. Como lo ha demostrado el TLCAN, las únicas beneficiarias del TPP serán las grandes corporaciones agroalimentarias mexicanas y extranjeras.*³⁶⁷

De lo anteriormente expuesto, es que se invita a la reflexión sobre lo adecuado que resulta hablar de una auténtica defensa del interés nacional mexicano en las negociaciones del TPP, pues, a fin de cuentas, en el estudio de las ciencias políticas y las relaciones internacionales, comúnmente suele señalarse la preeminencia de ciertos sectores dominantes, materializados a través de una reducida élite económica, como actores con verdadera capacidad de incidencia sobre la política pública.

Después de todo, entender al interés nacional como el interés de todos y cada uno de los sectores que componen a la sociedad, ciertamente encuentra un fuerte choque con el inexorable hecho que toda sociedad, en cualquier país, en cualquier momento histórico, se caracteriza por su evidente heterogeneidad. Las negociaciones comerciales de México y cualquier país no tendrían por qué ser la excepción, siendo natural que los grandes actores económicos sean aquellos que tengan mayor fuerza para orientar la dirección de las negociaciones.

Como reflexión final, debe señalarse la posibilidad que el aislamiento del gigante asiático del TPP, pueda de hecho considerarse como beneficioso a los intereses comerciales de México. La exclusión de China del libre comercio en el mercado norteamericano y asiático representa para México una oportunidad para mantener o incluso acrecentar la presencia de sus exportaciones. Cabe recordar que, aún sin la existencia de un TLC entre Estados Unidos y China, este segundo país ha logrado posicionarse como el principal competidor de las exportaciones mexicanas en el mercado estadounidense. La no existencia de un trato arancelario preferencial entre estas dos naciones permite a México sostener un nivel de intercambio comercial favorable con el vecino del norte, al mismo tiempo, que le permite seguir figurando como destino atractivo para la inversión extranjera, posicionándose como un trampolín intermediario que permite a China y otros países llegar al mercado estadounidense, aprovechando las ventajas que ofrecen las disposiciones del TLCAN.

Por su puesto, lo anterior también arroja dudas sobre la coherencia en las intenciones de México por una mayor diversificación comercial, pues orientar las negociaciones exteriores hacia garantizar su presencia en el mercado norteamericano, revela una actitud ambivalente y una resistencia del sector productivo mexicano a abandonar las comodidades y ventajas que representan la cercanía geográfica y la capacidad adquisitiva del mercado estadounidense.

³⁶⁷ Suárez Carrera Víctor, "TPP + TLCAN = RIP campo mexicano" en *La Jornada*, México, 16 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2016/01/16/cam-tlcan.html>

En concordancia con la premisa de que el interés fundamental de México en las negociaciones del TPP fue garantizar su acceso e integración productiva con los mercados de América del Norte, la actual Subsecretaria de Comercio Exterior y reconocida académica en el estudio de las relaciones comerciales de México, Luz María de la Mora Sánchez, comenta lo siguiente:

Dado que México “no es un exportador clave” para la región Asia-Pacífico ni un destino prioritario para las inversiones de los nuevos socios de México en el TPP, el interés central era poder consolidar su integración productiva con EEUU y Canadá. Sin embargo, el destino de este tratado dio un giro cuando el 23 de enero de 2017 el presidente Trump cumplió con su promesa de campaña y retiró a su país. Ello fue un importante revés a la estrategia mexicana de construcción de acuerdos, pues perdió a su principal socio en ese tratado y el balance alcanzado en términos de concesiones ofrecidas y obtenidas se desajustó. Es probable que México no hubiera aceptado participar en el TPP si EEUU no hubiera estado inicialmente en el acuerdo, pues algunos socios le representan una fuerte competencia en diversos sectores. ³⁶⁸

Pese a que el gobierno de Enrique Peña Nieto mostró interés por un mayor acercamiento con regiones como Europa, Asia y América Latina, las inherentes condiciones geográficas y el ineludible peso económico del vecino del norte se han impuesto. Una revisión de las estadísticas comerciales permite corroborar que hoy en día, América del Norte continúa siendo la región de mayor peso estratégico para el comercio exterior mexicano.

2.2.4.3 Evolución del comercio bilateral México-Estados Unidos en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2017)

Una comparativa entre el volumen del intercambio comercial de México con la Alianza del Pacífico y el volumen del intercambio comercial de México con los socios del TLCAN nos permite dimensionar el verdadero peso que tienen Estados Unidos y Canadá para el comercio mexicano. De acuerdo con cifras de la Secretaría de Economía, en 2017, la Alianza del Pacífico se posicionaba como el 6to mayor destino de las exportaciones mexicanas por un valor 430 millones de dólares³⁶⁹ (alrededor del 1% del total de exportaciones) mientras Estados Unidos y Canadá se posicionaban como el 1er y 2do destino de las exportaciones mexicanas, con un

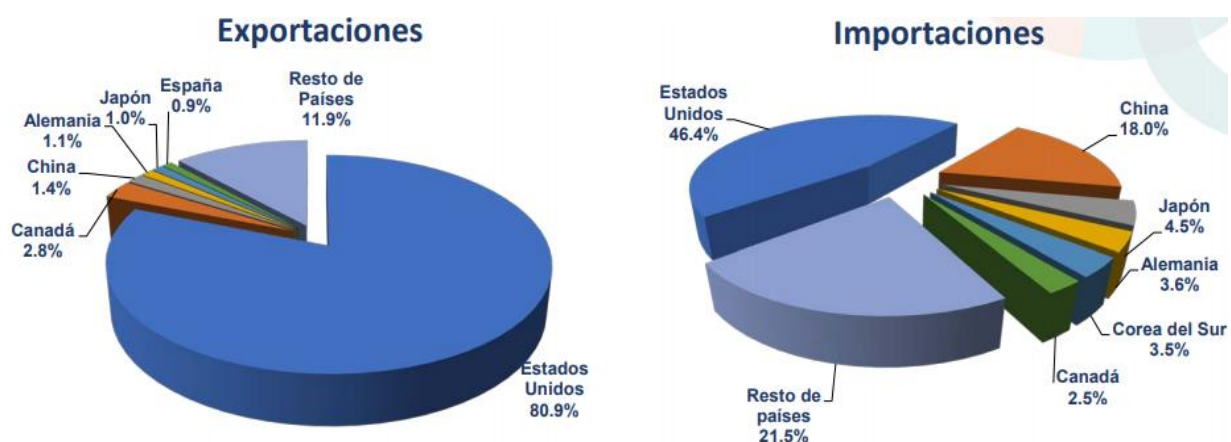
³⁶⁸ De la Mora Sánchez María Luz, “La política comercial de México durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018)”, en *Foro Internacional*, LIX, núm. 3-4, (2019), p. 972.

³⁶⁹ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), “México y sus principales socios comerciales”, 18 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/agricultura/es/articulos/conoce-los-10-primeros-socios-comerciales-de-mexico>

valor acumulado de 338,226 millones de dólares (cerca del 83% del total de las exportaciones de México al mundo).³⁷⁰

En el caso de China, en 2016, este país representó el 1.4% del total de las exportaciones mexicanas y un 18% de sus importaciones. Durante este mismo año, de manera contrastante, Estados Unidos representó el 80.9% y 46.4% respectivamente. En la siguiente gráfica elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)³⁷¹, puede constatarse la participación porcentual dominante de los Estados Unidos en las exportaciones e importaciones de México durante el año 2016:

Gráfica 17. Participación porcentual en las exportaciones e Importaciones de México por principales países 2016.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Las cifras de inversiones extranjera directa también demuestran que, aunque China acrecentó su presencia en México y América Latina en general, Estados Unidos aún sigue posicionándose como el principal inversionista para México, concentrándose principalmente en el sector manufacturero y en el sector servicios por medio de empresas como: *Walmart, AT&T, Citigroup, General Motors, Grupo Chrysler, Ford, Cisco Systems* y *The Chemours Company*.³⁷²

³⁷⁰Secretaría de Economía, Subsecretaría de Comercio exterior, *Exportaciones Totales de México Valor en millones de dólares, México, 2017*. Consultado en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/367218/Anual-Exporta-dic2017.pdf>

³⁷¹Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Catedra INEGI 2017: Estadísticas de Comercio Exterior*, México, 2017, p.14. Consultado en: <http://www.ugto.mx/catedrainegi/images/pdf/6.-Estadsticas-del-Comercio-Exterior.pdf>

³⁷² Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Informe Estadístico sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-septiembre de 2017)*, México, 2017, p.4. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/274848/Informe_Congreso-2017-3T.pdf

Gráfica 18. Distribución porcentual por país de origen de la IED en México 2017.



FUENTE: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

Como parte de la agenda de comercio bilateral México-Estados Unidos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, destaca el establecimiento del Dialogo Económico de Alto Nivel (DEAN), encabezado por el vicepresidente estadounidense Joe Biden, con el propósito de promover la competitividad, productividad e innovación. Entre los temas más importantes abordados en el DEAN, sobresale el interés de ambas partes por ampliar la capacidad de puertos fronterizos de entrada por transporte carretero. Desde la entrada en vigor del TLCAN, el comercio entre ambas naciones había experimentado un dramático aumento, lo cual, creó la necesidad de llevar a cabo la ampliación de puertos de entrada por transporte carretero. De lo anterior, fue que el DEAN puso en marcha el proyecto conocido como ‘*Iniciativa Frontera del Siglo 21*’, cuyas metas se orientaron a la mejora de la eficiencia en la administración fronteriza. A grandes rasgos, la iniciativa contemplaba la construcción de nueva infraestructura que facilitase el flujo de bienes y personas, evitando la generación de cuellos de botella que pudiesen mermar el potencial de intercambio.

De acuerdo con información proporcionada por la Embajada de los Estados Unidos en México, las siguientes son identificadas como las acciones efectuadas en el marco de la ‘*Iniciativa Frontera del Siglo 21*’:

Al abrir carriles adicionales en el puerto de San Ysidro (entre Tijuana y San Diego), el cruce terrestre más transitado del mundo redujo el tiempo de espera de tres horas a 30 minutos. En Nogales, Arizona, duplicamos la capacidad de inspección en el principal punto de entrada para productos perecederos mexicanos a los Estados Unidos. Estamos facilitando el movimiento de bienes y expandiendo la seguridad en las cadenas de suministro a través de un reconocimiento mutuo de nuestros programas de “Comerciante confiable” (“C-TPAT” en los Estados Unidos y “NEEC” en México). Hemos aumentado la cooperación para manejar con más

eficiencia nuestros sistemas de telecomunicaciones en la frontera, apoyando la meta compartida de acelerar servicios móviles de banda ancha. ³⁷³

Cabe aclarar que, desde la entrada en vigor del TLCAN, ambas naciones ya habían previsto la necesidad de un cruce fronterizo más rápido y eficiente; sin embargo, el Congreso estadounidense había opuesto resistencia a permitir el libre cruce del autotransporte mexicano, hecho que generó rispideces entre ambos países, y que incluso llevó al gobierno mexicano a imponer aranceles a cerca de 90 productos industriales y agrícolas estadounidenses (desde 5% hasta 25%) como represalia. Fue hasta el año 2011, con el presidente Obama, que ambos gobiernos llegaron a un acuerdo para permitir la entrada de transporte de carga mexicano a territorio estadounidense, siempre y cuando cumplieran con ciertos estándares de calidad. ³⁷⁴ A partir de entonces, con la creación del DEAN y la puesta en marcha de la ‘Iniciativa Frontera del Siglo 21’ se han tomado medidas en orden de facilitar el flujo de bienes comerciales a través de la frontera.

Los resultados de la balanza comercial México- Estados Unidos a lo largo del sexenio de Peña Nieto (2012 a 2018) muestran una tendencia de creciente intercambio entre ambas naciones. En 2012, cuando Peña Nieto iniciaba su mandato, el comercio total entre ambas naciones registraba un valor total de \$472,951,956 millones de dólares. Anualmente, esta cifra mostró un incremento sostenido hasta registrar una cifra récord en 2017 con un valor por transacciones bilaterales de \$521,409,674 millones de dólares, cifra que en aquel momento se posicionaba como el monto de intercambio comercial más alto para México con cualquier país a lo largo de su historia. ³⁷⁵

Una comparativa entre las cifras del comercio total México-Estados Unidos en 1993, previó a la entrada en vigor del TLCAN, con las cifras más actuales de 2017 nos permite apreciar que el comercio bilateral prácticamente se ha quintuplicado. Con la formación de cadenas de valor entre los tres países (especialmente dentro de la industria automotriz), el TLCAN ha demostrado ser un mecanismo efectivo en la integración económica de América del Norte.

En la siguiente tabla, elaborada por la Secretaría de Economía, se proporcionan los datos de la balanza comercial México-Estados Unidos del año 2012 al primer trimestre del año 2018³⁷⁶:

³⁷³ Embajada de Estados Unidos en México, “Frontera: Hoja Informativa”, disponible en: <https://mx.usembassy.gov/es/frontera-hoja-informativa/>

³⁷⁴ “México y EU dan solución para transporte” en *Expansión*, Ciudad de México, 3 de marzo de 2011. Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2011/03/03/mexico-eu-obama-calderon-transporte-tlc>

³⁷⁵ Secretaría de Economía, *Sistema de Consulta de Información Estadística por País*, consultado el 25 de septiembre de 2018, disponible en línea: http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/

³⁷⁶ Ídem.

Tabla 17. Balanza comercial de México con Estados Unidos (2012-2018/1)

Balanza comercial de México con Estados Unidos				
Valores en miles de dólares				
Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
2012	287,842,151	185,109,805	472,951,956	102,732,346
2013	299,439,147	187,261,910	486,701,057	112,177,237
2014	318,365,502	195,278,358	513,643,860	123,087,144
2015	308,864,381	186,802,029	495,666,410	122,062,352
2016	302,575,327	179,507,190	482,082,517	123,068,137
2017	326,866,277	194,543,397	521,409,674	132,322,880
2018 /1	172,458,146	104,637,625	277,095,771	67,820,521

Fuente: SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México (1993 - 2018).

Durante este periodo, México se sostuvo como el tercer socio comercial más importante de los Estados Unidos, solo por debajo de China y Canadá. En términos de exportaciones, México es el segundo mayor comprador para los Estados Unidos concentrando el 15.7% del total de sus exportaciones. El primer comprador de las exportaciones estadounidenses es Canadá con el 18.3%.³⁷⁷

En el rubro de inversiones, como se ha comentado, Estados Unidos, en términos de participación porcentual, es el principal país exportador de capital para México. Por otro lado, si bien México dista de figurar dentro de la lista de principales inversionistas en Estados Unidos, es seguro afirmar que el interés de empresas mexicanas por penetrar en el mercado estadounidense es cada vez mayor. Entre las principales empresas y marcas mexicanas con presencia en los Estados Unidos destacan: Bachoco, Gruma, Bimbo (Thomas), Grupo Alfa (con productos lácteos como Yoplait, Flay-O-Rich, salchichas Bar-S y FUD), CEMEX (Dixie), etc. También en este rubro destaca la participación del reconocido empresario mexicano Carlos Slim Helú como el accionista mayoritario del prestigioso diario estadounidense *'The New York Times'*.

2.2.4.4 Un capítulo desafiante para la política comercial de México: Donald J. Trump y el ascenso del proteccionismo económico.

Durante la contienda electoral estadounidense del 2016, el déficit comercial sostenido de los Estados Unidos con México figuró como uno de los temas de campaña del entonces candidato Donald Trump, quien señaló al comercio entre ambos países como injusto para su nación. En ese entonces, el candidato Trump prometió que, de ser presidente, acabaría con este déficit comercial en su relación con México, llegando incluso al extremo de amenazar con sacar a su país del

³⁷⁷U.S Census Bureau, *Top Trading Partners - November 2015*, consultado el 27 de septiembre de 2018, disponible en línea: <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1511yr.html>

‘*Tratado de Libre Comercio de América del Norte*’, un hecho que disparó las alarmas entre los altos círculos políticos y empresariales de México y Canadá.

Con la victoria del republicano Donald Trump en las elecciones estadounidenses de 2016, quien con su discurso proteccionista parecía amenazar el estatus quo de las relaciones comerciales México-Estados Unidos, la diversificación comercial se convirtió en asunto apremiante para la administración de Peña Nieto. Si bien, durante todo su sexenio el presidente Peña Nieto impulsó acuerdos comerciales con otras regiones, al momento en que el presidente Donald J. Trump asumió el cargo al frente de la Casa Blanca, las relaciones comerciales de México aún continuaban indiscutiblemente concentradas con Estados Unidos.

Tan solo tres días después de que Donald J. Trump asumiera el cargo como 45° presidente de los Estados Unidos, el 23 de enero de 2017, con la firma de una orden ejecutiva, Washington anunció su salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), haciendo efectivos aquellos pronósticos sobre un giro de 180° en la política comercial de los Estados Unidos, la cual estaría marcada por un fuerte tinte proteccionista durante el nuevo gobierno republicano.

Ese mismo día, el gobierno mexicano de Peña Nieto dio a conocer un nuevo posicionamiento en materia de política exterior en el que se delinearon los principales objetivos en las negociaciones con los Estados Unidos. En dicho posicionamiento, el canciller Luis Videgaray también dio a conocer un nuevo plan de diversificación comercial.

Lo cierto es que las medidas anunciadas por el mandatario mexicano no resultaron novedosas. En América del Sur, el presidente mexicano declaró que se buscaría fortalecer integración con los socios de la Alianza del Pacífico e impulsar la relación comercial con Argentina y Brasil, se anunció también la búsqueda de un Tratado de Libre Comercio con Reino Unido al concretarse su salida de la Unión Europea y también se reafirmó la voluntad de México para continuar pláticas con los miembros del TPP, pese a la salida de Estados Unidos.³⁷⁸

Respecto al posicionamiento de política exterior, el canciller Videgaray pronunció las siguientes palabras:

El día 23 de enero, el presidente de la República realizó un pronunciamiento con respecto a cuáles deben de ser los lineamientos de política exterior, ante la circunstancia que hoy en día encaramos. El presidente estableció dos lineamientos fundamentales, dos líneas de acción para la conducción de la política exterior: En primer lugar, la necesidad imperiosa hoy más que nunca de diversificar nuestras relaciones en exterior, particularmente nuestras relaciones

³⁷⁸ “Peña Nieto anuncia plan de diversificación comercial” en *Expansión en alianza con CNN*, Ciudad de México, 23 de enero de 2017. Disponible en : <https://expansion.mx/nacional/2017/01/23/pena-nieto-anuncia-plan-de-diversificacion-comercial>

*económicas de comercio y de inversión hacia otras regiones del mundo, más allá de América del Norte. Y, en segundo lugar, estableció objetivos precisos y principios de política exterior para la conducción de la relación con los Estados Unidos.*³⁷⁹

La búsqueda por la diversificación de las relaciones diplomáticas y comerciales de México en realidad no es un tema nuevo, para los estadistas encargados de diseñar y dirigir la política exterior mexicana, la diversificación es un medio para dotar comercio exterior mexicano de mayor autonomía de las decisiones de Washington y así cortar la acentuada dependencia en un solo mercado; no obstante, las condicionantes económicas y geográficas parecen configurarse como los más grandes obstáculos para materializar dicho objetivo, llevando incluso a preguntarnos si en realidad se trata de un objetivo realista y posible de llevar a cabo en el corto plazo.

Pese al interés de México por diversificar sus relaciones comerciales, al acercarse el cierre del sexenio las cifras continuaban mostrando una clara dependencia comercial hacia los Estados Unidos; sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos permite apreciar que, en vez de un abrupto alejamiento comercial entre México, Estados Unidos y Canadá, más bien el escenario terminó por delinearse en torno a una nueva etapa de modernización para el TLCAN, lo cual sin dudas se configuró como el reto en materia comercial más importante de la administración de Enrique Peña Nieto, teniendo lugar justamente durante el último año de su gobierno.

2.3 Las relaciones México- Canadá (2012-2018)

Como puede constatarse a lo largo de la corta historia de las relaciones exteriores México-Canadá, ambos países se han caracterizado por guiar su agenda bilateral fundamentalmente sobre temas económicos. Sin una exhaustiva agenda en materia migratoria y de seguridad, ambas naciones han convenido en dar un énfasis especial al comercio exterior como eje central en la relación binacional. En este sentido, el TLCAN marcó un impulso muy importante en el intercambio de bienes y servicios entre ambas naciones. Desde 1994, el comercio total no ha hecho más que mantenerse en ascenso, registrando incrementos exponenciales.

Por lo anterior, es que puede afirmarse que la renegociación del TLCAN ocupó un lugar prioritario para ambas naciones, no solo en relación con Estados Unidos, si no

³⁷⁹Secretaría de Relaciones Exteriores, “Mensaje del Doctor Luis Videgaray Caso ante el Senado de la República”, en *Comunicados - Embajada de México en República Dominicana*, 28 de febrero de 2017. Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/republicadominicana/index.php/comunicados/427-mensaje-del-doctor-luis-videgaray-caso-ante-el-senado-de-la-republica>

también, como un paso importante para mantener y continuar acrecentando los flujos comerciales entre México y Canadá.

Ciertamente, tal como se delinea en la hipótesis de este trabajo de investigación, la renegociación del TLCAN, representaría una excelente oportunidad para México y Canadá en la formación de estrategias conjuntas, a fin de ejercer contrapeso frente a la gran capacidad de negociación de los Estados Unidos. El carácter arremetedor del estilo de negociación de la administración Trump parecía hacer de este tipo de alianzas más necesarias que nunca; sin embargo, como podrá apreciarse en el desarrollo del presente apartado, las expectativas de un frente de negociación conjunta al final terminaron por disiparse.

2.3.1 Cambio de gobierno en Canadá: El triunfo de Justin Trudeau y la nueva política exterior canadiense.

Al hablar de política canadiense contemporánea, resulta ineludible no hacer mención del ex Primer Ministro Stephen Harper, como una figura prominente de liderazgo político que logró afianzar a su partido en el poder en Canadá por nueve años consecutivos. Dentro de un contexto en el que el Partido Liberal experimentaba un continuo debilitamiento, producto de los escándalos de corrupción y malversación de fondos públicos que rodearon al ex primer ministro Paul Martin, el Partido Conservador logró consolidarse como primera fuerza política canadiense, haciéndose incluso de un gobierno de mayoría dentro del parlamento en las elecciones de mayo de 2011.

Pese a este duradero escenario favorable para el Partido Conservador, el surgimiento de nuevas figuras políticas de liderazgo dentro de los partidos opositores favoreció una redistribución en la configuración del poder político canadiense.

Tras la prolongada crisis política que atravesó el Partido Liberal desde su salida del poder Ejecutivo en 2006, su regreso al poder en 2015 resultó sorpresivo. Con la victoria del Partido Liberal en elecciones generales de octubre de 2015 (con el 39.5% de la votación a su favor), Justin Trudeau se convirtió en el 23° Primer Ministro de Canadá. El triunfo resultó tan contundente que el partido también alcanzó una posición predominante dentro de la Cámara de los Comunes con 184 escaños de 338, desplazando al Partido Conservador como la principal fuerza de oposición con 99 escaños.

Es un hecho que Justin Trudeau ha fungido como una figura clave en el reposicionamiento del partido. Hijo del ex Primer Ministro Pierre Trudeau, el actual mandatario canadiense durante su campaña logró proyectar una imagen de honestidad, cercanía y frescura; pero más allá de eso, su éxito electoral es principalmente atribuido a las numerosas propuestas atractivas que le permitieron ganar popularidad entre el electorado canadiense. Entre estas propuestas destacan

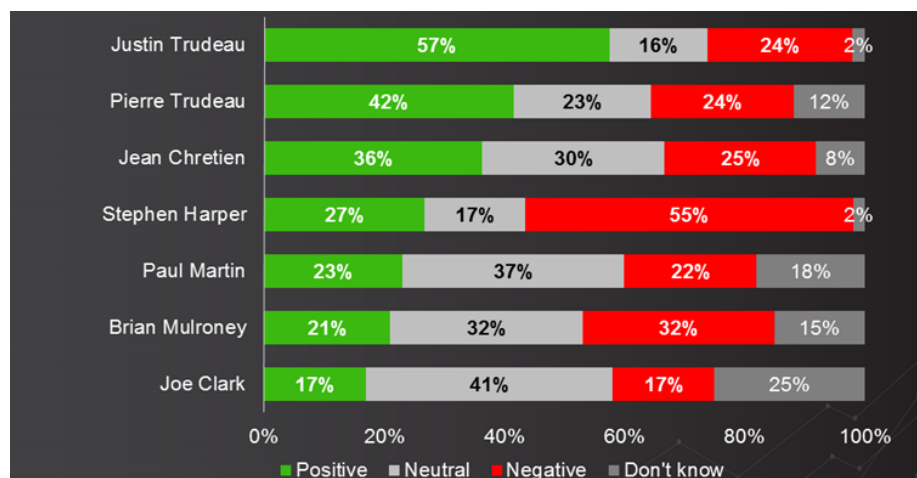
la reducción de impuestos a la clase media trabajadora, la implementación de programas sociales destinados al mejoramiento de la calidad de vida de las llamadas “*First Nations*” (naciones indígenas originarias de Canadá) y la promulgación de una reforma electoral.

Al asumir el cargo el 4 de noviembre de 2015, Justin Trudeau apostó por el establecimiento de un gabinete incluyente, con equidad de género y representatividad étnica, conformado por un total de 31 ministros. (15 mujeres, 16 hombres). Entre los nombramientos sobresale la incorporación del refugiado somalí Ahmed Hussen al frente del Ministerio de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía. En el ámbito de las relaciones exteriores canadienses, Stéphane Dion quedó al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores, quien posteriormente fue sustituido por la ex Ministra de Comercio Internacional, Chrystia Freeland.

Si bien, el Primer Ministro ha fallado a su electorado con respecto a la promesa de impulsar una reforma electoral, Justin Trudeau ha cumplido satisfactoriamente con la reducción de impuestos y con fomentar un mayor acercamiento con las comunidades originarias. Con acciones tales como el inicio de labores de investigación sobre mujeres indígenas desaparecidas y/o asesinadas, la implementación de programas para la educación de las Primeras Naciones y la creación de un Consejo Nacional para la Reconciliación, el mandatario canadiense consiguió numerosos aplausos dentro de Canadá.

De acuerdo con una encuesta realizada por ‘*Abacus Data*’, el nivel de popularidad del Primer Ministro Justin Trudeau es distinguiblemente el más alto en la historia de Canadá con un 57% de impresiones positivas entre los canadienses.³⁸⁰

Gráfica 19. Índices de aprobación de los Primeros Ministros Canadienses.



Fuente: ‘*Abacus Data*’. Disponible en: <http://abacusdata.ca/popularity-prime-ministers/>

³⁸⁰ Coletto David & Anderson Bruce, *Popularity & Prime Ministers*, Ottawa, Abacus Data, p.1. Consultado en: <https://abacusdata.ca/wp-content/uploads/2016/01/Abacus-Release-Current-Past-PMs.pdf>

La popularidad de Justin Trudeau ciertamente no se limitaría únicamente al ámbito interno. Tras el despliegue de una política exterior amigable a la recepción de nuevos migrantes y refugiados sirios, las ovaciones llegaron incluso al ámbito internacional. La participación constante de Canadá en la lucha contra el cambio climático, sus esfuerzos en torno al mantenimiento de la paz internacional y el empoderamiento femenino no hicieron más que reforzar la reputación positiva y de prestigio de la política exterior canadiense. Los anteriores, de hecho, se configuraron como los elementos principales de la agenda exterior canadiense durante los primeros años de su mandato.³⁸¹

Desde el inicio del gobierno de Justin Trudeau, el mandatario envió un mensaje de claros cambios en la política exterior canadiense. Mientras el conservadurismo de Stephen Harper mostró un alejamiento de los asuntos internacionales, el nuevo mandatario liberal potenció un mayor involucramiento de Canadá en la solución de problemas globales. Ciertamente, la administración de Justin Trudeau marcaría el retorno de Canadá al multilateralismo.

*Many of you have worried that Canada has lost its compassionate and constructive voice in the world over the past 10 years [...] Well, I have a simple message for you: on behalf of 35 million Canadians, we're back.*³⁸²

Dentro de un contexto en que el Primer Ministro mostraba un gran interés por reposicionar a su país en el mundo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, liderado por Stéphane Dion, ejerció constantes labores en foros internacionales, en la búsqueda por restaurar el liderazgo e impulsar un papel más activo de Canadá. En este sentido, entre las principales acciones orientadas al reposicionamiento de Canadá en el escenario internacional destacan las siguientes:

- En Naciones Unidas, Canadá desde un inicio refrendó su apoyo con la realización de operaciones para el mantenimiento de la paz. Durante la Conferencia Ministerial de Defensa de la Paz de las Naciones Unidas 2017, celebrada en Vancouver, el gobierno de Justin Trudeau ofreció tropas terrestres, helicópteros de transporte, aviones de carga y entrenadores

³⁸¹ Robertson Colin, "Canada is Back": Justin Trudeau's Foreign Policy", en *PolicyMagazine*, núm. 29, (2017), pp. 7-9. Consultado en: <http://www.policymagazine.ca/pdf/29/PolicyMagazineNovemberDecember-2017-Robertson.pdf>

³⁸² "We're back," Justin Trudeau says in message to Canada's allies abroad", en *The Canadian Press*, Ottawa, Canadá, 20 de octubre de 2015. Disponible en: <https://nationalpost.com/news/politics/were-back-justin-trudeau-says-in-message-to-canadas-allies-abroad>

Palabras pronunciadas por el Primer Ministro Justin Trudeau en una reunión partidista realizada en Ottawa el 20 de octubre de 2015.

***Traducción propia:** "Muchos de ustedes han estado preocupados de que Canadá ha perdido su compasiva y constructiva voz en el mundo en los últimos 10 años. [...] Bueno, tengo un mensaje simple para ustedes: en nombre de 35 millones de canadienses, estamos de vuelta".

militares para las futuras operaciones de paz. Un año después, en marzo de 2018, ante la escasez de recursos aéreos para la realización de operaciones, Canadá anunció el envío de helicópteros y tropas de apoyo para unirse a la misión de mantenimiento de paz de Naciones Unidas desplegada en Malí.³⁸³

Canadá también presentó su candidatura como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad para el periodo 2021-2023. El anuncio fue realizado por el Primer Ministro Trudeau el 16 marzo de 2016 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.³⁸⁴

- En el marco de las negociaciones del Acuerdo de París, efectuadas en la 21ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2015 (COP 21), Canadá se destacó por adoptar un papel de liderazgo. Para Justin Trudeau, la lucha contra el cambio climático figuró como una prioridad en la agenda de su administración. Dentro del plan de acción climática presentado por Canadá a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), este país se comprometió a reducir sus emisiones de gas invernadero hasta en un 30% para el año 2030, partiendo de los índices registrados en el año 2005.³⁸⁵
- Dentro de un contexto en el que los beneficios de la globalización eran seriamente cuestionados por partidos de derecha y ultraderecha en distintos puntos de Occidente, Canadá se sostuvo como un firme promotor de la integración económica y cultural como medio para alcanzar la prosperidad global. Bajo una retórica de apertura a la diversidad y al multiculturalismo, el gobierno liberal de Justin Trudeau favoreció la acogida de refugiados sirios en territorio canadiense. Desde el inicio de su gobierno hasta 2017, Canadá había recibido a cerca de 40,000 refugiados sirios. El Primer Ministro dio la bienvenida a todo aquel que huyese de la persecución y violencia de la

³⁸³ Chapman Leonora, "Compromiso de Canadá para el mantenimiento de la paz en el mundo", en *Radio Canadá Internacional*, 16 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.rcinet.ca/es/2017/11/16/compromiso-de-canada-para-el-mantenimiento-de-la-paz-en-el-mundo/>

³⁸⁴ "El Primer Ministro anunció la candidatura de Canadá como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU" en *Embajada de Canadá en Chile*, Nueva York, 16 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.canadainternational.gc.ca/chile-chili/highlights-faits/2016/2016-03-PM_UNU.aspx?lang=spa

³⁸⁵ "Canadá presenta su plan de acción climática para el acuerdo de París 2015" en *United Nations Climate Change*, Bonn, Alemania, 15 de mayo de 2015. Disponible en: <https://unfccc.int/es/news/canada-presenta-su-plan-de-accion-climatica-para-el-acuerdo-de-paris-2015>

guerra, independientemente de su etnia o religión. Una de las acciones más aplaudidas por la comunidad internacional.³⁸⁶

- En lo referente a la política de seguridad internacional, bajo la administración Trudeau, Canadá continuó con una postura alineada con la de sus socios tradicionales de la OTAN, respaldando a sus aliados en temas como la condena a Rusia por su injerencia en Ucrania, la lucha contra DAESH y otros grupos terroristas en Medio Oriente, los ataques contra el régimen sirio de Bashar Al Assad y la imposición de sanciones económicas a Irán.

Si bien en la retórica Canadá continuó mostrando su apoyo a Estados Unidos, Francia y Reino Unido en su lucha contra el terrorismo, es importante notar que, en este tema, la administración Trudeau optó por un menor nivel de involucramiento que la anterior administración de Stephen Harper. Desde inicios del gobierno de Trudeau, en octubre de 2015, el Primer Ministro anunció la salida de su país de la coalición internacional contra el Estado Islámico, retirando sus aviones de combate desplegados en Irak y Siria. No obstante, el mandatario canadiense se mostró abierto a continuar brindando apoyo financiero destinado a la ayuda humanitaria para las víctimas del conflicto en Siria.³⁸⁷

Aunque en un inicio Justin Trudeau había manifestado interés por restablecer relaciones diplomáticas con Irán, al final esta promesa resultó imposible de materializar, pues Ottawa dio preferencia a la política coercitiva adoptada por sus aliados de Occidente, alineándose con la imposición de sanciones económicas contra el régimen iraní.

El mayor acercamiento entre ambas naciones ocurrió a inicios de mayo de 2017, cuando la canciller canadiense, Chrystia Freeland, sostuvo conversaciones telefónicas con el Ministro de Relaciones Exteriores iraní, Javad Zarif. Por primera vez, desde el rompimiento de relaciones diplomáticas en 2012, funcionarios canadienses viajaron a Teherán para reunirse con funcionarios iraníes. Este hecho puede ser interpretado como un primer paso en el deshielo de las relaciones diplomáticas entre ambos países.³⁸⁸

³⁸⁶ “Canadá le abre las puertas a los refugiados sin importar su religión” en *CNN Noticias*, 29 de enero de 2017. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/01/29/canada-le-abre-las-puertas-a-los-refugiados-sin-importar-su-religion/>

³⁸⁷ Nossal Richard Kim, “Promises Made, Promises Kept? A Mid-term Trudeau Foreign Policy Report Card” en Hillmer Norman & Lagassé Philippe, *Justin Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Ottawa, Ed. Springer, 2018, p.33

³⁸⁸ Chapman Leonora, “Primera visita de Canadá a Irán desde 2012”, *Radio Canadá Internacional*, 9 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.rcinet.ca/es/2017/05/09/primera-visita-de-canada-a-iran-desde-2012/>

El alineamiento de Canadá con la postura de sus aliados de la OTAN en temas de política de seguridad internacional se hizo presente, incluso en los foros de Naciones Unidas, pues a pesar de que este país no cuenta con ningún programa nuclear, y de hecho, se ha pronunciado a favor de la no proliferación de armas nucleares, Canadá se pronunció en contra de la creación de un instrumento jurídicamente vinculante para la prohibición de armas nucleares, votando en contra de la *Resolución 71/258: “Avances de las negociaciones multilaterales de desarme nuclear”*.³⁸⁹

*[...]el país ha sido criticado por distintos grupos internacionales en favor del desarme por el voto en contra de la resolución adoptada por la Asamblea General a finales de diciembre del año pasado que lleva por título “Avances de las negociaciones multilaterales de desarme nuclear” y con base en la cual el órgano plenario de la ONU decidió celebrar este año una conferencia para negociar un instrumento jurídicamente vinculante que prohíba las armas nucleares y conduzca, eventualmente, a su completa eliminación.*³⁹⁰

- Finalmente, dentro de la agenda de Justin Trudeau, destaca el énfasis que se le dio al empoderamiento femenino como uno de los elementos más distintivos de la política exterior canadiense. La política exterior feminista de Canadá se marcó como objetivos: promover la igualdad de género, el empoderamiento de mujeres y niñas, tolerancia cero a la violencia sexual y una mayor participación de mujeres en operaciones para el mantenimiento de la paz. Como parte de estos esfuerzos, el gobierno de Justin Trudeau anunció la creación de un fondo de 150 millones de dólares canadienses destinados a la política de Asistencia Internacional Feminista además de la creación del programa de ‘Voces y Liderazgo de Mujeres’.³⁹¹

Adicionalmente, en el marco de la celebración del Día Internacional de la Mujer en 2017, Trudeau anunció una inversión de 650 millones de dólares canadienses para financiar proyectos de Naciones Unidas en beneficio de la salud reproductiva y la educación sexual. Se puede apreciar que la ayuda

³⁸⁹ Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 71/258: “Avances de las negociaciones multilaterales de desarme nuclear”, 11 de enero de 2017. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/71/258>

³⁹⁰ Duplancher Magaña Arturo y Martínez Mendoza Ana Margarita (coordinadores), *El contexto político interno y la política exterior de Canadá durante la administración Trudeau*, Ciudad de México, Senado de la República, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 6 de marzo de 2017, p.8.

³⁹¹ “CANADA LAUNCHES NEW FEMINIST INTERNATIONAL ASSISTANCE POLICY” en *Peace Women: Women’s International League for Peace and Freedom*, Canada. Disponible en: <https://www.peacewomen.org/resource/canada-launches-new-feminist-international-assistance-policy>

exterior canadiense estuvo principalmente centrada en la mejora de las condiciones de vida de mujeres y niñas alrededor del mundo.

Al igual que en el caso de México, la victoria del republicano Donald J. Trump en las elecciones estadounidenses de 2016 marcó un nuevo episodio para la política exterior canadiense. Contrastantemente con el carácter liberal, pro-globalista y multilateral de la política exterior de Trudeau, Donald J. Trump llegó a la Casa Blanca abanderando un discurso populista, proteccionista y con una clara preferencia por el unilateralismo, evidenciando un previsible desencuentro entre ambos mandatarios, de aspiraciones políticas opuestas.

Pese a que Trudeau había establecido una relación cercana de compromisos compartidos con el expresidente demócrata Barack Obama, bajo este nuevo escenario, la estabilidad de las relaciones entre Ottawa y Washington ahora atravesarían por un episodio desafiante. A partir del inicio de la nueva administración republicana, gestionar adecuadamente las relaciones diplomáticas con el gobierno de Donald J. Trump se convirtió en el asunto prioritario para la política exterior canadiense de Trudeau.

Haciendo notar nuevamente las similitudes con la manera en la que el gobierno mexicano gestionó sus relaciones con el vecino del norte, el arribo del nuevo mandatario estadounidense trajo consigo cambios llamativos dentro del gabinete del gobierno canadiense. La misión de gestionar las relaciones diplomáticas y las negociaciones comerciales con los Estados Unidos recaería sobre la ex ministra de Comercio Internacional, Chrystia Freeland quien a partir de entonces presidió el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Al tener posiciones rotundamente opuestas en asuntos como el cambio climático y el tema migratorio, los desencuentros entre Ottawa y Washington fueron una constante en sus relaciones bajo la administración Trump. Mientras Justin Trudeau llevaba a Canadá a asumir un papel de liderazgo en la lucha contra el cambio climático, el presidente Donald J. Trump señalaba al cambio climático como “una farsa” y como “un concepto inventado por China para dañar a la industria norteamericana”, llegando incluso al punto de retirar a los Estados Unidos del Acuerdo de París.³⁹²

En el tema migratorio los contrastes también se hicieron notar de manera muy clara. Mientras Trudeau abanderaba un discurso de multiculturalismo y recibía con beneplácito la entrada de nuevos refugiados sirios, Donald J. Trump rechazó categóricamente la entrada de nuevos migrantes (en especial, aquellos de origen

³⁹² Blanck Stephen & Gattinger Monica, “Canada-US Relations Under President Trump: Stop Reading the Tweets and Look to the Future” en Hillmer Norman & Lagassé Philippe, *Justin Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Ottawa, Ed. Springer, 2018, pp. 83-103.

musulmán), firmando una orden ejecutiva para evitar su llegada a territorio estadounidense, e incluso suspendiendo la entrada de nuevos refugiados al país.

Si bien las posturas opuestas en estos temas, en un principio no llevarían a una confrontación directa entre ambos países, esto mismo no sucedería al tratarse de asuntos que atañen directamente a las relaciones comerciales. Sin dudas, el tema comercial fue el que mayor cantidad de rispideces generó entre Washington y Ottawa. La imposición de aranceles a la industria del acero canadiense y las diferencias entre los equipos de cabildeo en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) marcaron una relación de difícil entendimiento entre ambos países.

El punto álgido de las fricciones entre el gobierno de Justin Trudeau y Donald J. Trump tuvo lugar tras la clausura de la 44° Cumbre del G-7. Tras la negativa del Primer Ministro Justin Trudeau de firmar un comunicado conjunto y tras las críticas del mandatario canadiense en una rueda de prensa contra los aranceles que habían sido impuestos recientemente por Washington, las tensiones entre ambos países alcanzaron su punto máximo.

Trudeau afirmó que Ottawa consideraba como una ofensa los aranceles impuestos por Estados Unidos a las exportaciones de acero y aluminio canadienses. "Los canadienses somos amables y razonables, pero no nos van a avasallar", señaló Trudeau, desestimando el argumento de Washington de imponer aranceles por motivos de seguridad nacional y calificándolo como algo insultante para su nación.

Por supuesto la respuesta de Trump no se hizo esperar, arremetiendo con fuerza contra el Primer Ministro canadiense al calificarlo como un gobernante deshonesto y débil. El mandatario estadounidense justificó los aranceles impuestos por Washington a la industria del acero canadiense, argumentando que eran una respuesta a los enormes aranceles impuestos por Canadá a granjeros, trabajadores y empresas estadounidenses.³⁹³

Al continuo proteccionismo de la administración republicana, implementado por medio de aranceles, se deben sumar también las continuas amenazas del presidente Donald J. Trump de poner fin al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como elementos que han dificultado la relación con Washington. La renegociación por el acceso preferencial de productos nacionales al mercado norteamericano se convirtió en un reto compartido entre el gobierno canadiense de Justin Trudeau y el gobierno mexicano de Enrique Peña Nieto.

³⁹³Cuenta oficial del presidente Donald J. Trump en Twitter. @realDonaldTrump. Tweet disponible en : <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1005586562959093760>

***Traducción propia:** "El Primer Ministro de Canadá Justin Trudeau actuó tan sumiso y dócil durante nuestras reuniones en el G7 solo para dar una conferencia de prensa después de que me fui, diciendo que "los aranceles de los EE. UU son algo insultante" y que "no se dejarán intimidar". Muy deshonesto y débil. ¡Nuestros aranceles son en respuesta a los suyos del 270% en productos lácteos!

2.3.2 Las relaciones diplomáticas México - Canadá en tiempos de la administración de Justin Trudeau: ¿Un frente común hacia la renegociación del TLCAN?

Tal como hace notar el ex embajador de México en Canadá, Dionisio Arturo Pérez Jácome Friscione, desde el inicio del gobierno de Justin Trudeau el fortalecimiento de las relaciones México-Canadá fue contemplado como una prioridad por ambas naciones. Ante el distanciamiento producido durante los gobiernos de Felipe Calderón y Stephen Harper, el relanzamiento de la relación bilateral fue acordado desde un primer momento. En el marco de la primera visita de Jefe de Estado que Peña Nieto realizó a Canadá el 27 y 28 de junio de 2016, ambos mandatarios firmaron 13 acuerdos de colaboración en diversos sectores, prestando atención a otros asuntos de la agenda, más allá de la relación comercial. Entre los principales acuerdos suscritos, los mandatarios pactaron acciones, tales como: promover el desarrollo de pueblos indígenas, el intercambio de información y experiencias en materia de seguridad, el fomento al turismo, la ampliación del intercambio de estudiantes, la mitigación del cambio, mayor colaboración en el sector energético y el fortalecimiento del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales.

De dicha reunión destaca el lanzamiento del Diálogo Estratégico de Alto Nivel México-Canadá (DEAN), por el cual se pretendía resaltar la importancia de la asociación estratégica renovada, rigiéndose bajo cuatro pilares:

- 1 Fortalecer las conexiones y facilitar la movilidad de nuestra gente.
- 2 Incrementar nuestra prosperidad compartida e incluyente.
- 3 Profundizar la cooperación a favor de la seguridad de nuestros pueblos.
- 4 Liderazgo regional y global.³⁹⁴

La “reconciliación” y el relanzamiento de las relaciones bilaterales fue oficialmente sellado con la eliminación del requerimiento de visa para nacionales mexicanos que había sido impuesto desde la administración Harper. México en reciprocidad suprimió el requerimiento de visa a diplomáticos canadienses, y además concedió la plena normalización del acceso al mercado de cárnicos a productores canadienses.

Por supuesto, en el marco de su política de promoción a las inversiones y al libre comercio, Peña Nieto no desaprovecharía la oportunidad para sostener diálogos de alto nivel con empresarios canadienses. Pro México se encargó de organizar la mesa redonda *‘Perspectivas Económicas y Oportunidades de Comercio e Inversión México-Canadá’*, contando con la participación de más de 50 CEO’s de empresas globales mexicanas y canadienses.

³⁹⁴ “Visita de Estado del Presidente Enrique Peña Nieto a Canadá” en *SRE- México-Canadá*, 27 de noviembre 2018. Disponible en: <https://mex-can.sre.gob.mx/index.php/relacion-mexico-canada/2-relacion-bilateral/37-visita-de-estado-del-presidente-enrique-pena-nieto-a-canada>

Posterior al relanzamiento de las relaciones bilaterales, el 29 de junio de 2016, ambos mandatarios se reunieron con su homólogo estadounidense, Barack Obama, para la celebración de la Cumbre de Líderes de América del Norte (CLAN) en Ottawa. Puede afirmarse sin duda que esta se trató de una reunión que peculiarmente llamó la atención de medios internacionales por la falta de coordinación en el lenguaje corporal de los tres mandatarios, sobre todo al momento de realizar el saludo, que unánimemente fue calificado como “torpe” por diarios como *‘The Guardian’*, *‘Daily Mail’*, *‘Telegraph’*, *‘Russia Today’* y *‘CNN’*. Al final se trató de una situación cómica, pero incómoda en la que a Peña Nieto se le apreció descoordinado y desplazado buena parte del tiempo.³⁹⁵

Más allá de los errores protocolarios y el mal manejo del lenguaje corporal, como resultado de dicha reunión se plantearon pilares de cooperación trilateral, poco novedosos con respecto a las cumbres pasadas: 1) Cambio climático, energías limpias y medio ambiente 2) Competitividad comercial y fronteriza 3) Seguridad y defensa y 4) Cooperación en asuntos regionales y globales. Una vez más se pasaría por alto el tema migratorio como elemento de la agenda regional y Obama perdería la oportunidad de encabezar la modernización del TLCAN, que desde entonces ya estimaba actualizaciones necesarias en materia de comercio electrónico y uso nuevas tecnologías.³⁹⁶

El segundo encuentro entre el mandatario mexicano y canadiense se efectuó hasta el 12 de octubre de 2017, un día después del primer encuentro entre Donald J. Trump y Justin Trudeau en la Casa Blanca. El Primer Ministro canadiense fue recibido por el presidente Enrique Peña Nieto en Palacio Nacional, donde sostuvieron una reunión privada. Por supuesto, es seguro afirmar que el ‘factor Trump’ fue un elemento que vendría a alterar el curso de las relaciones México-Canadá, puesto a que ambos países, en su papel de potencias medias, se vieron obligados una vez más a reanudar negociaciones trilaterales, esta vez, bajo un contexto mucho más complejo.

Un entendimiento estratégico entre la administración Trudeau con la administración Peña Nieto parecía ser una herramienta de cabildeo indispensable frente a un equipo de negociación estadounidense que se presentaba como inflexible y con altas exigencias. La preservación de la estabilidad de las relaciones diplomáticas y comerciales con Washington resultó ser un punto de coincidencia entre los objetivos de política exterior de México y Canadá, pues para ambos países, Estados Unidos representa el principal mercado de sus exportaciones. Ciertamente el comercio

³⁹⁵ “Obama, Trudeau and Peña Nieto share awkward three-way handshake” en *The Guardian*, Reino Unido, 29 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/video/2016/jun/29/obama-trudeau-pena-nieto-handshake-video>

³⁹⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Cumbre de Líderes de América del Norte” en *Gobierno de México*, 29 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/articulos/inicia-la-cumbre-de-lideres-de-america-del-norte?idiom=es>

exterior de ambos países se caracteriza por una profunda dependencia hacia los Estados Unidos.

Pese a este hecho, resulta interesante notar que el entendimiento de intereses entre México y Canadá frente a las renegociaciones del TLCAN atravesó por dificultades y altibajos, a tal grado en que, al final, más bien se puede apreciar que ambas naciones optaron por defender sus propios intereses de manera unilateral, sin formar ninguna estrategia de alianza o contrapeso frente al equipo de negociadores estadounidenses.

En este sentido, de acuerdo con información filtrada a finales de enero de 2017 por una fuente confidencial del gobierno canadiense, (a través de la agencia británica de comunicación “Reuters”), los altos funcionarios y diplomáticos canadienses no veían con optimismo la posición de México en las negociaciones, y más bien, en una actitud de pragmatismo político, se mostraban dispuestos a negociar únicamente en favor de su propio interés nacional con los Estados Unidos.

De acuerdo con “Reuters” entre las palabras pronunciadas por diplomáticos y altos funcionarios en una reunión de gabinete celebrada en la ciudad canadiense Calgary, Alberta, destacan:

We love our Mexican friends, but our national interests come first and the friendship comes second,” [...] “Our negotiating positions are totally different. Mexico is being hung out of an skyscraper window by its feet” [...] “Mexico is in a terrible, terrible position. We are not.”³⁹⁷

Pese a las declaraciones filtradas por ‘Reuters’, es importante señalar que, en el discurso oficial del Primer Ministro Justin Trudeau, siempre prevaleció una actitud de amistad y buena disposición de Canadá hacia México. Días después de filtrada la información, el embajador canadiense en México, Pierre Alarie, aseguró que, ante una hipotética salida de Estados Unidos, su país mantendría el acuerdo de libre comercio con México, resaltando que para Canadá se trata de un socio muy importante que no podría ser dejado de lado.³⁹⁸

Los encuentros entre altos funcionarios mexicanos y canadienses, en un esfuerzo por alcanzar puntos de acuerdo, fueron constantes y continuaron efectuándose a lo

³⁹⁷ Ljunggren David, “Canada to Mexico on NAFTA: you might be on your own” en *Reuters*, 24 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-nafta-canada-mexico/canada-to-mexico-on-nafta-you-might-be-on-your-own-idUSKBN1582MV>

* **Traducción propia:** “Queremos a nuestros amigos mexicanos, pero nuestros intereses nacionales van primero y la amistad después.” [...] “México está colgado por los pies de una ventana de un rascacielos.” [...] México está en una terrible posición. Nosotros no.”

³⁹⁸ “SI EU DEJA EL TLCAN, CANADÁ SE QUEDA CON MÉXICO” en *Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo*, Ciudad de México. Disponible en: <https://www.ccmexico.com.mx/blog/noticias/si-eu-deja-el-tlcan-canada-se-queda-con-mexico.html>

largo del proceso de negociación, principalmente en el marco de foros internacionales de alto nivel.

El 12 de abril de 2018, en el marco de la VIII Cumbre de las Américas, celebrada en Lima, Perú, los mandatarios sostuvieron una vez más una reunión privada. El presidente Peña Nieto fue acompañado a la reunión por el canciller Luis Videgaray y el secretario de economía, Ildefonso Guajardo, principales negociadores mexicanos del TLCAN. Por su parte, el Primer Ministro Trudeau fue acompañado por la canciller canadiense Chrystia Freeland, por la jefa de gabinete, Katie Telford y por el asesor de defensa y política exterior, John Hannaford.

El 25 de septiembre de 2018, en el marco de la 73 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Enrique Peña Nieto y Justin Trudeau sostuvieron una vez más conversaciones, donde intercambiaron puntos de vista sobre el curso de las renegociaciones del tratado comercial.

El 11 de noviembre de 2017, en el marco de la reunión 'Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico', los tres mandatarios norteamericanos sostuvieron conversaciones sobre los avances en las renegociaciones del tratado de libre comercio. El diálogo informal entre Peña Nieto, Donald Trump y Justin Trudeau se dio a unos días del arranque de la quinta ronda de renegociaciones del TLCAN que tuvo lugar en la Ciudad de México el 15 de noviembre de 2017.³⁹⁹

Conforme se empezaban a alcanzar acuerdos entre el equipo de negociación estadounidense y mexicano, el gobierno canadiense de Justin Trudeau comenzó a mostrar un mayor interés por fomentar el entendimiento y por conseguir aliados dentro del equipo de negociación mexicano. Aprovechando la coyuntura del cambio de gobierno en México, la Ministra de Relaciones Exteriores canadiense, Chrystia Freeland, viajó el 3 de julio de 2018 a la Ciudad de México para reunirse con el entonces presidente electo Andrés Manuel López Obrador, el futuro canciller Marcelo Ebrard Casaubón y el jefe negociador para el TLCAN por parte del equipo de transición, Jesús Seade.⁴⁰⁰

La penúltima conversación entre Peña Nieto y Justin Trudeau tuvo lugar vía telefónica el 23 de noviembre de 2018, ambos mandatarios aplaudieron la fortaleza de la relación bilateral y los resultados alcanzados de cara a las negociaciones satisfactorias de un nuevo tratado de libre comercio. Los mandatarios coincidieron

³⁹⁹ Sánchez Enrique, "Peña habla con Trump y Trudeau en Vietnam; concluye hoy APEC" en *Excelsior*, 11 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/11/1200551>

⁴⁰⁰ "Recibe Andrés Manuel López Obrador a canciller canadiense Chrystia Freeland" en *Portal web oficial del presidente Andrés Manuel López Obrador*, México, 25 de julio de 2018. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2018/07/25/encuentro-bilateral-amlo-chrystia-freeland/>

en sumar esfuerzos para continuar impulsando la integración económica de América del Norte.⁴⁰¹

En perspectiva, son apreciables las intenciones de ambos mandatarios por fomentar un entendimiento de intereses; sin embargo, al final, la falta de comprensión mutua imposibilitó la formación de un frente común México- Canadá. Paradójicamente, en contra de las expectativas, el entendimiento entre el equipo de negociación mexicano y estadounidense resultó más apresurado, dejando a Canadá en una posición de desventaja al acercarse el cierre de las negociaciones. Pesé a este hecho, el Primer Ministro Justin Trudeau sostuvo firmemente su postura, Canadá no firmaría ningún acuerdo que no resultase beneficioso para la nación.

El acuerdo preliminar entre Estados Unidos y México sin Canadá creó un ambiente de incertidumbre sobre la permanencia del acuerdo trilateral. El deterioro de las relaciones entre Ottawa y Washington, a raíz de la imposición de aranceles sobre la industria del acero y aluminio canadiense, dificultó considerablemente el entendimiento entre ambos países. Dentro de este escenario, el inesperado entendimiento entre el equipo estadounidense y mexicano también sirvió como herramienta de presión por parte de Washington, a fin de persuadir al gobierno canadiense para que aceptase la apertura de su mercado de lácteos y productos agrícolas.

Donald Trump, apelando a su tradicional estrategia de negociación, primeramente, dejó entrever el peor escenario posible, a fin de obtener mayores concesiones de su contraparte. En conferencia de prensa declaró su preferencia por simplemente imponer aranceles sobre los automóviles canadienses importados por Estados Unidos, aunque dejó entrever la posibilidad de negociar individualmente un tratado bilateral con Canadá.

*With Canada, frankly, the easiest thing we could do is tariff their cars coming in. It's a tremendous amount of money. ... But I think we'll give them a chance to, uh - probably have a separate deal. We could have a separate deal or we could put it into this deal.*⁴⁰²

Se trató de una situación en que la icónica frase “divide y vencerás” (atribuida al emperador romano Julio César) parece encontrar aplicación práctica, pues el asegurar con premura que habría un acuerdo de comercio entre México y Estados Unidos, independientemente de lo que ocurriese con Canadá, claramente provocó

⁴⁰¹ “Peña Nieto sostiene diálogo telefónico con Justin Trudeau” en *Noticieros Televisa*, 22 de enero de 2017. Disponible en: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/pena-nieto-sostiene-dialogo-telefonico-con-justin-trudeau/>

⁴⁰² Cuenta oficial de Twitter de la Reportera de la Casa Blanca para Bloomberg News, Jennifer Jacobs. @JenniferJJacobs. Disponible en: <https://twitter.com/JenniferJJacobs/status/1034107324854620160>

una ruptura definitiva en todo intento del gobierno canadiense por ejercer contrapesos conjuntos con México.

Fue en ese momento que Canadá quedó aislada, sujeta en buena medida a las disposiciones ya acordadas por los equipos de negociación mexicano y estadounidense. Irónicamente, al final pareciese que México actuó bajo el entendido de aquellos funcionarios canadienses que comentaron: “los intereses nacionales están primero y la amistad viene después”.⁴⁰³ Para tal momento, la asociación estrategia México-Canadá de la que se hablaba a inicios del gobierno de Justin Trudeau parecía quedar como una simple retórica.

Finalmente, el gobierno canadiense cedió a la petición, aceptando la apertura de su mercado de lácteos a cambio de que se mantuviera el Capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el que se resuelven controversias por prácticas de *dumping* y subsidios prohibidos.⁴⁰⁴ El 1° de octubre de 2018 Canadá aceptó los términos, uniéndose oficialmente al tratado.

2.3.3 La relación comercial México-Canadá en tiempos del TLCAN (2012-2018)

En lo referente al comercio bilateral México-Canadá (2012-2018), las cifras muestran que el superávit comercial en favor de México fue sostenido. El valor por exportaciones e importaciones se mantuvo estable y sin cambios considerables a lo largo del sexenio. Las exportaciones mexicanas destinadas a Canadá experimentaron un leve crecimiento pasando de 10,937,578 USD en 2012 a cerrar en 2018 con 11,556,677 USD. En el caso de las importaciones, el año 2014 fue en el que se registró el punto más alto por un valor de 10,044,915 USD.

Tabla 18. Balanza comercial México-Canadá (2012-2018)

Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
2012	10,937,578	9,889,847	20,827,425	1,047,731
2013	10,452,654	9,847,041	20,299,695	605,613
2014	10,714,156	10,044,915	20,759,071	669,241
2015	10,544,654	9,947,926	20,492,580	596,728
2016	10,432,265	9,631,519	20,063,784	800,746
2017	11,359,780	9,787,754	21,147,534	1,572,026
2018 /1	11,566,677	9,062,949	20,629,626	2,503,728

Fuente: Secretaría de Economía con información estadística de SAT, SE, BANXICO, INEGI.

⁴⁰³ “México podría tener que negociar por su cuenta ajustes al TLCAN: fuentes del gobierno de Canadá” en *El Universal*, Calgary, Canadá, 24 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2017/01/24/mexico-podria-tener-que-negociar-por-su-cuenta-ajustes-al-tlcan>

⁴⁰⁴ Morales Roberto, “Así cedería Canadá: lácteos por Capítulo 19” en *El Financiero*, 30 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/empresas/Asi-cederia-Canada-lacteos-por-Capitulo-19-20180830-0025.html>

Desde una perspectiva más amplia, cabe destacar que, desde la firma del TLCAN, el comercio con Canadá ha crecido de manera significativa, pasando de un comercio total por 2,738,197 USD en 1993 a un comercio total por un valor de 20,629,626 USD en 2018.⁴⁰⁵

Entre los principales productos que México exportó a Canadá durante este periodo destacan: grabadoras y reproductoras de sonido, equipo eléctrico, equipo relacionado con aeronaves, buques y vehículos de transportación, vegetales, aceites comestibles, frutas y cítricos, café, especias, cereales, plantas medicinales, semillas y nueces.⁴⁰⁶

La liberalización del sector cárnico fue una de las novedades más importantes en el comercio bilateral México-Canadá durante el sexenio. El gobierno de Enrique Peña Nieto permitió la importación de carne de res canadiense a partir de octubre de 2016.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Sistema de Consulta de Información Estadística de la Secretaría de Económica, consultado el 4 de enero de 2019, disponible en línea: http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/

⁴⁰⁶ “Crecen exportaciones mexicanas a Canadá entre enero y octubre” en *El Economista*, 5 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Crecen-exportaciones-mexicanas-a-Canada-entre-enero-y-octubre-20171205-0087.html>

⁴⁰⁷ Rubí Mauricio, “México permitirá importación de carne canadiense” en *El Economista*, Ottawa, Canadá, 29 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-permitira-importacion-de-carne-canadiense-20160629-0119.html>

***Capítulo III. Estados Unidos
bajo la administración Trump y
la relación con México***

2017 -2019

3.1 El proceso electoral en Estados Unidos (2016): El arribo de Donald J. Trump a la Casa Blanca.

From this day forward, a new vision will govern our land.

From this moment on, it's going to be America First. [...]

Together, We Will Make America Strong Again.

We Will Make America Wealthy Again.

We Will Make America Proud Again.

We Will Make America Safe Again.

*And, Yes, Together, We Will Make America Great Again.*⁴⁰⁸

-Donald J. Trump, 45º presidente de los Estados Unidos.

¿Quién es Donald J. Trump?, si bien hoy en día se trata de una personalidad ampliamente reconocida y de gran relevancia para la política internacional, hasta hace unos años, para cualquier analista hubiese resultado imposible anticipar que este hombre se convertiría en el próximo presidente de los Estados Unidos. Considerando que hasta entonces la trayectoria de Trump había girado principalmente en torno a su imagen de celebridad millonaria y estrella de reality shows, su rotundo éxito en la política estadounidense es algo que resultó ser absolutamente sorpresivo e inesperado.

Criado en el barrio adinerado de Queens, Nueva York, Donald J. Trump nace en los Estados Unidos como un hijo de migrantes, de abuelos paternos alemanes y madre escocesa. Sus habilidades de liderazgo y carisma comenzaron a desarrollarse desde su juventud en la Academia Militar de Nueva York, donde recibió la distinción como cadete de honor.

Es un hecho que Donald J. Trump siempre ha disfrutado de una buena posición económica. Desde su niñez, su padre, Fred Trump, logró posicionarse exitosamente en el negocio inmobiliario, mismo que le sería heredado, marcando así un inicio aventajado en su carrera empresarial. Mientras Fred Trump se concentraría en la construcción, venta y arrendamiento de bienes raíces para la clase media, Donald J. Trump dio un salto al siguiente nivel apostando por la construcción de hoteles y edificios lujosos en el corazón de Manhattan. La “*Trump Tower*” en Manhattan se convertiría en el edificio insignia para el magnate inmobiliario.

⁴⁰⁸ Palabras pronunciadas por Donald J. Trump en su toma de posesión como presidente de los Estados Unidos el 20 de enero de 2017.

Más que permanecer como un inversionista inmobiliario de bajo perfil, Trump desde un inicio mostró un especial interés por los reflectores y el mundo de la farándula, hecho que le llevo a adquirir acciones mayoritarias del famoso concurso ‘*Miss Universo*’, a realizar apariciones frecuentes en ‘*World Wrestling Entertainment*’ (WWE), y a participar como conductor y estrella del programa televisivo ‘*The Apprentice*’.

Dentro de estas incursiones en el mundo del espectáculo, Donald J. Trump encontró un medio de promoción mediática a su propia imagen, hasta el punto de convertirse en un icono de la cultura popular estadounidense, una personificación del llamado ‘*sueño americano*’. En opinión de muchos, este gusto por los reflectores y la publicidad, aunado a su gusto por usar su nombre en todos sus edificios y productos, es un claro reflejo de una personalidad altamente egocéntrica y megalómana. Usando su propio nombre, Trump llegó a crear sus propias marcas de ropa, lentes de aumento y fragancias, e incluso llegó a intentar incursionar fallidamente en el negocio de las aerolíneas (Trump Shuttle Inc.). La producción de textiles para la marca de ropa ‘Donald J. Trump’, (elaborada en países de mano de obra barata como Tailandia, China y Bangladesh) tiempo después le acarrearía fuertes críticas al magnate, ya que, durante su campaña, él mismo señalaría en numerosas ocasiones a la mano de obra extranjera barata como la causante de pérdida de empleos en Estados Unidos. Una contradicción que inevitablemente es interpretada como un gesto de doble moral en su discurso.

Como parte de su estilo polémico y desenfadado, su entrada en el mundo de la política no sería la excepción. Las acusaciones contra Barack Obama pueden ser consideradas como una de sus primeras jugadas dentro de la política estadounidense. De acuerdo con el magnate inmobiliario, el entonces presidente Obama no era legalmente apto para ocupar el cargo como presidente de los Estados Unidos, puesto a que este habría nacido realmente en el país africano ‘Kenia’. Aunque el acta de nacimiento de Barack Obama indica que, en efecto, este nació en los Estados Unidos (Honolulu, Hawái), estas teorías conspirativas sobre el lugar de nacimiento de Obama se habían hecho presentes desde su campaña presidencial en 2008 y Trump se había colocado como uno de los principales promotores.

Pese a que Donald J. Trump ya había sido señalado numerosas veces en el pasado como posible candidato a la presidencia por el Partido Republicano y como posible candidato a gobernador del estado de Nueva York, en realidad estas intenciones nunca habían sido tomadas en serio y más bien eran percibidas como una táctica de promoción a su show televisivo “*The Apprentice*”. Sería hasta el 16 de junio de 2015 que Donald J. Trump realmente concretaría por primera vez su participación como contendiente en las elecciones primarias del Partido Republicano.

De entre los 10 posibles candidatos republicanos que férreamente se disputaron la nominación se pueden destacar nombres como el de Jeb Bush, Scott Walker, John

Richard Kasich, Ted Cruz, y Marco Rubio; no obstante, eventualmente, uno a uno terminaría declinando su precandidatura, dándole a Trump su primera victoria.

Durante la campaña de Trump se pudo observar una notoria antipatía por parte de miembros del propio Partido Republicano. Por sus posturas polémicas y sus medios de campaña poco ortodoxos, el magnate inmobiliario no lograría obtener el respaldo de figuras importantes dentro del partido, figuras que, por el contrario, se le opusieron activamente, tal como fue el caso de Mitt Romney, John McCain, George H. W. Bush (padre) y George W. Bush (hijo).

Además de la antipatía personal que el magnate inmobiliario podría haber generado entre estas personalidades con sus comentarios polémicos y desafiantes, también se debe tener en cuenta que la agenda de campaña de Trump parecía ir en contra corriente a las posiciones tradicionales del Partido Republicano. Dentro de las promesas de campaña de Trump más atractivas para sus simpatizantes, y que a su vez rompieron con el esquema tradicional republicano, destacan: La creación de 25 millones de empleos, la eliminación de un porcentaje significativo de la deuda pública, la reducción de impuestos, el incremento del salario mínimo, no más recortes en programas de salud y construir un muro fronterizo pagado por México.

Mientras el Partido Republicano había defendido y promovido la firma de tratados de libre comercio, había favorecido los recortes en programas federales y reducción de gastos en seguridad social, y paulatinamente mostraba mayor disposición a negociar acuerdos migratorios, Donald J. Trump vociferaba sobre los males de los acuerdos de libre comercio y sobre sus intenciones de iniciar una cruzada contra millones de indocumentados en los Estados Unidos. Si bien es cierto que estas actitudes le traerían como consecuencia una completa antipatía por parte de los altos círculos políticos del partido, esto mismo no ocurriría en otros estratos más bajos dentro del mismo partido, en este sentido, Donald J. Trump encontraría un nutrido grupo de simpatizantes entre los miembros del movimiento republicano conocido como 'Tea Party'.⁴⁰⁹

En palabras del académico y politólogo de la Universidad de Virginia, Michael Nelson:

Trump also understood something that his rivals and other party leaders did not: most Republican voter do not share their consistently conservative

⁴⁰⁹ El "Tea Party" es un movimiento político estadounidense de derecha, opositor tanto del Partido Republicano como del Partido Demócrata, de ideología predominantemente conservadora y libertaria. El movimiento nace como respuesta a los acontecimientos de la crisis económica del 2008 y la consecuente aprobación de leyes que favorecieron el rescate bancario por medio de una mayor recaudación de impuestos ('Ley de Estabilización Económica de Urgencia de 2008' ejecutada por la administración Bush y la 'Ley de Reinversión y Recuperación de Estados Unidos de 2009' ejecutada por la administración Obama). El nombre asignado al movimiento, "Tea Party", hace referencia al movimiento anticolonialista que tuvo lugar de finales del siglo XVIII conocido como "Boston Tea Party", que protestaba por la aprobación de los impuestos al té sin que las 13 colonias contaran con una representación en el parlamento británico.

ideology. For years, Republican leaders had pursued an agenda that favored free trade, reduced spending on Social Security and Medicare, cuts in federal discretionary programs, and a path to legal status for undocumented immigrants. Many rank and file Republican voters favored none of these things. In parallel 2014 surveys of Republican voters and elites, for example, 62 percent of voters but only 26 percent of elites said that spending on Social Security should be increased. Seventy two percent of voters said “immigrants and refugees coming to U.S” pose a “critical threat” to the country, compared with 22 percent of elites. By vowing to protect Social Security and Medicare, deport illegal immigrants, introduce protectionism trade policies, and ramp up spending on infrastructure programs, “Trump simply met many Republican voters where they were [...].”⁴¹⁰

Ante la ausencia de apoyo al interior del propio Partido Republicano, la riqueza personal del magnate se convirtió en su principal motor de campaña, hecho que el candidato republicano buscaría explotar en favor de su capital político. Trump buscaría desmarcarse del resto de los candidatos haciendo énfasis en su riqueza y posición económica, pues, de acuerdo con su argumento, al ser increíblemente rico (con una fortuna valuada por 10 billones de dólares, de acuerdo con él mismo), él no dependía de recursos de terceros, y por tanto, él no podría ser controlado por los intereses del ‘*establishment*’.

Por otro lado, en las elecciones primarias del Partido Demócrata, Bernie Sanders, quien se autodefinió a sí mismo como un demócrata socialista, y anteriormente había contendido por la vía independiente, se configuró como un fuerte contendiente contra Hillary Clinton. Bernie Sanders se presentaba como alternativa del ‘*establishment*’ político tradicional, una opción muy atractiva entre los jóvenes y todos aquellos escépticos del sistema económico neoliberal.

⁴¹⁰ Nelson Michael, *Trump’s First Year*, Virginia, University of Virginia Press, 2018, p.12.

*Traducción propia: “Trump también entendió algo que sus rivales y otros líderes de partido no: la mayoría de votantes republicanos no comparten su consistente ideología conservadora. Por años, líderes republicanos habían perseguido una agenda que favoreció el libre comercio, un reducido gasto en seguridad social y ‘Medicare’, recortes discrecionales en programas federales, y un camino al estatus legal para migrantes indocumentados. Gran parte de la base de votantes republicanos no simpatizaban con ninguna de estas cosas. En las encuestas paralelas de 2014 de votantes republicanos y élites, por ejemplo, el 62 por ciento de votantes republicanos, pero solo el 26 por ciento de la élite, estaban de acuerdo en que el gasto en seguridad social debía ser incrementado. El 72 por ciento de votantes dijo: “inmigrantes y refugiados que vienen a los Estados Unidos” plantean una “crítica amenaza” al país, comparado con el 22 por ciento de las élites. Prometiendo dar protección a la seguridad social y al “Medicare”, deportar inmigrantes ilegales, implementar políticas de comercio proteccionistas y aumentar el gasto en programas de infraestructura, Trump simplemente se reunió con muchos votantes republicanos donde ellos ya estaban”.

Una vez que Bernie Sanders quedó fuera de la contienda, Trump tuvo vía libre para aprovecharse de ese mismo nicho de votantes *'anti-establishment'*. Hillary por su parte no lograría sacar ventaja de este sector de votantes pues, al ser miembro de la 'Dinastía Clinton', era considerada como parte de una poderosa familia de políticos fuertemente ligada a la clase gobernante tradicional.

La paradoja aquí es muy clara, Donald J. Trump, al ser un empresario y magnate multimillonario, resulta ser un perfecto representante de la élite económica estadounidense que tanto fue criticada por Sanders; sin embargo, Trump, al mismo tiempo, sostuvo un estandarte de proteccionismo y repudio contra el sistema tradicional. Una inconsistencia que no pasaría desapercibida por una parte del electorado estadounidense que preferiría simplemente no votar por ninguno de los candidatos.

Para aquellos que ni Donald Trump, ni Hillary Clinton representaba una verdadera opción de cambio, el abstencionismo se convirtió en su alternativa. De acuerdo con la cadena de noticias 'CNN', la participación ciudadana en las elecciones estadounidenses de 2016 cayó a su punto más bajo en 20 años. Solo el 55% de ciudadanos estadounidenses con capacidad de votar ejercieron su derecho en los comicios.⁴¹¹

En palabras del académico investigador, Rene Valdiviezo Sandoval, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla:

*[...] un buen número de demócratas esperaban que los seguidores de Sanders no votaran por Trump, ya que el republicano era un fiel representante del sistema de Wall Street, y de los multimillonarios, a los que Sanders quería cerrar la puerta de la presidencia. El problema fue que también los Clinton eran representantes del sistema, y en ese sentido, la victoria de la señora Clinton sobre Sanders por la candidatura demócrata no implicó una incorporación automática de esas personas a su preferencia, y como no era un sector pequeño, su decisión de no votar ni por Trump ni por Clinton, definitivamente favoreció el abstencionismo y afectó la votación por la candidata demócrata.*⁴¹²

⁴¹¹ Yoon Robert y Wallace Gregory, "Participación electoral en EE.UU. cayó a su punto más bajo en 20 años" en *CNN*, Washington, Estados Unidos, 11 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2016/11/11/participacion-electoral-en-ee-uu-cayo-a-su-punto-mas-bajo-en-20-anos/>

⁴¹² Valdiviezo Sandoval Rene, "El contexto nacional e internacional de la elección 2016 de los Estados Unidos de Norteamérica", en: Carrillo Huerta Mario Miguel (coord.), *Las relaciones México-Estados Unidos en la coyuntura actual*, Puebla, México, Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico BUAP, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2017, p.15

Para comprender el desarrollo de las elecciones estadounidenses de 2016 es importante mencionar que en este país el sistema electoral funciona de manera distinta al de otras democracias de Occidente. Considerado como un país con una democracia indirecta, en los Estados Unidos se crea un Colegio Electoral conformado por un total de 538 electores, los cuales representan a la población de su estado de origen. A cada estado de la unión americana se le asigna un número de votos proporcional al porcentaje de su población. Los estados con la densidad poblacional más alta, son aquellos a los que se les asigna un mayor número de votos. California con 55, Texas con 34 y Florida con 29 son considerados los estados con mayor cantidad de votos, siendo este último un estado clave, determinante en las elecciones, pues a diferencia de California, con tendencias históricas al Partido Demócrata y Texas, que históricamente siempre se ha inclinado al Partido Republicano, Florida tiene la denominación de “estado péndulo”; es decir, su preferencia política oscila constantemente entre republicanos y demócratas, sin tendencia clara y poco predecible. En total son 538 votos del Colegio Electoral, y la victoria es para el candidato que alcance los 270 votos o más.

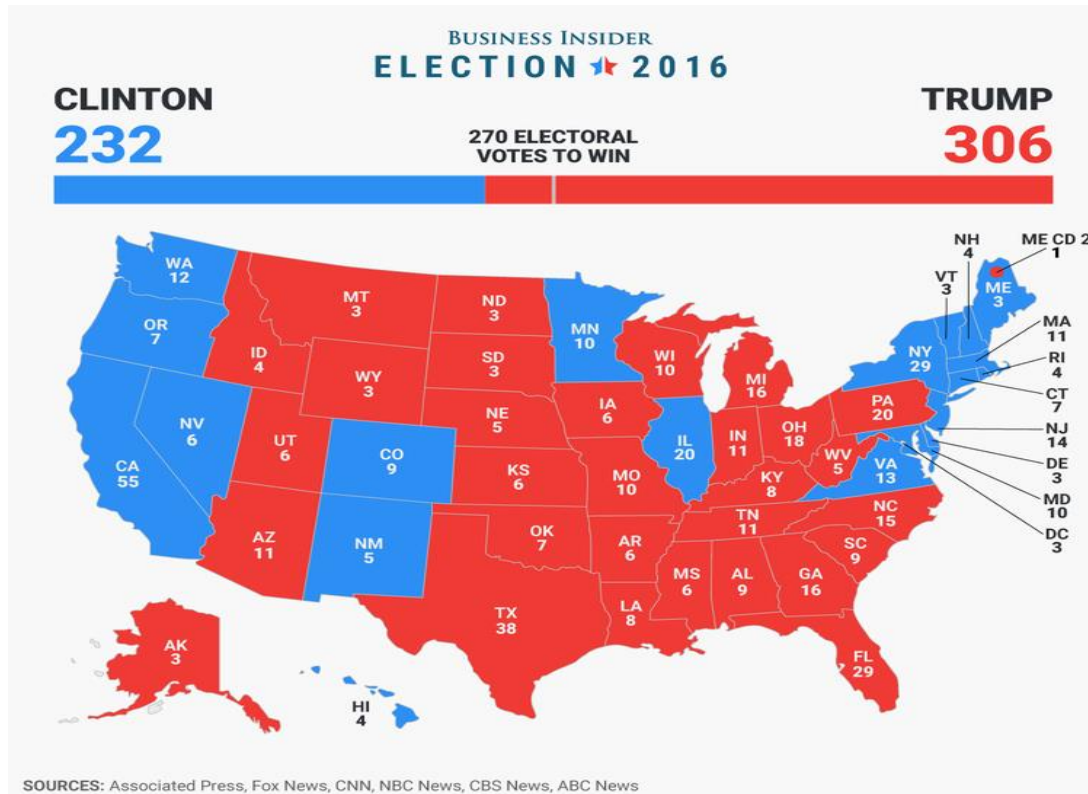
Los detalles sobre el procedimiento electoral para presidente y vicepresidente se encuentran contenidos en la cláusula 2, primera sección, del Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos, así como en su Duodécima Enmienda:

*Cada Estado designará, en la forma que lo prescriba su Asamblea legislativa, un número de electores igual al número total de senadores y representantes que le corresponda en el Congreso; pero no será nombrado elector ningún senador o representante, ni persona alguna que ocupe un cargo de confianza o retribuido bajo la autoridad de los Estados Unidos.*⁴¹³

Durante la tarde del día martes 8 de noviembre, medios de comunicación como ‘*The Washington Post*’, ‘*The New York Times*’ y ‘*Associated Press*’ daban a conocer los primeros resultados de las elecciones y los pronósticos por estado. Al arranque de la contabilización de votos ‘*New York Times*’ (NYT) daba un pronóstico ligeramente favorable a Hillary Clinton en los resultados generales; sin embargo, conforme avanzaba la jornada, el margen se hacía cada vez más amplio en favor del republicano Donald Trump. La pérdida del estado clave de Florida fue un golpe mortal para los demócratas y complicó seriamente a Hillary Clinton su camino a la Casa Blanca. A unas horas antes de finalizar el conteo, NYT le daba a Donald J. Trump el 95% de probabilidades de victoria. Su victoria se confirmó a primeras horas de la madrugada con 306 votos electorales.

⁴¹³ Congreso de los Estados Unidos, Constitución de los Estados Unidos de América, Cláusula 2, primera sección del Artículo II. Disponible en línea: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/eeuu1787.html>

Mapa 3. Distribución de votos por estado y resultado de las elecciones 2016 en Estados Unidos



Fuente: Mapa elaborado por Business Insider, con datos de Fox News, Associated Press y CNN.⁴¹⁴

Considerando que previo a la realización de las elecciones de noviembre de 2016 los medios de comunicación estadounidenses de manera casi unánime posicionaban a Hillary Clinton con una contundente ventaja, es seguro afirmar que los resultados, contra todo pronóstico, resultaron increíblemente sorprendentes. Por su puesto, frente a un escenario en el que el presidente Donald J. Trump es investido sin contar con la mayoría del voto popular, las dudas y críticas en torno al funcionamiento del sistema electoral estadounidense se han hecho presentes. Sin embargo, es importante mencionar que Trump no es el primero en llegar bajo estas condiciones a la Casa Blanca, en realidad, él es el 5to presidente en la historia de los Estados Unidos que asume el cargo sin contar con la mayoría del voto popular. (el primero fue John Quincy Adams en 1824, el segundo, Rutherford B. Hayes en 1876, el tercero, Benjamín Harrison en 1888 y el cuarto, George W. Bush en el año 2000).

⁴¹⁴ Cash Meredith "The final 2016 Electoral College map" en *Business Insider*, Estados Unidos, 28 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.businessinsider.com/final-electoral-college-map-trump-clinton-2016-11>

De acuerdo con declaraciones del propio presidente Trump, Hillary Clinton únicamente ganó el voto popular gracias a una táctica sucia que le permitiría obtener en su favor alrededor de entre 3 y 5 millones de votos ilegales; no obstante, esta aseveración carece de pruebas. Independientemente del resultado, es seguro afirmar que las elecciones de 2016 pueden considerarse como históricas, pues, de haber sido Hillary Clinton la ganadora, esta hubiese sido la primer presidenta mujer de los Estados Unidos y en el caso de Trump, él ha sido el primer presidente proveniente de fuera del tradicional ‘*establishment*’ político.

Sobre la configuración del legislativo, la redistribución de asientos en el Senado y la Cámara de Representantes por igual favoreció al Partido Republicano que logró afianzar su mayoría en ambas. Es importante aclarar que, aunque el Partido Republicano obtuvo la mayoría en ambas cámaras, esto no necesariamente significa que Trump podría ostentar de un mayor margen de maniobra para lanzar y aprobar todas sus iniciativas. Además de que dicha mayoría se obtuvo por un margen muy reducido, Trump se encontraría con la necesidad de conciliar intereses con todos aquellos actores políticos y empresariales que forman parte del profundo entramado de pesos y contrapesos del sistema político estadounidense.

Dentro de aquel círculo de políticos y académicos, que desde el propio Partido Republicano han previsto la necesidad de adaptarse a la nueva realidad de multiculturalidad y diversidad étnica estadounidense, sin duda la victoria de Trump ha generado más preguntas que respuestas. En un contexto en el que el voto latino y el voto de afrodescendientes cobran cada vez más fuerza, ha resultado paradójico que la retórica de Trump le llevase a la victoria.

Al respecto, David R. Ayón señala que:

Al voto latino se le había imaginado como un muro de contención que, por sus múltiples ofensas retóricas, le negaría a Trump la Casa Blanca. Los sondeos más amplios y confiables habían indicado que el candidato republicano gozaba de poco apoyo histórico, -menos del 20% de probables votantes hispanos- y que en estas elecciones se había enajenado a la comunidad latina más que el último candidato republicano Mitt Romney, en 2012.⁴¹⁵

Ante la poca claridad del por qué el voto latino y afrodescendiente no habían sido suficiente para frenar a Trump, entre los medios de comunicación, inicialmente, se llegó teorizar que el propio voto latino, por contradictorio que suene, habría favorecido la victoria del republicano; sin embargo, basándose en estadísticas obtenidas por “*Latino Decisions*”, es seguro afirmar que el voto latino, como era de

⁴¹⁵ R. Ayón David, “Las encuestas en las elecciones estadounidenses”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17, Numero 1, (2017), p.8.

esperarse, no respondió de manera favorable a Donald J. Trump (casi 80% de votos para Hillary Clinton)⁴¹⁶.

Para explicar el sorpresivo triunfo de Donald J. Trump resulta imperativo comprender la lógica detrás de su estrategia de campaña: mantenerse en encabezados de noticieros y periódicos por medio de la polémica, con la finalidad de hacerse de una continua presencia mediática, al mismo tiempo que buscaba fomentar una retórica de revancha contra el *'establishment'* político tradicional. Naturalmente, cualquier estrategia política es consciente que una gran presencia mediática no necesariamente se traduce en la construcción de una imagen positiva frente al electorado, en este sentido, la victoria de Donald J. Trump se ha convertido en un fenómeno surrealista de difícil comprensión.

Sin duda, el estilo de campaña de Trump se ha convertido en todo un objeto de estudio para analistas y estrategias políticos. Pese a la gran cantidad de escenarios en los que Donald J. Trump parecía dañar su propia imagen, el republicano logró mantenerse y acumular un gran número de seguidores. Por citar algunos ejemplos, que a todas luces fueron considerados como errores que tumbarían su campaña, vale la pena recordar su mal desempeño, claramente improvisado, en el primer debate presidencial, sus comentarios calificados como misóginos contra la moderadora Megyn Kelly y por supuesto, sus muy polémicos comentarios xenófobos contra mexicanos y musulmanes.

El magnate republicano irrumpió en la carrera presidencial rompiendo reglas de comportamiento básicas que se daban por sentado como necesarias en la carrera de cualquier político estadounidense. Sin un sentido de lo *'políticamente correcto'* y sin ánimos de retractarse, Donald J. Trump ciertamente logró hacerse de una reputación de desfachatez, pero más importante que eso, el republicano también logró rodearse de un aura de autenticidad frente a sus simpatizantes, lo cual, en buena medida, pareció ser su fórmula de éxito.

Si bien se entiende que su estilo desenfadado pudo haberle dotado de carisma frente a cierto segmento de los votantes, todo parece indicar que el elemento definitivo de su campaña que realmente le confirió un rotundo éxito entre los votantes estadounidenses fue su retórica sobre un grupo de políticos ineficientes aferrados al poder en Washington que no veían realmente por el porvenir del pueblo norteamericano.

Aprovechando su posición como *'outsider'*, Trump canalizó el descontento de la clase media-baja trabajadora que rechazaba por completo a la élite política preestablecida, culpando al sistema (especialmente al gobierno demócrata de

⁴¹⁶ Latino Decisions, *2016 Election Eve Poll: Interactive Results*, consultado el 15 de noviembre de 2020, disponible en línea: <http://www.latinovote2016.com/app/>

Barack Obama) de todos los males de la sociedad estadounidense. Descalificando a la política económica de últimas administraciones y exacerbando un sentimiento de descontento y decadencia, Trump lograría dar sentido a su slogan de campaña: *'Make America Great Again!'*

En un ejercicio de retrospectiva, se puede observar que Hillary Clinton no logró obtener el voto de los estados industriales del norte: Wisconsin, Michigan, Ohio y Pennsylvania, pues es en estos estados donde la estrategia de campaña de Trump surtiría mayor efecto. Al tratarse de estados con tendencias crecientes en su índice de desempleo, los votantes fueron más susceptibles a sentir mayor empatía con la retórica de Trump. Pese a que la victoria de Trump en estos estados se dio por un margen porcentual muy reducido, el aumento de la desigualdad jugaría en contra de los demócratas.

Es importante notar que el contexto interno que tiene lugar al momento de elecciones de 2016 no se trata de uno de prosperidad económica, si no, por el contrario, de disminución de ingresos, aumento de la pobreza, desigualdad, reducción de la clase media y pérdidas de empleo. Con una balanza comercial global en estado deficitario, con un alto déficit presupuestario, y con una falta de cobertura adecuada en programas de salud y seguro médico, parece acertado sostener que el Partido Demócrata, desde un inicio, ya afrontaba una alta posibilidad de ser castigado en las urnas. Bajo estas condiciones, la popularidad del expresidente Obama no sería suficiente para mantener a su partido en la Casa Blanca por un periodo más. Este sería el momento de la revancha para todos aquellos estadounidenses agraviados que albergaban el sentimiento de haber sido ignorados por Washington y que atravesaban por el 'colapso' del sueño americano.

De acuerdo con autores como Francis Fukuyama, Noam Chomsky y Joseph Stiglitz, la riqueza del país se concentra en el 1% de la élite estadounidense, partiendo de este hecho, los hombres blancos de las zonas rurales y de baja escolaridad también fueron el sector poblacional más importante que Trump logro movilizar.

En palabras del académico y director de la Casa de la Universidad de California en México, Allert Brown-Gort:

Los votos que más cambiaron fueron los del cinturón industrial. Trump ganó Indiana, Ohio y Virginia Occidental, más o menos como se esperaba, pero también ganó Michigan, Pensilvania y Wisconsin, y casi gana Minnesota. En esta zona, Trump acabó con la coalición demócrata. Hay que reconocer que la historia de los Clinton había convertido a Hillary en una candidata terrible para una región donde muchos recuerdan las políticas de William en favor del libre comercio y el abandono de la industria [...] En general, Trump obtuvo una mayor participación que

*Romney en la región. De hecho, si en algún lugar despertó entusiasmo Trump, fue en el cinturón industrial. [...] también se observaron divisiones en un eje urbano-rural, por el desplome de la economía del cinturón industrial.*⁴¹⁷

Otro factor adicional que puede explicar la derrota de la candidata demócrata en las elecciones puede ser la pérdida de popularidad a raíz del escándalo relacionado con el mal manejo de correos electrónicos cuando fungió como Secretaria de Estado. A pocos días antes de celebrarse las elecciones estadounidenses, el director del Buró de Investigaciones Federales (FBI, por sus siglas en inglés), James Comey, anuncio que reabriría sus investigaciones sobre el manejo de correspondencia gubernamental por medio de servidores privados y cuentas personales de la candidata. A esto hay que sumarle la filtración de correos personales de John Podesta (jefe de campaña de Hillary Clinton) develados por WikiLeaks, los cuales pusieron en evidencia comentarios ‘incomodos’ realizados por la candidata sobre asuntos como operaciones encubiertas en Siria y la falta de capacidad para garantizar la seguridad nacional a la hora de recibir refugiados sirios en territorio estadounidense.⁴¹⁸ La suma de todos estos eventos, que inevitablemente dañarían la imagen de Clinton, arrojó un escenario político sospechosamente favorable para el republicano Donald J. Trump, razón por la cual, tiempo después sería vinculado como posible cómplice de un ciber-ataque presuntamente orquestado por Rusia.

En palabras del académico y politólogo de la Universidad de Virginia, Michael Nelson:

*Clinton added to the list of causes for her defeat the misogyny of some voters, the media's excessive fascination with Trump, her focus on policy in a year of bluster, some missteps on her part, "the godforsaken Electoral College" and Russia's efforts on Trump's behalf.*⁴¹⁹

En lo referente a su otro slogan de campaña ‘America First’, Donald J. Trump retroalimentó entre el pueblo estadounidense un sentimiento de ultraje hacia su nación por parte de gobiernos extranjeros y que, por si fuera poco, era permitido por

⁴¹⁷ Brown-Gort Allert, “La gran sorpresa de la victoria de Trump”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17, Numero 1, (2017), p. 4

⁴¹⁸ “Qué dicen los últimos correos electrónicos de Hillary Clinton filtrados por WikiLeaks” en *BBC Mundo*, 18 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37686006>

⁴¹⁹ Nelson, op.cit, pp.17-18.

*Traducción propia: “Clinton agrego a la lista de causas de su derrota la misoginia de algunos votantes, la excesiva fascinación de los medios con Trump, su enfoque en la política en un año de fanfarronadas, algunos pasos errados de su parte, el Colegio electoral ‘olvidado por Dios’ y los esfuerzos rusos en nombre de Trump.”

la clase política gobernante tradicional. Dentro de la retórica de Trump, el gobierno demócrata de Barack Obama y el anterior gobierno demócrata de Bill Clinton eran señalados como los culpables de haber introducido a los Estados Unidos en una serie de tratados y compromisos internacionales que no beneficiaban realmente al pueblo estadounidense, y que, por el contrario, resultaban perjudiciales en la generación de riqueza y oportunidades laborales. Siguiendo la misma lógica de: *'Make America Great Again!'*, con *'America First'* Trump buscaba apelar y avivar al nacionalismo estadounidense. El republicano fomentaba un sentimiento de descontento contra políticos tradicionales, a la vez se vendía a el mismo como la solución.

En palabras del reconocido politólogo Francis Fukuyama:

En todos los temas –migración, reforma financiera, estancamiento del ingreso-, muchos votantes, de ambas facciones se rebelaron contra una clase política corrupta y excluyente, y voltearon la mirada hacia independientes radicales con la esperanza de depurarla [...] La verdadera historia de esta elección es que, después de varias décadas, la democracia estadounidense responde por fin al aumento de la desigualdad y al estancamiento económico que experimenta la mayoría de su población. La clase social ha vuelto a ser el centro de la política estadounidense y ha superado a otras categorías como raza, etnicidad, sexo, orientación sexual y procedencia, que habían dominado la discusión pública en las elecciones recientes. La brecha entre las fortunas de la elite y las del resto de la población ha crecido durante dos generaciones, pero apenas empieza a dominar la discusión pública nacional.⁴²⁰

Si bien el estilo de campaña de Donald J. Trump ha sido criticado por una continua retórica populista, lo cierto es que esta solo podría haber encontrado eco únicamente en una sociedad que verdaderamente se sintiera agraviada y en condiciones económicas desfavorables. La llegada de Donald J. Trump a la presidencia de los Estados Unidos debe considerarse como una reprimenda a la voracidad de las grandes empresas y corporativos estadounidenses que han descuidado la asistencia y beneficios sociales de la clase obrera trabajadora, pero, sobre todo, como una reprimenda a la permisividad con la que el gobierno estadounidense ha tratado a estas empresas durante estos últimos años. Para este numeroso sector desprotegido, la agenda económica nacionalista de Trump y la promesa de traer de vuelta puestos de trabajo a suelo estadounidense resultó ser justo lo que necesitaban escuchar. Dentro de este contexto, aquellas posiciones

⁴²⁰ Fukuyama Francis, "¿Decadencia o renovación de la política estadounidense?: Que significa la elección de 2016", en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 95, Numero 4, (2016), p. 67-68.

que erróneamente perciben a la fuerza de trabajo migrante como una amenaza para el obrero estadounidense por igual cobraron fuerza.

Trump logró comprender aquel resentimiento y sensación de declive de millones de estadounidenses y se aprovechó de ello. Su estrategia de campaña consistió en capitalizar el descontento de las masas iracundas, marginadas y desamparadas. Pese a sus constantes insultos contra minorías y pese a su difusa tendencia política, la retórica proteccionista y '*anti-establishment*' de Trump ha sido aquella que ha encontrado mayor aceptación entre sus votantes, es ahí donde radica el secreto de su exitosa estrategia para llegar a la Casa Blanca. Con una agenda proteccionista llena de promesas inéditas y bastante controversiales, Donald J. Trump asume oficialmente el cargo como 45º presidente de los Estados Unidos el 20 de enero de 2017.

Calificado por académicos estadounidenses como un '*outsider*', Donald J. Trump es un personaje que se caracteriza peculiarmente por haber llegado a la Casa Blanca sin pertenecer al tradicional '*establishment*' político estadounidense, un hecho que, si bien ha favorecido a su imagen política dentro de un sector económicamente desprotegido, también le ha valido al magnate numerosas críticas por su poca o nula experiencia dentro de la administración pública. La inestabilidad que ha caracterizado a su gabinete durante los primeros años de su mandato permite afirmar que en realidad estas no se trataron de críticas vacías sin fundamento. Durante el primer año de la administración Trump, numerosos cambios tuvieron lugar dentro del gabinete. La Casa Blanca atravesó por constantes reajustes.

Inicialmente, Donald J. Trump mostró una predilección por rodearse de hombres que, al igual que él, no provenían del *establishment* político tradicional, y que más bien, contaran con un perfil orientado al manejo de grandes empresas.

Entre algunos nombramientos de empresarios, se puede destacar el de Rex Tillerson, ex CEO de Exxon Mobil, quien sería designado como Secretario de Estado; el de Wilbur Ross, banquero conocido por reestructurar y rescatar empresas fallidas en los sectores industriales del carbón, el acero y las telecomunicaciones, quien sería nombrado como Secretario de Comercio; el de Steven Terner Mnuchin, banquero y productor de cine, quien sería designado al frente del Departamento del Tesoro y el del ex banquero nacionalista, Stephen Banon, quien quedaría al frente del Consejo de Seguridad Nacional. De entre estos hombres de corte empresarial, destaca el papel que ejercería Banon, quien junto a la hija y al yerno de Trump, Ivanka y Jared Kushner, se consolidaría como uno de los actores de mayor influencia dentro del equipo presidencial durante los primeros meses.

Como asesor y figura clave de la campaña de Trump, Banon logró ganarse la confianza y respeto del magnate republicano; no obstante, en un giro inesperado, la labor de Banon en la Casa Blanca concluiría súbitamente tras la polémica desatada en Charlottesville, Virginia. Grupos supremacistas blancos y de

ultraderecha se reunieron en el llamado *'Unite the Right rally'* para protestar en contra de la remoción de la estatua del general del ejército confederado Robert E. Lee, colocada en la plaza pública conocida como 'Emancipation Park'. Las manifestaciones se tornaron violentas cuando un grupo de contra protestantes hizo acto de presencia en la plaza pública. El acontecimiento resultó tan conmocionante que el gobernador de Virginia tomó la decisión de declarar estado de emergencia.

Pese a que el presidente Trump reprobó el odio, el fanatismo y la violencia que, de acuerdo con él, provenía de todos los bandos involucrados, la condena resultó insuficiente para la opinión pública estadounidense que esperaba una respuesta mucho más enérgica contra el supremacismo blanco. Banon, al estar fuertemente ligado con el liderazgo de grupos supremacistas blancos, se vio obligado a negociar su salida de la Casa Blanca con John F. Kelly.

Adicionalmente al peculiar caso de Stephen Banon, aquellos que no lograron adecuarse al gusto y personalidad de Trump paulatinamente fueron removidos de sus cargos, tal como fue caso del ex asesor de seguridad nacional, Mike Flynn; el ex director del FBI, James Comey; el ex secretario de salud, Tom Price; el ex director de comunicaciones de la Casa Blanca, Anthony Scaramucci, e incluso el propio ex secretario de Estado, Rex Tillerson. Las constantes destituciones de altos funcionarios en el gabinete es algo poco convencional para un presidente de los Estados Unidos, razón por la cual esto ha sido percibido como un síntoma de desacuerdo y fragilidad al interior de la Casa Blanca.

Trump conformaría buena parte de su gabinete con directivos y empresarios, pero, por otro lado, tampoco se debe pasar por alto la presencia de ex militares y ex miembros de agencias de inteligencia. En este rubro destaca la presencia de John F. Kelly, ex comandante del *'United States Southern Command'* (Comando Sur de los Estados Unidos), nombrado como Jefe de Gabinete de la Casa Blanca y del ex director de la Agencia Central de Inteligencia, Mike Pompeo, quien en sustitución a Rex Tillerson, asumiría el cargo como Secretario de Estado el 26 de abril de 2018.

En lo referente al impacto de la victoria de Trump, la noticia sobre la llegada del magnate a la Casa Blanca resultó sorpresiva no solamente al interior de la sociedad estadounidense, sino también para la comunidad internacional en general, que percibía con incertidumbre los cambios que traería consigo la nueva administración republicana. Los líderes de diversas naciones ahora debían plantearse con cautela la actitud a tomar frente al nuevo gobierno estadounidense.

Las reacciones fueron variadas. Para aquellos líderes de corte ideológico nacionalista y de ultraderecha, la victoria de Trump fue ampliamente aplaudida, tal como fue el caso de Marine Le Pen, candidata a la presidencia de Francia por el Frente Nacional, Frauke Petry, copresidenta del partido político *'Alternativa para Alemania'*, Rodrigo Duterte, presidente de Filipinas, y de Viktor Orban, Primer Ministro de Hungría. Por su promesa de trasladar la embajada de los Estados

Unidos en Israel de Tel Aviv a Jerusalén, el Primer Ministro israelí, Benjamín Netanyahu, no dudaría en recibir a Trump como un “auténtico amigo de Israel”. Vladimir Putin por igual fue uno de los primeros en felicitar a Donald J. Trump y expresó la buena disposición de Moscú para reconstruir sus relaciones, tan deterioradas, con los Estados Unidos.

Para aquellos líderes cuya simpatía no estaba claramente definida hacia Trump, de igual manera, en un gesto de pragmatismo, extendieron sus felicitaciones al nuevo presidente, tal como fue el caso de Martin Schulz, presidente del Parlamento Europeo (quien habría calificado a Trump como un problema para la Unión Europea y para el mundo). Trump también recibiría felicitaciones por parte del presidente Mariano Rajoy de España, del Primer Ministro Matteo Renzi de Italia, del presidente Juan Manuel Santos de Colombia y del presidente Mauricio Macri de Argentina.

La Primera Ministra británica Theresa May por igual extendió sus felicitaciones al presidente Trump y expresó su confianza sobre el mantenimiento de estrechos lazos diplomáticos entre Reino Unido y los Estados Unidos. Cabe destacar que ante la cancelación del encuentro entre Donald J. Trump y Enrique Peña Nieto, Theresa May sería en la primera visita diplomática de alto nivel recibida por el presidente Trump en la Casa Blanca.

En el caso de China, país en condiciones similares a México por los señalamientos hostiles del republicano, el Ministerio de Relaciones Exteriores expresó su disposición para trabajar con los Estados Unidos en favor de un desarrollo estable y equilibrado de las relaciones diplomáticas.⁴²¹

Particularmente en el caso de la respuesta de México es interesante notar que, pese a los constantes comentarios ofensivos que formaron parte de la retórica del republicano durante la campaña, el gobierno mexicano desde entonces se ha mantenido dentro de una actitud diplomática y moderada. El presidente Enrique Peña Nieto en un gesto de pragmatismo felicitó por igual al republicano por su toma de posesión, reiterando su buena disposición para trabajar con el nuevo gobierno estadounidense. El presidente mexicano se vería en la necesidad de realizar ajustes de emergencia en su gabinete y en el posicionamiento de política exterior del país, al tiempo que en sus discursos públicos aseguraba que este nuevo capítulo en la política estadounidense representaba una ventana de oportunidad para la relación bilateral. Si bien esta respuesta del gobierno federal no fue bien recibida entre los mexicanos y de hecho fue duramente criticada (calificándola como una postura débil y de sumisión), desde el particular punto de vista del autor de este trabajo de

⁴²¹ “Reacciones mundiales a la victoria de Trump: de la felicitación de Le Pen a la desconfianza en la UE” en *El País*, Madrid, España, 9 de noviembre de 2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/11/09/actualidad/1478683884_527915.html

investigación, este tipo de actitudes del gobierno de Enrique Peña Nieto son las que posibilitarían el desarrollo de relaciones diplomáticas y comerciales estables de cara a un escenario sumamente retador.

Desde el triunfo de Trump en las elecciones, para los principales tomadores de decisiones de política exterior en México resultó evidente que la nueva administración plantearía grandes retos a la relación bilateral. El cumplimiento de las promesas de campaña de Donald J. Trump sobre la construcción de un gran muro fronterizo pagado por México, la amenaza de un endurecimiento en las deportaciones y la posible salida de los Estados Unidos del TLCAN podrían llevar a ambas naciones a una confrontación diplomática y comercial poco redituable para ambas partes, razón por la cual, ha resultado apremiante el comprender como sobrellevar el estilo de negociación de la nueva administración estadounidense.

Si bien, en el peor de los escenarios se llegó a contemplar la posibilidad de una política exterior hostil por parte de Washington hacia México, para los tomadores de decisiones en materia de política exterior debe quedar claro el hecho de que México realmente no se encuentra en una posición indefensa, pues con el paso de los años, se han creado junto con los Estados Unidos una canasta de intereses comunes difíciles de desenredar, hay intereses muy entrelazados difíciles de pasar por alto. México tiene amigos y aliados dentro de los mismos Estados Unidos que podrían ejercer un contrapeso efectivo contra las disposiciones del ejecutivo.

Dentro de las diversas reacciones de los mandatarios, quizás la más diferenciada y desafiante fue la del presidente francés François Hollande quien advirtió que el triunfo de Trump traería consigo un periodo de incertidumbre para la política internacional. El mandatario francés anteriormente ya había advertido que una posible victoria de Trump podría desencadenar el auge de gobiernos de derecha a nivel mundial y que particularmente podría afectar el curso de las elecciones francesas celebradas en 2017.⁴²²

Tomando en cuenta que Donald J. Trump había prometido cambios drásticos en la dirección de la política exterior estadounidense mostrando un distinguible apoyo hacia políticas comerciales proteccionistas, un desdén hacia las relaciones con la Unión Europea y un interés renovado por fomentar un mayor acercamiento con Rusia, no parece desatinado que estadistas y estudiosos de las relaciones internacionales en todo el mundo se plantearan la posibilidad de un cambio radical en la estructura del sistema internacional.

⁴²² “François Hollande says Donald Trump 'makes you want to retch’” en *The Guardian*, 3 de Agosto de 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/03/francois-hollande-says-donald-trump-makes-you-want-to-retch>

¿Estamos ante el inicio de un nuevo orden mundial? El pensar que un solo hombre tendría la capacidad de dar un giro de 180° a las tendencias tradicionales de libre comercio y a la estructura de seguridad colectiva establecida desde finales de la segunda guerra mundial parecería poco creíble, si no se tomará en cuenta que ese hombre es hoy en día el presidente de la nación más poderosa del mundo. De cumplirse cabalmente las promesas de campaña de Trump, sin dudas esto traería cambios importantes en el rumbo de la política internacional. El retraimiento de los Estados Unidos y su eventual abandono de liderazgo en asuntos internacionales acentuarían las tendencias al multipolarismo y abriría paso para que potencias emergentes como China tomasen las riendas del sistema resultante; no obstante, considerando la efectividad del sistema de pesos y contrapesos en el diseño institucional del sistema político estadounidense y tomando en cuenta que Donald J. Trump es un hombre que en vez de recurrir a promesas viables, más bien parece haber recurrido a una retórica populista, estas aseveraciones empiezan a tornarse aún más difusas y cuestionables.

3.2 La política exterior de Donald J. Trump: ¿Frente a un nuevo orden global?

Al tiempo en que Donald J. Trump asumía el cargo como 45° presidente de los Estados Unidos, existía un consenso sobre los profundos cambios que se avecinaban para la conducción de la diplomacia y política exterior estadounidense. Por su retórica de campaña en la que señalaba a su país como víctima de tratados internacionales injustos, el arribo del presidente Trump a la Casa Blanca auguraba el inicio de un retraimiento de los Estados Unidos sobre sus compromisos internacionales. Trump prometía marcar un antes y después en la dirección de la política exterior estadounidense, trayendo consigo un periodo de distanciamiento que pondría fin al mayúsculo involucramiento del gigante norteamericano en la escena internacional, iniciado desde el comienzo de la segunda guerra mundial.

La disolución de la Unión Soviética y el consecuente triunfo de los Estados Unidos en la Guerra Fría le confirieron a este país una posición hegemónica como única superpotencia del orden internacional, desde entonces, el internacionalismo liberal se ha convertido en el elemento ideológico más característico en la ejecución de la política exterior estadounidense; no obstante, los recientes acontecimientos, producto de las elecciones de 2016, parecen demostrar que entre el electorado estadounidense también existe cierto atractivo hacia posturas aislacionistas y proteccionistas.

Desde la perspectiva de los detractores del tradicional internacionalismo liberal, el fuerte involucramiento de Washington en asuntos internacionales no ha traído beneficios palpables al común ciudadano estadounidense, razón por la cual, estos no perciben que las acciones de su país en el exterior estén realmente formuladas en favor del interés nacional, y más bien, se les percibe como acciones errantes, costosas y carentes de lógica. Más allá del desencanto por el involucramiento en

campañas militares en Medio Oriente, la globalización y el libre comercio son también percibidos por este sector como un fenómeno desfavorable para los salarios y generación de empleo de los ciudadanos estadounidenses.

De este choque entre ideologías antagónicas, Trump se presentó a sí mismo como el hombre que prometía poner el interés nacional de los Estados Unidos en primer lugar, sobre todo por encima de los intereses de aquellos aliados extranjeros, que, de acuerdo con él, se habían aprovechado del pueblo estadounidense. En este sentido, es interesante observar que el slogan de campaña “*America First*” parece encontrar inspiración en el nombre de un partido político estadounidense de corte aislacionista, formado a mediados del año 1940, que se opuso a la entrada de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial.

Desde la perspectiva del politólogo de la Universidad de Columbia, Randall L. Schweller, la llegada de Trump a la presidencia de los Estados Unidos es un fenómeno que responde a un momento histórico de transición de un sistema unipolar dominado por la superpotencia norteamericana a un sistema multipolar con actores de capacidades políticas, economías y militares semejantes.

I offer a structural-realist explanation for what I meant by the United States having arrived “at a point in our history” where the phenomenon of President Donald Trump or someone like him is, if not inevitable, highly probable. The short answer is that the world is becoming more competitive and tightly coupled as it transitions from unipolarity to emerging multipolarity—which, if and when it arrives, will be the first truly global multipolar system in history. For decades, American citizens, in stark contrast to their leaders, have been more realist than liberal in their foreign policy orientation. ⁴²³

Es un hecho que la ‘*pax americana*’ ha llegado a su fin, y la posición militar y económica dominante de los Estados Unidos en el sistema internacional es cada vez más cuestionable. El debate sobre una eventual caída de los Estados Unidos

⁴²³ L. Schweller Randall, “WHY TRUMP NOW: A Third-Image Explanation”, en: Jervis Robert, J. Gavin Francis (editores), *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century*, Nueva York, Columbia University Press, 2018, p.22

*Traducción propia. “Ofrezco una explicación realista-estructural de lo que quise decir con que Estados Unidos ha llegado ‘a un punto de nuestra historia’ donde el fenómeno del presidente Donald Trump o alguien como él es, si no inevitable, altamente probable. La respuesta corta es que el mundo se está volviendo más competitivo y estrechamente acoplado a medida que transita de la unipolaridad a la multipolaridad emergente, el cual, cuando llegue, será el primer sistema multipolar verdaderamente global de la historia. Por décadas, los ciudadanos estadounidenses, en marcado contraste con sus líderes, han sido más realistas que liberales en su orientación de política exterior”.

como potencia preponderante del orden global en realidad no es nada nuevo, desde la crisis financiera del 2008 ya se había comenzado a hablar del declive del unipolarismo estadounidense y el ascenso del multipolarismo. Dentro de un contexto en el que los Estados Unidos atraviesan por un continuo déficit comercial, una deuda pública creciente y una caída en la producción industrial, los excesivos gastos resultado de compromisos exteriores en materia de seguridad parecen ser muy cuestionables. Bajo esta lógica, el fin de la preponderancia norteamericana en el orden global puede ser entendido como el curso natural del propio interés nacional estadounidense. Está de más decir que esta lógica colisiona con la postura del internacionalismo liberal norteamericano, que abiertamente ha señalado al terrorismo radical islámico como la nueva amenaza para la seguridad nacional del siglo XXI. Bajo la óptica del internacionalismo liberal estadounidense, la lucha contra el terrorismo islámico y las intervenciones militares en Medio Oriente son acciones que responden directamente al interés nacional estadounidense.

La entrada de Trump a la Casa Blanca fue impetuosa, se tenían expectativas de una política exterior fuerte, desafiante y profundamente marcada por el estilo personal del presidente republicano; no obstante, a tan solo pocos días de iniciado su mandato, la inexperiencia de su gabinete en asuntos internacionales se hizo cada vez más evidente. Se trató de un hecho previsible, pues, a fin de cuentas, la cabeza del Departamento de Estado, Rex Tillerson, brillaba más por su carrera empresarial que por su trayectoria inexistente como diplomático y estrategia de política exterior. Los choques ideológicos entre internacionalistas liberales y nacionalistas proteccionistas alcanzaron al propio gabinete del presidente, ocasionando conflictos constantes al interior de la Casa Blanca y posturas ambiguas en el posicionamiento de política exterior de la administración. Cuando Stephen Bannon quedó fuera del equipo presidencial, el nacionalismo económico perdió a su voz más importante dentro de la Casa Blanca.

Si hay un elemento constante que pueda caracterizar a la política exterior de la administración Trump, sin duda ese sería la constante oscilación e imprevisibilidad. Si bien, el presidente Trump ha buscado dar seguimiento a una retórica proteccionista, crítica del multilateralismo y el libre comercio, las posturas del ejecutivo respecto a temas de política exterior han sido sorpresivamente cambiantes y contradictorias, lo cual ha despertado dudas sobre una ideología política bien definida en el mandatario.

A manera de recapitulación, entre las promesas en materia de política exterior que más polémica habrían despertado durante su campaña destacan: la salida de Estados Unidos del TLCAN, la salida del TPP, desincentivar la inversión de empresas estadounidenses en países como México y China con el fin de conservar los empleos al interior del país, la construcción de un muro fronterizo pagado por México, la retirada de tropas estadounidenses de Afganistán, concluir la ofensiva contra el régimen en Siria, abandonar el acuerdo nuclear con Irán, prohibir la

entrada de refugiados sirios y musulmanes en general a los Estados Unidos, fomentar un estrecho acercamiento con Rusia, la reducción del gasto destinado a la OTAN y el incremento de los propios gastos de defensa. Con una postura sumamente crítica contra las políticas de la administración saliente, el presidente Trump se proponía a revertir legado del presidente Obama tanto en el interior como en el exterior.

En este sentido, a tan solo 3 días de iniciado su gobierno, la firma de la orden ejecutiva que formalizaba la salida de los Estados Unidos de las negociaciones del '*Trans-Pacific Partnership*' (TPP) fue la primera victoria del republicano frente a su electorado, una acción que sirvió como muestra de que, en efecto, la nueva administración buscaría adoptar un enfoque orientado hacia el proteccionismo económico; sin embargo, esto mismo no sucedería con el esperado aislacionismo de los asuntos internacionales que normalmente forman parte de la agenda de política exterior estadounidense.

El desmantelamiento de la política medioambiental de la anterior administración de Obama con la salida de los Estados Unidos de las negociaciones del Acuerdo climático de París, anunciada el 1ro de junio de 2017, fue otra "victoria" alcanzada por medio de facultades constitucionales otorgadas al ejecutivo. Trump desde un primer momento buscó aprovechar al máximo sus facultades como presidente de los Estados Unidos, la orden ejecutiva, al ser un mecanismo que permite pasar por alto la aprobación del congreso, (siempre y cuando sus disposiciones estén inscritas dentro del marco de las facultades otorgadas por el artículo II constitucional) se presentó como una herramienta eficaz para llevar a cabo su proyecto de nación; no obstante, conforme la administración buscaba llegar más lejos, Trump descubriría los límites de sus facultades como presidente frente al mecanismo de pesos y contrapesos del sistema político estadounidense.

La polémica orden ejecutiva 13769 "*Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*", firmada el 27 de enero de 2017, fue la primera de la administración en ser frenada por tribunales. Con disposiciones diseñadas por Stephen Banon y Stephen Miller, sin el consentimiento del Departamento de Estado y del '*Homeland Security*', el decreto ejecutivo le negaba la entrada a los Estados Unidos por 90 días a personas provenientes de 7 países musulmanes de Medio Oriente (Irak, Siria, Yemen, Sudán, Libia, Irán y Somalia), sin importar el estatus de su visa o incluso sin importar que estos contaran con una '*green card*' (residencia permanente). También se suspendía por 120 días el "*United States Refugees Admission Program*" (USRAP) negando la entrada a refugiados de cualquier parte del mundo, y en el caso de solicitudes provenientes de Siria, la suspensión se realizaría por un plazo indefinido. Por supuesto, la medida fue fuertemente criticada por medios de comunicación, congresistas de ambos partidos y comunidad

internacional en general. Tan solo unos días después de firmada la orden ejecutiva, un juez federal en Washington emitió un bloqueo temporal argumentando discriminación religiosa al priorizar recepción de refugiados sujetos a persecución que fueran cristianos.

La administración Trump se vería obligada a echar para atrás la orden ejecutiva y reemplazarle por una nueva. En esta nueva versión se eliminaba la prioridad de recepción a refugiados cristianos, se retiraba a Irak y a Sudán de la lista de países vetados y en su lugar se incluyó a países no musulmanes como Corea del Norte y Venezuela, también se eliminó la suspensión indefinida a solicitudes de refugiados provenientes de Siria y para evitar controversias, la orden ejecutiva facultaba al *'Homeland Security'* y al Departamento de Estado para realizar estudios caso por caso, y otorgar excepciones extraordinarias de ser necesario. De igual forma, pese a las intenciones de presentar un decreto más moderado, la orden ejecutiva sería bloqueada nuevamente por un juez federal en Hawái bajo el argumento de que la orden ejecutiva había sido diseñada con el propósito de desfavorecer a un grupo religioso en particular (haciendo referencia a los musulmanes). Como último recurso Trump recurrió al tribunal de más alta jerarquía, llevando la apelación ante la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, con 5 votos a favor y 4 en contra, el veto migratorio fue considerado como legal y la orden ejecutiva fue aprobada. El presidente aplaudió la decisión de la Suprema Corte y lo consideró como una "tremenda victoria".

Ciertamente, aunque este hecho se consideró como una victoria para la administración, este enfrascamiento demostró que el ejecutivo no podría dismantelar tan fácilmente con órdenes ejecutivas los cimientos construidos durante ya varias décadas por administraciones pasadas, no sin antes contar con el consentimiento de los Tribunales o del Congreso. Donald J. Trump terminaría ciñéndose al funcionamiento de la estructura política, buscando el respaldo de funcionarios conservadores republicanos al interior del poder legislativo y judicial.

Las órdenes ejecutivas del presidente también encontrarían limitaciones a la hora de buscar cumplir con promesas de campaña como la salida de los Estados Unidos del TLCAN o la construcción del muro fronterizo pagado por México. Ante la imposibilidad de retirar por medio de órdenes ejecutivas a los Estados Unidos de acuerdos comerciales vigentes (como el caso del TLCAN) y ante la necesidad de depender del Congreso para la asignación de presupuesto para construir un muro (considerando que obligar a un país a cumplir con la voluntad del otro requiere de una actitud abiertamente belicista) , el presidente encontraría fuertes obstáculos para cumplir con sus promesas de campaña que, desde sus inicios, parecían ser poco razonables.

Considerando que varias de las promesas en materia de política exterior resultaban difíciles de materializar, no es sorpresa que hoy en día varias de ellas aún permanezcan pendientes; no obstante, también se debe reconocer que Trump se ha esforzado en satisfacer a su electorado y ha logrado asestar logros en beneficio de su capital político, al tiempo que, en efecto, también ha logrado tambalear el *'status quo'* de la política internacional y la estabilidad de los mercados.

Por el halo de imprevisibilidad que ha caracterizado a la administración Trump, resulta difuso esclarecer la existencia de fundamentos teóricos e ideológicos que den forma a una doctrina de política exterior. Tomando en cuenta la existencia de diversas voces al interior de la Casa Blanca que se inclinan por distintas corrientes ideológicas, hablar en toda regla de una “doctrina Trump” aún podría ser considerado como errado, pues mientras algunos tomadores de decisiones del más alto nivel parecen decantarse más hacia la corriente del liberalismo wilsoniano, otros parecen tener predilección por el aislacionismo jacksoniano. La coexistencia entre dos corrientes antagónicas al interior del gabinete presidencial daría como resultado la ejecución de una política exterior inconexa, poco articulada, aunque con una tendencia predominante hacia las posturas jacksonianas.

Pese a la ausencia de un posicionamiento o estrategia coherente que permita encuadrar la política exterior dentro de alguna categoría doctrinal, lo cierto es que comprender el estilo de negociación de Trump ha resultado en una tarea fundamental para los más altos círculos políticos, tomadores de decisiones de política exterior mexicana

Desde el punto de vista del autor de este trabajo de investigación, tal parece que el estilo de negociación de Trump en cierta medida se encuentra influenciado, o por lo menos, muestra ciertas similitudes con la llamada política del *'Big Stick'* (*Gran Garrote*) del expresidente Theodore Roosevelt. Con el refrán: *“speak softly and carry a big stick, you will go far”*, la estrategia de Roosevelt para presionar a sus adversarios consistía en mostrar una buena voluntad de llegar a acuerdos con sus rivales políticos (*speak softly*) pero al mismo tiempo mostrar la posibilidad de una actuación violenta como medio de presión (*carry a big stick*). En su momento, Theodore Roosevelt usaría esta táctica de negociación con países latinoamericanos amenazando con posibles intervenciones militares. El mismo presidente Donald J. Trump, en su libro *“Great Again: How to fix our crippled America”* comentaría al respecto:

Teddy Roosevelt always believed we should “speak softly and carry a big stick”. I’ve never been afraid to speak up to protect my interests and,

*truthfully, I don't understand why we don't speak more loudly about the ways are losing around the world.*⁴²⁴

Si bien es cierto que en su libro Donald Trump está criticando el refrán de Theodore Roosevelt, manifestando su desacuerdo con “*speak softly*”, en ningún momento el republicano pareciese mostrar desacuerdo sobre “*carry a big stick*”. De esta manera, se puede inferir con base en lo expuesto en su libro, y con base en sus acciones, que Donald J. Trump tiene cierto gusto por mostrarse como un negociador inflexivo y confrontativo (lo que más bien vendría a ser un equivalente a “*speak loudly*”), al mismo tiempo que deja abierta la posibilidad de una actuación dramática o violenta (“*carry a big stick*”). Ambas con la finalidad de presionar a su contraparte y obtener así mayores concesiones.

Cuando su contraparte cede a sus demandas, Trump tiende a “recompensarle” con comentarios positivos y halagos, y cuando no lo hacen, tiende a descalificar con fuerza y a usar el poder de los medios de comunicación y redes sociales para exponerle, ridiculizarle de ser posible y hacerle sujeto de críticas.

‘*Speak loudly and carry a big stick, you gill go far*’, podría identificarse como uno de los elementos ideológicos más característico de política exterior de Donald J. Trump.

En síntesis, puede afirmarse que la estrategia de negociación de Trump consiste en hacer ver a sus adversarios el peor escenario posible desde el inicio, colocando a su contraparte negociadora en una situación límite incluso desde antes del comienzo de las negociaciones, fijando el punto de partida de sus exigencias en un punto muy alto. Ejemplos de la implementación de esta estrategia por parte de la Casa Blanca durante esta administración son numerosos y van mucho más allá de la agenda bilateral con México. Por mencionar algunos, se podría destacar la amenaza de retirar a los Estados Unidos del TLCAN, la amenaza de dejar a Canadá fuera de las negociaciones del ‘*USMCA*’, las continuas amenazas de iniciar guerras comerciales contra China, México, Canadá y la Unión Europea, y los numerosos comentarios desafiantes, lanzados en tono belicista, contra Irán y Corea del Norte, llegando incluso al grado de amagar con la destrucción total del régimen comunista en la península asiática.

No cabe duda que el estilo de negociación de Donald Trump se caracteriza por ser agresivo y poco diplomático, que; sin embargo, tal parece que ha cumplido con imponer los intereses de Washington tanto en su agenda con México, como con

⁴²⁴ Trump Donald, “Foreign Policy: Fighting for peace” en: *Great Again: How to fix our crippled America*, (1st edition) New York, Threshold Editions, p.32.

***Traducción propia.** “Teddy Roosevelt siempre creyó que deberíamos ‘hablar en voz baja y llevar un gran garrote’. Nunca he tenido miedo de hablar para proteger mis intereses y, sinceramente, no entiendo por qué no hablamos más alto sobre las formas en que estamos perdiendo en todo el mundo”

otros países. Aunque a primera impresión, los fuertes comentarios del mandatario podrían parecer erráticos y sin fundamento, en este trabajo de investigación se sostiene que no se trata de una agresividad política desmedida, si no, por el contrario, de una agresividad calculada. En resumen, la estrategia de Trump busca imponer sus términos con una actitud hostil y confrontativa, y una vez que son aceptados por su contraparte, le recompensa con una actitud diplomática e incluso amigable. El mantenimiento de las buenas relaciones con Estados Unidos, bajo la administración Trump, estaría condicionado a una aceptación de sus términos en las negociaciones.

Independientemente de todos los adjetivos negativos que puedan adjudicarse al mandatario estadounidense, se debe reconocer a Trump como un negociador sagaz, que incluso pareciese aplicar los principios psicológicos del condicionamiento operante de Frederic Skinner, llevado a un nivel de Jefes de Estado, buscando establecer un “sistema de recompensas y castigos”.

En este sentido, Trump, en su papel de magnate inmobiliario, dominaría el arte de la negociación, aplicando principios de persuasión tales como “la técnica del contraste”, tal como lo expresa el profesor cubano-americano, Milco Baute, en su libro: *“Como entender a Trump”*:

Trump empieza cualquier negociación muy lejos de sus adversarios, su objetivo es ganar lo máximo posible, por este motivo, empieza con una propuesta que escandaliza a todos. Cuando revisamos su programa político y algunos de los primeros temas a los que ha querido dar respuesta, vemos lo arriesgadas que son sus peticiones y posiciones. Sin embargo, esto esconde una técnica que parece más inteligente, la llamada técnica del contraste:

‘Si te pido inicialmente 1.000€ para finalmente pedirte 50€, tendré más posibilidades de éxito que si empiezo pidiéndote los 50€ que necesito’.

*Es algo así como ‘voy a exagerarlo mucho todo porque eso me ayudará a salirme con la mía’.*⁴²⁵

Desde la perspectiva del politólogo, director de estudios de defensa y política exterior del “*Niskanen Center*”, Matthew Fay, quien ofrece otra explicación para comprender el estilo de política exterior del presidente Trump, el mandatario estadounidense definiría su actuar en las negociaciones como un transaccionalista, rigiéndose bajo tres premisas principales:

1. Toda política es una transacción con ganadores y perdedores.

⁴²⁵ Baute Milco, *Como entender a Trump*, Tampa, Florida, Ed. Baute Production, 2019, p. 94.

2. Una obsesión con el poder y ser percibido como poderoso.
3. Estados Unidos como perdedor en casi todos sus acuerdos internacionales.⁴²⁶

Estos elementos, en síntesis, colocarían las negociaciones de política exterior bajo una visión de suma cero, en la que unos ganan otros pierden, sin posibilidad de llegar a una situación de ganar-ganar. El conjunto de estas premisas, como ejes rectores en el actuar internacional de la administración Trump, daría como resultado lo que algunos académicos nombrarían como “*Trump’s Transactional Foreign Policy*”.

La Dra. de la Universidad de Princeton, Marina Henke, definiría las premisas de la diplomacia transaccional del presidente Trump con las siguientes palabras:

*At its core, transactional diplomacy is based on a quid pro quo logic: I don’t do anything for you if I don’t get something in return. Moreover, transactional diplomats perceive a zero-sum world. What benefits you does not benefit me. That’s why if I help you, you need to pay me for it. In a transactional world, the quid pro quos – or ‘deals’ – that states can engage in are almost infinite. In essence, if transactional diplomacy is practiced in full force, every cooperative move – whether in the economic, institutional, or security spheres – becomes a fungible and potentially tradable asset. Military basing rights, overflight rights, transit rights, intelligence sharing, police cooperation, immigration, arms control, trade, the environment, finance.*⁴²⁷

Independientemente de los esquemas que puedan formularse para explicar el estilo diplomático y de negociación de la actual administración republicana, lo que sí parece quedar claro es que la visión del mundo de Trump choca de manera frontal

⁴²⁶ Fay Matthew “Trump’s Transactional Foreign Policy” en *Niskanen Center*, 4 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://niskanencenter.org/blog/trumps-transactional-foreign-policy/>

⁴²⁷ Henke Marina, “Trump’s Transactional Diplomacy: A Primer”, en *Political Violence at a Glance*, 8 de febrero de 2017. Disponible en: <https://politicalviolenceataglance.org/2017/02/08/trumps-transactional-diplomacy-a-primer/>

***Traducción propia.** “Desde sus premisas básicas, la diplomacia transaccional está basada en una lógica ‘quid pro quo’: Yo no hago nada por usted si no recibo algo a cambio. Además, los diplomáticos transaccionales perciben un mundo de suma cero. Lo que te beneficia a ti no me beneficia a mí. Es por eso que, si te ayudo, tienes que pagarme por ello. En un mundo transaccional, los ‘quid pro quos’, o “acuerdos”, en los que los Estados se pueden involucrar son casi infinitos. En esencia, si la diplomacia transaccional se practica con toda su fuerza, cada movimiento cooperativo, ya sea en la esfera económica, institucional o de seguridad, se convierte en un activo fungible y potencialmente negociable. Derechos de base militar, derechos de sobrevuelo, derechos de tránsito, intercambio de inteligencia, cooperación policial, inmigración, control de armas, comercio, medio ambiente, finanzas”.

con los principios del orden internacional que los propios Estados Unidos habían impulsado desde la década de los 50's del siglo pasado, cuyos fundamentos habían sido la expansión del libre comercio, la democracia y el multilateralismo.

En contraste, la nueva política exterior de la administración Trump, con el despliegue de acciones en dirección al proteccionismo y el unilateralismo, ha traído consigo un marcado rupturismo que ha prometido una alteración significativa del status quo en las relaciones internacionales.

Pese al pronóstico de cambios radicales en la política exterior estadounidense, cabe mencionar que el desarrollo de los acontecimientos ha demostrado que los objetivos de Washington en su relación con las distintas regiones del mundo también muestran un notable grado de continuidad. La política de contención contra China, la lucha contra el Estado Islámico, la política de disuasión y desnuclearización de Irán y Corea del Norte y las relaciones con Rusia son solo algunos de los elementos que siguen formando parte de las prioridades de política exterior de los Estados Unidos, aunque con claras variantes en la ejecución de estrategias respecto a la administración Obama.

Al respecto, el profesor Juan Tovar Ruiz, de la Universidad de Burgos, comentaría lo siguiente:

En lo que respecta a las rupturas y continuidades con la política exterior de su predecesor, cabe destacar que las últimas han sido más comunes de lo que la mayor parte de los analistas ha destacado. Es indiscutible la presencia de importantes rupturas en materias como la lucha contra el cambio climático, la política comercial o, crecientemente, en la política nuclear. Sin embargo, en otros aspectos como la lucha antiterrorista y, en especial, contra la organización Estado Islámico, las relaciones con Rusia, las garantías de seguridad prestadas a los aliados asiáticos y europeos, así como las exigencias de un incremento en el gasto en defensa de estos últimos, las continuidades son claras.⁴²⁸

Ante la presencia de lo que ha prometido ser un nuevo comportamiento en las relaciones internacionales, los efectos del pensamiento de Trump en México se han visto reflejados esencialmente en ámbito económico y social. Los primeros años de la administración republicana, han traído consigo fuertes implicaciones para la relación bilateral México-Estados Unidos, sobre todo en lo referente a la agenda migratoria y la agenda comercial.

En los próximos apartados de este trabajo de investigación se realiza un análisis detallado del desarrollo de las relaciones bilaterales en tiempos de la administración Trump, que desde sus inicios se perfilaban como complejas y desafiantes.

⁴²⁸ Tovar Ruiz Juan, "La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.120, (2018), p. 273.

3.3 Las relaciones diplomáticas México-Estados Unidos en tiempos de la administración Trump, los retos frente a la política exterior de Enrique Peña Nieto (2017-2018).

Sin lugar a dudas, el año 2017 marcó un punto de inflexión que pasará como uno de los momentos más difíciles en la historia de las relaciones México-Estados Unidos. La victoria del republicano Donald J. Trump en los comicios estadounidenses de 2016 encendió las alarmas en Los Pinos, pues la llegada a la Casa Blanca de un personaje con una actitud tan abiertamente beligerante contra México se trató de un acontecimiento inédito, sin antecedentes contemporáneos, quizás únicamente comparable con la campaña de James Knox Polk previó a los eventos que desencadenaron la guerra México-Estados Unidos. La constante retórica hostil contra México durante la campaña despertó temor e incertidumbre, las expectativas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y de captación de inversión extranjera directa (IED) eran poco alentadoras y la caída del peso mexicano en la bolsa de valores se volvió una constante.

Desde los inicios de la campaña electoral, la sorpresiva nominación republicana de Trump y su creciente popularidad entre electorado estadounidense resultó ser un fenómeno imposible de anticipar por el gobierno de Peña Nieto. El hecho de que esta tendencia electoral realmente resultase imprevisible para el gobierno mexicano, ineludiblemente deja entrever un visible desinterés de la administración en su política exterior, que nuevamente ha caído en el error de ser reactiva, reaccionando a los problemas únicamente cuando se muestran evidentes y alarmantes. Un descuido en materia de política exterior, que, debatiblemente, pudo haberse anticipado mucho antes si se hubiese dado seguimiento a las tendencias en la opinión pública estadounidense y si se hubiese apostado por mayores esfuerzos en torno al posicionamiento de la imagen de México en los Estados Unidos.

La victoria de un personaje con un discurso antimexicano se trató de un hecho sin precedentes contemporáneos, por tanto, no existía una estrategia específica para tales casos. El auge de un discurso proteccionista antimexicano en los Estados Unidos se presentó como un “factor sorpresa” que planteó retos inesperados para administración Peña. El discurso de la “buena vecindad” terminó de manera súbita, pasando por encima de lo “políticamente correcto” para dar paso a una vecindad aún más compleja e incómoda. Sin margen de tiempo para manejar la crisis, las acciones del gobierno de Peña Nieto se caracterizaron por ser improvisadas y erráticas.

La nominación de Hillary Clinton por el Partido Demócrata y la continuidad de un discurso dirigido al empoderamiento de las minorías, entre ellas los grupos latinos (mayoritariamente mexicanos), junto a la inclinación prácticamente unánime de los medios que auspiciaban su rotunda victoria, dieron confianza a los altos círculos

políticos y diplomáticos en México que Trump estaba irremediabilmente condenado a la derrota. Se veía muy poco probable (si no es que imposible) un escenario en el que la ex subsecretaria de Estado resultase desfavorecida. Hoy en día sabemos que el cálculo político falló contundentemente y que la fuerza del voto latino en los Estados Unidos fue insuficiente para contener la ira nacionalista anglosajona.

En palabras de la Dra. Leticia Calderón, del Instituto Mora:

El gobierno mexicano tampoco tenía como vaticinarlo y tal vez el único pecado de los asesores de la casa presidencial mexicana fue la soberbia de creer que Hillary Clinton sería la candidata obvia y sin competencia, solo porque es la figura más conocida y persistente de la política estadounidense de los últimos años. Evidentemente, no previeron que pudiera haber ese nivel de competencia, candidatos emergentes, discursos nuevos y un electorado no tan previsible como el que se cree que existe en Estados Unidos. ⁴²⁹

Conforme la carrera electoral estadounidense avanzaba y la victoria de Trump se vislumbraba cada vez más como una posibilidad real, el presidente Peña empezó a afrontar el hecho de que aquel personaje fastidioso efectivamente podría convertirse en el próximo ocupante de la Casa Blanca. En este sentido, una de las primeras jugadas políticas del presidente mexicano fue el nombramiento de Carlos Sada como nuevo embajador de México en Estados Unidos, en sustitución del académico Miguel Basáñez, quien en su momento sería criticado por su cercanía con el presidente y por no formar parte del servicio exterior mexicano.

Al respecto, la politóloga Leticia Calderón del Instituto Mora expresa lo siguiente:

Con la turbulencia que trajo la disputa interna de los partidos, principalmente en el Republicano, fue claro que el cargo de embajador mexicano en Estados Unidos no podía seguir siendo ocupado por un profesor amigo del presidente por más distinguido que fuera, sino que se necesitaba de personal de carrera diplomática que en México es altamente profesional aunque, en general, las embajadas y consulados con designaciones que, en muchos casos sirven de premios de consolación, cuotas por repartir entre partidarios o en algunos casos, formas de proteger colegas y amigos del brazo de la ley o del escándalo. En esta ocasión se optó por ubicar ahí a un funcionario del servicio exterior con años de carrera diplomática lo que se consideró un “cambio de timón” necesario para redirigir la posición de México en Estados Unidos. ⁴³⁰

⁴²⁹ Calderón Chelius Leticia, 'México ante el fenómeno Trump', en *Latin American Studies Association FORUM*, volume XLVII, issue 3, (2016), p.32.

⁴³⁰ *Ibidem*, p. 33

En contraste con la inexperiencia diplomática que la crítica le atribuyo al Dr. Miguel Basáñez, Carlos Manuel Sada Solana asumió el cargo respaldado de una amplia trayectoria como cónsul de México en distintas ciudades de la unión americana., razón por la cual, sería mejor recibido por los círculos diplomáticos e intelectuales del servicio exterior mexicano.

Es cierto que, durante el sexenio, el presidente Peña estuvo rodeado de polémicas que irremediamente golpearon contundentemente sus índices de aprobación; sin embargo, la que indudablemente fue la jugada más arriesgada de su administración, en términos de política exterior, fue la decisión de invitar y recibir al candidato Donald J. Trump, aún después de los comentarios tan ofensivos que el republicano lanzó públicamente en contra de los mexicanos. Trump fue recibido por el presidente Peña Nieto en la residencia oficial de Los Pinos, el 31 de agosto de 2016.

Aunque la reunión fue privada, al término de las pláticas, el presidente Peña y el candidato Trump dieron una conferencia de prensa, en la que el presidente mexicano mantuvo una postura diplomática y conciliadora, reafirmando el compromiso de México en la colaboración bilateral en todos sus rubros con los Estados Unidos en beneficio de ambas partes. Por su puesto, el candidato republicano, aunque moderó su tono y se comportó de una manera cordial, no ofrecería ninguna disculpa por sus comentarios contra los mexicanos ni se retractó en su promesa de construir un muro.

A tan solo cuatro horas de haber sostenido su encuentro con el presidente mexicano, el candidato Trump viajaría a Phoenix, Arizona para la realización de un acto de campaña, donde aseguraría con firmeza que México se comprometería a pagar el muro. En palabras de Trump: "México pagará el muro. Al 100%. Todavía no lo saben, pero pagarán por el muro".⁴³¹ Un gesto más de provocación que colocó una vez más al gobierno de Peña Nieto en una situación incómoda. Ningún candidato a la presidencia de los Estados Unidos había sido recibido por un Jefe de Estado mexicano en tiempos electorales. El hecho de que el presidente mexicano le diera a Trump un trato jerárquico "de iguales" fue objeto de críticas tanto en la prensa mexicana como en la prensa internacional.

Mientras estos gestos desafiantes planteaban un dilema para el mandatario mexicano, por el contrario, para Trump, no hacían más que acrecentar su simpatía entre el sector conservador nacionalista estadounidense. La visita a México fue usada por Trump en favor de su campaña, demostrando a su electorado su capacidad de dirigir la política exterior, y su capacidad de sobreponer su retórica hostil, incluso sin ser presidente aún, por encima del mandatario mexicano, que lejos de confrontarlo, le dio un trato conciliador.

⁴³¹ Ximénez de Sandoval Pablo, "Donald Trump: "México no lo sabe aún, pero pagará el muro al 100%", en *El País*, Phoenix, Arizona, 1 de septiembre de 2016. Disponible: https://elpais.com/internacional/2016/09/01/actualidad/1472699128_420378.html

La jugada de Peña Nieto resultó tan polémica que incluso cobró consecuencias a nivel interno, pues además de dañar incluso aún más su aprobación, la decisión también perjudicó en términos de capital político a su propio partido en vísperas de elecciones. Aunque para ese entonces la imagen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ya se encontraba profundamente deteriorada por los numerosos escándalos de corrupción que salieron a la luz durante el sexenio, no se debe descartar este hecho como un factor a tomar en cuenta a la hora de explicar su rotunda derrota en las elecciones mexicanas de 2018.

Aquí es importante destacar que la invitación del presidente Enrique Peña Nieto al candidato republicano Donald J. Trump, por igual se le hizo llegar a la candidata demócrata Hillary Clinton; sin embargo, Clinton rechazó la oferta. Los motivos del presidente Peña y del entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray Caso, fueron seriamente cuestionados y hasta la fecha son difusos y difíciles de interpretar. Las consecuencias fueron tales que, sin importar que Videgaray fuese percibido como un hombre fuerte dentro de la administración y se perfilara como posible presidenciable sucesor de Peña Nieto, fue destituido de su cargo quedando momentáneamente fuera de la escena política.

Las constantes provocaciones de Trump contra México habían puesto al gobierno de Peña Nieto en una posición delicada, en la que se debía defender la dignidad nacional sin cruzar la línea arriesgándose a desencadenar una crisis diplomática.

La victoria del republicano en las elecciones de 2016 abrió un extenso debate sobre si Trump como presidente moderaría su estilo desenfadado en provecho de la estabilidad de la diplomacia estadounidense. La duda sería rápidamente esclarecida una vez que Trump asumió el cargo como 45° presidente de los Estados Unidos. El 1 de enero de 2017, como se ha comentado, su primera acción como presidente fue la firma de una orden ejecutiva por la cual se concretó la salida de su nación del TTP, un acto que sirvió como muestra de que el republicano, en efecto, tenía todas las intenciones de complacer a su base electoral cumpliendo con sus promesas de campaña.

La llegada de Trump a la Casa Blanca se convirtió en un momento histórico complejo para México, en el que no solo la estabilidad de las relaciones diplomáticas parecía estar en riesgo, sino que, en los escenarios más caóticos, la propia seguridad nacional podría verse comprometida. En primer lugar, considerando la fuerte interdependencia comercial, el cumplimiento de la promesa de Trump sobre la salida de los EE. UU del TLCAN ya constituía por si sola una seria afrenta a la seguridad económica mexicana, por otro lado, la amenaza de acciones coercitiva contra México se convirtió en uno de los peores riesgos que permanecería latente durante este período. Desde un primer momento quedó claro para el gobierno mexicano que las negociaciones con la administración Trump no serían fáciles, y que plantearían todo un reto para los ejecutores de la política exterior mexicana y para el equipo diplomático en general.

El efecto que la llegada de Trump a la Casa Blanca tuvo en México fue tal que incluso el presidente Peña se vio en la necesidad de realizar reacomodos importantes en su gabinete. El más importante de ellos fue la salida de José Antonio Meade Kuribreña de la Secretaría de Relaciones Exteriores en sustitución por el ex secretario de hacienda y crédito público, Luis Videgaray Caso, quien, como se ha comentado, fue el hombre que estuvo detrás de la polémica idea de organizar la visita del entonces candidato republicano Donald J. Trump a Los Pinos. El papel de Videgaray en la relación de la administración Peña con la administración Trump fue considerado como clave, la existencia de una buena relación entre el nuevo canciller Videgaray y el consejero de la Casa Blanca y yerno del presidente estadounidense, Jared Kushner, fue visto como un puente de comunicación que podría facilitar un buen entendimiento entre ambos gobiernos.

La cercanía y confianza de Trump en Kushner le conferían a este último una influencia importante en las decisiones de la Casa Blanca, razón por la cual desde sus inicios se le consideró como uno de los hombres más fuertes de la nueva administración estadounidense. El tener a Videgaray a cargo de las relaciones exteriores, quien de manera implícita ya contaba con la aprobación tanto de Kushner como de Trump, parecía ser la decisión más sensata para el presidente mexicano.

La simpatía que Videgaray logró establecer con los altos círculos políticos de la nueva administración fue incluso visible para el ojo público, pues el mismo Trump lamentaría su destitución como secretario de hacienda.



Donald J. Trump 
@realDonaldTrump

Seguir

Mexico has lost a brilliant finance minister and wonderful man who I know is highly respected by President Peña Nieto.

11:16 - 8 sept. 2016

Fuente: Cuenta oficial del presidente Donald J. Trump en Twitter. @realDonaldTrump⁴³²

Al poco tiempo de que el nuevo ocupante de la Casa Blanca tomará posesión, el presidente Peña buscó apresuradamente arreglar una visita a Washington, la cual fue programada para el 31 de enero de 2017. Entrando en el terreno de la especulación, se podría pensar que desde la perspectiva del presidente Peña, la lógica de invitar prematuramente al candidato Trump a México e intentar programar de manera apresurada una visita de Estado a la Casa Blanca, una vez que este asumió el cargo, responde a un intento por establecer un vínculo personalizado con el nuevo presidente republicano, aún pesé a lo impopular que resultase la medida,

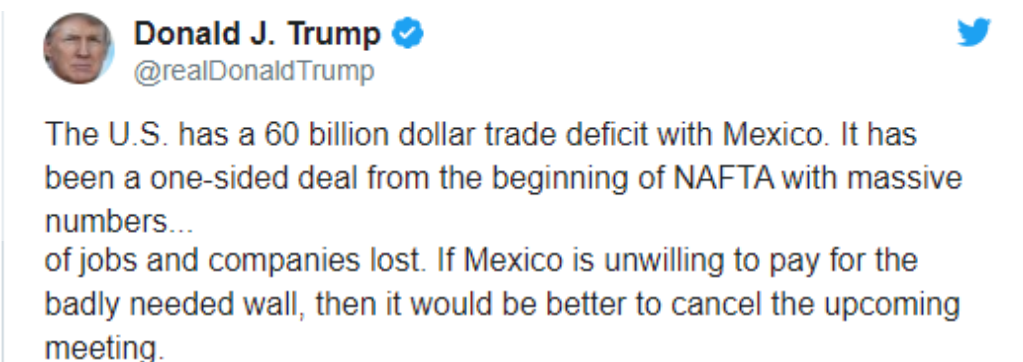
⁴³² "México ha perdido un brillante ministro de finanzas y maravilloso hombre a quien sé es altamente respetado por el presidente Peña Nieto". – Traducción propia.

pues para el interés nacional mexicano resultaba mucho más redituable tener al ejecutivo estadounidense como un aliado que como un enemigo. Por su puesto, esta visión muestra serias omisiones sobre el contexto que ya se había cimentado.

Días antes de que se acercara la fecha, el 25 de enero de 2017, el canciller mexicano Luis Videgaray y el secretario de economía, Ildefonso Guajardo, llegaron a Washington para discutir la agenda para la visita del presidente; sin embargo, el mismo día de su arribo a la capital estadounidense, el presidente Trump firmaría la orden ejecutiva 13767 “*Border Security and Immigration Enforcement Improvements*” por la cual se instruyó a la construcción del muro fronterizo, estimando un gasto de 18 mil millones de dólares.

En México la indignación nacional causada por la firma de la orden ejecutiva agitó los ánimos en diversos sectores de distintitas corrientes políticas, quienes presionaron al ejecutivo para no realizar la visita. Incluso el ex embajador de México en los Estados Unidos, Arturo Sarukhán, se pronunciaría al respecto, aconsejado reevaluar la decisión: “*De cara a la emboscada de hoy y a las políticas de ‘a mi manera o de ninguna manera’, México haría bien en reevaluar el viaje del presidente de la próxima semana*”.⁴³³

En efecto, las presiones internas ya eran una razón de suficiente peso para reconsiderar la visita, el dilema estaba sobre la mesa cuando, de manera súbita, ocurrió un evento que le facilitó al presidente Peña tomar una decisión. Para el presidente mexicano quedó claro que la visita debía ser cancelada cuando en Twitter, en un tono desafiante, el mandatario estadounidense expresaría que, en caso de que el presidente mexicano no viajase a Washington con la voluntad de negociar el pago del muro, lo mejor sería cancelar la reunión.



Fuente: Cuenta oficial del presidente Donald J. Trump en Twitter. @realDonaldTrump.⁴³⁴

⁴³³ Ahmed Azam, “El presidente mexicano Enrique Peña Nieto considera cancelar su viaje a Estados Unidos” en *The New York Times*, 25 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/01/25/los-mexicanos-exigen-a-pena-nieto-que-cancele-la-reunion-con-trump/>

⁴³⁴ “Los Estados Unidos tienen un déficit comercial por 60 billones de dólares con México. Ha sido un tratado unilateral desde el inicio del TLCAN con un número masivo de empleos y compañías perdidas. Si México esta

Peña Nieto se vio orillado a cancelar el encuentro y a contrariar más una vez al presidente estadounidense afirmando que México nunca pagaría por el muro.



Enrique Peña Nieto 
@EPN

Seguir

Esta mañana hemos informado a la Casa Blanca que no asistiré a la reunión de trabajo programada para el próximo martes con el @POTUS.

8:48 - 26 ene. 2017

Fuente: Cuenta oficial del ex presidente Enrique Peña Nieto en Twitter. @EPN

Pese a que al final la reunión no se efectuó, se sostuvo una llamada telefónica privada entre ambos mandatarios y meses después, la transcripción de la llamada fue filtrada por *'The Washington Post'*. Esta además decir que el contenido fue muy polémico y llamativo para la prensa internacional, pero más allá de esto, también resultó muy revelador respecto a la perspectiva del presidente estadounidense sobre cómo se debían abordar los distintos temas de la agenda bilateral, además, también se dejaron entrever las verdaderas preocupaciones de Trump respecto al muro. Los siguientes son fragmentos de la conversación pronunciados por Trump que por su contenido controvertido se consideran relevantes:

*Trump - "To be very honest with you, I did not want to have a meeting. I did not want to meet with Luis, I did not want to meet with Mexico, I did not want to meet with anybody. It was only because of a very good relationship that Jared Kushner has with Luis that these two decided to meet and discuss, but I was not really in favor for that meeting. I felt that we should do a much simpler solution, and that solution was tariffs at the border, because the United States has a trade deficit with Mexico of \$60 billion."*⁴³⁵

Peña Nieto reaccionó sorprendido a la idea del presidente Trump de simplemente implementar aranceles, pues no correspondía con lo conversado anteriormente por

indispuesto a pagar por el muy necesario muro, entonces sería mejor cancelar la próxima reunión". - **Traducción propia.**

⁴³⁵ Miller Greg, "Full transcripts of Trump's calls with Mexico and Australia" en *The Washington Post*, 3 de agosto de 2017. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/graphics/2017/politics/australia-mexico-transcripts/?utm_term=.664653f381fd

Trump- "Para ser muy honesto contigo, yo no quiero tener una reunión. Yo no quiero reunirme con Luis, yo no quiero reunirme con México, yo no quiero reunirme con nadie. Solo fue por la muy buena relación que Jared Kushner tiene con Luis que ellos dos decidieron reunirse y debatir, pero yo no estuve realmente a favor de aquella reunión. Yo sentí que nosotros deberíamos tomar una solución mucho más simple, y esa solución eran aranceles en la frontera, porque los Estados Unidos tienen un déficit comercial con México de \$60 billones". - **Traducción propia.**

los equipos de negociación. La mención sobre los aranceles probablemente formaba parte de la típica estrategia de negociación del magnate republicano, presentando el peor escenario posible con la finalidad de obtener una mayor voluntad de su contraparte a otorgar concesiones.

Enrique Peña Nieto – “The proposal that you are making is completely new, vis-à-vis the conversations our two teams have been having. But I have gathered this from the position that you have taken in terms of trade. I think we have the route to continue having balanced trade between both nations. And frankly, to tell you the truth Mr. President, I feel quite surprised about this new proposal that you are making because it is different from the discussion that both of our teams have been holding”.⁴³⁶

Posteriormente, el presidente estadounidense dejó momentáneamente de lado el tema de los aranceles para abordar temas de la agenda de seguridad. Sin titubear, el presidente Trump no tuvo resguardo en resaltar los pésimos resultados en materia de política de seguridad y combate al narcotráfico en México, llegando incluso al punto de reprender al presidente mexicano por no hacer un buen trabajo. De manera que podría calificarse como poco diplomática, el presidente estadounidense ofreció ayuda para controlar el problema, afirmando que tal vez el ejército mexicano tiene miedo, pero el estadounidense no.

We are becoming a drug-addicted nation and most the drugs are coming from Mexico or certainly from the southern border. But I will say this – you have that problem too. You have some pretty tough hombres in Mexico that you may need help with, and we are willing to help you with that big-league. But they have to be knocked out and you have not done a good job of knocking them out. We have a massive drug problem where kids are becoming addicted to drugs because drugs are being sold for less money than candy because there is so much of it. So we have to work together to knock that out. And I know this is a tough group of people, and maybe your military is afraid of them, but our military is not afraid of them, and we will help you with that 100 percent because it is out of control – totally out of control.⁴³⁷

⁴³⁶ Ídem. Enrique Peña Nieto- “La propuesta que usted está haciendo es completamente nueva en relación a las conversaciones que nuestros equipos han estado teniendo. Pero he reunido esto desde la posición que usted ha tomado en términos de intercambio. Yo creo que tenemos la ruta para continuar teniendo un intercambio comercial balanceado entre ambas naciones. Y francamente, a decir verdad Sr. Trump, me siento bastante sorprendido acerca de esta nueva propuesta que está usted haciendo porque es diferente de la discusión que ambos de nuestros equipos han sosteniendo”. – **Traducción propia.**

⁴³⁷ Ídem. Trump- “Nos estamos convirtiendo en una nación adicta a la droga y la mayoría de las drogas vienen desde México o ciertamente desde la frontera sur. Pero yo diré esto - tú tienes ese problema también. Tú tienes algunos hombres bastante duros en México que tu podrías necesitar ayuda, y nosotros estamos dispuestos a ayudarte con aquella gran liga. Pero ellos tienen que ser noqueados y tu no has hecho un buen trabajo dejándolos fuera de combate. Nosotros tenemos un problema masivo de drogas donde niños se están volviendo adictos a las drogas por que las drogas están siendo vendidas por menos dinero que los dulces

Basándose en estos fragmentos de la conversación puede afirmarse que al momento en que se realizó esta llamada, el presidente Trump tenía la preocupación por evadir el incómodo tema de quien pagaría el muro ante la prensa. El hecho de que el presidente Trump expresamente pidiera al presidente Peña Nieto no decir públicamente ante los medios que México no pagaría por el muro sugiere que realmente, para la Casa Blanca, resultaba más conveniente que la promesa del muro quedará disipada de manera paulatina del ojo público. El que ambos presidentes se viesan comprometidos a negar que su país pagaría por el muro les colocaba en un punto ciego, bajo el cual, Trump no tenía la voluntad de negociar. Si bien se reconocía que, por términos de capital político, el presidente mexicano no podía aceptar públicamente que su nación pagaría por el muro, Trump buscaba evitar que el tema, que el mismo había polemizado, salpicase también su imagen política de manera contraproducente. Tal parece que, el tener al presidente Peña Nieto replicando públicamente con firmeza que México no pagaría el muro, resultaba irritante para el presidente estadounidense, al considerarlo como una actitud desafiante que le colocaba en una situación incómoda frente a su electorado.

Para darle la vuelta a este incomodo punto ciego, se acordó hacer del tema del muro algo menos mediático y así evitar controversias ante la prensa. El presidente Trump buscó presionar al presidente mexicano para que cada que se preguntará respecto a quien pagaría el muro, la respuesta sería: “lo vamos a solucionar”.

Respecto al muro fronterizo, durante la conversación se comentaría lo siguiente:

My people stand up and say, “Mexico will pay for the wall” and your people probably say something in a similar but slightly different language. But the fact is we are both in a little bit of a political bind because I have to have Mexico pay for the wall – I have to.”

[...]

So what I would like to recommend is – if we are going to have continued dialogue – we will work out the wall. They are going to say, “who is going to pay for the wall, Mr. President?” to both of us, and we should both say, “we will work it out.” It will work out in the formula somehow. As opposed to you saying, “we will not pay” and me saying, “we will not pay.”

[...]

Because you and I are both at a point now where we are both saying we are not to pay for the wall. From a political standpoint, that is what we will say. We cannot say that anymore because if you are going to say that Mexico is not going

porque hay demasiada de ella. Así que debemos de trabajar juntos para dejarlos fuera de combate. Y yo sé que este es un grupo rudo de gente, y tal vez tus militares están atemorizados de ellos, pero nuestros militares no les temen, y nosotros te ayudaremos con aquello al 100 por ciento por que esto ya está fuera de control-, totalmente fuera de control. – Traducción propia.

to pay for the wall, then I do not want to meet with you guys anymore because I cannot live with that.

[...]

But you cannot say anymore that the United States is going to pay for the wall. I am just going to say that we are working it out. Believe it or not, this is the least important thing that we are talking about, but politically this might be the most important talk about. But in terms of dollars – or pesos – it is the least important thing.

[...]

But you cannot say that to the press. The press is going to go with that and I cannot live with that. You cannot say that to the press because I cannot negotiate under those circumstances.⁴³⁸

El contenido de esta llamada nos permite inferir que el presidente Trump parece reconocer en privado que su promesa de un muro fronterizo pagado por México es un tema delicado que le coloca “entre la espada y la pared”. Por un lado, retractarse públicamente es algo inadmisibles, pues le colocaría en una posición sumamente débil frente a su base electoral, por otro lado, el hacer efectiva su promesa de coaccionar a México a pagar por el muro tendría serias implicaciones diplomáticas y financieras, que incluso podrían afectar negativamente su imagen política.

⁴³⁸ Ídem.

Trump- "Mi gente se pone de pie y dice:" México pagará el muro "y tu gente probablemente diga algo en un lenguaje similar pero ligeramente diferente. Pero el hecho es que ambos estamos en un pequeño problema político porque tengo que hacer que México pague por el muro, tengo que hacerlo".

[...]

“Entonces, lo que me gustaría recomendar es que - si vamos a tener un diálogo continuo- resolveremos el muro. Ellos van a decir, “¿quién va a pagar el muro, señor presidente?” a nosotros dos, y nosotros debemos ambos decir, “lo solucionaremos”. De alguna manera funcionará en la fórmula. A diferencia de que tú digas "no pagaremos" y yo diga "no pagaremos".

[...]

“Porque tú y yo estamos en un punto en el que los dos decimos que no pagaremos el muro. Desde un punto de vista político, eso es lo que diremos. Ya no podemos seguir diciendo eso porque si tú vas a decir que México no pagará por el muro, entonces ya no quiero reunirme con ustedes porque no puedo vivir con eso”.

[...]

“Pero tú ya no puedes seguir diciendo que Estados Unidos va a pagar el muro. Solo voy a decir que lo estamos resolviendo. Lo creas o no, esto es lo menos importante de lo que estamos hablando, pero políticamente esta podría ser la conversación más importante. Pero en términos de dólares, o pesos, es lo menos importante ”.

[...]

“Pero no puedes decir eso a la prensa. La prensa sobre ello y yo no puedo vivir con eso. No se puede decir eso a la prensa porque no puedo negociar bajo esas circunstancias ”. – **Traducción propia.**

Todo esto sugiere que para Trump el muro pagado por México no es más que una retórica vacía de campaña en favor de su popularidad política. Un acto propio de líderes populistas que se caracterizan por hacer promesas atractivas para el electorado, pero que en términos prácticos resultan poco razonables. Sin embargo, se debe reconocer que la intención de sacar el incómodo asunto de quién pagará por el muro de la controversia pública ha cumplido con relajar por periodos el clima de animadversión entre ambas naciones, permitiendo que las relaciones diplomáticas y las negociaciones comerciales sigan su curso de una manera menos confrontativa.

El hecho de que pareciese que la administración Trump en privado reconozca que la promesa coaccionar a México a pagar por el muro es algo inviable y difícil de materializar no debe de interpretarse como un alivio absoluto, pues, las presiones de Washington sobre la política migratoria mexicana de igual forma son una garantía, ya que, a fin de cuentas, fueron estos ánimos anti migrantes los que ultimadamente llevaron a Trump a la Casa Blanca. Las acciones de la administración estadounidense encaminadas a la reducción del flujo migratorio ciertamente serán redituables para Trump en términos de capital político de cara a la búsqueda de su reelección en 2020.

El tono con el que cerró la llamada, sugiere que los resultados de la conversación fueron positivos y se logró establecer un aparente entendimiento (por lo menos en sus inicios) con el presidente Trump, quien pasó de una postura inflexible, apática e intimidante, a finalizar con una actitud más amable e incluso halagadora para el presidente Peña.

*It is you and I against the world, Enrique, do not forget. [...] Good. I want you to be so popular that your people will call for a constitutional amendment in Mexico so that you can run again for another six years.*⁴³⁹

Al resultar políticamente riesgoso para ambos presidentes fijar un encuentro personal, otros funcionarios de alto rango asumieron el papel de puente de comunicación entre ambos gobiernos realizando constantes visitas. La primera comitiva de la administración Trump fue recibida por el gobierno de Peña Nieto el 22 de febrero de 2017, encabezada por el entonces Secretario de Estado, Rex Tillerson, y el entonces Secretario de Seguridad Nacional, John F. Kelly. Los altos funcionarios fueron recibidos en la Ciudad de México por la Embajadora de los

⁴³⁹ Ídem.

“Somos tú y yo contra el mundo, Enrique, no lo olvides. Bien. Quiero que seas tan popular que tu gente haga un llamado por una enmienda constitucional en México para que puedas postularte de nuevo por otros 6 años”. – Traducción propia.

* Nota: La traducción de la filtración de la llamada telefónica completa se encuentra disponible en el portal web de “El Universal”: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/08/3/transcripcion-de-conversacion-entre-pena-nieto-y-trump>

Estados Unidos en México, Roberta Jacobson, para después reunirse con el presidente Enrique Peña Nieto y miembros de su gabinete. Durante la reunión se discutieron asuntos sobre seguridad fronteriza, el apego a la leyes y temas comerciales.

En lo particular a la agenda migratoria, la reunión se realizó en medio de tensiones ocasionadas por el recién amagamiento de Trump de movilizar hasta 100,000 miembros de la Guardia Nacional estadounidense para la ejecución de redadas de inmigrantes no autorizados, prometiendo un endurecimiento inédito de la política migratoria estadounidense a lo largo y ancho del territorio. Al respecto, el canciller Videgaray declararía que México no dudará en acudir a organismos internacionales para defender a connacionales que viven en la unión americana. El despliegue de medidas de refuerzo a la capacidad consular mexicana en los Estados Unidos, que de por sí ya es muy amplia, parecía ser el nuevo reto a asumir para la política exterior de la administración Peña.

En palabras pronunciadas por el canciller mexicano durante la Ceremonia de Firma del Acuerdo entre México y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

El gobierno de México va a actuar por todos los medios jurídicamente posibles para la defensa de los derechos humanos de los mexicanos en el exterior, particularmente, en Estados Unidos. Esto implica un despliegue sin precedentes de información a los mexicanos que conozcan sus derechos, que sepan cómo actuar ante posibles violaciones a su dignidad y derechos humanos.⁴⁴⁰

Después de que Luis Videgaray viajará a Nueva York para reunirse con miembros destacados de la comunidad empresarial estadounidense, el 18 mayo 2017, una delegación mexicana encabezada por el canciller mexicano y el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, fue recibida en Washington para reunirse nuevamente con el Secretario de Estado, Rex Tillerson, y el Secretario de Seguridad Nacional, John F. Kelly. Durante la conferencia de prensa, los funcionarios hablaron de cooperación al combate contra el crimen organizado sin presentar grandes novedades al esquema de acción existente y sin si quiera mencionar el estado de la Iniciativa Mérida, pero sin duda el hecho que resultó más llamativo de esta reunión fue la primera mención sobre las intenciones de iniciar un proceso de renegociación y modernización del TLCAN, notificadas recientemente al senado estadounidense por parte del Representante de Comercio de los Estados Unidos. El canciller Videgaray aprovechó esta ocasión para manifestar la buena disposición de México para participar en este proceso en beneficio del pueblo mexicano, estadounidense y canadiense.

⁴⁴⁰ Langner Ana, "México defenderá ante la ONU a migrantes: Videgaray" en *El Economista*, 22 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mexico-defendera-ante-la-ONU-a-migrantes-Videgaray--20170222-0051.html>

A 5 meses de la cancelación de la visita de Estado de Peña Nieto a la Casa Blanca, el primer encuentro del ejecutivo mexicano con su homólogo estadounidense (esta vez en calidad de presidente) ocurrió en el marco de la Cumbre del G-20, celebrada en Hamburgo, Alemania, el 7 de julio 2017. Como resultado de esta reunión, ambos gobiernos acordaron iniciar formalmente la renegociación del T-CLAN el próximo 16 de agosto de 2017. Aunque la renegociación fue uno de los términos que el mandatario estadounidense buscaba imponer a México desde su campaña electoral, en realidad la contraparte mexicana coincidía en la necesidad de modernizar el tratado. Una modernización que, de hecho, ya se venía pidiendo desde hace mucho tiempo atrás entre los círculos académicos e intelectuales de México. Es entendible que, pese a que diversos sectores de la sociedad mexicana coincidían en la necesidad de modernizar el tratado, las expectativas de que esta renegociación arrojará resultados verdaderamente favorables al interés nacional mexicano desde sus inicios fueron realmente bajas.

Una vez que el clamor contra México se había atenuado en los Estados Unidos, se comenzó a plantear nuevamente la posibilidad de una reunión entre ambos mandatarios en la Casa Blanca. Previa a los preparativos de la que sería la primera visita de Peña Nieto a Washington, programada para inicios de marzo de 2018, el canciller Videgaray viajó a Washington para reunirse con el asesor de la Casa Blanca, Jared Kushner, con la misión de definir los temas de la agenda que serían abordados. De acuerdo con *The Washington Post*, fuentes oficiales afirman que Videgaray tenía un interés especial en que se acordará que durante la visita de Peña Nieto no se hablará del tema del muro.

A unos días antes de efectuarse la visita de Jefe de Estado, el presidente Peña Nieto y el presidente Trump sostuvieron una segunda llamada telefónica para fijar directamente los términos del encuentro y el itinerario de la visita. La que se supone que sería una llamada para concretar el encuentro, al final terminó convirtiéndose en un punto de quiebre que de nueva cuenta echó para atrás la reunión.

Los detalles de una segunda llamada telefónica realizada el 20 de febrero de 2018 entre el presidente estadounidense y el presidente mexicano sería filtrado una vez más por *'The Washington Post'* y tiempo después por el propio presidente Trump durante un mitin realizado en Pennsylvania. Aunque en esta ocasión no se filtraría el contenido completo de llamada, la información publicada por igual resultó muy reveladora sobre el estado de la relación entre ambos mandatarios.

De acuerdo con la versión filtrada por *'The Washington Post'*, el presidente mexicano, al mostrarse reacio a aceptar el costo mediático por la construcción del muro, ocasionó que el tono de la conversación telefónica escalara a una discusión en la que Trump perdió los estribos. Funcionarios estadounidenses lo describieron como un momento de frustración y exasperación para Trump. Al final, al no obtener el compromiso de Trump de no hablar del muro durante la visita, el presidente

mexicano decidió que lo mejor era no exponerse a una humillación pública por lo cual cancelaría nuevamente la visita. El desacuerdo por el tema del muro sería el punto de quiebre que imposibilitaría nuevamente la visita del presidente Peña a Washington, en la que se esperaba tocar puntos importantes sobre la renegociación del TLCAN.

De acuerdo con la información publicada por *'The Washington Post'*:

Trump and Peña Nieto made plans to speak by phone Feb. 20, and, assuming the call went well, their staffs would finalize an itinerary for the Mexican president's White House visit. But the call did not go smoothly, according to officials from both governments. Trump said he would not be bound by any such agreement and could not commit himself to not talking about the wall.

That was a dealbreaker for us," the Mexican official said, adding that Peña Nieto and his administration were concerned in particular about a reporter asking a question about funding for the wall at a news conference and Trump answering it.⁴⁴¹

Por otro lado, de acuerdo con la versión del mandatario estadounidense, el presidente Peña le habría solicitado durante dicha llamada elaborar un comunicado en el que la Casa Blanca aclarase que México no financiaría la construcción del muro, a lo que el nacionalista republicano por su puesto se negaría rotundamente, concluyendo la llamada sin hacer un trato y sin fijar un itinerario para su visita. Además de esto, de acuerdo con su versión, Trump ofreció al presidente mexicano incluir el pago del muro en el TLCAN para que fuera discreto y no se hablase mucho al respecto.

En palabras del presidente Trump:

⁴⁴¹Rucker Philip, "After testy call with Trump over border wall, Mexican president shelves plan to visit White House" en *The Washington Post*, 24 de febrero de 2014. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/politics/after-testy-call-with-trump-over-border-wall-mexicos-president-shelves-plan-to-visit-white-house/2018/02/24/c7ffe9e8-199e-11e8-8b08-027a6ccb38eb_story.html?utm_term=.fa86e5a10df7

"Trump y Peña Nieto hicieron planes para hablar por teléfono el 20 de febrero, y, asumiendo que la llamada fuera bien, sus equipos finalizarían un itinerario para la visita del presidente mexicano a la Casa Blanca. Pero la llamada fue suave, de acuerdo con oficiales de ambos gobiernos. Trump dijo que él no sería limitado por ningún acuerdo y que no podría comprometerse a no hablar sobre el muro.

'Eso fue un factor decisivo para nosotros', el oficial mexicano dijo, añadiendo que Peña Nieto y su administración estaban preocupados, en particular por la posibilidad de un reportero haciendo una pregunta acerca del financiamiento para el muro en una conferencia de prensa, y Trump respondiendo a ella." – **Traducción propia.**

*Tuvimos un incidente bochornoso, él (Enrique Peña Nieto) me llamó, y respetuosamente porque él realmente es un buen tipo, y dijo: Señor presidente queremos que haga un pronunciamiento en el que diga que México no pagará por el muro. Yo le dije: ¿Está loco? ¿Usted cree que voy a decir eso?*⁴⁴²

De acuerdo con las fuentes informantes de *'The Washington Post'*, pocas horas después de que ambos presidentes finalizaran la llamada, Jared Kushner se comunicó con el presidente Peña Nieto para ayudar a suavizar los ánimos. Después del incidente, el Secretario de Seguridad Nacional, Kirstjen Nielsen, cuyo departamento es responsable de los asuntos fronterizos, canceló su próxima visita a México.

En un gesto diplomático de atención y como un intento de compensar la falta de entendimiento del presidente Trump con el presidente mexicano, Jared Kushner realizó una visita de trabajo a México donde fue recibido por el canciller Videgaray y el presidente Peña Nieto el 7 de marzo de 2018. El asesor especial y yerno del presidente Trump viajó a México junto con la subsecretaria del Departamento de Estado para el hemisferio occidental, Kimberly Breier, donde se abordaron los temas de combate al crimen organizado, flujo de armas, seguridad fronteriza, migración ordenada y fundamentalmente la renegociación TLCAN. La recepción de Kushner en Los Pinos fue criticada, pues el recibimiento de un subalterno cuya jerarquía política no correspondía a la de un Jefe de Estado, o en su defecto, a la de un miembro de gabinete, fue mal vista por la oposición y por analistas de la política exterior.

Cabe destacar que esta visita se llevó a cabo en un momento en el que la relación de Jared Kushner con funcionarios mexicanos era observada con suspicacia al interior de los Estados Unidos. Dos semanas antes de su visita, el yerno del presidente había perdido acceso a información clasificada de más alto nivel, como consecuencia de un supuesto complot de manipulación por parte de 4 países, entre ellos, México. De acuerdo con una nota publicada por *'The Washington Post'*, funcionarios de Israel, Emiratos Árabes Unidos, China y México habrían buscado manipular a Jared Kushner, sacando ventaja de sus arreglos de negocios, dificultades financieras y de su inexperiencia en política exterior.

De acuerdo con esta fuente, el general H.R McMaster, asesor de seguridad nacional, comentó en una reunión de staff que Kushner no se coordinaba con el Consejo de Seguridad Nacional para sus encuentros con funcionarios

⁴⁴²“Por desacuerdo en muro, se pospone reunión Peña-Trump: Washington Post” en *Milenio*, Ciudad de México, 24 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.milenio.com/internacional/desacuerdo-muro-pospone-reunion-pena-trump-washington-post>

extranjeros.⁴⁴³ Un hecho que derivó en desconfianza respecto al contenido de sus pláticas. Las preocupaciones al interior de la residencia presidencial estadounidense fueron tales que las agencias de seguridad optaron por degradar su nivel de acceso a información de inteligencia, restringiendo su acceso al reporte diario de inteligencia preparado para el presidente.

El momento de la visita también coincidió con las declaraciones de la portavoz de la Casa Blanca, Sarah Sanders, sobre un próximo anuncio por parte del presidente Trump para la imposición de aranceles sobre el acero y aluminio,⁴⁴⁴ despertando los temores de una guerra comercial que irremediablemente infligiría daños en las relaciones diplomáticas, pero que, sobre todo, amenazaba con influenciar negativamente los avances en la renegociación del TLCAN.

Gracias al hecho de que México y Canadá se encontraban en medio de negociaciones comerciales con los Estados Unidos, o quizás, gracias a la buena mediación entre Jared Kushner y Luis Videgaray, la Casa Blanca inicialmente tomaría la decisión de dejar a México y Canadá exentos del pago de los nuevos aranceles, condicionando a ambos países a llegar a un resultado satisfactorio en el marco de la renegociación del tratado de libre comercio; no obstante, tarde o temprano, tal y como se esperaba, este trato especial terminaría. Los aranceles contra México y Canadá se convertirían en una carta de negociación para la administración Trump, presionando a sus socios norteamericanos a aceptar rápidamente la mayor cantidad de términos estadounidenses posibles.

Después del desencuentro telefónico entre el presidente Trump y el presidente Peña, y la consecuente segunda cancelación de su visita a Washington, se esperaba que la próxima reunión personal entre ambos mandatarios ocurriera en la VIII Cumbre de las Américas en Lima, Perú próxima a celebrarse el día 13 y 14 de abril de 2018; sin embargo, el presidente republicano cancelaría su asistencia, delegando al vicepresidente Mike Pence la responsabilidad de representar a su nación en la Cumbre.

Durante el primer día de la Cumbre, el vicepresidente Mike Pence solicitó un encuentro con el mandatario mexicano para abordar no solo el estado de la renegociación TLCAN, si no también temas de migración y seguridad fronteriza. La reunión fue efectuada el 14 de abril de 2018 y tuvo una duración de 30 minutos. Ninguno de los dos líderes dio respuesta a las preguntas de la prensa sobre quien pagaría por la construcción del muro fronterizo.

⁴⁴³ Harris Shane “Kushner’s overseas contacts raise concerns as foreign officials seek leverage” en *The Washington Post*, 27 de febrero de 2018. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/kushners-overseas-contacts-raise-concerns-as-foreign-officials-seek-leverage/2018/02/27/16bbc052-18c3-11e8-942d-16a950029788_story.html

⁴⁴⁴ “Casa Blanca: Anuncio de Trump sobre aranceles está previsto para esta semana” en *Noticieros Televisa*, 7 de marzo de 2018. Disponible en: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/casa-blanca-anuncio-trump-aranceles-esta-previsto-esta-semana/>

La inasistencia de Trump fue justificada por la calidad urgente que se le dio a la respuesta por el ataque con armas químicas en Duma, Siria, perpetrado el 7 de abril de 2018. La ausencia fue interpretada por algunos como un gesto de desinterés del mandatario estadounidense en asuntos correspondientes al hemisferio americano, dando prioridad a lo que ocurría en Medio Oriente. Desde la Cumbre de Lima, el presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, así como los demás presidentes de las naciones americanas, condenaron los hechos acontecidos en Siria y el mismo día, 14 de abril, el presidente Trump dio órdenes de ejecutar un ataque conjunto con Francia y Reino Unido contra el régimen de Bashar Al Assad.

Durante la celebración de la 25 reunión del Foro Económico Asia-Pacífico 2017, Peña Nieto sostuvo un breve encuentro con su homólogo estadounidense, Donald Trump, a su llegada a la cena de honor ofrecida por el presidente de Vietnam, Trần Đại Quang. Portando una camiseta en color azul danang obsequiada a todos los invitados por el mandatario anfitrión, Peña Nieto y Trump sostuvieron un diálogo informal junto al primer ministro canadiense, Justin Trudeau, a unos días del arranque de la quinta ronda de renegociaciones del TLCAN que ocurrirá en la Ciudad de México. Ninguna fuente oficial precisó el tema de la conversación que sostuvieron los mandatarios.

El último encuentro entre el presidente Peña con su homólogo estadounidense, Donald Trump, ocurrió el 30 de noviembre de 2018 en el marco de la 13° Cumbre del G-20, en Buenos Aires, Argentina, donde se llevó a cabo la firma del '*U.S, Mexico, Canada Agreement*' (por sus siglas en inglés, USMCA), en sustitución del TLCAN, poniendo fin a 13 meses de volatilidad e incertidumbre. Una coincidencia que por su puesto llama la atención, es el hecho de que este día fue también el último de Enrique Peña Nieto a cargo de la presidencia de México. Pese a los constantes desencuentros, Trump aprovechó la ocasión para elogiar y felicitar al presidente Peña por los buenos resultados de su administración. Al final, a pesar de las fuertes rispideces diplomáticas entre los gobiernos norteamericanos, las realidades geoeconómicas y los intereses comerciales de los tres países se impusieron y los llevaron a firmar un tratado comercial que, aunque tal vez no llenaba las expectativas de todas las partes, resultaba mucho mejor que su extinción. Posterior a su firma, solo queda pendiente la ratificación por parte de los congresos en los tres países.

Desde luego este análisis no debe dejar pasar el hecho de que, criticablemente, el nuevo tratado comercial, en vez de ser firmado en territorio de alguno de los países norteamericanos negociadores, en su lugar, fue firmado en Argentina, en el marco de la 13° Cumbre del G-20 en Buenos Aires, dando incluso la apariencia de haberse tratado de una decisión espontánea e improvisada.

Para dar una lectura adecuada al hecho de que el nuevo tratado curiosamente no fuese firmado en territorio de ninguno de los países norteamericanos, se deben tomar en cuenta los cambios que se avecinaban para la realidad política de los tres

países, pues la firma del 'USMCA' coincidió perfectamente con tiempos electorales tanto en México, Estados Unidos y Canadá. (Elecciones presidenciales en México, elecciones intermedias para la renovación del congreso en Estados Unidos y elecciones para gubernaturas en Canadá). Ante la posibilidad de que los reajustes políticos en alguno de los tres países norteamericanos pudiesen desvirtuar o frenar los avances de la firma del 'USMCA', para la administración Trump resultó imperativo tener un acuerdo firmado lo antes posible.

Se puede afirmar que la negociación y firma del nuevo tratado comercial fue apresurada por Washington con el objetivo de robustecer la posición de Trump frente a las elecciones intermedias en el Senado y la Casa de Representantes. Una mayor presencia de republicanos en el congreso, dotaría a Trump de mayores facultades para hacer cumplir muchas otras promesas, sobre todo en materia migratoria, que hasta el momento habían sido bloqueadas por congresistas demócratas, dejando a Trump con una deuda pendiente por saldar aún con su base electoral.

Momentos antes de la firma del 'USMCA', en una breve ceremonia presenciada por el presidente Trump, el presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, a unas cuantas horas de abandonar el poder, condecoró a Jared Kushner con la *llamada "Orden del Águila Azteca"*, que es la más alta distinción que el Estado mexicano otorga a extranjeros por sus servicios prominentes prestados a la nación mexicana. La condecoración fue otorgada a Kushner con motivo del papel que desempeñó en la exitosa negociación del acuerdo comercial y por supuesto, por sus buenos oficios como un mediador altamente efectivo frente a un presidente estadounidense que en más de una ocasión pareció poner a prueba los límites de la diplomacia mexicana.

Esta decisión del gobierno de Enrique Peña Nieto sería la última de muchas controversias que rodearían a su persona a lo largo del sexenio. Intelectuales y periodistas cuestionaron hasta el último momento al presidente mexicano, pues la condecoración del *"Orden del Águila Azteca"*, se considera como un premio muy importante para ser recibido por el familiar de alguien cuya actitud beligerante contra la nación mexicana ha sido constante.

En síntesis, en un ejercicio de retrospectiva, se puede observar que, si bien la relación de México con Washington siempre se ha caracterizado por su profunda intensidad, esta misma había entrado en un periodo de distanciamiento con algunos desencuentros poco trascendentales, incluso desde antes de la elección del presidente Trump. La cercanía personal como la que el presidente Carlos Salinas de Gortari logró establecer con su homólogo estadounidense, George H.W. Bush (padre), o como la del ex presidente Vicente Fox con George W. Bush (hijo), no ha vuelto a repetirse hasta la fecha con ninguno de sus sucesores, quienes más bien, optarían por relegar los vínculos binacionales en un segundo plano, sustentando la estabilidad de las relaciones bilaterales en la inercia del TLCAN, sin preocuparse

más por establecer una relación personalizada con el ejecutivo estadounidense. Trump vendría a romper con esta tendencia, recordando la suma importancia que tiene para México el fomentar un estrecho entendimiento diplomático y cultural con el vecino del norte, más allá de centrarse estrictamente en lo comercial.

La diplomática, académica y ex embajadora Olga Pellicer comentó al respecto:

*Durante el siglo XXI Con excepción de los primeros meses del gobierno de Vicente Fox, la relación de Estados Unidos y México ha sido distante, unos momentos ríspida y otros monotemática, como durante el gobierno de Felipe Calderón, cuando estuvo centrada fundamentalmente en el tema de seguridad.*⁴⁴⁵

La idea de una relación especial y estrecha ha quedado sepultada, la falta de acción gubernamental en esta dirección debe considerarse como un grave error de estrategia en la política exterior mexicana de los últimos años. La progresiva integración económica de América del Norte, dentro del plano de lo ideal, debería venir también acompañada de un progresivo sentimiento de entendimiento cultural y unidad política. Es un hecho que se han dado pasos importantes en la formación de cadenas productivas, la producción de bienes industriales y en el crecimiento del intercambio comercial; no obstante, como demuestran los acontecimientos recientes, se ha fallado en fomentar una verdadera identidad “norteamericana”.

Tal como hábilmente hace notar la diplomática y académica Olga Pellicer, los esfuerzos gubernamentales por fomentar una relación especial han quedado relegados en el olvido para los países norteamericanos desde finales del siglo pasado:

Durante la década de 1990, cuando con motivo de la firma del TLCAN se favoreció el acercamiento entre los países de Norteamérica, la Comisión Bilateral, un mecanismo que reunía cada dos años a prácticamente la totalidad de los gabinetes de ambos países, fue una señal de la voluntad gubernamental de acercarse a una verdadera “relación especial”. Este acercamiento duro poco tiempo. En la década siguiente, los mecanismos de comunicación entre los gobiernos se debilitaron y desembocaron en un franco proceso de “desinstitucionalización” de las relaciones. En los gobiernos de Barack Obama y Peña Nieto se mantuvo esa frialdad “políticamente correcta” de la relación. Hubo una visita de Estado del presidente Obama a México en 2013, correspondida hasta finales de 2015 por una visita oficial de México a Washington. Este último encuentro fue demasiado breve, mal

⁴⁴⁵ Pellicer Olga, “La diplomacia mexicana en la encrucijada”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17 Número 2, (2017), p.26.

comunicado y sin resultados visibles. En realidad, no se encuentran avances significativos de la relación por obra de la acción gubernamental. ⁴⁴⁶

En la zona fronteriza, ciudades como Tijuana y San Diego han logrado establecer un profundo entendimiento en el que se reconoce la importancia de los fuertes vínculos históricos, económicos y culturales que atan a ambas sociedades. Sin duda, estas ciudades constituyen un excelente ejemplo de identidad multicultural, absolutamente necesaria en un proceso de integración regional; no obstante, la popularidad de Trump y su consecuente victoria dan muestra de que aún se está lejos de estimular un nuevo paso en dirección a una mayor integración, más allá de la económica.

La omisión de las recientes administraciones mexicanas en posicionar eficazmente la imagen de México cobraría factura por medio de un nuevo ocupante en la Casa Blanca que capitalizaría el sentimiento “anti-mexicano” y “anti- migrante” en su país, en favor de su crecimiento político. La popularidad que alcanzó la retórica “anti-mexicana” entre la sociedad estadounidense sin duda debe ser un fenómeno preocupante incluso para futuras administraciones. Bajo este contexto, resulta apremiante formular una estrategia de ‘*softpower*’ mexicano, encaminado a fomentar un sentimiento de “buena vecindad” y entendimiento cultural.

La aversión al fenómeno migratorio que viene de los sectores más conservadores de la sociedad estadounidense constituye el principal reto, el racismo y la xenofobia solo podrán combatirse eficazmente por medio del fomento de una cultura de amistad binacional y para lograrlo, se deben robustecer las acciones y estrategias desplegadas por medio de la diplomacia consular.

Lo cierto es que el replanteamiento de una estrategia de posicionamiento de imagen de México en Estados Unidos no es suficiente, pues los problemas tradicionales de nuestro país, como la desigualdad social, pobreza, crimen organizado, corrupción e impunidad han logrado permear de manera cotidiana, incluso viéndose reflejadas en películas hollywoodenses y programas de televisión estadounidenses. Los problemas internos y sus consecuencias han pasado factura a la apreciación de nuestro país en el extranjero y tal parece que lograr proyectar una buena imagen de México en el extranjero, únicamente será posible si las problemáticas internas son efectivamente atendidas.

Por otro lado, las amenazas sobre una posible salida de Estados Unidos del TLCAN y los hipotéticos efectos catastróficos que esto pudiese tener en la economía mexicana nos lleva a un punto en el que se debe reflexionar sobre el estado de las relaciones comerciales de México y su acentuada dependencia hacia un solo mercado. Las consecuencias de continuar acrecentando la interdependencia comercial con los Estados Unidos, remitiéndose a los hechos, podría resultar en un

⁴⁴⁶ Ídem.

nefasto error que mantendría a México atado a las disposiciones del vecino del norte en términos económicos e incluso geopolíticos.

Pese a que se debe reconocer que la profunda interdependencia de la economía mexicana con la estadounidense, junto a la enorme disparidad de capacidades, le confiere a este último un papel privilegiado en cualquier negociación, en este trabajo de investigación se sostiene que esto no necesariamente significa que México deba quedar a merced de todos los dictados de la superpotencia norteamericana. México aún tiene herramientas al interior de los Estados Unidos para ejecutar eficazmente una política exterior que haga valer su propio interés nacional. Si el ejecutivo estadounidense se convierte en un obstáculo para hacer cumplir el interés nacional mexicano, el congreso, los alcaldes, el empresariado y la propia sociedad estadounidense deben ser vistos como un puente de entendimiento, una fuente de aliados en contra de la polarización y la enemistad.

Aun estimando que la administración Peña Nieto no ignorase este hecho, tal parece que la aproximación con estos sectores internos, que pueden ser considerados como aliados de México dentro de los Estados Unidos, no ha dado los frutos esperados. El vínculo informal entre el ex canciller Videgaray y Jared Kushner y el acercamiento con el empresariado norteamericano tal parece no resultó suficiente para evitar el predominio de la agenda de Trump por encima del interés nacional de sus vecinos. Durante este periodo, la preponderancia de los dictados de Washington no solo fue una constante, sino que también se acentuó. Trump enmarcaría aún más las asimetrías del poder de negociación sobre su vecino del sur e incluso también sobre su vecino del norte.

Pese a los constantes ataques frontales y provocativos, durante su administración, Enrique Peña Nieto optó por una política de apaciguamiento y contención en vez de una política de confrontación. Aunque se podrían pensar en estrategias de represalia en contra de las presiones de la administración Trump, las actitudes diplomáticas, el cabildeo y la continua voluntad de negociación siempre fueron privilegiados en la estrategia del presidente mexicano. Este constituye un ejemplo de cómo el estilo personal de los estrategas en las cúpulas políticas pueden incidir directamente en la conducción de la política exterior. Realizando un ejercicio de imaginación, planteando un escenario hipotético en el cual, al ex presidente Felipe Calderón o al ex presidente Vicente Fox les hubiese correspondido hacer frente al fenómeno Trump, queda claro que, por el carácter contestatario de estos dos, se hubiese tenido un resultado muy distinto.

Es de hecho en este contexto que el ex presidente de México, Vicente Fox, encontró una excelente oportunidad para captar nuevamente la atención de los medios de comunicación, quien, con un estilo muy irreverente, comparable al del propio presidente Trump, se empeñó en atacarlo y descalificarlo justamente de la misma forma como el republicano acostumbra a hacerlo con sus rivales políticos. De acuerdo con fuentes extraoficiales filtradas por el periodista mexicano, Carlos Loret

de Mola, el ex primer ministro canadiense, Brian Mulroney, habría solicitado al gobierno de Enrique Peña Nieto, por medio del canciller Videgaray, “controlar” a Vicente Fox, pues sus videos y publicaciones en redes sociales irritaban mucho a Trump.

El magnate en la Casa Blanca, un singular consumidor de televisión y redes sociales, ha expresado a sus amigos que detesta a Vicente Fox, que le enojan sus opiniones y culpa al gobierno mexicano por no meterlo en cintura”, de acuerdo con el espacio del periodista.⁴⁴⁷

Por citar algún ejemplo de cómo México podría implementar medidas punitivas contra el gigante norteamericano, académicos como el Dr. Oliver Santín Peña del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), han sugerido usar la regulación o incluso la despenalización del consumo marihuana como carta de negociación. Siguiendo el ejemplo de Canadá, el gobierno mexicano podría obtener algún trato preferencial condicionado a la legalización del estupefaciente. De esta forma, el ejecutivo mexicano podría amagar con presentar y aprobar la iniciativa de ley en el congreso.

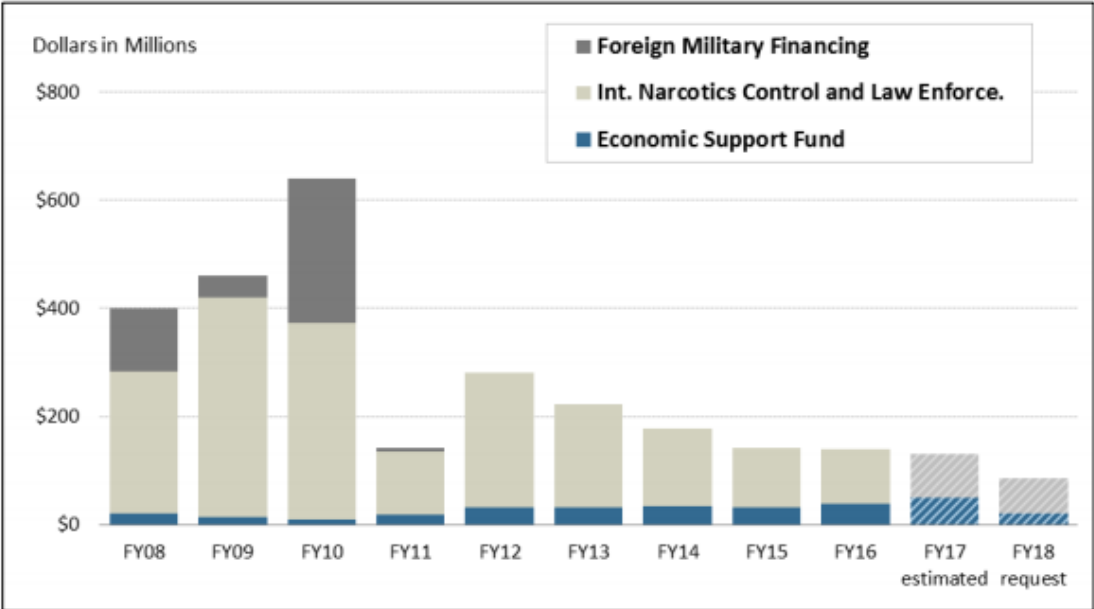
Otras corrientes también han impulsado la idea de fomentar un acercamiento comercial con China, como alternativa a la desmesurada influencia estadounidense en la economía mexicana e incluso como carta de negociación, considerando al gigante asiático como el rival geopolítico contemporáneo de la superpotencia norteamericana. Otorgar influencia a China en lo que Estados Unidos considera su zona natural de influencia podría ser una forma de golpear los intereses torales de la agenda de política exterior estadounidense. Más adelante, en el apartado 3.5, se expondrán los motivos por cuales, desde el particular punto de vista del autor de este trabajo de investigación, se considera que la lógica de esta idea es realmente discutible.

A lo largo de la administración Trump, tal y como se esperaba, la agenda bilateral con México ha presentado diversos retos sobre todo en materia de comercio y migración; no obstante, en lo que respecta particularmente a la agenda de seguridad, las acciones conjuntas han brillado por su ausencia. La innovación en la agenda de cooperación para el combate al tráfico de drogas, aunque llegó a tocarse en conversaciones privadas y conferencias de prensa, tal parece que en la práctica ha caído en el olvido y la Iniciativa Mérida ha dejado de ser mencionada públicamente en ambos lados de la frontera. La desconfianza de Washington hacia las autoridades mexicanas (vulnerables a ser corrompidas por el propio crimen organizado) ha tenido como resultado un abandono paulatino del financiamiento hacia la Iniciativa Mérida.

⁴⁴⁷ “¡Qué bueno que mis mensajes irritan a Trump!: Vicente Fox” en *Forbes México*, 27 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/bueno-mis-mensajes-irritan-trump-vicente-fox/>

De acuerdo con información proporcionada por el servicio de investigación del Congreso de los Estados Unidos, ‘*Congressional Research Service*’, en el informe “*U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*”⁴⁴⁸, se indica que durante el año fiscal 2017, el presupuesto para la Iniciativa Mérida se sostuvo en la misma cantidad respecto al año 2016; sin embargo, para el año fiscal 2018 se experimentó una nueva contracción, pasando de 139 a 85 millones de dólares, es decir, una reducción de 54 millones de dólares. Para 2018, el presupuesto destinado apenas representó cerca de una octava parte de lo que se presupuestó en su momento más álgido en el año 2010. (639 millones de dólares). En este sentido las cifras son muy reveladoras, permitiendo aseverar que la Iniciativa Mérida se ha desvirtuado y ha perdido fuerza como herramienta binacional de combate al crimen organizado en un grado muy elevado.

Gráfica 20. Financiamiento a la Iniciativa Mérida por año fiscal.



Fuente: Congressional Research Service.

Un nuevo aumento de presupuesto destinado a la cooperación en materia de seguridad impulsado por la administración Trump, no se vislumbra ni un poco probable. En congruencia con su discurso nacionalista en el que el dinero del contribuyente estadounidense no debe ser malgastado en el exterior, hasta la fecha, a 15 meses de nuevas elecciones presidenciales, el presidente Trump ni si quiera ha hecho mención de la Iniciativa Mérida en medios públicos.

⁴⁴⁸ Ribando Seelke Clare y Flinkea Kristin, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 29 de junio de 2017, p.12. Consultado en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

Siguiendo el orden lógico trazado en los dos capítulos anteriores, a continuación, en los siguientes apartados se realizará un análisis de los principales retos en la agenda bilateral que se han presentado desde la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca. Por la ausencia de acciones de cooperación en materia de seguridad, esta sección del trabajo de investigación se centrará únicamente en los temas de migración y comercio, particularmente en lo referente a la nueva política migratoria de la administración Trump, la extinción del programa DACA, la crisis migratoria proveniente de Honduras, la construcción del muro fronterizo, la imposición de aranceles y el proceso de renegociación del TLCAN.

3.4 La política migratoria de la administración Trump y sus efectos en México: La construcción del muro fronterizo, conflicto contra las ciudades santuario, el fin del programa DACA y crisis migratoria.

Recapitulando los hechos anteriormente expuestos en este trabajo de investigación en sus apartados **2.2.3 “La política migratoria estadounidense y sus efectos en México (2006-2012)”** y **3.2.3 “La política migratoria de la administración Obama y sus efectos en México (2012-2017): La implementación del programa DACA”**, tanto la administración Bush como la administración Obama habían ejecutado una política migratoria enfocada principalmente en el refuerzo de controles fronterizos y el aumento significativo de las deportaciones, especialmente contra aquellos indocumentados con antecedentes criminales. Paradójicamente, aunque Barack Obama había prometido emprender acciones en beneficio de la comunidad migrante que residía de manera irregular en el país, al término de su segundo mandato, el líder afroamericano pasaría a la historia como el presidente de los Estados Unidos que mayor cantidad de deportaciones habría logrado registrar (cerca de 2.5 millones de deportaciones). Aunque Obama fallaría con su principal promesa de aprobar una reforma migratoria integral, el presidente afroamericano no dejaría a su base electoral totalmente desprotegida. En este sentido, la implementación del programa DACA (*‘Deferred Action for Childhood Arrivals’*) y la lucha por poner en marcha el programa DAPA (*‘Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents’*) se anotaron como dos de los mayores logros de su administración.

Aunque los programas de Obama habían abierto grandes ventanas de oportunidad para aquellos jóvenes que vivían bajo una situación legal incierta, al término de su mandato, el panorama ya no parecía ni un poco esperanzador. La victoria del republicano Donald J. Trump como próximo inquilino de la Casa Blanca prometía poner la perdurabilidad del legado del presidente Obama en una posición vulnerable, la eliminación de programa DACA y el inicio de una cruzada contra la comunidad migrante que residían ilegalmente en los EE.UU. formaban parte fundamental de la agenda del nuevo mandatario.

Como se podrá constatar en el desarrollo de los siguientes subcapítulos, aunque el presidente Trump inició su mandato con una agenda impetuosa que prometía llevar los controles fronterizos y la política de deportaciones a niveles nunca antes vistos, la coyuntura de política interna no ha resultado favorable en la consecución de los objetivos de la administración. El equilibrio de poderes estadounidense se ha configurado como el principal impedimento para que el Ejecutivo imponga una agenda que va en sentido contrario a las tendencias políticas actuales. El forcejeo entre el presidente, el congreso y los tribunales arrojarían como resultado un proyecto político inoperante y descoordinado que mermaría la capacidad de acción de la Casa Blanca en la materia. El constante ‘estira y afloja’ en la obtención de fondos para la construcción del muro fronterizo, la relación conflictiva entre el ejecutivo y las ciudades santuario, la polémica en torno al fin del programa DACA y las oleadas de migrantes provenientes del Triangulo del Norte de Centroamérica fueron los principales acontecimientos que definieron la política migratoria de la administración, que en más de una ocasión buscó forzar los límites de sus facultades constitucionales de imponer su agenda.

Como el lector de este trabajo de investigación podrá anticiparse, todas y cada una de las acciones descritas, por la contigüidad geográfica, han tenido un efecto directo en cómo México ha orientado su política migratoria. El aumento desmesurado de deportaciones prometido por la administración Trump presentó un desafío para la política de protección consular, obligando a innovar en el despliegue de estrategias y programas de reincorporación. Por otro lado, la caravana migrante de centroamericanos, naturalmente, también presentó un escenario desafiante que no ha estado exento de presiones sobre el gobierno mexicano, el cual parece haber adoptado una política de detenciones y deportaciones coordinada y alineada con los intereses de Washington.

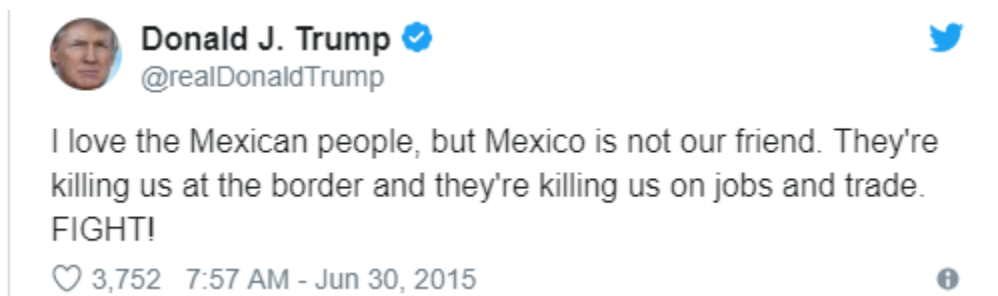
A continuación, en los siguientes subcapítulos, se realizará un análisis sobre los principales objetivos y acciones de la política migratoria de la administración Trump, los principales obstáculos por los que ha atravesado, y se realizará una reflexión sobre el cómo estos acontecimientos han afectado a la política migratoria mexicana.

3.4.1 La agenda migratoria del candidato Trump: México como blanco central de ataques y trampolín de campaña.

Antes de abordar las primeras acciones de la administración Trump en materia migratoria, cabe recordar que durante la campaña política del republicano, México se había convertido en uno de los blancos preferidos, acusando concretamente a la población migrante proveniente de este país de representar una amenaza a los valores de la sociedad estadounidense, como enemigos que han despojado de sus empleos a trabajadores locales, e incluso achacándoles injustamente la responsabilidad de todos sus males en materia de seguridad pública.

*When Mexico sends its people, they're not sending their best," they're not sending you. They're sending people that have lots of problems, and they're bringing those problems with us. They're bringing drugs. They're bringing crime. They're rapists. And some, I assume, are good people.*⁴⁴⁹

Las frases del entonces candidato Trump por su puesto levantaron una gran polémica y le caracterizarían de manera definitiva como un personaje “mexicanóforo” que difundía un discurso incendiario contra de aquellos migrantes provenientes del sur, llegando hasta el extremo de etiquetarles como criminales y violadores. Paradójicamente, esto no significa que Trump no buscase en ciertas ocasiones seducir al voto latino, cayendo en ambigüedades que poco sirvieron para apaciguar la indignación y preocupación.



Fuente: Cuenta oficial de Twitter del presidente Donald J. Trump. @realDonaldTrump.⁴⁵⁰

Si bien, en perspectiva, la retórica de campaña de Trump podría calificarse como “simplista”, “ofensiva” y “poco reflexiva”, lo cierto es que esta lograría captar la atención y simpatía de millones de estadounidenses anglosajones agraviados. Para este sector ultraconservador y nacionalista al que Trump apeló durante su campaña, el migrante constituye una amenaza a la composición étnica estadounidense, en favor del blanco anglosajón en su condición de mayoría demográfica. Bajo esta óptica, el incremento de la población migrante es percibida como una amenaza cultural y lingüística.

El surgimiento y progresivo empoderamiento de este sector ultraconservador, que incluso puede llegar al extremo de sentir aversión al escuchar personas hablando español o cualquier otro idioma que no sea inglés, es el que puede explicar por qué el hacer uso de un componente ‘antimexicano’ como trampolín de campaña resultó absolutamente redituable para el republicano.

⁴⁴⁹ “Cuando México envía su gente, no envían lo mejor, ellos no te envían a ti. Ellos envían gente que tiene muchos problemas, y ellos traen esos problemas con nosotros. Ellos están trayendo drogas. Ellos traen crimen. Ellos son violadores. Y algunos, asumo, son buenas personas”. – Traducción propia.

⁴⁵⁰ “Yo amo al pueblo mexicano, pero México no es nuestro amigo. Ellos nos están matando en la frontera y nos están matando en trabajos y comercio. ¡LUCHEMOS!” – Traducción propia.

De esta manera que, con un discurso de odio que de hecho podría recordar al concepto de “*bullying*”, Trump animó a este sector de anglosajones ultranacionalistas a mostrar sus verdaderos sentimientos contra este segmento poblacional de migrantes hispanos, incitando de manera indirecta a llevar a cabo acciones violentas contra ellos. No resultaría extraño aseverar que el hostigamiento psicológico e intranquilidad por la que atravesaron los hispanos en los Estados Unidos se acentuó de manera muy significativa durante este periodo.

Aunque sería poco acertado señalar a Trump como responsable de dar origen a un sentimiento ‘anti-mexicano’ entre el pueblo estadounidense, lo que sí es seguro afirmar es que el magnate republicano avivó aquel sentimiento latente entre la comunidad anglosajona que veía con preocupación los cambios demográficos en favor del sector hispano, que se perfila como una posible nueva mayoría poblacional a futuro. Un fenómeno que ha sido bautizado por el reconocido abogado estadounidense, Steve Phillips, como ‘*Brown is the new white*’.

Al término de la campaña electoral estadounidense, como resultado de la agresiva retórica del republicano, uno de los efectos inmediatos que podía percibirse era un ambiente de polarización entre la sociedad estadounidense, Trump dividió étnicamente a su país durante tiempos de campaña y las consecuencias fueron apreciables hasta los primeros años de su administración. Las manifestaciones de supremacistas blancos en Charlottesville, Virginia, solo fueron posibles dentro de un contexto en el que el presidente estadounidense, y personalidades cercanas a él, como Steve Banon, habían validado el empoderamiento del sector anglosajón nativista frente a las minorías.

Un hecho curioso que obligatoriamente se debe resaltar es que, al tiempo en que Trump exacerbaba un discurso de odio contra la comunidad de migrantes irregulares mexicanos, los registros en la tasa de migración mexicana hacia los Estados Unidos, desde la recesión económica de 2008, ya había experimentado un vertiginoso descenso. Las duras acciones en materia migratoria ejecutadas por la administración Bush y la administración Obama, junto a la recesión económica ya habían logrado desincentivar considerablemente la llegada de más migrantes mexicanos a territorio estadounidense.

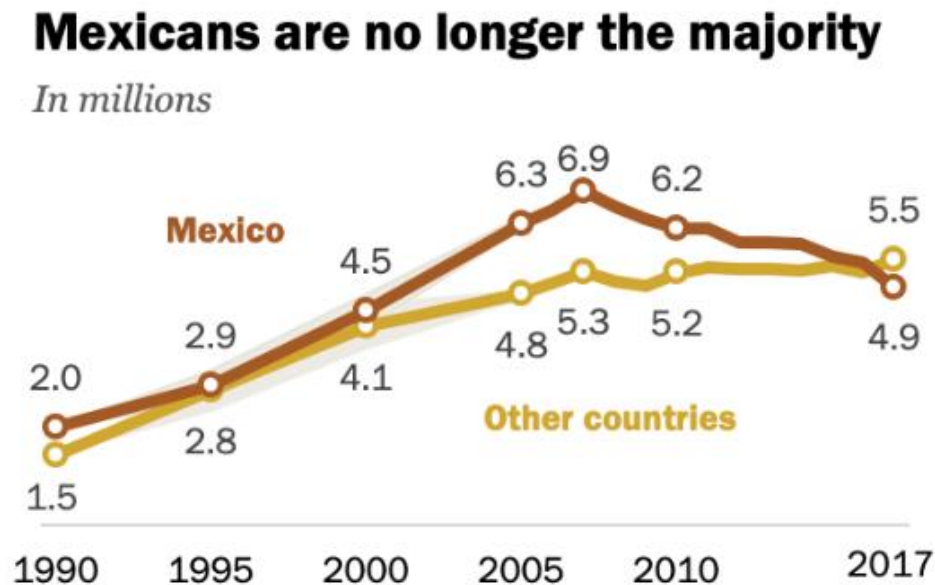
El director del ‘*Center for U.S- Mexican Studies*’ de la Universidad de California en San Diego, Rafael Fernández de Castro, comentaría al respecto:

La paradoja de las críticas e insultos que Trump lanzó en la campaña presidencial contra los migrantes mexicanos consistió en que eran dirigidos hacia una especie de fantasma del pasado. La invasión mexicana a la que se refería Trump dejó de ocurrir desde la recesión económica de

2008. Es decir, desde 2009, la tasa de migración mexicana a Estados Unidos ha tendido a cero e incluso ha sido negativa.⁴⁵¹

De acuerdo con datos del think tank, 'Pew Research Center', el número de inmigrantes mexicanos no autorizados en los Estados Unidos disminuyó tanto en la última década que han dejado de ser la mayoría de los que viven en el país ilegalmente. Como se puede observar en la siguiente gráfica, a partir del año 2007 se inició un paulatino descenso en la población de migrantes mexicanos, pasando de 6.9 millones a un registro de 4.9 millones en 2017. Por primera vez en décadas, los mexicanos representaron menos de la mitad de la población inmigrante no autorizada en los Estados Unidos.⁴⁵²

Gráfica 21. Población de migrantes mexicanos no autorizados en los Estados Unidos (1990-2017).



Fuente: Pew Research Center con datos de 'U.S Census Bureau'.

La reducción de mexicanos no se ha limitado únicamente al interior de territorio estadounidense, las detenciones de mexicanos en la frontera también han mostrado un contundente descenso, desde el año fiscal 2016, las detenciones de migrantes provenientes de otros países han superado las detenciones de migrantes

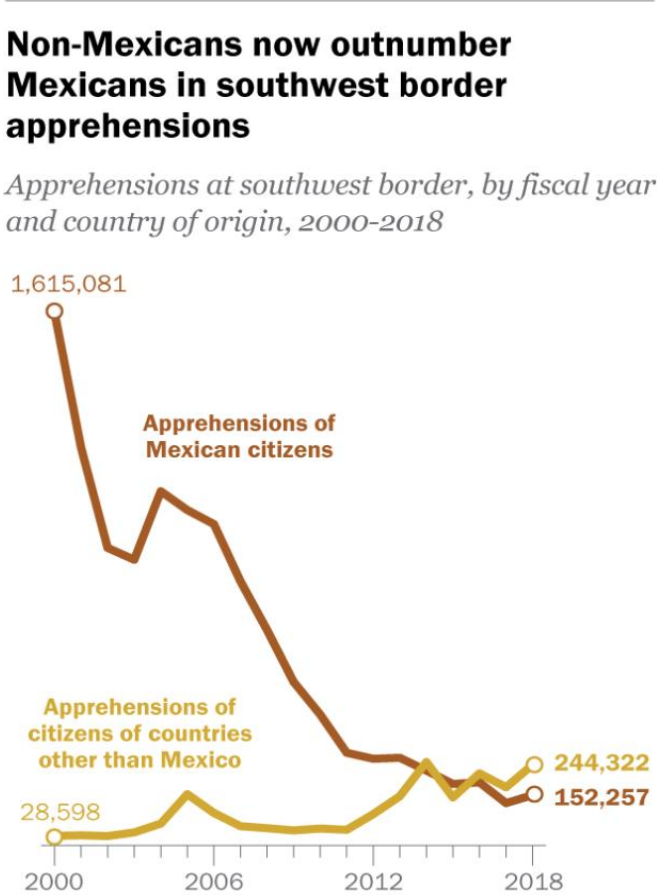
⁴⁵¹ Fernández de Castro Rafael, 'México y la presidencia de Donald J. Trump', en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17, Número 1, (2017), p. 30.

⁴⁵² Passel Jeffrey, "Mexicans decline to less than half the U.S. unauthorized immigrant population for the first time", en *Pew Research Center*, 12 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/us-unauthorized-immigrant-population-2017/>

mexicanos. En el año 2018 los migrantes provenientes de otros países representaron el 62% de las detenciones en la frontera sur, marcando el tercer año consecutivo en el que superaron el porcentaje de mexicanos.

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, en las últimas dos décadas, el número de mexicanos detenidos en la frontera por igual ha mostrado una caída vertiginosa pasando de 1,615,081 de mexicanos detenidos en el año 2000, a un registro de 152,227 mexicanos detenidos en el año 2018.

Gráfica 22. Detención de migrantes mexicanos en la frontera México- Estados Unidos (2000-2018).



Fuente: Pew Research Center con datos de 'U.S Border and Custom Protection'.

En palabras de la experta de migración mexicana hacia los Estados Unidos del 'Pew Research Center', Ana González Barrera:

The decline in the flow of Mexican immigrants to the U.S is due to several reasons. The slow recovery of the U.S economy after the Great Recession may have made the U.S less attractive to potential Mexican immigrants and may

*have pushed out some Mexican immigrants as the U.S job market deteriorated. In addition, stricter enforcement of U.S. immigration laws, particularly at the U.S.-Mexico border may have contributed to the reduction of Mexican immigrants coming to the U.S. in recent years. According to one indicator, U.S. border apprehensions of Mexicans have fallen sharply, to just 230,000 in fiscal year 2014 – a level not seen since 1971.*⁴⁵³

Dentro de su discurso de campaña, Trump parece haber ignorado esta información, omitiendo el hecho de que el verdadero origen de flujo migratorio hacia los Estados Unidos hoy en día realmente proviene principalmente del Triángulo del Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y no de México, como se sostuvo inicialmente. Aun teniendo en consideración que México ha dejado de ser la principal fuente de indocumentados, por su condición de país de tránsito, por igual era de esperarse que el gobierno mexicano fuera sujeto de presiones sobre su agenda migratoria por parte de Washington.

Tomando en consideración los hechos anteriormente expuestos, la promesa sobre la construcción de un “gran y hermoso muro” en la frontera con México ciertamente resulta cuestionable, los expertos desde el primer momento criticaron el plan de Trump como absurdo e inviable en términos estratégicos y financieros; no obstante, esta se configuró como una de las promesas de campaña más populares y que mayor eco encontró entre su base electoral.

La promesa de conseguir que México pagase por el muro, como se ha comentado anteriormente, se convirtió en un asunto que derivó incluso en un escándalo internacional que colocaba al gobierno mexicano en una situación particularmente compleja. Dentro de la postura del gobierno mexicano se reconoció que Estados Unidos, en ejercicio de su soberanía, era libre de construir el muro fronterizo bajo los términos que considerase adecuados, pero siempre dejando en claro que México nunca pagaría por su construcción.

Es de esta manera que, aunque muy controvertibles los motivos, al inicio de la administración Trump, el nuevo mandatario republicano prometía llevar a la práctica acciones encaminadas a la construcción de un muro fronterizo, la eliminación del programa DACA, el inicio de una cruzada contra migrantes mexicanos en

⁴⁵³ Gonzalez Barrera Ana, “More Mexicans are leaving than moving to the US” en: Gitlin Martin (Coord.) *The Border Wall with Mexico, Current controversies*, New York, Greenhaven publishing, 2018. p.91

“La caída en el flujo de inmigrantes mexicanos a los Estados Unidos se debe a varias razones. La lenta recuperación de la economía de los Estados Unidos después de la Gran Recesión pudo haber hecho a los Estados Unidos menos atractivos para los potenciales inmigrantes mexicanos y pudo haber expulsado a algunos inmigrantes mexicanos en la medida que el mercado laboral de los Estados Unidos se deterioraba. Además, una aplicación más estricta de las leyes de inmigración de los EE. U., especialmente en la frontera EE. UU - México, pudo haber contribuido a la reducción de los inmigrantes mexicanos que llegan a los Estados Unidos. En los últimos años, según un indicador, las detenciones fronterizas de los mexicanos en Estados Unidos han disminuido considerablemente, a solo 230,000 en el año fiscal 2014, un nivel que no se había visto desde 1971”. ***Traducción propia.**

condiciones ilegales y la intervención en el envío de remesas que migrantes en los Estados Unidos hacen a sus familias residiendo en México (una de las principales fuentes de ingresos del país y sustento fundamental para miles de familias mexicanas en situación de pobreza). Esta además mencionar que, por todo lo anteriormente expuesto, desde el comienzo ya se auspiciaba la puesta en marcha de una política migratoria abiertamente hostil contra la comunidad de migrantes hispanos.

3.4.2 Las primeras acciones de política migratoria de la administración Trump: Facultades y limitaciones de la Orden Ejecutiva.

Desde el primer día en que Donald J. Trump asumió el cargo como presidente de los Estados Unidos hasta la actualidad, uno de los rasgos más característicos de su administración ha sido el uso constante de ordenes ejecutivas como medio predilecto para hacer cumplir sus promesas de campaña. Al no requerir de la aprobación del Congreso, las ordenes ejecutivas se convierten en un mecanismo altamente eficaz para que el titular del Ejecutivo obtenga un mayor margen de acción.

Aunque este mecanismo jurídico, a primera impresión, pareciese otorgar al presidente una posición preponderante frente a los otros poderes de la unión americana, se debe hacer notar que las ordenes ejecutivas encuentran sus limitaciones en el artículo II de la Constitución de los Estados Unidos, donde se delimitan las facultades del presidente. Si un decreto presidencial sobrepasa las facultades designadas en la constitución, en un intento por atribuirse poderes correspondientes al congreso (como es el caso de la asignación de presupuesto) esta pierde fuerza de ley y es invalidada por tribunales.

Aunque podría parecer que Donald J. Trump ha abusado de esta facultad presidencial, lo cierto es que, el número de decretos presidenciales emitidos por el republicano queda aún muy por debajo de otros personajes que han ocupado la Casa Blanca a lo largo de la historia, estando incluso aún por debajo de todos sus predecesores contemporáneos.

Como parte de las primeras acciones de la administración, desde sus primeros días de gobierno, Trump emitió ordenes ejecutivas que afectaron directamente a los indocumentados, sus familias e incluso a turistas y migrantes con visa. Las primeras de ellas en materia migratoria: *“Orden ejecutiva 13768: Mejora de la seguridad pública en el interior de los Estados Unidos”* y *“Orden ejecutiva 13767, Seguridad de la frontera y mejoras de la ley de inmigración”*, ambas emitidas el 25 de enero de 2017.

- **Orden ejecutiva 13768: Mejora de la seguridad pública en el interior de los Estados Unidos:** A grandes rasgos, se define que los inmigrantes que entraron de forma ilegal a los Estados Unidos y aquellos que han sobrepasado el límite

de permanencia, violando los términos de su visa, son considerados como una amenaza a la seguridad nacional, especialmente si se han visto envueltos en actividades criminales.

*Many aliens who illegally enter the United States and those who overstay or otherwise violate the terms of their visas present a significant threat to national security and public safety. This is particularly so for aliens who engage in criminal conduct in the United States.*⁴⁵⁴

También se arremete contra las llamadas Ciudades Santuario, señalando que la protección que estas otorgan a la comunidad migrante constituye una flagrante violación a las leyes federales.

*Sanctuary jurisdictions across the United States willfully violate Federal law in an attempt to shield aliens from removal from the United States. These jurisdictions have caused immeasurable harm to the American people and to the very fabric of our Republic.*⁴⁵⁵

En la sección 2, inciso (c) de la orden ejecutiva, Trump ya dejaba entrever los primeros signos de un fuerte conflicto en ciernes contra las ciudades santuario, declarando sus intenciones de coaccionar a los estados y condados que brindan protección a la comunidad migrante, condicionando la asignación de fondos federales a la colaboración con las agencias migratorias.

*(c) Ensure that jurisdictions that fail to comply with applicable Federal law do not receive Federal funds.*⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ The White House, Executive Order 13768 “Enhancing Public Safety in the Interior of the United States”, en *Federal Register*, 25 de junio de 2017, Washington, D.C. Disponible en línea: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-enhancing-public-safety-interior-united-states/>

“Muchos extranjeros que ingresan ilegalmente a los Estados Unidos y aquellos que se quedan por más tiempo o violan de otra manera los términos de sus visas representan una amenaza significativa para la seguridad nacional y la seguridad pública. Esto es particularmente cierto para los extranjeros que se involucran en una conducta criminal en los Estados Unidos”.

***Traducción propia.**

⁴⁵⁵ *Ibidem.*

“Las jurisdicciones santuario en cualquier parte de los Estados Unidos violan deliberadamente la ley federal en un intento de proteger a los extranjeros de ser deportados de los Estados Unidos. Estas jurisdicciones han causado un daño inconmensurable al pueblo estadounidense y al tejido mismo de nuestra República”.

***Traducción propia.**

⁴⁵⁶ *Ibidem.*

En esta orden ejecutiva se introduce por primera vez de manera formal la intención del presidente Trump por ampliar las categorías de migrantes sujetos a la deportación, más allá de exclusivamente enfocarse en indocumentados con antecedentes criminales.

*We cannot faithfully execute the immigration laws of the United States if we exempt classes or categories of removable aliens from potential enforcement. The purpose of this order is to direct executive departments and agencies (agencies) to employ all lawful means to enforce the immigration laws of the United States.*⁴⁵⁷

Entre otras medidas polémicas, en la sección 7 del decreto presidencial, también se instruye la contratación de 10,000 nuevos oficiales de inmigración para la ‘U.S. Immigration and Customs Enforcement’ (ICE) y en la sección 8, inciso (a), se encomienda al secretario de Seguridad Nacional, John Kelly, tomar acción inmediata para que las autoridades estatales y locales firmen más acuerdos 287(g) con el ICE, con la finalidad de empoderar a agentes locales dotándoles funciones propias de agentes migratorios.

*(a) In furtherance of this policy, the Secretary shall immediately take appropriate action to engage with the Governors of the States, as well as local officials, for the purpose of preparing to enter into agreements under section 287(g) of the INA (8 U.S.C. 1357(g)).*⁴⁵⁸

- **Orden ejecutiva 13767, Seguridad de la frontera y mejoras de la ley de inmigración:** A grandes rasgos, el decreto ordena la construcción del muro en la frontera sur, la creación de centros de detención, la cooperación con las autoridades estatales y locales en la implementación de la legislación migratoria el aumento en la contratación de jueces de inmigración para agilizar la expulsión

“(C) Asegurarse que las jurisdicciones que fallen con cumplir con la ley federal aplicable no reciban fondos federales”. ***Traducción propia**

⁴⁵⁷ *Ibídem.*

“No podemos ejecutar fielmente las leyes de inmigración de los Estados Unidos si eximimos clases o categorías de extranjeros sujetos a deportación de la aplicación potencial. El propósito de esta orden es dirigir a los departamentos ejecutivos y agencias a emplear todos los medios legales para hacer cumplir las leyes de inmigración de los Estados Unidos.” ***Traducción propia.**

⁴⁵⁸ *Ibídem*

“(a) En cumplimiento de esta política, el secretario tomará de inmediato las acciones apropiadas para colaborar con los Gobernadores de los Estados, así como con los funcionarios locales, con el propósito de prepararse para celebrar acuerdos en virtud del artículo 287 (g) de la INA. (8 USC 1357 (g))”. ***Traducción propia.**

de indocumentados y una ampliación por 5000 nuevos elementos para la Patrulla Fronteriza (un aumento del 25%).

“Sec. 2. Policy. It is the policy of the executive branch to:

(a) secure the southern border of the United States through the immediate construction of a physical wall on the southern border, monitored and supported by adequate personnel so as to prevent illegal immigration, drug and human trafficking, and acts of terrorism”.

[...]

*“Sec. 8. Additional Border Patrol Agents. Subject to available appropriations, the Secretary, through the Commissioner of U.S. Customs and Border Protection, shall take all appropriate action to hire 5,000 additional Border Patrol agents, and all appropriate action to ensure that such agents enter on duty and are assigned to duty stations as soon as is practicable”.*⁴⁵⁹

El decreto también instruye al Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos elaborar en un plazo de 180 días un estudio sobre las condiciones geofísicas y topográficas en la frontera sur, así como la disponibilidad de recursos federales como aspectos a tomar en cuenta a la hora de diseñar un plan operacional para la construcción del muro.

(d) Produce a comprehensive study of the security of the southern border, to be completed within 180 days of this order, that shall include the current state of southern border security, all geophysical and topographical aspects of the southern border, the availability of Federal and State resources necessary to

⁴⁵⁹ The White House, Executive Order 13767 “Border Security and Immigration Enforcement Improvements”, en *Federal Register*, 25 de junio de 2017, Washington, D.C. Disponible en línea: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-border-security-immigration-enforcement-improvements/>

Sección 2. Política. Es política del poder ejecutivo:

(a) asegurar la frontera sur de los Estados Unidos mediante la construcción inmediata de un muro físico en la frontera sur, monitoreado y apoyado por personal adecuado para prevenir la inmigración ilegal, el tráfico de drogas, de personas y actos de terrorismo”.

[...]

*Sección 8. Agentes fronterizos adicionales. Sujeto a las asignaciones disponibles, el secretario, a través del Comisionado de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE. UU., tomará todas las medidas apropiadas para contratar a 5,000 agentes adicionales de la Patrulla Fronteriza y todas las medidas apropiadas para garantizar que dichos agentes entren en servicio y sean asignados a las estaciones correspondientes tan pronto como sea posible. *Traducción propia.*

*achieve complete operational control of the southern border, and a strategy to obtain and maintain complete operational control of the southern border.*⁴⁶⁰

En esta orden ejecutiva, Trump también abogó por poner fin a la política de *'catch-and-release'*, una práctica policiaca en la que se permite al migrante integrarse normalmente a la sociedad mientras espera el proceso de comparecencia ante un tribunal migratorio, en vez de ser puesto en detención.

Al momento en que se emitió este decreto, ya existían muros y vallas cubriendo cerca de 1000 km de los 3142 km que abarcan la longitud total de la frontera. Según el informe interno elaborado por el Departamento de Seguridad Nacional se estima que, para cubrir los 2142 km faltantes, se requerirá de un gasto de \$21,600 millones de dólares.

Dos días después de firmada la orden ejecutiva por la cual se instruía la construcción del muro, el 27 de enero 2017, se emitió un nuevo decreto presidencial contra los migrantes, esta vez, en perjuicio de aquellos provenientes de países musulmanes. La orden ejecutiva *"Protecting the nation from foreign terrorist entry into the U.S."* estableció la medida conocida como *"Travel Ban"*, una suspensión de la emisión de visas a extranjeros provenientes de naciones musulmanas, consideradas por el gobierno estadounidense como peligrosas por su estrecha asociación con el terrorismo.

Como se comentó en apartados anteriores, esta fue la primera orden ejecutiva de la administración en ser frenada por tribunales. A grandes rasgos, esta iniciativa, en virtud de la seguridad de los ciudadanos estadounidenses, le negaba la entrada a al país por 90 días a personas provenientes de siete países musulmanes de Medio Oriente (Irak, Siria, Yemen, Sudán, Libia, Irán y Somalia), sin importar el estatus de su visa o incluso sin importar que estos contaran con una *'green card'* (residencia permanente). Además, también se instruyó la suspensión por 120 días el *"United States Refugees Admission Program"* (USRAP) negando la entrada a refugiados de cualquier parte del mundo, y en el caso de solicitudes provenientes de Siria, la suspensión se realizaría por un plazo indefinido.

Como era de esperarse, este decreto presidencial trajo consigo numerosas protestas y caos en el tráfico aduanal de los aeropuertos estadounidenses afectando a miles de personas a su llegada. Tan solo unos días después de firmada

⁴⁶⁰ *Ibidem.*

"d) Producir un estudio exhaustivo de la seguridad de la frontera sur, que sea completado dentro de los 180 días de emitida esta orden, que incluirá el estado actual de la seguridad de la frontera sur, todos los aspectos geofísicos y topográficos de la frontera sur, la disponibilidad de recursos federal y estatales necesarios para lograr un completo control operacional de la frontera sur y una estrategia para obtener y mantener un completo control operacional de la frontera sur". ***Traducción propia.**

la orden ejecutiva, la Corte Federal de Apelaciones del 9° Circuito del estado de Washington constato definitivamente el bloqueo interpuesto anteriormente por una corte menor y permitió que los viajeros afectados por las prohibiciones previas ingresaran a los Estados Unidos.

La administración Trump se vería obligada a echar para atrás la orden ejecutiva y reemplazarle por una nueva versión revisada firmada el 6 de marzo de 2017. En esta nueva versión se eliminaba la prioridad de recepción a refugiados cristianos, se retiró a Irak y a Sudán de la lista de países vetados y en su lugar se incluyó a países no musulmanes como Corea del Norte y Venezuela, también se eliminó la suspensión indefinida a solicitudes de refugiados provenientes de Siria, se redujo a menos de la mitad el cupo de refugiados admitidos anualmente (pasando de 110,000 a 50,000), y para evitar controversias, la orden ejecutiva facultó al *'Homeland Security'* y al Departamento de Estado realizar estudios caso por caso y realizar excepciones extraordinarias de ser necesario. De igual forma, pese a las intenciones de presentar un decreto más moderado, la orden ejecutiva sería bloqueada nuevamente por un juez federal en Hawái bajo el argumento de que esta habría sido diseñada con el propósito de desfavorecer a un grupo religioso en particular (haciendo referencia a los musulmanes).

Como último recurso Trump recurrió al tribunal de más alta jerarquía, llevando la apelación ante la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos. Con 5 votos a favor y 4 en contra, el veto migratorio fue considerado como legal y la orden ejecutiva fue aprobada. El presidente aplaudió la decisión de la Suprema Corte y lo consideró como una “tremenda victoria”.

Esta victoria, en términos de percepción, ayudó a Trump a posicionarse frente a su base electoral como un presidente eficaz capaz de cumplir con sus promesas; no obstante, en términos prácticos, se debe hacer notar que la misma administración Trump, de manera realmente muy sorpresiva, en vez de buscar de extender el plazo de la suspensión de visas, permitió desde el poder ejecutivo que los ciudadanos de los siete países musulmanes afectados pudieran solicitarlas nuevamente a partir de septiembre del mismo año.

El 20 de febrero de 2017, el secretario del Departamento de Seguridad Nacional, John F. Kelly, publicó dos memorándums con los lineamientos para la implementación práctica de las dos órdenes ejecutivas emitidas el 25 de enero: *“Executive Order 13768: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States”* y *“Executive Order 13767: Border Security and Immigration Enforcement Improvements”*.

En respuesta a las órdenes del presidente Trump se corroboró el aumento de personal para la Patrulla Fronteriza (5 mil elementos) y del Servicio de Inmigración y Aduanas (10 mil elementos) y se estableció que la oficina a su cargo no exentaría categorías de inmigrantes no autorizados sujetos a la deportación. También se constató que el Departamento de Seguridad Nacional buscaría la expansión del

programa 287(g) otorgando a las autoridades locales de los estados suscritos funciones de autoridades migratorias y se anunció un incremento considerable de recursos (financieros, legales y humanos) para la construcción del muro fronterizo.

Polémicamente, en estos documentos por igual se decretó que los inmigrantes indocumentados que no representaran un riesgo relacionado con una futura entrada sin autorización a territorio estadounidense, serían deportados al país contiguo (independientemente de su nacionalidad). Un punto criticable que debería resultar inadmisibles para México.

Pese a que las ordenes ejecutivas y los memorándums emitidos por el Departamento de Seguridad Nacional auspiciaban un impetuoso endurecimiento en la política de deportaciones estadounidense, el secretario John F. Kelly, durante su gira por México y Guatemala, utilizó un discurso más matizado e insistió en que no habría expulsiones masivas. Las declaraciones del presidente Trump sobre una política de deportaciones equiparable con una “operación militar” poco ayudaron a darle credibilidad a las palabras del secretario Kelly e incluso dejaron entrever una aparente falta de coordinación entre el presidente y el Departamento de Seguridad Nacional.

Como se sabe, la publicación de los referidos memoranda se dio días antes de la gira del Secretario de Seguridad Interior a Guatemala y México. Aunado a las disposiciones firmadas por el propio secretario Kelly, y mientras éste ya se encontraba en territorio mexicano, el presidente Trump se refirió a su política de deportaciones como una “operación militar”, lo que generó controversia y especulación por parte de analistas y funcionarios públicos en ambos lados de la frontera. Con todo, en su mensaje en la Ciudad de México, John Kelly fue explícitamente enfático en dos puntos: que no habría deportaciones masivas y que la política de deportaciones no utilizaría efectivos militares, en abierto contraste con la declaración del mandatario.⁴⁶¹

Las acciones emprendidas por medio de los decretos presidenciales, de acuerdo con la lógica del republicano, acabarían con el despojo de empleos, la inseguridad, el crimen y el tráfico de drogas en su país (pues se consideraba a la población migrante como la causante de estos males). La implementación de las medidas migratorias, en este sentido, responderían a la necesidad de combatir lo que la nueva administración consideraba como amenazas a la seguridad nacional, e incluso como medida preventiva a la entrada de terroristas por vía terrestre a través de la frontera.

Aunque las ordenes ejecutivas le confirieron a Donald J. Trump un amplio margen de maniobra para hacer cumplir con su proyecto de nación, tarde o temprano, el

⁴⁶¹González Carrillo Adriana (Coord.), *Nota de Coyuntura: La política De deportaciones del presidente Donald Trump: Contenido y consideraciones generales*, Ciudad de México, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, 3 de marzo de 2017, p.13

presidente estadounidense experimentaría los frenos del sistema de pesos y contrapesos del sistema político estadounidense. Fue de esta manera como la cuestión del muro fronterizo pasó de ser una controversia internacional a convertirse en un conflicto de política interna. La primera derrota de Donald J. Trump sobre su plan de construir un gran muro ocurrió desde el congreso estadounidense, profundamente dividido sobre la viabilidad de aprobar presupuesto destinado a su construcción. El Senado y la Casa de Representas, aun siendo de mayoría republicana, constituirían el principal obstáculo para que Trump hiciese realidad esta promesa de campaña.

3.4.3 Obstáculos para la construcción del muro fronterizo: ¿Una promesa imposible de cumplir frente al sistema de pesos y contrapesos estadounidense?

La preocupación en el ideario político estadounidense sobre la creación de un sistema político eficaz y correctamente equilibrado data incluso desde antes del nacimiento de los Estados Unidos como nación. En tiempos en que los federalistas y confederalistas debatían sobre el camino más viable a seguir para la naciente nación norteamericana, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, en su famoso texto conocido como “El Federalista”, ya anticipaban la necesidad de establecer mecanismos que frenaran al gobierno central de toda posibilidad de ejercer abusos como autoridad máxima de la federación. Como resultado de este debate, el 17 de septiembre de 1787, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos, que hoy en día, después de 232 años, aún continúa vigente.

El sistema de pesos y contrapesos estadounidense ha demostrado en más de una ocasión su excepcionalidad, pues, más allá de que el orden democrático en aquella nación nunca se ha roto desde su nacimiento en 1776, se ha cumplido con establecer un equilibrio eficaz entre poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

En su experiencia profesional, el ex funcionario de la Embajada de México en Washington D.C, Fernando González Saiffe, realiza una explicación muy clara y sintética sobre el funcionamiento actual del sistema de contrapesos y equilibrio de poder estadounidense:

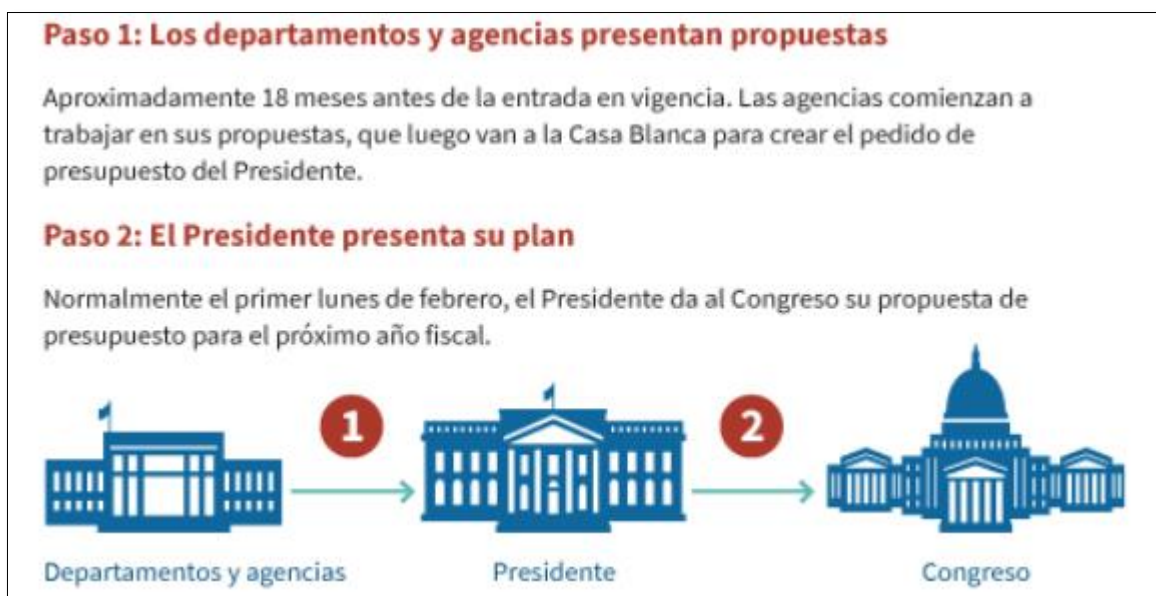
El Congreso tiene la responsabilidad primordial de crear y aprobar las leyes, pero el presidente debe firmarlas para convertirlas en ley, o puede vetarlas. El presidente nombra a los jueces de la Corte Suprema, pero el Senado los ratifica. El presidente negocia los tratados, pero el Senado los puede o no aceptar. Las cortes federales pueden declarar la inconstitucionalidad de las leyes aprobadas por el Congreso, pero este determina su presupuesto y su jurisdicción tiene el poder de remover jueces. El presidente controla al Poder Ejecutivo, pero el

*Congreso crea las secretarías y departamentos gubernamentales, monitorea sus actividades y aprueba su financiamiento.*⁴⁶²

La intempestiva llegada al poder de Donald J. Trump como titular del ejecutivo estadounidense, desde el punto de vista de los más críticos, parecía poner una vez más a prueba la eficacia de este sistema. Si bien como se ha comentado, desde su primer día de gobierno, Trump mostraría su predilección por la firma de ordenes ejecutivas como mecanismo que le permitió saltar al congreso, lo cierto es que, tarde o temprano, este terminaría encontrando en el propio sistema político estadounidense a “la horma de su zapato”.

La asignación presupuestaria en los Estados Unidos, es uno de esos procesos que dependen tanto del poder ejecutivo, como legislativo, y que, por tanto, debe de contar con el visto bueno de ambas partes. Todo gasto de recursos federales usado por Washington debe de ser aprobado previamente por el congreso. Ambiciosos proyectos, como es el caso de la construcción del muro fronterizo, para infortunio del presidente republicano, no podrían ser ejecutados sin antes lograr un consenso en las sedes legislativas.

Imagen 1. Pasos de la creación del presupuesto en los Estados Unidos.



Fuente: Esquema completo en el portal web oficial del gobierno de los Estados Unidos en español, disponible en: <https://www.usa.gov/espanol/presupuesto>

Es en este sentido que las fuertes diferencias entre la presidencia de los Estados Unidos y el congreso sobre las negociaciones del financiamiento del muro se hicieron presentes desde el comienzo. La propuesta del ejecutivo en la que se

⁴⁶² González Saiffe Fernando, “El Poder Legislativo” en: Fernández de Castro Rafael (Coord.), *¿Qué es Estados Unidos?*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2008, p.171-172.

incluían fondos federales destinados a la construcción del muro en el ejercicio del año presupuestal 2017 no fue bien recibida entre los legisladores de ambas cámaras. Como resultado de este primer enfrentamiento, la Casa Blanca no salió favorecida, viéndose orillada a retirar el financiamiento del muro de los presupuestos y posponer las negociaciones hasta septiembre de 2017, un fracaso que se sumó a la entonces reciente derrota en la búsqueda de una reforma sanitaria que dismantelaría el sistema de salud del ‘*Obamacare*’ reemplazándole por uno propio. En este rubro, Trump iniciaría con una posición tan débil de negociación, que ni si quiera lograría contar con el respaldo de al menos uno de los legisladores de los cuatro estados colindantes con México (Texas, Arizona, Nuevo México y California).

Detractores demócratas argumentaron que la construcción del muro, además de ser costosa e ineficaz para contener la problemática, causaría un profundo daño medio ambiental e impactaría negativamente en los derechos de propiedad privada de quienes habitan en zonas aledañas a la frontera. Por su parte, el líder demócrata en el Senado, Chuck Schumer, señaló que retirar fondos del sistema público de salud para costear la construcción del muro en la frontera era algo inadmisibles e innegociable. Trump celebraría sus 100 primeros días al frente de la Casa Blanca con una crisis presupuestaria en ciernes y con la amenaza de un cierre de gobierno.⁴⁶³

En mayo de 2017 el Congreso aprobó un presupuesto temporal, negándole a Trump fondos para el financiamiento del muro fronterizo; sin embargo, dos meses después, a finales de julio de 2017, para evitar el cierre de gobierno, la Cámara de Representantes aprobaría la asignación de presupuesto por un valor de 1600 millones de dólares para la construcción de 700 millas del muro.

De acuerdo con el reporte interno del Departamento de Seguridad Nacional, el muro que el presidente Donald Trump planea construir en la frontera sur con México costaría unos 21.600 millones de dólares y tardaría tres años y medio en construirse. La asignación presupuestaria, para los requerimientos del ejecutivo, aún continuaba muy limitada.

Aunque el presidente Trump había logrado un financiamiento inicial, la continuidad del presupuesto destinado a la construcción del muro, durante toda su administración, se encontró en un constante “estira y afloja”, al punto en que el temido cierre de gobierno terminó por hacerse realidad el 22 de diciembre de 2018, después de que se le negará a la Casa Blanca una solicitud de presupuesto por 5.7 mil millones de dólares. Los líderes demócratas Chuck Schumer y Nancy Pelosi, se

⁴⁶³ El cierre de gobierno en los Estados Unidos hace referencia a una situación que se presenta cuando el Ejecutivo y una o ambas cámaras del Congreso no consiguen superar los desacuerdos sobre las asignaciones presupuestales. Cuando esto sucede, la mayoría de los servicios públicos son suspendidos, con excepción de aquellos considerados como indispensables (servicios médicos, sistema meteorológico nacional, fuerzas armadas, servicio postal, sistema penitenciario federal, entre otros).

configuraron como los principales opositores de Trump en este conflicto de política interna.

Se trató de un cierre de gobierno insólito, pues esta ha sido la primera vez que ocurre con la Cámara de Representantes, el Senado y el Ejecutivo controlados por el mismo partido. El cierre afectó a miles de trabajadores en nueve dependencias gubernamentales que se quedaron sin paga, provocando el cierre de museos y parques y retrasó audiencias programadas contra migrantes indocumentados. El 'shutdown' llegó a su fin el día 25 de enero de 2019, rompiendo récord como el más largo en la historia de los Estados Unidos. Como resultado de este enfrentamiento, lo cierto es que Trump no obtuvo los resultados esperados, pues solo consiguió 1.3 millones de dólares de los 5.7 millones que exigió inicialmente al Congreso para la construcción del muro. Esto representó un duro golpe para la administración y para el capital político del mandatario.

Es en este punto que resulta inevitable cuestionarse porque el congreso, a pesar de ser de mayoría republicana, actuó en contra del Ejecutivo, en vez de alinearse con los objetivos de la administración liderada por su propio partido. Para explicar este peculiar fenómeno político, es necesario comprender que el proceso de negociación de leyes en los Estados Unidos es más complejo de lo que en teoría pudiese parecer, intereses de multiplicidad de actores entran en juego. Para el congresista, independientemente de su partido, si es que quiere ser reelecto, debe de quedar bien frente a su electorado y medir el impacto que tendrá su apoyo a determinadas leyes. Si el legislador le da su apoyo a una ley que no es respaldada por el electorado, lo normal es que se le retire la aprobación y este pierda en las próximas elecciones. Es en razón a esto que los republicanos en el congreso votaron en contra del presupuesto para el muro, a pesar de su simpatía hacia el presidente Trump.

Lo anteriormente expuesto puede comprobarse fácilmente con ayuda de una encuesta publicada por el 'Pew Research Center' sobre la aprobación de los estadounidenses a la idea de construir un muro en la frontera. De acuerdo con los resultados, solo un tercio de los estadounidenses apoyan la idea. Mientras el 63% de los republicanos se pronunció a favor del muro, solo el 35% de los votantes expresaron su aceptación.⁴⁶⁴

According to the latest Pew Research Poll only about a third of Americans support the idea of a wall, with Republicans predominately favoring it. "By nearly two to one (63% to 33%), Republicans and GOP leaners favor building a wall along the

⁴⁶⁴ Suls Rob, "Most Americans continue to oppose U.S. border wall, doubt Mexico would pay for it" en *Pew Research Center*, 24 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/02/24/most-americans-continue-to-oppose-u-s-border-wall-doubt-mexico-would-pay-for-it/>

entire U.S.- Mexico border. By contrasting, 13% of Democrats favor building a border wall, while 84% are opposed.⁴⁶⁵

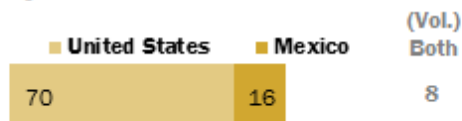
Gráfica 23. La mayoría de los estadounidenses se oponen al muro fronterizo y piensan que los Estados Unidos al final pagaran por su construcción.

Most oppose building a border wall, think U.S. would ultimately pay for it

% who ___ building wall along entire border with Mexico



% who say ___ would ultimately pay if the U.S. builds a wall along the entire border with Mexico



Note: Don't know responses not shown.
Source: Survey conducted Feb. 7-12, 2017

Fuente: Pew Research Center.

El forcejeo entre el Ejecutivo y el Congreso había dejado en claro que la Casa Blanca muy difícilmente lograría llegar a un consenso en favor de la asignación de presupuesto para el muro, esto llevó al presidente Trump a buscar una fuente alternativa de financiamiento. Con forme se acercaba la carrera presidencial de 2020, el presidente Trump optaba cada vez por medidas más drásticas para hacer cumplir su promesa de campaña, llegando al extremo de invocar poderes extraordinarios declarando que los Estados Unidos entraban en “estado de emergencia” (Proclamación 9844) el 15 de febrero de 2019, argumentando que la nación norteamericana atravesaba por situación de crisis en la frontera sur. Una jugada política que le dotaría de un mayor control del presupuesto de la nación.

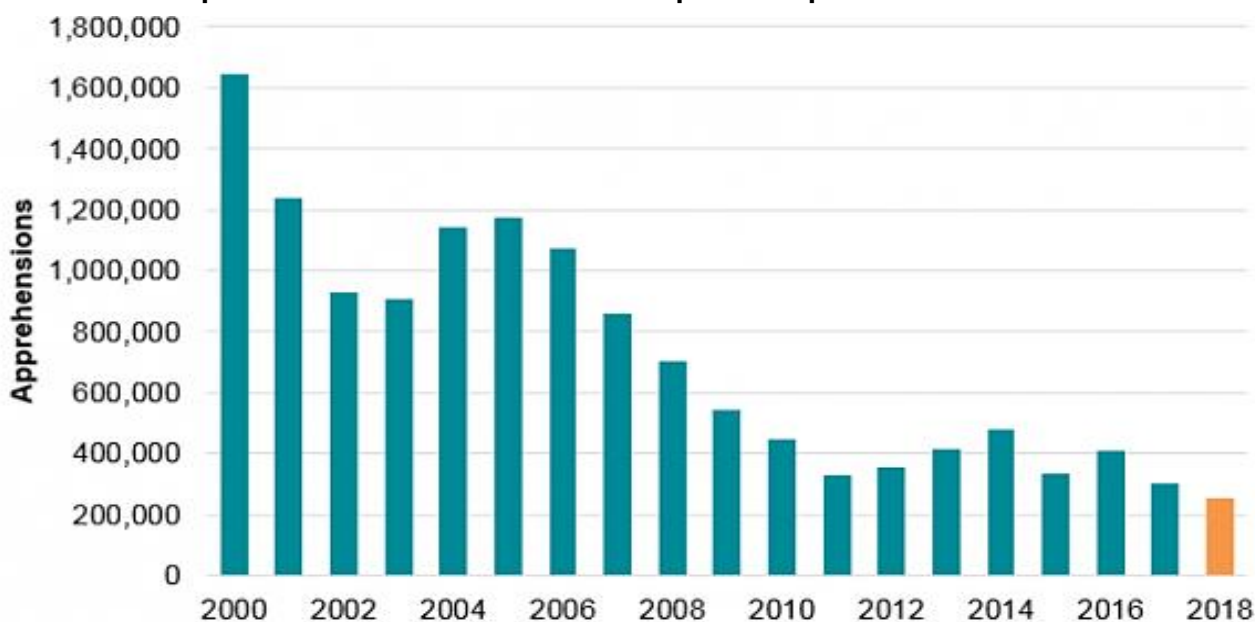
⁴⁶⁵ Dean John, “Trump’s Border Wall: It should never happen” en: Gitlin Martin (Coord.) *The Border Wall with Mexico, Current controversies*, New York, Greenhaven publishing, 2018. p.26

“De acuerdo con la última encuesta de ‘Pew Research’, solo un tercio de los estadounidenses apoyan la idea de un muro, con los republicanos predominantemente a favor. “Cerca de dos contra uno (63% a 33%) de los republicanos y simpatizantes del Partido Republicano favorecen la construcción de un muro a lo largo de la frontera de los Estados Unidos con México. En contraste, el 13% de los demócratas está a favor de construir un muro fronterizo, mientras que el 84% se opone”. *Traducción propia.

La Ley de Emergencias Nacionales invocada por Trump, a *grosso modo*, le confiere poderes especiales y temporales al presidente para manejar una crisis que, se considera, pone en riesgo la seguridad nacional y que, por su carácter apremiante, exige una respuesta inmediata. Desde su promulgación en 1976, esta ley normalmente ha respondido a necesidades de política internacional; sin embargo, no existen limitaciones a su uso por motivos de política doméstica. Bajo la declaración de ‘estado de emergencia’ esta ley permite saltar la disposición constitucional que faculta exclusivamente al Congreso la gestión de los recursos de la nación, facilitando al Ejecutivo la disposición de fondos sin necesidad de contar con el consentimiento de la Casa de Representantes y del Senado.

Los motivos bajo los cuales la Casa Blanca declaró este estado de emergencia fueron controvertidos, la administración Trump defendió la decisión en razón a un supuesto flujo masivo de criminales, drogas e incluso terroristas que presuntamente tenían por objetivo atravesar la frontera sur, el presidente incluso llegó a calificar el hecho como una “invasión”; sin embargo, tal y como se puede apreciar en la gráfica 24, los datos estadísticos no apoyan esta aseveración, pues como se ha comentado, la disminución de detenciones en la frontera ha sido considerable pasando de 1,6 millones en el año 2000 a tan solo 400.000 en 2018.⁴⁶⁶ Pese a esta drástica reducción en las aprehensiones, fueron los acontecimientos relacionados con la llamada “Caravana migrante” los que ayudaron a darle un contexto de congruencia y credibilidad a la acción del presidente republicano.

Gráfica 24. Aprehensiones en la frontera sur reportadas por la Patrulla Fronteriza.



Fuente: ‘U.S Border Patrol’.

⁴⁶⁶ Bolter Jessica y Meissner Doris, “Crisis at the Border? Not by the Numbers” en *Migration Policy Institute*, junio de 2018. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/news/crisis-border-not-numbers>

La oposición descalificó los motivos que la Casa Blanca usó para declarar el estado de emergencia, alegando que se trataba de un acto abusivo e inconstitucional. La presidenta de la Casa de Representantes, Nancy Pelosi, amagó con dar batalla en los tribunales e impugnar ante el congreso. Aunque la Ley de Emergencias Nacionales pareciese permitir un desequilibrio de poderes en el sistema político estadounidense, cabe aclarar que los legisladores responsables de participar en su diseño también previeron un elemento de contrapeso en caso de que el presidente hiciese uso de este mecanismo jurídico de manera irresponsable. En caso de que la Cámara de Representantes y el Senado considerasen la inexistencia de una verdadera crisis nacional, los legisladores están facultados para emitir lo que se conoce como 'resolución conjunta de término', dando por concluido el estado de emergencia; sin embargo, la presencia de republicanos en el congreso, alineados con los objetivos de política migratoria de Trump, dificultó la negociación de esta resolución conjunta.

Con el estado de emergencia vigente, el presidente Donald J. Trump optaría por desviar fondos del Departamento de Defensa y del Pentágono con la finalidad de obtener recursos para financiar la construcción del muro; no obstante, el 28 de junio de 2019, el juez del Tribunal del Distrito Norte de California, Haywood Gilliam, emitió una orden judicial permanente por la cual se impidió que el gobierno de Donald Trump hiciese uso de miles de millones de dólares en fondos militares para la construcción del muro fronterizo.

Al momento en que se redactan estas líneas, la disputa entre el ejecutivo y los tribunales sigue en curso. La administración Trump, recientemente, ha recurrido a la Suprema Corte solicitando el descongelamiento de los recursos provenientes del Pentágono (una partida de 2.500 millones de dólares) para la construcción del muro.

Después de realizar un recuento de los principales hechos que han marcado la lucha de la administración republicana por la obtención de fondos federales para la construcción del muro, aún quedan dudas concernientes a este trabajo de investigación pendientes por despejar: ¿México realmente está pagando? ¿la promesa de forzar a México a cubrir los gastos del muro fronterizo continúa siendo parte de los planes del republicano?, y de ser el caso, ¿cómo pretende lograrlo?, ¿la construcción del muro, en términos prácticos, realmente es viable?

Aunque por su carácter explícito, la retórica de Trump despertó una gran indignación, cabe mencionar que el discurso y las políticas anti-migrantes en los Estados Unidos no son nada nuevo para México, en realidad, la idea de un muro fronterizo fue planteada décadas atrás, iniciando su construcción en 1994 bajo la administración del demócrata Bill Clinton. El muro en realidad ya se encuentra edificado en las principales zonas de acceso donde no existe frontera natural, lo cual ha orillado a miles de migrantes a optar por rutas más peligrosas donde gran parte de ellos pierden la vida.

En el año 2000, como se puede constatar en la gráfica 23, el número de detenciones en la frontera sur aún era muy elevado superando el millón y medio; sin embargo, hoy en día, el contexto es diferente. Como se ha comentado, la reducción del flujo de migrantes mexicanos a sus mínimos históricos no ha coadyuvado a darle congruencia a la idea de construir un muro fronterizo, aunque por otro lado no se debe ignorar que hay un repunte del flujo de migrantes provenientes de Centroamérica.

Entre muchas voces que han criticado la promesa de campaña de Trump, John Dean, consejero del ex presidente Richard Nixon, se ha mostrado escéptico sobre la viabilidad de llevar a cabo la construcción de la valla fronteriza, pues considera que sería ridículamente costoso y realmente no ayudaría a mantener alejados a los “hombres malos”. Además, la diversidad geográfica que caracteriza la zona fronteriza dificultaría seriamente cualquier obra de ingeniería que se intentase efectuar, causando una severa catástrofe ecológica y afectando a miles de personas que habitan y cruzan la zona fronteriza de manera legal.

The border between the U.S and Mexico runs through four American states: California, Arizona, New Mexico and Texas. The border is highly diverse terrain from ocean waters (Pacific and the Gulf of Mexico) to urban areas (e.g., from San Diego and Tijuana to Brownsville and Matamoros) dominated by arid deserts. [...] The border runs 1989 miles and every year no fewer than 350 million people cross it – legally! There are 35 border cities with 45 crossing points and 330 ports of entry, not to mention that over 12 million people reside along the border. Designing and building a ‘beautiful and massive’ wall on this complex terrain would be a major engineering challenge

[...]

Building Trump’s wall would be expensive folly. It will not keep out “the bad ones”. But it will wreck the ecology of the southwestern United States. Such a wall would certainly serve as a monument to Trump’s ugly-American thinking.⁴⁶⁷

⁴⁶⁷ Dean John, “Trump’s Border Wall: It should never happen” en: Gitlin Martin (Coord.) *The Border Wall with Mexico, Current controversies*, New York, Greenhaven publishing, 2018. p.27, p.30.

“La frontera entre los Estados Unidos y México atraviesa cuatro estados estadounidenses: California, Arizona, Nuevo México y Texas. La frontera es un terreno muy diverso, desde las aguas oceánicas (el Pacífico y el Golfo de México) hasta las áreas urbanas (por ejemplo, desde San Diego y Tijuana hasta Brownsville y Matamoros) dominadas por desiertos áridos. [...] La frontera recorre 1989 millas y cada año, no menos de 350 millones de personas la cruzan, ¡legalmente! Hay 35 ciudades fronterizas con 45 puntos de cruce y 330 puertos de entrada, sin mencionar que más de 12 millones de personas residen a lo largo de la frontera. Diseñar y construir un muro “hermoso y masivo” en este terreno complejo sería un gran desafío de ingeniería ”

[...]

“Construir el muro de Trump sería disparatadamente caro. No mantendrá fuera a los “malos”. Pero arruinará la ecología del suroeste de los Estados Unidos. Ese muro ciertamente serviría como un monumento al pensamiento feo-estadounidense de Trump ”. ***Traducción propia.**

Como se mencionó en el apartado 3.3, México, bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto, se negó rotundamente a pagar por la construcción del muro, aunque reconociendo que llevar a cabo su edificación constituye una decisión soberana de los Estados Unidos. Por otro lado, en tiempos de campaña, el entonces candidato republicano amenazó con forzar el pago por medio de la aplicación de aranceles al 20% sobre mercancías mexicanas, y también llegó a mencionar la idea de detener o imponer impuestos sobre el envío de remesas. Meses después de que Donald J. Trump asumiera la presidencia, este hizo de conocimiento público una supuesta propuesta al presidente mexicano de incluir el pago “discretamente” en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Todas estas medidas sin duda tendrían un efecto depresivo en la economía mexicana de ser realmente llevadas a la práctica; sin embargo, hasta la fecha, a un año de concluir la administración Trump, ninguna se ha efectuado.

Trump provided a two page memo explaining that he was only looking for “a one-time payment of \$5-10 billion” from Mexico, which Trump said Mexico would be happy to pay because if they did not, as president he would use his executive powers to cut off the flow of billions of dollars in payment immigrants send home to Mexico, a cut off that would decimate the Mexican economy.⁴⁶⁸

La insistencia de Trump sobre forzar a México a pagar por el muro parece haber desaparecido, desde inicios de 2018 no se ha aludido nuevamente al tema de manera pública; sin embargo, esto no significa que México haya quedado exento de presiones de Washington en materia migratoria.

No queda claro si el gobierno estadounidense realmente lograría coaccionar al gobierno mexicano a pagar por el muro de forma “discreta”. Lo que sí es corroborable, como información de dominio público, es que México, en tiempos de la “Cuarta transformación”, ha destinado recursos federales para reducir el flujo migratorio proveniente de Centroamérica.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, p.29.

“Trump proporcionó un memorándum de dos páginas en el que explicaba que solo estaba buscando “un pago único de \$ 5-10 mil millones” de México, el cual, de acuerdo con Trump, México estaría feliz de pagar porque, si no lo hiciera, como presidente usaría a sus poderes ejecutivos para cortar el flujo de miles de millones de dólares en pagos que los inmigrantes envían a casa en México, un bloqueo que diezmaría la economía mexicana”. ***Traducción propia.**

3.4.4 Trump vs. Ciudades Santuario, un incómodo obstáculo para la política migratoria de la administración republicana.

Las Ciudades Santuario son aquellas localidades, condados y municipios de los Estados Unidos que limitan su cooperación en materia de deportación con el Gobierno Federal, otorgando diversos apoyos a la comunidad migrante: La adquisición de empleo, licencia para conducir, atención en hospitales, apertura de cuentas bancarias, identificaciones para trámites, acceso a escuelas, becas, etc. En estas comunidades la población migrante, normalmente, no se siente atemorizada de la policía local, pues no se realizan redadas de control migratorio y no se comparte información con autoridades federales.

En los Estados Unidos hay alrededor de 300 jurisdicciones consideradas como santuario, generalmente lideradas por demócratas, y han existido desde la década de los 80's del siglo pasado. En el siguiente mapa se muestran algunas de las ciudades santuario más importantes en los Estados Unidos:

Mapa 4. Principales Ciudades Santuario en los Estados Unidos.



Fuente: Mapa elaborado por 'Apsan Law Offices'.⁴⁶⁹

Los detractores de las jurisdicciones santuario han argumentado una relación entre la protección a indocumentados y crecientes índices de criminalidad, uno de los

⁴⁶⁹ "Sanctuary Cities" en *Apsan Law Offices*. Disponible en: <http://www.apsanlaw.com/law-246.List-of-Sanctuary-cities.html>

casos más polémicos ha sido el del asesinato de la ciudadana estadounidense, Kate Steinle, ocurrido en San Francisco a finales de mayo de 2016, a manos de un indocumentado que presuntamente habría sido deportado con anterioridad ya en cinco ocasiones. En tiempos de campaña electoral, el entonces candidato republicano Donald J. Trump aludió al caso como una prueba de la necesidad de poner fin a las ciudades santuario. El republicano se convertiría en la voz de todos aquellos estadounidenses que ven con malos ojos la protección que algunas localidades dan a la comunidad migrante.⁴⁷⁰

Block funding for sanctuary cities ... no more funding. We will end the sanctuary cities that have resulted in so many needless deaths," ... "Cities that refuse to cooperate with federal authorities will not receive taxpayer dollars, and we will work with Congress to pass legislation to protect those jurisdictions that do assist federal authorities."⁴⁷¹

Como parte de una política migratoria abiertamente hostil contra la comunidad migrante, la administración Trump buscó implementar tácticas para asfixiar económicamente a las llamadas jurisdicciones santuario. La orden ejecutiva, “*Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*” emitida el 25 de enero de 2017, fue la primera acción beligerante de la administración Trump contra estas ciudades, acusadas de violar la ley federal y de ser causantes de un daño incalculable al pueblo estadounidense. El decreto presidencial señalaba que el recorte de fondos federales sería el castigo a recibir por todos aquellos gobiernos estatales y municipales que no colaboraran con autoridades federales ni procesaran indocumentados.

Por su puesto, esta orden ejecutiva enfureció a varios alcaldes de ciudades como Los Ángeles, Nueva York y Chicago quienes reafirmaron su intención de continuar brindando protección a la comunidad migrante sin que las policías locales se vieran comprometidas a preguntar sobre el estatus migratorio de los habitantes.

Personalidades como Bill De Blasio, alcalde de Nueva York, Ed Murray, alcalde de Seattle y Rahm Emanuel, alcalde de Chicago, protestaron enérgicamente contra la orden ejecutiva. En contraste, el gobernador de Texas, Greg Abbott, fue de los pocos que respaldó la decisión del presidente. Peculiar resultó el caso del alcalde del condado de Miami-Dade, Carlos Giménez, quien fue el único en todo Estados Unidos que anunció a las pocas horas que se acataba la orden del mandatario, poniendo en riesgo a la comunidad indocumentada en ese condado, ahora vulnerable a ser deportada.

⁴⁷⁰ Sánchez Ray, “San Francisco death: Kate Steinle's family files lawsuit” en *CNN Noticias*, 28 de mayo de 2016. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2016/05/27/us/kate-steinle-wrongful-death-suit/>

⁴⁷¹ Luhby Tami, “Trump condemns sanctuary cities, but what are they?”, en *CNN Noticias*, 1 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2016/09/01/politics/sanctuary-cities-donald-trump/index.html>

Es de esta manera que la nueva administración republicana inició un conflicto que amenazaba con fomentar división política en la unión americana.

A inicios de febrero de 2017, dos condados de California: San Francisco y Santa Clara interpusieron una demanda ante el Tribunal para el Distrito del Norte de California contra el ejecutivo estadounidense en respuesta a la amenaza de cortar el suministro de fondos federales.

En abril de 2017, el juez de distrito, William H. Orrick, declaró inconstitucional el decreto contra las ciudades santuario, señalando que el Congreso es el único encargado de la asignación de presupuesto y distribución de fondos federales y no una atribución del Ejecutivo. En este sentido, Trump carece de facultades para modificar las condiciones de gasto aprobadas por el Congreso.

La administración Trump apeló la decisión ante la Corte de Apelaciones del 9° Circuito; sin embargo, esta misma también resolvió que la orden rebasaba la autoridad del presidente.

Las demandas entre el estado de California y la Casa Blanca fueron una constante durante este periodo. La primera de ellas fue presentada el 11 de agosto de 2017 por el estado de California y la ciudad de San Francisco contra el Fiscal General de los Estados Unidos, Jeff Sessions, el Procurador General Adjunto, Alan R. Hanson, y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, por considerar ilegal un recorte de fondos por un valor de 28 millones de dólares, debido a los nuevos criterios de asignación fijados por la Casa Blanca. Los demandantes alegaron que este recorte supondría un riesgo a la seguridad pública, pues se trataban de recursos requeridos por los gobiernos locales para programas de seguridad y prevención del crimen⁴⁷² El fallo de esta demanda fue en favor del estado de California.

Mientras las ciudades santuario defendían en tribunales su derecho a dar cobijo a la comunidad migrante, el estado de Texas, como tradicional bastión republicano antinmigrante, fue de los primeros en alinearse con la política migratoria de tolerancia cero contra indocumentados del presidente Trump. El 7 de mayo de 2017, el gobernador Greg Abbott firmó la ley 'SB4', por la cual se prohibieron las jurisdicciones santuario en el estado.

Entre las principales disposiciones de la ley, destacan:

- Se castiga a autoridades locales de Texas si se negasen a cooperar con agentes migratorios del ICE, se establecen multas para cualquier entidad local que obstruya las labores de la agencia migratoria.

⁴⁷² "California reta a Trump y demanda al gobierno federal por amenazas a ciudades santuario" en *Univisión*, Los Ángeles, California, 14 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.univision.com/local/los-angeles-kmex/california-reta-a-trump-y-demanda-al-gobierno-federal-por-amenazas-a-ciudades-santuario>

- Se faculta a las policías locales preguntar a sospechosos de ser ilegales sobre su estatus migratorio.
- Se establecen medidas contra los llamados 'Campus santuario', ninguna universidad podría impedir que los agentes de inmigración entren a sus instalaciones.
- Se les prohíbe a los centros penitenciarios estatales negarse a cooperar con el Servicio de Inmigración y Aduanas (ICE).
- Se establece la creación de un programa de fondos para ayudar a las jurisdicciones cooperantes a cubrir los gastos generados por mantener a inmigrantes detenidos en la cárcel por instrucción del ICE.

La ley entró en vigor el 1° de septiembre del mismo año.

El 6 de marzo de 2018, en un intento más de imponer su agenda migratoria, la administración Trump, por medio del Departamento de Justicia, demandó al estado de California, al gobernador Jerry Brown, y al fiscal general, Xavier Becerra, arremetiendo contra tres leyes que, de acuerdo con el fiscal general de los Estados Unidos, Jeff Sessions, impedían a los agentes federales cumplir con su trabajo adecuadamente.

A grandes rasgos, el contenido de las tres leyes demandadas es el siguiente:

- SB 54 – Aumenta la protección a la comunidad migrante limitando la cooperación entre las autoridades estatales y locales con las autoridades federales.
- AB 103 - Le da al fiscal general de California la autoridad para inspeccionar los centros de detención de inmigrantes.
- AB 450 - Solicita que los empleadores en California alerten a sus trabajadores antes de la realización de inspecciones federales de inmigración.

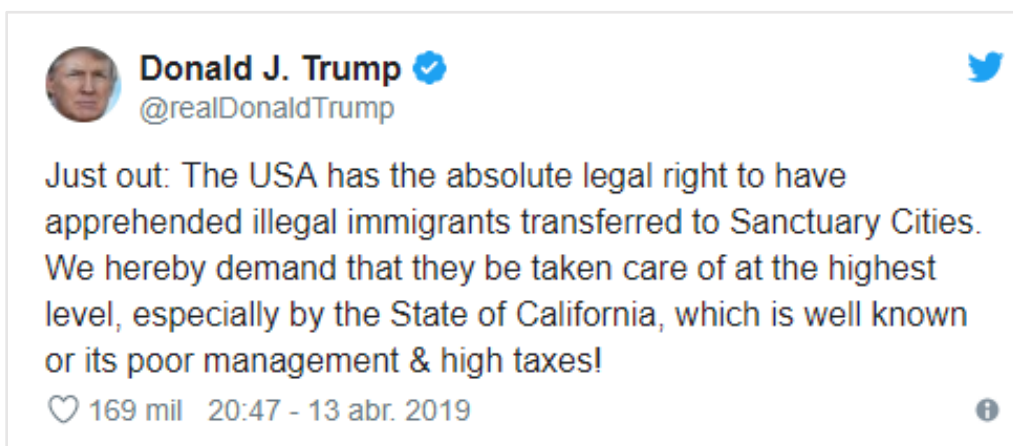
Como resultado de este enfrentamiento legal, el 5 de julio de 2018, el juez del Tribunal para el Distrito Este de California, John Méndez, emitió un fallo en favor del estado de California, señalando que este podría seguir siendo un estado santuario y no colaborar con las autoridades de migración, aunque aclarando que las empresas privadas se encuentran en toda posibilidad de cooperar con el gobierno federal si así lo desearan. Dos de las leyes demandadas se mantuvieron sin modificaciones, pero se bloqueó una parte de la tercera.

A finales de agosto de 2018, una segunda demanda fue interpuesta por el estado de California contra el ejecutivo federal por retener una vez más fondos federales destinados a gastos en seguridad, bajo el argumento de que el estado dorado no cumplía con las nuevas pautas fijadas por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos como requisito para obtener fondos del programa '*Edward Byrne Memorial Justice Assistance Grant*' (Byrne JAG). Una corte en el Distrito Norte de

California resolvió que tales requisitos eran ilegales e inconstitucionales, dándole la victoria nuevamente al estado de California.

El 13 de marzo de 2019, la administración Trump desafió nuevamente las tres leyes californianas 'SB54', 'AB103' y 'AB450', llevando el caso ante la Corte de Apelaciones del 9° Circuito en San Francisco. El 19 de abril de 2019, esta corte emitió un fallo unánime nuevamente en favor de California, determinando que la decisión de limitar la cooperación entre autoridades locales con autoridades migratorias federales no entraba en conflicto con ninguna ley federal.

Ante las continuas derrotas legales que evidenciaron la imposibilidad de impulsar la propuesta de recortar fondos federales a ciudades santuario, el 12 de abril de 2019, la Casa Blanca anunció que se estaba estudiando la opción de trasladar a los indocumentados que son detenidos en la frontera sur a las llamadas ciudades santuario (especialmente al estado de California, de acuerdo con un tweet del presidente Trump). Una acción que de ejecutarse realmente constituiría una medida extrema para persuadir a gobernadores demócratas a cambiar de parecer, asfixiando su capacidad de recibir más y más población migrante.

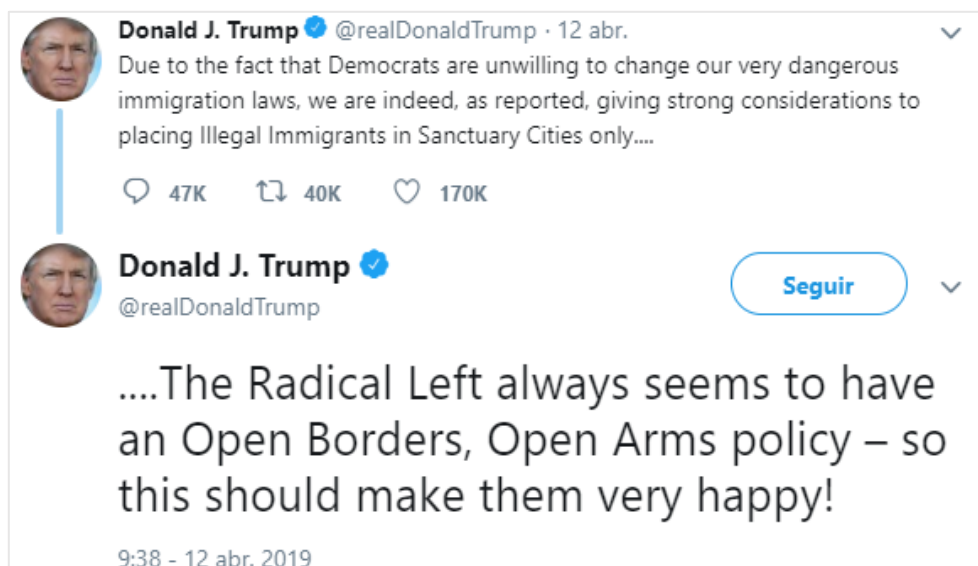


Fuente: Twitter oficial del presidente de los Estados Unidos, Donald J. Trump, @realDonaldTrump.⁴⁷³

Los demócratas en el congreso calificaron la idea de Trump como un gesto de "crueldad" y las reacciones de los alcaldes de las ciudades santuario, en términos generales, fueron de rechazo y crítica. El alcalde de Los Ángeles, Erick Garcetti, aclaró al mandatario que los inmigrantes "son personas, no peones", por su parte, el alcalde de San José, Sam Liccardo, pareció asumir el reto dando la bienvenida a cualquier familia que esté dispuesta a soportar dificultades extraordinarias y correr grandes riesgos para ser parte de un gran país. El alcalde de Nueva York, Bill de

⁴⁷³ "Recién publicado: Los Estados Unidos tienen el absoluto derecho legal de transferir a sus detenidos ilegales hacia las Ciudades Santuario. Nosotros por este medio demandamos que ellos sean atendidos al más alto nivel, especialmente por el estado de California, el cual es bien conocido por su pobre gestión y altos impuestos". – Traducción propia.

Blasio, declaró en un comunicado que Trump había demostrado de nuevo que la única constante en su política migratoria es la "crueldad". Rahm Emanuel, alcalde de Chicago, aseguró que lo que Trump no comprende es que Estados Unidos en sí mismo es un "país santuario" y que Chicago continuaría como una ciudad acogedora para todos los migrantes de todas nacionalidades, etnias y religiones.⁴⁷⁴



Fuente: Twitter oficial del presidente de los Estados Unidos, Donald J. Trump, @realDonaldTrump.⁴⁷⁵

Sin duda esta es una de las ideas más controvertidas de la administración Trump hasta la fecha, pues se trata de una estratagema política ideada como herramienta de coacción que usa a los indocumentados como "peones políticos" con el fin de doblegar a los rivales demócratas de la Casa Blanca. Un gesto polémico que deja entrever una vez más la actitud obstinada del presidente republicano, quien siempre se ha caracterizado por buscar incesantemente los medios para hacer realidad sus promesas de campaña, e imponer su agenda sin importar las consecuencias.

El comentarista de CNN, Chris Cillizza, lanzaría fuertes, pero atinadas críticas contra este actuar del mandatario estadounidense:

El hecho incluso de que sea considerado dice mucho sobre cómo Trump (y Miller) ven no sólo la actual crisis en la frontera, sino a los seres humanos en general. Porque esto es, en el fondo, una historia sobre personas. Personas

⁴⁷⁴ "Alcaldes de 'ciudades santuario' cuestionaron la propuesta de Trump de trasladar indocumentados: Son personas, no peones" en *Infobae*, 12 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/eeuu/2019/04/12/alcaldes-de-ciudades-santuario-cuestionaron-la-propuesta-de-trump-de-trasladar-indocumentados-son-personas-no-peones/>

⁴⁷⁵ "Debido al hecho que los demócratas no están dispuestos a cambiar nuestras muy peligrosas leyes migratorias, nosotros estamos de hecho, como se reportó, dando fuertes consideraciones de colocar a los migrantes ilegales en Ciudades Santuario. ¡Solo la izquierda radical siempre parece tener una política de fronteras y brazos abiertos, - así que esto debería hacerlos muy felices!" – **Traducción propia.**

*que intentaron ingresar ilegalmente al país, sí. Pero, no obstante, personas. Y lo que el presidente de Estados Unidos quiere hacerles a estos seres humanos es convertirlos, literalmente, en peones políticos. Enviarlos a algún lugar para que puedan, tal vez, lograr un objetivo político suyo y, si no es así, simplemente hacer las cosas más incómodas para sus oponentes políticos.*⁴⁷⁶

Los planteamientos y cuestionamientos en torno a esta posible acción de la Casa Blanca han sido variados, por un lado, surge la pregunta sobre si este plan para enviar indocumentados a ciudades santuario constituye un abuso de poder, o si lejos de lo esperado, esto produciría un beneficio a los inmigrantes recién llegados a los Estados Unidos. Cabe mencionar la posibilidad de que la idea de enviar indocumentados a las ciudades santuario podría tener un efecto contraproducente para Trump, pues a fin de cuentas se estaría colocando a los detenidos en una posición de mayor protección contra la deportación que en otros estados y condados que sí cooperan con las agencias federales.

Lo cierto es que, independientemente de que tan favorables o contraproducentes puedan ser los resultados, llevar a la práctica esta estrategia política parece poco probable. Una gran cantidad de obstáculos logísticos y legales esperarían al presidente Donald Trump. La ilegalidad de la acción fácilmente podría argumentarse al hacer notar que el presupuesto del “*Homeland security*” debe de ser estrictamente usado por motivos de seguridad nacional y no como herramienta para atacar rivales políticos. La Ley Hatch de 1939 ofrece una vía jurídica para que los opositores políticos puedan boicotear el plan de la administración republicana como un acto anticonstitucional.⁴⁷⁷

Sería hasta el segundo año de su administración, el 12 de julio de 2019, que el presidente estadounidense conseguiría su primera victoria ante tribunales en su lucha por acabar con las ciudades santuario. La Corte de Apelaciones del Noveno Circuito de los Estados Unidos ratificó la legalidad en la decisión del Departamento de Justicia de dar preferencia en la entrega de subvenciones a policías de las ciudades que cooperan activamente con las autoridades de inmigración.

El Departamento de Justicia recibió la noticia con beneplácito:

The Department is pleased that the Court recognized the lawful authority of the Administration to provide favorable treatment when awarding

⁴⁷⁶ Cilliza Christopher “Donald Trump mostró lo bajo que caería en inmigración”, en *CNN en Español*, 12 de abril de 2019. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/04/12/ciudades-santuario-donald-trump-mostro-lo-bajo-que-caeria-en-inmigracion/>

⁴⁷⁷ La Ley Hatch es una ley federal de 1939 que además de prohibir a los empleados de la rama ejecutiva participar en ciertos tipos de actividad política en tiempos de campaña, también proscribe el uso de recursos públicos para fines políticos-electorales.

*discretionary law-enforcement grants to jurisdictions that assist in enforcing federal immigration laws.*⁴⁷⁸

Esto ocurría al tiempo que algunos estados de la unión americana gobernados por el Partido Republicano, siguiendo el ejemplo de Texas, impulsaban proyectos de ley más radicales, abriendo la posibilidad de terminar a nivel estatal con las jurisdicciones que protegían a las comunidades migrantes. En este sentido, Florida fue el segundo estado en proscribir el establecimiento de ciudades santuario con la aprobación de la ley SB168.

La aprobación de esta ley, fue facilitada en muy buena medida, por la cercanía político- ideológica existente entre el alcalde de Florida, Ron DeSantis, el presidente del Partido Republicano en Florida y principal patrocinador de la ley, Joe Gruters, y el presidente de los Estados Unidos, Donald J. Trump.

A grandes rasgos, la ley SB168 instruye a las agencias locales a realizar mayores esfuerzos en el cumplimiento de ley federal en migración. Bajo esta nueva ley, las policías locales tienen la obligación de compartir los datos de los detenidos indocumentados con el 'U.S. Immigration and Customs Enforcement' (ICE).

A este hecho debe sumarse el anuncio del presidente Trump sobre la realización redadas masivas, que, para absoluto infortunio de la comunidad inmigrante en Florida, coincidió con las fechas en que la ley entró en vigor. Ante este caótico escenario, los indocumentados repentinamente entraron en una situación de constante temor de ser detenidos, a tal grado que dejaron de salir de sus casas, de acudir al médico, de manejar e incluso de interponer denuncias en caso de ser víctimas de un crimen.

Se calcula que esta nueva ley tendrá también un impacto económico sobre Florida. La salida de migrantes tendría afectaciones en industrias como la agricultura y turismo. En el rubro político- electoral, cabe recordar que el estado de Florida, en su calidad de 'estado péndulo' tiene un papel clave en la búsqueda del presidente republicano por un segundo mandato. La manera en que estas acciones afecten la opinión pública en Florida puede resultar determinante en cómo se movilizará el electorado de cara a las elecciones de 2020.

⁴⁷⁸ "Trump Administration Gets Court Victory in Sanctuary Cities Case" en *The New York Times*, Seattle, 12 de julio de 2019, disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/07/12/us/sanctuary-cities-ruling.html>

"Complace al departamento que la corte reconociera la autoridad legal del gobierno de otorgar un trato favorable en la asignación de subvenciones discrecionales a departamentos de policía de jurisdicciones que ayuden a aplicar las leyes federales de inmigración." ***Traducción propia.**

3.4.5 El fin del programa DACA e implicaciones para México.

Pese a los esfuerzos del presidente Obama por brindar nuevas ventanas de oportunidad para todos aquellos jóvenes ‘*dreamers*’ que se encontraban bajo una situación incierta, el periodo de tranquilidad y sosiego por el que atravesaron resultó ser muy efímero. La llegada de Donald J. Trump a la presidencia de los Estados Unidos prometía revertir el legado del presidente Obama, siendo la eliminación de programa DACA (*‘Deferred Action for Childhood Arrivals’*) una de las principales promesas de campaña en materia migratoria. Para los jóvenes amparados en el programa, el cambio de administración había despertado una gran preocupación, pues se temía que el nuevo gobierno hiciese mal uso de su información registrada en el padrón de beneficiarios, facilitando su localización y deportación por parte de las autoridades migratorias como parte de una “cacería de migrantes”.

En una conferencia de prensa ofrecida por la Casa Blanca en febrero de 2017, el presidente Donald Trump mostró dudas sobre sus futuras acciones en lo referente programa DACA, admitiendo que se trataba de uno de los temas más difíciles para él, pues, en sus propias palabras: “los beneficiarios del programa en general son grandes jóvenes, pero algunos son pandilleros”. El mandatario prometió que el tema se trataría con “gran corazón”.⁴⁷⁹

Estas palabras del presidente republicano, sin duda tuvieron un efecto positivo en la comunidad de ‘*dreamers*’ que ahora vislumbraban un posible y muy inesperado cambio de parecer en la idea de dar por terminada la protección ofrecida por el programa. A fin de cuentas, tal parece, solo se trataron de palabras vacías y falsas esperanzas, pues los temores de estos jóvenes se hicieron realidad el 5 septiembre de 2017 con el anuncio del Fiscal General del Departamento de Justicia, Jeff Sessions, sobre la anulación del programa DACA, concediendo una prórroga de 6 meses para que el debate fuese llevado al Congreso. La vocera de la Casa Blanca, Sarah Huckabee Sanders, aclaró que los jóvenes registrados en el programa no serían prioridad en la política de deportaciones.

La académica e investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Mónica Vereá Campos, destacaría el papel que tuvieron los fiscales generales republicanos como grupo de presión detrás de la decisión del presidente Trump sobre rescindir el programa DACA.

La decisión de Trump, a siete meses de iniciar su Presidencia, se debe a que enfrentó presiones provenientes de los restriccionistas de principios, principalmente de parte de un grupo de fiscales generales republicanos liderados por Ken Paxton de Texas, quienes interpusieron una demanda para eliminar el DACA el 5 de septiembre. Simultáneamente, muchas asociaciones civiles,

⁴⁷⁹ Información consultada el 26 de julio de 2019 en el portal web de noticias de CNBC, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/video/cnnee-rec-donald-trump-habla-sobre-daca-y-pandilleros-inmigracion/>

*hombres de negocios y representantes de ambos partidos solicitaron a Trump que no la eliminara, en virtud de que son jóvenes inocentes que fueron traídos por sus familiares y se encuentran educándose o trabajando, pagando impuestos, y cuyo único problema es que no tienen documentos migratorios.*⁴⁸⁰

Por su puesto, como acto seguido a esta decisión de la Casa Blanca, se presentaron numerosas protestas en distintos puntos de los Estados Unidos, como Washington D.C, Nueva York, Chicago y Los Ángeles. Ahora, lo único que quedaba a los jóvenes ‘*dreamers*’ para salvar el programa DACA y abrir la posibilidad de obtener el estatus legal de permanencia, recaía en su capacidad de diálogo con congresistas en ambas cámaras.

En este sentido, el apoyo para los jóvenes amparados en el programa no se hizo esperar, desde los primeros días en que la Casa Blanca anunció su decisión, los aliados de los ‘*dreamers*’ en el poder legislativo se hicieron presentes. Congresistas, incluso de bando republicano, se comprometieron a lograr la aprobación del viejo proyecto de ley conocido como ‘*Dream Act*’ en sustitución al programa DACA, en caso de que este fuese efectivamente anulado.

De acuerdo con ‘*Cato Institute*’, la deportación de todos los jóvenes que se encuentran amparados al programa DACA tendría fuertes consecuencias incluso en el rubro económico, con pérdidas calculadas hasta por 200 billones de dólares, pues su expulsión representaría una significativa pérdida de fuerza laboral para empresas en todo el país.⁴⁸¹ También se calculó que la decisión tendría un costo político para el Partido Republicano, con una alta posibilidad de ser castigado en futuras elecciones por el voto latino. Hecho que en efecto sucedió en las elecciones intermedias de 2018, con el Partido Demócrata arrebatándole la mayoría al ‘*Grand Old Party*’ en la Cámara de Representantes.

Aunque el ejecutivo había planteado un escenario que prometía ser más que complejo, para fortuna de los jóvenes “*dreamers*”, las voces que abogaron en su defensa no se limitaron únicamente al Congreso, pues antes de que si quiera se iniciase el debate legislativo, la rescisión fue impugnada ante los tribunales por diferentes entidades a lo largo y ancho de la república.

Quince estados de la unión americana junto al Distrito de Columbia interpusieron una demanda ante el Tribunal para el Distrito Este de Nueva York, contra la rescisión del programa DACA implementada por el gobierno de Donald Trump. La demanda

⁴⁸⁰ Vereza Campos Mónica, “Trump: el presidente antinmigrante” en: Núñez García Silvia (Coord.) *La presidencia de Donald Trump: Contingencia y conflicto*, (1ra edición), Ciudad de México, UNAM, CISAN, 2018, p.327

⁴⁸¹Gurdus Lizzy, “Ending DACA could cost the economy up to \$200 billion, CATO expert says”, en *CNBC News*, 5 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2017/09/05/ending-daca-could-cost-economy-up-to-200-billion-cato-expert-says.html>

colectiva titulada: ‘*State of New York, et al v. Trump et al.*⁴⁸²’, argumentaba la ilegalidad de la decisión de la Casa Blanca en violación de las protecciones otorgadas por la Quinta Enmienda al debido proceso y en violación a la cláusula conocida como “*equal protection*”, incurriendo nuevamente en un acto discriminatorio inclinado a perjudicar a un grupo racial en específico, pues como se comentó anteriormente, una gran mayoría de ellos son de origen mexicano.

La cláusula “*equal protection*” se encuentra contenida en la sección I de la Catorceava Enmienda:

*All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.*⁴⁸³

A los pocos días, el Fiscal General de California, Xavier Becerra, también interpuso una demanda por separado junto a los estados de Maine, Minnesota y Maryland. Las instituciones de educación superior en California también tuvieron pronunciamientos en contra de la medida, la presidenta de la Universidad de California, Janet Ann Napolitano, expresó su descontento por la terminación del programa y la institución universitaria por igual suscribió una demanda, esta vez contra el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. Cabe destacar que una cuarta parte de los beneficiarios del DACA viven en el estado de California.

La primera victoria en favor de los ‘*dreamers*’ ocurrió el 9 de enero de 2018, cuando el juez William Alsup, del Tribunal para el Distrito Norte de California, determinó que el gobierno federal debía mantener el programa DACA en todo el país, bloqueando temporalmente su rescisión. Esto sucedía al mismo tiempo que Trump negociaba

⁴⁸² Los estados que conformaron la coalición fueron: Nueva York, Massachusetts, Washington, Connecticut, Delaware, Distrito de Columbia, Hawái, Illinois, Iowa, Nuevo México, Carolina del Norte, Oregón, Pennsylvania, Rhode Island, Vermont y Virginia. Tiempo después, la Fiscalía General de Colorado se sumó a la demanda judicial.

⁴⁸³House of Representatives, House Doc. 106–214: The Constitution of the United States as Amended, en *Congressional Documents*, 31 de enero de 2020, Washington. Consultado en: <https://web.archive.org/web/20070213140113/http://www.house.gov/jcp/Business/pockconst1.pdf>

“Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos, y sujetas a la jurisdicción de los mismos, son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en el que residen. Ningún Estado promulgará o hará cumplir ninguna ley que compense los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ni un Estado podrá privar a ninguna persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a ninguna persona dentro de su jurisdicción la protección igualitaria de las leyes”. ***Traducción propia.**

en el Congreso el financiamiento para su muro fronterizo a cambio de respaldar una alternativa para el DACA.

Al mes siguiente, se logró una nueva victoria cuando el 13 de febrero de 2018, el juez Nicholas Garaufis, del Tribunal para el Distrito Este de Nueva York, determinó que el DACA no podía finalizar en marzo como estaba previsto, otorgando una orden judicial preliminar que ordenaba a la Casa Blanca la restauración completa del programa. Este fallo fue emitido oportunamente, un día antes de que llegase la fecha fijada para la cancelación ordenada por el presidente. El juez Garaufis afirmó que el programa DACA no era inconstitucional y que no violaba la Ley de Procedimiento Administrativo (APA), ni la Ley de Inmigración y Naturalización (INA), tal como el ejecutivo había sostenido.

En respuesta a estas sentencias, la Casa Blanca solicitó a la Suprema Corte su intervención, invocando un recurso jurídico inusual conocido como "*certiorari before judgement*", que le permitió saltar el nivel de decisión del tribunal de apelaciones. El 26 de febrero de 2018, la Suprema Corte desestimó el recurso extraordinario del Ejecutivo, por el cual se pretendía anular el fallo del juez William Alsup, frenando nuevamente los esfuerzos por hacer efectiva la cancelación del programa.

El mismo día, un juez federal de Los Ángeles, California, también emitió un fallo a una demanda presentada por la Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU) contra el gobierno de Donald Trump, acusando que al menos 22 personas habían sido afectadas por la revocación de permisos de trabajo. El juez dictaminó que se prohibía al gobierno federal revocar las autorizaciones de empleo, sin proporcionar un aviso previo y una explicación a los "*dreamers*" afectados. También ordenó restituir las protecciones de DACA a quienes habrían perdido el amparo del programa.

Sumándose a las ya muchas derrotas legales de la administración republicana, el 17 de mayo de 2019, la Corte de Apelaciones del Cuarto Distrito en Virginia emitió un nuevo fallo por el cual se determinó que la terminación del programa era ilegal, acusando al Ejecutivo estadounidense de actuar de forma arbitraria y caprichosa.

Ante un escenario en que las Cortes de Distrito de manera prácticamente unánime emitían constantes fallos en contra de la terminación del programa, la última alternativa efectiva de la que podría disponer la administración republicana se encontraba en el tribunal supremo de los Estados Unidos. Es en razón a esto que, en junio 2019, por solicitud del presidente Donald Trump, se llevó el asunto nuevamente ante la Suprema Corte para estudiar la legalidad del programa DACA.

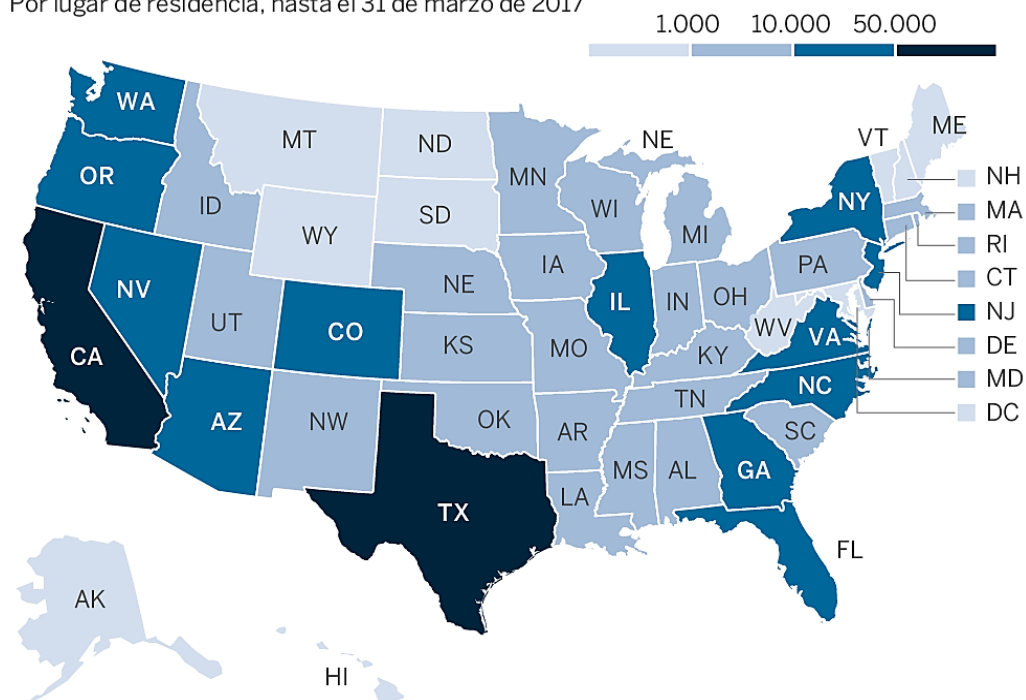
Hoy en día el programa continúa vigente y los jóvenes "*dreamers*" continúan recibiendo sus beneficios; sin embargo, el panorama es incierto y la controversia no parece tener un claro "bando ganador".

Mientras la administración Trump continúa recibiendo incesantes “trompazos” en los tribunales, los defensores de los derechos de los “*dreamers*” continúan cabildeando y buscando alternativas en beneficio de una mejor calidad de vida para los jóvenes indocumentados. El más reciente avance ocurrió en mayo de 2019, cuando congresistas demócratas en la Cámara de Representantes introdujeron un proyecto de ley conocido como “HR6”, el cual, de ser aprobado, abrirá la posibilidad de otorgar a los jóvenes soñadores el estatus legal permanente hasta por 10 años. La mayoría republicana en el Senado constituye el mayor obstáculo; sin embargo, los acontecimientos recientes han demostrado que la negociación y el apoyo dentro del mismo Partido Republicano es una posibilidad real. Una hipotética aprobación de este proyecto de ley constituiría una estridente derrota para el presidente Trump de cara a las elecciones de 2020. Sin duda alguna, el desenlace de esta controversia en la Suprema Corte será determinante para el futuro de estos jóvenes y su lucha camino hacia la ciudadanía estadounidense.

Como se comentó anteriormente, de los 790,000 jóvenes amparados en el programa DACA, cerca del 80% son de origen mexicano (618,342). Tomando en consideración las estadísticas, y partiendo de un hipotético escenario caótico, en que los jóvenes “*dreamers*” realmente fuesen deportados, sin miramientos, de forma inmediata, este hecho incuestionablemente plantearía un gran desafío a las capacidades de protección consular de México, especialmente para aquellas legaciones mexicanas ubicadas en los estados de Texas y California, donde reside la inmensa mayoría de los jóvenes “*dreamers*” (Véase mapa 5).

Mapa 5. Solicitudes de DACA aprobadas por estado de residencia.

Por lugar de residencia, hasta el 31 de marzo de 2017



Fuente: U.S. Citizenship and Immigration Services.

Para las autoridades migratorias mexicanas, uno de los principales desafíos recaería en la inserción social de los “*dreamers*” deportados, cuyo proceso de adaptación tendría que partir desde cero, pues a diferencia de los mexicanos deportados que migraron hacia los Estados Unidos siendo adultos, los jóvenes amparados en el programa DACA, al haber llegado al país norteamericano desde su infancia, tienen muy poca conexión con sus raíces mexicanas, sintiéndose esencialmente identificados con la cultura y tradiciones estadounidenses. Muchos de ellos tienen dificultades para comunicarse en español, y en algunos casos, no tienen ningún conocimiento del idioma. En este sentido, resulta de gran importancia para la estrategia de protección consular mexicana contemplar la implementación de programas de enseñanza del español entre la comunidad “*dreamer*”, así como invitarles a que continúen formando parte de las actividades culturales celebradas en embajadas y consulados mexicanos, como medio para fomentar un sentimiento de identidad binacional.

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) ha sostenido un contacto cercano con la comunidad “*dreamer*”, estableciendo puentes de comunicación por medio de programas de intercambio cultural e incluso becas. La gran mayoría de estos jóvenes, al no contar con ayudas económicas por parte del gobierno estadounidense, afrontan problemas para financiar sus estudios universitarios. Como respuesta a esta problemática, el IME ha abierto oportunidades para el financiamiento de su educación. Este tipo de apoyos económicos cobrarán aún más importancia ante una posible cancelación del programa DACA.

Aunque entre los beneficios del programa DACA se encuentra el acceso a los servicios de salud pública, es importante que a través de consulados se ofrezcan ventanillas de salud como alternativa ante posibles eventualidades. Promover la asistencia a “*dreamers*” y migrantes en general sobre la defensa de sus derechos en caso de ser sujetos de deportación también cobrará más relevancia que nunca ante un escenario incierto. El gobierno mexicano, en caso de que se presente la situación, debe exigir al gobierno estadounidense un proceso de deportación digno, seguro y ordenado, al marco de la ley y en pleno respeto a los derechos humanos de nuestros connacionales.

De hacerse realidad este escenario, las capacidades del estado mexicano para dar cobijo a los miles jóvenes deportados serán puestas a prueba. El albergue, la inserción laboral bien remunerada y la apertura de oportunidades de estudio en instituciones mexicanas públicas y privadas de educación superior son los aspectos a tomar en cuenta ante una posible deportación masiva de “*dreamers*”.

3.4.6 Crisis migratoria: El éxodo de migrantes centroamericanos y la influencia de la administración Trump en la política migratoria mexicana.

Desde hace décadas atrás, los gobiernos de los países centroamericanos del llamado “Triángulo den Norte” han atravesado por serias dificultades para garantizar condiciones de vida dignas para sus ciudadanos, la presencia de bandas criminales como la ya conocida “Mara Salvatrucha” han dañado de manera cruenta el tejido social. Los altos índices de pobreza, la extorsionan a comerciantes, la violencia exacerbada, la drogadicción, el tráfico de estupefacientes y personas, junto al creciente desempleo han orillado a miles de centroamericanos a tomar riesgos más allá de sus fronteras en búsqueda de oportunidades y mejores condiciones de vida para sus familias. La oleada de caravanas migrantes que han tenido lugar desde octubre de 2018 son un síntoma que pone en evidencia la necesidad de abordar la problemática desde un enfoque regional, teniendo a los Estados Unidos y México como actores con un papel fundamental para atacar de raíz las causas que han dado lugar a un éxodo sin precedentes. La falta de voluntad de la administración Trump para hacer propios los problemas de otros países y la capacidad abiertamente cuestionada de México para absorber a los centroamericanos como fuerza de trabajo o para contener el flujo cada vez mayor de migrantes, junto a la creciente xenofobia, se configuran como los principales obstáculos a superar.

La primera caravana migrante tuvo lugar el 19 de octubre de 2018, cuando un numeroso contingente de centroamericanos (se estima que alrededor de 4000)⁴⁸⁴ se agrupó en el paso fronterizo que conecta al poblado guatemalteco de Tecún-Umán con el poblado mexicano de Ciudad Hidalgo. Personal de Instituto Nacional de Migración informó al contingente que todos serían recibidos en albergues, solicitando a los migrantes que ingresaran de forma ordenada; sin embargo, estos terminaron por saltar los cercos entrando por la fuerza al puente que atraviesa el río Suchiate y conecta a Guatemala con México. Aunque se reportó que elementos mexicanos de seguridad desarmados fueron agredidos, al final, el contingente fue detenido por elementos de la Policía Federal. Los detenidos fueron trasladados a la garita migratoria, mientras otros optaron por regresar voluntariamente a sus países de origen.

Considerando que entre la caravana había presencia de mujeres embarazadas y niños, el uso de la fuerza por parte del gobierno mexicano no fue bien visto por

⁴⁸⁴ Camhaji Elías, “La caravana de migrantes entra en territorio mexicano”, en *El País*, Tecún Umán, Guatemala, 20 de octubre de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/10/19/america/1539964770_595110.html

muchos observadores de derechos humanos. Las fuerzas policiales de México llegaron a arrojar gases lacrimógenos para detener el avance de los migrantes.⁴⁸⁵

Al momento en que estos acontecimientos se desarrollaban en la frontera sur, el presidente Enrique Peña Nieto recibía en Los Pinos al secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, donde sostuvieron una reunión privada. Durante esta visita, antes de su reunión con el presidente mexicano, Mike Pompeo también sostuvo una reunión privada con el canciller Luis Videgaray en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores y con el futuro titular de la misma, Marcelo Ebrard Casaubón.

Pompeo y Videgaray ofrecieron un mensaje a los medios de comunicación, donde ambos se refirieron a la caravana de migrantes. Entre las declaraciones más llamativas destacan:

En palabras del secretario Mike Pompeo:

*El canciller Videgaray y yo hablamos acerca de la importancia de detener este flujo antes de que llegue a la frontera de Estados Unidos y México.*⁴⁸⁶

Por su parte, Videgaray reiteró la independencia de las decisiones de México en materia migratoria:

*La política migratoria de México la define México, así como la de Estados Unidos la definen en Estados Unidos*⁴⁸⁷

El mismo día por la noche, el presidente de México, Enrique Peña Nieto, se pronunció en términos enérgicos al respecto, informando sobre una fuerte tensión en la frontera sur entre miembros de la Policía Federal y migrantes hondureños que pretendían ingresar por la fuerza a territorio mexicano. De acuerdo con el informe del presidente, la situación fue exitosamente contenida reestableciendo las condiciones de orden.

De manera contundente, el presidente Peña Nieto sostuvo que México no permitiría el ingreso violento de migrantes a su territorio, señalando que, si los migrantes quieren ingresar a México, deben hacerlo respetando las leyes nacionales y en

⁴⁸⁵ Henríquez Elio, "PF repliega caravana migrante; reportan heridos de ambas partes" en *La Jornada*, Ciudad Hidalgo, México, 19 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2018/10/19/caravana-migrante-avanza-a-territorio-mexicano-289.html>

⁴⁸⁶ Langner Ana, "La política migratoria de México la define México: Videgaray", en *La Jornada*, Ciudad de México, 19 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2018/10/19/la-politica-migratoria-de-mexico-la-define-mexico-reitera-sre-5286.html>

⁴⁸⁷ Ídem.

estricto apego al debido proceso legal, abogando por una migración segura, regular y ordenada. Este acontecimiento fue calificado por el mandatario mexicano como como una situación inédita, pues, de acuerdo con la narrativa presidencial, el ingreso violento al país representaba un atentado contra la soberanía nacional, poniendo en riesgo a niños, niñas y adultos mayores. Finalmente, el presidente reafirmó que México mantenía disposición al diálogo y a recibir migrantes solo en respeto a las leyes nacionales.⁴⁸⁸

Ante la magnitud de solicitudes de asilo recibidas, el gobierno mexicano solicitó la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para brindar apoyo y asistencia en el proceso. De acuerdo con información publicada por el refugio para migrantes del municipio de Suchiate, se registró a 7.125 personas de la caravana que intento entrar a territorio nacional. La cantidad de migrantes sobrepasó los límites de atención del refugio. Cerca de 3,400 migrantes hondureños fueron retornados a su país.⁴⁸⁹

El 22 de octubre de 2018 el presidente estadounidense, Donald J. Trump, celebró la contención de la caravana migrante como una victoria propia y felicitó públicamente a México. Tras este comentario, el gobierno de Peña Nieto también fue acusado de ejercer como policía migratoria, permitiendo que las fuerzas mexicanas hiciesen el trabajo sucio de los Estados Unidos. Una crítica sin fundamento, considerando que México, como país soberano, como cualquier otro, tiene el deber de garantizar un control fronterizo ordenado, independientemente de las presiones externas.

Las siguientes son las palabras que fueron pronunciadas por el presidente Trump en un mitin político en Nevada:

*¡Quiero agradecer a México y a los líderes de México, que han sido increíbles! (...) ¿Y saben por qué (detuvieron a los migrantes)? ¡Porque ahora México respeta el liderazgo de Estados Unidos!*⁴⁹⁰

Adicionalmente, el presidente Trump también agradeció vía Twitter y manifestó su buena voluntad para trabajar con México. De tal manera como si su administración “premiase las buenas acciones” del gobierno de Peña Nieto.

⁴⁸⁸ “México no permitirá ingreso violento de migrantes: Peña Nieto”, en *Milenio*, Ciudad de México, 19 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/mexico-permitira-ingreso-migrantes-forma-violenta-pena>

⁴⁸⁹ “Refugio para migrantes registra a 7.125 personas en frontera sur de México” en *Efe Noticias*, 22 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/mexico/refugio-para-migrantes-registra-a-7-125-personas-en-frontera-sur-de-mexico/50000545-3788735>

⁴⁹⁰ “Caravana de migrantes: por qué acusan a México de haberse convertido en la policía migratoria de Estados Unidos” en *BBC Noticias*, 22 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45930187>



Fuente: Cuenta de Twitter oficial del presidente Donald J. Trump. @realDonaldTrump. ⁴⁹¹

Al darse noticia que algunos migrantes habrían escapado de la policía mexicana, navegando por el río Suchiate, los elogios de Trump acabaron convirtiéndose en reproches.

"Tristemente, parece que la policía mexicana y los militares son incapaces de detener la caravana que se dirige a la frontera sur de Estados Unidos. Criminales y desconocidos de Medio Oriente se han mezclado (ahí). He alertado a la Patrulla Fronteriza y al Ejército de que esto es una emergencia nacional. ¡Hay que cambiar las leyes!"⁴⁹²

Además de recriminar la incapacidad de la policía mexicana para contener la problemática, el presidente estadounidense incluso aseguró que criminales provenientes de Medio Oriente se habrían logrado infiltrar entre los migrantes de la caravana que sí lograron ingresar al país, sugiriendo una posible amenaza para los Estados Unidos por parte de ellos.

El 26 de octubre 2018, el presidente Peña Nieto anunció el plan "Estás en tu Casa", por el cual se beneficiaba a la población migrante con acceso a servicios básicos como la salud, la educación, además de una identificación temporal con la cual se les permitiría la entrada a los albergues ubicados en distintos puntos de la república. Como beneficio adicional, también se les facilitaría a los migrantes ser partícipes del Programa de Empleo Temporal (PET) realizando labores de reparación, mantenimiento y limpieza de infraestructura social en distintas zonas de Chiapas y Oaxaca. ⁴⁹³

⁴⁹¹ Cuenta de Twitter oficial del presidente Donald J. Trump. @realDonaldTrump. Tweet disponible en : <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1053056054295113728?lang=es>

"¡Gracias México, esperamos seguir trabajando con ustedes!". -Traducción propia.

⁴⁹² Cuenta oficial de Twitter del presidente Donald Trump, @realDonaldTrump. Tweet disponible en: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1054351078328885248>

⁴⁹³ Comunicado Conjunto SEGOB-SRE, "El Presidente Enrique Peña Nieto anuncia el Plan "Estás en tu casa" en apoyo a los migrantes centroamericanos que se encuentran en México" en *Gobierno de México*, 26 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/el-presidente-enrique-pena-nieto-anuncia-el-plan-estas-en-tu-casa-en-apoyo-a-los-migrantes-centroamericanos-que-se-encuentran-en-mexico-180268?hootPostID=97986b618b4d2d255e90b9dd87766f5f>

Para formar parte del programa, el Gobierno de México únicamente estableció los siguientes requisitos:

- Encontrarse en los estados de Chiapas o Oaxaca.
- Iniciar el registro y solicitud de refugio en el Instituto Nacional de Migración.

La actitud hospitalaria con la que el gobierno mexicano buscó extender la mano a los centroamericanos que ingresaban al país solicitando refugio, contrastante con la retórica antinmigrante de Trump, logró desincentivar en cierta medida las aspiraciones de migrantes centroamericanos de llegar a los Estados Unidos, ocasionando que algunos prefiriesen buscar su permanencia en México.

Pese a los esfuerzos del gobierno de Peña Nieto por fomentar un ingreso seguro y ordenado, el 28 de octubre 2018, se presentó una segunda caravana que nuevamente intentó ingresar por la fuerza a territorio mexicano al derribar la valla fronteriza en el límite entre Guatemala y México. Tras un enfrentamiento con la policía guatemalteca, la caravana logró ingresar a la aduana mexicana, llegando una vez más al punto fronterizo de Tecún Umán- Ciudad Hidalgo, donde personal del Instituto Nacional de Migración (INM) indicó a los migrantes que debían esperar la entrega de un permiso temporal para transitar legalmente por México.⁴⁹⁴

Ante la negativa de algunos migrantes a la petición del INM, se produjo un nuevo enfrentamiento en el Puente Internacional Rodolfo Robles, en el que la Policía Federal, presuntamente, haría uso nuevamente de gas lacrimógeno y balas de goma para contener al contingente. La Secretaría de Gobernación negaría que los policías portasen armas de fuego o balas de goma al momento del enfrentamiento.⁴⁹⁵

El registro por parte del INM desde siempre ha despertado la desconfianza de los migrantes, quienes temen que esto facilite su deportación. Aquellos migrantes que accedieron a cumplir con las condiciones del INM fueron trasladados a albergues y se les permitió el paso libre por territorio mexicano.

Otro contingente de la segunda caravana migrante arribó al poblado fronterizo de San Pedro Tapanatepec (Oaxaca) donde después de casi tres horas de negociación

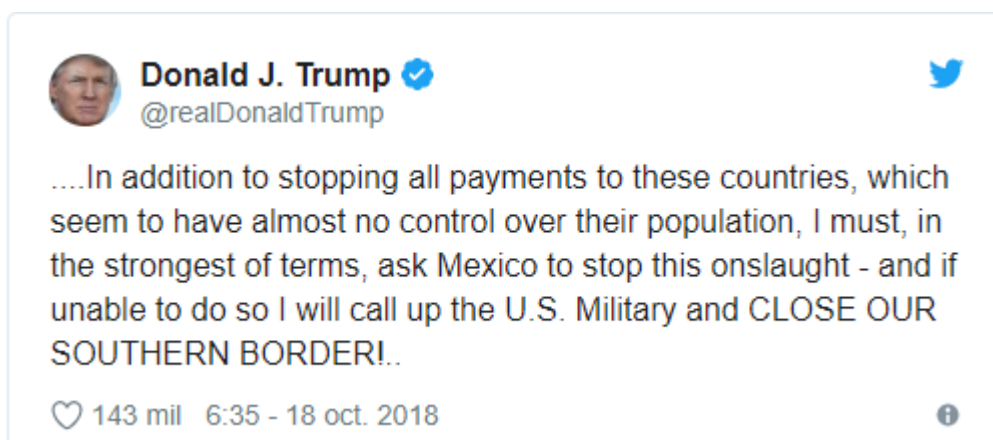
⁴⁹⁴“Caravana: un segundo grupo de migrantes centroamericanos rompe la valla fronteriza entre México y Guatemala en fuerte enfrentamiento con la policía” en BBC Noticias, 29 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46013195>

⁴⁹⁵ Alcántara Suzzete, “Navarrete rechaza que la PF estuviera armada en frontera con Guatemala” en *El Universal*, Ciudad de México, 28 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/navarrete-rechaza-que-policia-federal-estuviera-armada-en-frontera-con-guatemala>

se les permitió el paso, esta vez sin que los elementos de seguridad mexicanos recurriesen al uso de la fuerza.⁴⁹⁶

Se estima que esta segunda caravana estuvo conformada por más de 2000 centroamericanos, principalmente de nacionalidad hondureña.

Para evitar la llegada masiva de migrantes a la frontera sur de Estados Unidos, el presidente Donald J. Trump presionó al gobierno de Honduras, Guatemala, El Salvador y México para que detuvieran su trayecto e incluso amenazó con recortar la ayuda al exterior y desplegar al ejército para custodiar el cierre de la frontera sur. Resulta muy curioso observar que esta caravana migrante hacia los Estados Unidos tiene lugar en un momento histórico en el que el presidente Donald Trump había dejado muy en claro que su gobierno no tendría ninguna consideración contra los indocumentados, cerrándose herméticamente a la recepción de nuevos refugiados. Es en este sentido que migrantes plantearon una actitud francamente desafiante contra el ocupante de la Casa Blanca.



Fuente: Cuenta de Twitter oficial del presidente Donald J. Trump. @realDonaldTrump.⁴⁹⁷

En los días subsecuentes, numerosas oleadas de caravanas comenzaron a arribar a territorio mexicano. El 30 de octubre del 2018, una tercera caravana proveniente de El Salvador consiguió ingresar de forma legal y ordenada, la cuarta caravana, igual conformada por salvadoreños, ingresó a México el 2 de noviembre y finalmente, la quinta caravana, también proveniente de El Salvador, lo hizo el 5 de noviembre de 2018.

Durante su paso por México, el contingente se dividió en varias ocasiones, optando por diferentes rutas. Algunos de ellos caminaron hasta la Ciudad de México y otros

⁴⁹⁶ Martín Pérez Frey "Caravana migrante llega a Oaxaca" en *El Universal*, Tapanatepec, Oaxaca, 27 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/caravana-migrante-llega-oaxaca>

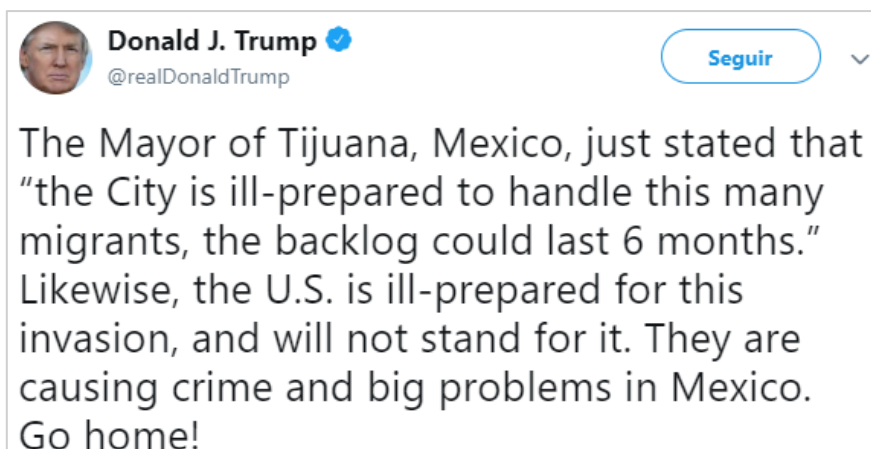
⁴⁹⁷ "Además de detener todos los pagos a estos países, los cuales parecen casi no tener control sobre su población, yo debo, en los términos más enérgicos, pedir a México que detenga esta invasión, y si son incapaces de hacerlo yo llamaré a la milicia de los Estados Unidos y ¡CERRARE NUESTRA FRONTERA SUR!" – **Traducción propia.**

hasta Jalisco; sin embargo, la gran mayoría optó por seguir su camino a los Estados Unidos, reuniéndose en las inmediaciones de la frontera Tijuana-San Diego entre el 12 y 16 de noviembre de 2018. El contingente más numeroso arribó el 15 de noviembre con 820 integrantes, algunos de ellos fueron canalizados al albergue Benito Juárez.

La presencia de migrantes en Tijuana ocasionó malestar social y fue mal vista por parte de los ciudadanos locales, quienes organizaron marchas y protestas exigiendo al gobierno la deportación inmediata de los integrantes de la caravana. Los ciudadanos locales temían que la presencia de centroamericanos causara problemas delictivos y un cierre de la garita que a diario miles de tijuaneños cruzan para trabajar en la ciudad fronteriza de San Diego. Otro grupo de tijuaneños se pronunciaron en defensa de los migrantes y en contra del racismo con el que fueron recibidos a su llegada a la ciudad mexicana.

Sorprendentes resultaron los comentarios del alcalde de Tijuana, Juan Manuel Gastélum, quien incluso parecía alinearse a la postura del presidente estadounidense, llamando "vagos" y "mariguanos" a los migrantes y exigiendo recursos al gobierno federal para enfrentar una crisis que, de acuerdo con él, amenazaba la seguridad y la tranquilidad de la ciudad.⁴⁹⁸

Por su puesto el presidente Trump no tardaría en sacar provecho del comentario afirmando que los Estados Unidos, al igual que Tijuana, tampoco estaban preparados para "la invasión" de migrantes que ya estaban causando problemas y fomentando el crimen en México.



Fuente: Cuenta de Twitter oficial del presidente Donald J. Trump. @realDonaldTrump.⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ Camhaji Elías "El alcalde de Tijuana arremete contra la caravana de emigrantes" en *El País*, Tijuana, México, 17 de noviembre de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/11/17/mexico/1542412389_526379.html

⁴⁹⁹ "El Alcalde de Tijuana, México, acaba de decir que "la ciudad está mal preparada para manejar esta cantidad de migrantes, la acumulación podría durar 6 meses". Igualmente, los Estados Unidos están mal

Tras una manifestación que inicialmente se tornó pacífica, el 24 de noviembre de 2018, cientos de migrantes intentaron cruzar la frontera estadounidense intempestivamente, pero fueron impedidos por la Patrulla Fronteriza con gases lacrimógenos y balas de goma, provocando el cierre del punto fronterizo de San Ysidro. Agentes mexicanos reportaron la detención de 98 migrantes para ser deportados y la Patrulla Fronteriza contabilizó 42 arrestos. Este hecho desincentivó al resto de la caravana a intentar cruzar la frontera y finalmente permanecieron en México.⁵⁰⁰

La mayoría de migrantes no lograron tocar territorio estadounidense, pero algunas mujeres con niños cruzaron el muro entregándose voluntariamente a las autoridades estadounidenses. La Patrulla Fronteriza apuntó con armas largas a todos aquellos que posteriormente intentaron ingresar de la misma forma.

El mismo día por la tarde, el presidente Donald Trump anunció en su cuenta oficial de Twitter que los migrantes no serían admitidos en los Estados Unidos por lo menos hasta que sus peticiones fuesen presentadas y aprobadas individualmente ante la corte y en caso de que entrasen ilegalmente, serían inmediatamente detenidos y deportados como parte de su nueva política de “*catch and detain*”. Para la presentación de solicitudes de asilo, los migrantes deberían permanecer en México en lo que cortes estadounidenses determinaban su situación. El mandatario también sostuvo que de ser necesario aún se tenía en consideración el cierre completo de la frontera sur.

En palabras del presidente Donald J. Trump:

Los migrantes en la frontera sur no serán permitidos en los Estados Unidos hasta que sus solicitudes sean individualmente aprobadas en la corte. Nosotros solo permitiremos a aquellos que vienen a nuestro país legalmente. A parte de nuestra muy fuerte política de ‘Atrapar y Detener’. No ‘Liberación’ en los Estados Unidos... Todos permanecerán en México. Si por alguna razón se vuelve necesario, nosotros CERRAREMOS nuestra frontera sur. No hay forma que los Estados Unidos, después de décadas de abuso, soporten más esta costosa y dañina situación⁵⁰¹

preparados para esta invasión, y no lo tolerará. Ellos están causando crimen y grandes problemas en México. ¡Váyanse a casa!” – Traducción propia.

⁵⁰⁰ “Centenares de migrantes rompen cerco policial para llegar a Estados Unidos” en *Noticieros Televisa*, 25 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/migrantes-tijuana-intentan-cruzar-estados-unidos/>

⁵⁰¹ Cuenta de Twitter oficial del presidente Donald J. Trump. @realDonaldTrump. Tweet disponible en: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1066478927143677952> – Traducción propia.

Un día después de los hechos, el 25 noviembre de 2018, la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración (INM), informó que, derivado de las operaciones de control y verificación, así como de peticiones voluntarias, 11,000 centroamericanos que se encontraban de manera irregular en México fueron retornados a sus naciones de origen.⁵⁰²

Desde tiempos de la administración Obama, México ya había desplegado un amplio operativo de captura en la frontera sur; sin embargo, la avalancha de migrantes presentó nuevas complicaciones que incluso sobrepasaron en algunos rubros los lineamientos de acción establecidos en el plan "Frontera Segura" del 2014.⁵⁰³ La capacidad de resguardo temporal en albergues, de las unidades de asistencia médica, de la emisión de tarjetas de visitante, y del transporte, infraestructura y equipamientos necesarios para el ordenamiento migratorio fueron llevados al límite por la densidad de integrantes de la caravana.

Este acontecimiento inédito no solo puso a prueba las capacidades del gobierno mexicano para la detención y deportación en apego a los protocolos de derechos humanos, si no también, a la ciudadanía mexicana en términos generales.⁵⁰⁴

Mexicanos fueron parte de un fenómeno psicosocial muy peculiar en el que dejaron entrever un sentimiento de hostilidad contra la comunidad migrante de centroamericanos, un sentimiento de rechazo del que comúnmente, el propio mexicano ha sido agraviado por parte de un sector poblacional de conservadores nacionalistas estadounidenses y del que tanto se ha reprochado. Paradójicamente, mientras en México surgió un sentimiento de rechazo contra los migrantes centroamericanos, los mexicanos por muchos años se han mostrado críticos y han manifestado su indignación cuando ciudadanos estadounidenses dejan entrever actitudes racistas contra connacionales residiendo en su país. Se trata de un fenómeno que, en palabras de analistas y periodistas, ha despertado el Trump que muchos mexicanos llevan dentro, haciendo comparables los argumentos de algunos ciudadanos mexicanos con la postura del presidente Trump respecto a la población de migrantes hispanos en los Estados Unidos. Aunque la xenofobia no es una actitud típica del mexicano, el miedo y el discurso mediático de alarmismo coadyuvaron a que los mexicanos percibieran a la caravana de centroamericanos como una auténtica amenaza a la seguridad nacional de México.

⁵⁰² "INM otorga retorno asistido a 11 mil migrantes centroamericanos" en *Noticieros Televisa*, 25 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/inm-otorga-retorno-asistido-mil-migrantes-centroamericanos/>

⁵⁰³ "Peña Nieto pone en marcha el Programa Frontera Sur" en *Animal Político*, 8 de julio de 2014. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/07/en-esto-consiste-el-programa-que-protegera-a-migrantes-que-ingresan-a-mexico/>

⁵⁰⁴ Ahmed Azam y Dickerson Caitlin "La caravana migrante enfrenta a México con su propia imagen y con Estados Unidos" en *The New York Times*, Ciudad de México, 23 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/10/23/caravana-migrante-mexico-estados-unidos/>

En palabras de la Dra. Claudia Masferrer, experta en migración del Colegio de México (COLMEX):

Esta caravana enfrenta a México con lo que nosotros como país le hemos exigido a Estados Unidos en relación con nuestros propios migrantes mexicanos.⁵⁰⁵

El exembajador de México en EE.UU. Arturo Sarukhán también criticó en Twitter la actitud xenofóbica de algunos mexicanos:

Triste ver que en un país expulsor de migrantes como el nuestro haya muchas voces en estos días y en esta red exigiendo se cierre el paso a migrantes centroamericanos y que se les culpe de elevar crímenes en el país. Sí, toda nación tiene el deber de controlar sus fronteras, pero determinar quién y cómo se ingresa no está reñido con nuestras obligaciones internacionales en materia de refugio y asilo (para quienes verdaderamente temen por sus vidas), nuestra imagen internacional y nuestra coherencia ante el fenómeno de nuestra diáspora en EUA. México ha sabido en el pasado -en los años 30 con refugiados republicanos españoles, en los 60 y 70 con sudamericanos huyendo de dictaduras militares, en los 80 con refugiados guatemaltecos- estar a la altura de las circunstancias internacionales. ¿Lo sabrá estar ahora?⁵⁰⁶

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) no pasaría por alto este fenómeno de racismo y el impacto de las redes sociales en la dispersión de un discurso xenofóbico en perjuicio de los migrantes centroamericanos. En un reporte elaborado sobre la situación, remitido ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se haría notar lo siguiente:

En las redes sociales se empezaron a utilizar expresiones en contra de la caravana migrante, comparando necesidades con la de los nacionales, o bien haciendo referencia a la ingratitud por la asistencia humanitaria que se les prestaba, o sencillamente por realizar conductas fuera del orden. Estas expresiones son producto de la libertad que tienen todas las personas para manifestarse, sin embargo, la libertad de expresión tiene límites, sobre todo

⁵⁰⁵ Ahmed Azam y Dickerson Caitlin, "La caravana migrante enfrenta a México con su propia imagen y con Estados Unidos" en *The New York Times*, Ciudad de México, 23 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/10/23/caravana-migrante-mexico-estados-unidos/?smid=fb-espanol&smtyp=cur>

⁵⁰⁶ Cuenta oficial de Twitter del ex embajador Arturo Sarukhán, tweet disponible en: https://twitter.com/arturo_sarukhan/status/1053359224552595456

*relacionados con derechos de terceras personas y provocar algún delito, por ejemplo.*⁵⁰⁷

Estos acontecimientos han dejado en claro la necesidad de impulsar esfuerzos de concientización y fomento a la tolerancia entre la población mexicana, reforzando la actitud hospitalaria que tanto ha caracterizado a México como nación. Los esfuerzos deben de venir desde el propio gobierno hasta las organizaciones de la sociedad civil. Un sentido de multiculturalidad y la aceptación del migrante como componente que puede coadyuvar a la prosperidad nacional son aún una tarea pendiente.

Más allá del discurso xenofóbico que pueda surgir entre la sociedad, el cumplimiento de los compromisos internacionales de los gobiernos en materia de protección a derechos humanos de los migrantes, en el terreno de lo ideal, siempre deberían de ser una constante; sin embargo, la coyuntura en los Estados Unidos no parece del todo favorable en este sentido.

El escándalo desatado contra el presidente Donald J. Trump en junio de 2018, al filtrarse fotos de niños migrantes en centros de detención encerrados en jaulas, evidenció una vez más la falta de humanidad con la que incluso los grupos más vulnerables son tratados en su búsqueda por el “sueño americano”. Desde la salida de los Estados Unidos de las negociaciones del Pacto Mundial para la Migración, ya había quedado claro que los protocolos de respeto a derechos humanos de los migrantes no serían ninguna prioridad para la administración republicana, llevando la política de “tolerancia cero” a sus extremos.

Ante un riesgo de crisis humanitaria, y ante una posible crisis de imagen pública como la desatada sobre el presidente estadounidense, el gobierno de Peña Nieto, en contraste, tuvo precaución de no actuar de manera violenta en contra de los migrantes, cuidando el respeto a sus derechos humanos en la medida de lo posible. Su gobierno optó por facilitar una travesía ordenada hasta su llegada a la frontera con Estados Unidos, donde el gobierno de Donald J. Trump se encargaría de tomar las medidas que considerase prudentes. Por su puesto, estos intentos se verían ineludiblemente mermados por la necesidad de dar una respuesta firme a las intenciones de algunos centroamericanos por ingresar violentamente a territorio mexicano y por las malas prácticas de grupos criminales, como la trata de personas y otro tipo de abusos, de los que son víctimas los migrantes en su trayecto.

El reporte anteriormente citado de la CNDH, “*Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes*” señaló las buenas prácticas que tuvieron lugar durante el gobierno de Peña Nieto en cuidado de las necesidades de los migrantes; sin embargo, las observaciones no se limitaron únicamente a los

⁵⁰⁷ *Informe Especial: Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018, pp. 3-27. Consultado en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/INF-CNDH-CIDH-CARAVANA.pdf>

aciertos, sino también a posibles violaciones cometidas a los derechos humanos del migrante en el transcurso de los acontecimientos.

Por mencionar algunas de las medidas más importantes coordinadas entre el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Nacional de Derechos Humanos con distintas dependencias y organismos gubernamentales:

- Coordinación de fuerzas policiales a nivel federal, estatal y municipal a efecto de proveer seguridad y vigilancia a los integrantes de las caravanas migrantes.
- Los actos de contención realizados por elementos de la policía federal, lanzando sustancias químicas para dispersar a la caravana migrante en la frontera sur, encontrándose mujeres y niños presentes, constituirían una violación al derecho humano de la integridad física del migrante; sin embargo, los primeros auxilios requeridos fueron ofrecidos por personal de la CNDH. Un hecho que nos deja ante un dilema sobre los límites del uso de la fuerza en defensa de la soberanía y respeto a las leyes mexicanas.
- La CNDH atendió múltiples casos de niñas y niños que presentaron deshidratación durante el trayecto de la caravana y además de brindó atención en casos específicos que requirieron de mayor apoyo; sin embargo, también se señalaron deficiencias logísticas por parte del Sistema Nacional de Protección a la Niñez.
- El reporte señala un caso en que dos personas de origen hondureño y una de origen salvadoreño fueron detenidas indebidamente por autoridades municipales, aunque finalmente estas fueron puestas a disposición del Instituto Nacional de Migración, para ser reintegradas con sus respectivas familias, salvaguardando así el derecho a la unidad familiar de las personas migrantes. En otros casos, también se proporcionó asesoría jurídica a aquellos migrantes detenidos que se vieron involucrados en actos delictivos y faltas administrativas.
- Ambulancias de protección civil, de la Cruz Roja y unidades móviles de salud con equipo de laboratorio especializado estuvieron presentes a lo largo del recorrido de los migrantes, aunque en ocasiones solamente al inicio o al final del mismo. Personal de la CNDH dio seguimiento a las mujeres embarazadas, niños, niñas, personas con discapacidad, y otros grupos vulnerables. En casos de emergencia se realizaron los traslados requeridos otorgándole a migrantes servicios en instituciones públicas de salud, además de medicamento gratuito.

- Se reportó una situación de hacinamiento en la Unidad Deportiva Benito Juárez de Tijuana, pues la cantidad de migrantes sobrepasó su capacidad. Posteriormente se logró coordinar el cambio de albergue a uno con más espacio.⁵⁰⁸

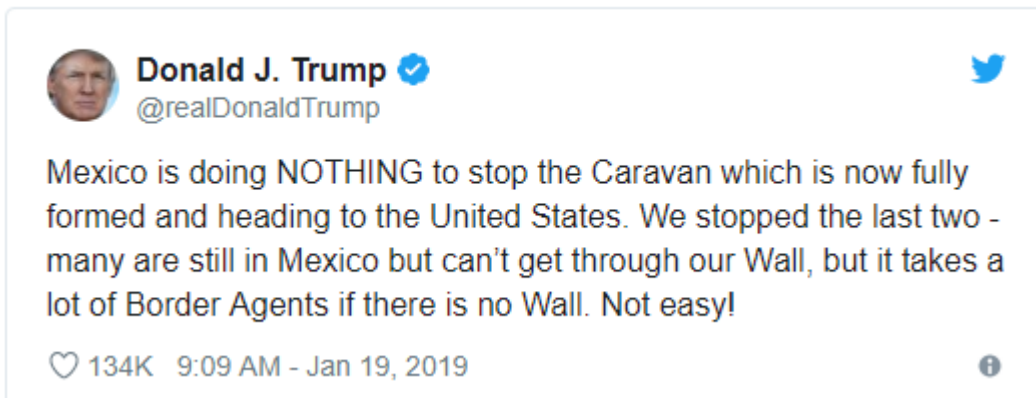
A pesar de estos esfuerzos del gobierno de Enrique Peña Nieto, el entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, y el futuro secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, criticaron el trato dado a los migrantes y se comprometieron a llevar a la práctica una política amistosa para los centroamericanos una vez que asumieran el cargo, prometiendo incluso la entrega de visas de trabajo para todos aquellos que desearan permanecer en el país.

Otro de los planteamientos más polémicos del nuevo presidente mexicano durante su campaña fue la implementación de un plan regional de ayuda económica, financiado por México y Estados Unidos para el desarrollo de Centroamérica, inspirándose en la “Alianza para el Progreso” propuesta desde tiempos de John F. Kennedy, pero nunca llevada a la práctica hasta la fecha. Desde un primer momento, un somero análisis de política internacional y coyuntura actual nos permitía estimar que la idea del presidente Andrés Manuel López Obrador contaría con pocas probabilidades de materializarse. Tomando en cuenta que para la administración Trump la ayuda externa a otros países es vista con malos ojos, considerándolo como “gastos innecesarios” que no benefician directamente al pueblo estadounidense y que, por tanto, no corresponden con el estandarte nacionalista de campaña “*America First*”, el planteamiento del presidente Obrador, en primera instancia podría parecer poco realista; sin embargo, como más adelante se podrá constatar, el pragmatismo estadounidense en el diseño de política exterior terminaría imponiéndose sobre la retórica de campaña en este rubro.

La Cuarta Transformación no ha estado exenta de presiones por parte de EE. UU, el primer y más grande desafío en materia migratoria para la nueva administración de Obrador se presentó el 18 de enero de 2019 con la entrada a territorio mexicano de una sexta caravana migrante con más de 2000 miembros (de los cuales, 969 solicitaron asilo humanitario). La promesa de Obrador de entregar visas de trabajo generó grandes expectativas entre hondureños, guatemaltecos y salvadoreños que encontraron un nuevo incentivo para continuar entrando a territorio nacional.

El presidente Trump, desde luego atacó al gobierno de López Obrador, acusando que México no hacía nada para evitar que cientos de miles de centroamericanos llegasen a la frontera con Estados Unidos.

⁵⁰⁸ídem.



Fuente: Cuenta de Twitter oficial del presidente Donald J. Trump. @realDonaldTrump.⁵⁰⁹

Por un lado, el apego a protocolos de derechos humanos, en cumplimiento con compromisos internacionales, evitaban que México se empapase en escándalos mediáticos que poco coadyuvaban a proyectar una imagen de estabilidad, pero por el otro lado, la “falta de firmeza” en la contención de centroamericanos en la frontera llevó inevitablemente al gobierno de López Obrador a una situación de conflicto con el gobierno estadounidense.

El 15 de febrero de 2019, el presidente Trump decretó que los Estados Unidos entraban en “estado de emergencia”, argumentando que la nación norteamericana atravesaba por situación de crisis en la frontera sur. Mientras miles de migrantes centroamericanos recluidos en El Paso, Texas, a la espera de que se revisará su solicitud de asilo, continuaban incrementando en número, el presidente Trump continuó presionando tanto al Congreso estadounidense como al gobierno mexicano, amenazando cada vez con medidas más drásticas.

Bajo presión de la administración Trump, el nuevo gobierno de México, en contra de las expectativas, inició un endurecimiento en el proceso de deportación de centroamericanos, aumentando la realización de redadas en territorio nacional.

Desde los primeros meses de gobierno del presidente Obrador, ya se podía distinguir un carácter ambivalente en la política migratoria, la realización de macro redadas policiales contra migrantes iniciadas en abril de 2019, claramente contrastaba con la política amistosa que el presidente mexicano había prometido. La entrega masiva de visas por cuestiones humanitarias, con vigencia de un año y que permitía a los migrantes viajar y trabajar de manera legal en México, tarde o temprano sería suprimida, en sustitución por una tarjeta de visitante por cuestiones humanitarias mucho más limitada que solo permite moverse por el sur del país. La

⁵⁰⁹ “México está haciendo nada para detener a la caravana la cual está ahora completamente formada y dirigiéndose hacia los Estados Unidos. Nosotros detuvimos las últimas dos, muchas aún permanecen en México, pero no pueden atravesar nuestro muro, pero se requieren muchos agentes fronterizos si no hay un muro. ¡No es fácil!” – Traducción propia.

entrega de visas humanitarias solo duró un par de semanas, el 28 de enero de 2019 el INM anunció el fin del programa.

Ante lo que el presidente Trump calificó como “una emergencia nacional”, este endurecimiento en la política migratoria de Obrador pareció no ser suficiente, pues en marzo de 2019, el mandatario estadounidense volvió a amagar con el cierre de la frontera sur. Lejos de financiar un programa de desarrollo para Centroamérica, como fue planteado por el presidente Obrador, el presidente Trump decidió ir en sentido contrario a esta propuesta, haciendo efectiva la suspensión de ayuda económica destinada a Honduras, El Salvador y Guatemala como medio de presión a estos gobiernos.⁵¹⁰ Sin embargo, el hecho que sin duda más logró captar la atención del gobierno mexicano ocurrió el 30 de mayo de 2019, cuando Trump amenazó con la implementación de aranceles al 5% sobre importaciones de todos los productos mexicanos a partir del 10 de junio, el gravamen aumentaría gradualmente hasta llegar al 25% de no percibirse una mejora en el control y deportación de indocumentados centroamericanos en México.⁵¹¹

Esto se trató de un acontecimiento inédito, pues esta es la primera vez en la historia de las relaciones bilaterales que la Casa Blanca permite que una problemática de la agenda migratoria repercuta en el estado de las relaciones comerciales.

Los temores ocasionados por la amenaza del presidente Trump no solo se cernieron sobre la economía mexicana, si no también dentro de la propia economía estadounidense, pronosticando que la imposición de medidas arancelarias contra México resultaría absolutamente contraproducente para empresarios, empleados y consumidores estadounidenses, ocasionando un aumento drástico en los precios de productos de la canasta básica como vegetales y frutas. El impacto resultaría particularmente devastador para la industria automotriz estadounidense, estimando que la inflación derivada de los aranceles ocasionaría un alza en promedio de hasta \$1300 dólares por vehículo, además de ocasionar recortes en la producción de automóviles, desempleo y pérdida de competitividad a nivel internacional (al tratarse de una industria cuya producción está profundamente interconectada con México).⁵¹²

Es en razón a esto que, desde un punto de vista analítico, esta amenaza pintaba poco realista desde el principio, pues de realmente haberse implementado, se

⁵¹⁰ “La preocupación por el anuncio de Trump de cortar la ayuda económica a Honduras, Guatemala y El Salvador” en *BBC Noticias*, 31 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47768281>

⁵¹¹ Mars Amanda, “Trump anuncia un arancel general del 5% a México como castigo por la inmigración irregular” en *El País*, Washington, 31 de mayo de 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/05/31/estados-unidos/1559256743_016777.html

⁵¹² Isidore Chris, “Why Mexico is so important to the American auto industry”, en *CNN News*, Nueva York, 31 de mayo de 2019. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2019/05/31/business/mexico-tariffs-auto-industry/index.html>

hubiese infligido daño, incluso para el propio capital político del presidente Donald Trump y sus aspiraciones de ampliar su permanencia en la Casa Blanca por un segundo mandato. La implementación efectiva de aranceles sobre mercancías mexicanas, alcanzando incluso el 25%, hubiese representado para el presidente republicano un acto equivalente a “dispararse en su propio pie”.

En respuesta a esta nueva afrenta, el presidente Andrés Manuel López Obrador dirigió una carta pública al presidente estadounidense enviando un mensaje de concertación y unidad:

Presidente Trump: los problemas sociales no se resuelven con impuestos o medidas coercitivas. ¿Cómo convertir de la noche a la mañana al país de la fraternidad para con los migrantes del mundo en un gueto, en un espacio cerrado, donde se estigmatiza, se maltrata, se persigue, se expulsa y se cancela el derecho a la justicia a quienes buscan con esfuerzo y trabajo vivir libres de la miseria? La Estatua de la Libertad no es un símbolo vacío. Con todo respeto, aunque tiene el derecho soberano de expresarlo, el lema 'Estados Unidos primero' es una falacia porque hasta el fin de los tiempos, incluso, por encima de las fronteras nacionales, prevalecerán la justicia y la fraternidad universales.

[...]

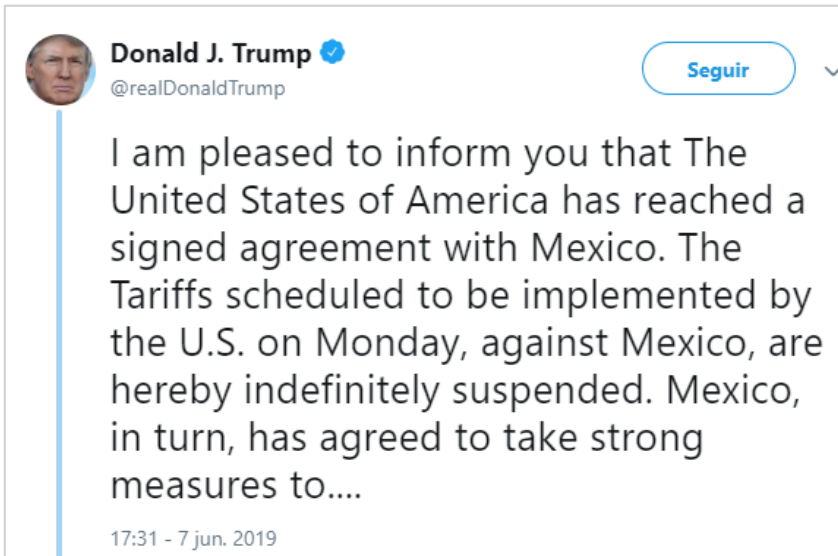
No creo en la Ley del Talión, en el 'diente por diente' ni en el 'ojo por ojo' porque, si a ésas vamos, todos nos quedaríamos chimuelos o tuertos. Creo que los hombres de Estado y aún más los de Nación, estamos obligados a buscar soluciones pacíficas a las controversias y a llevar a la práctica, por siempre, el bello ideal de la no-violencia⁵¹³

Con la finalidad de evitar que la medida impositiva terminara por concretarse como una realidad, una delegación mexicana encabezada por el canciller Marcelo Ebrard viajó inmediatamente a Washington para reunirse con funcionarios estadounidenses en la búsqueda de un acuerdo migratorio.

A tan solo una semana de negociaciones, como resultado de las negociaciones encabezadas por el canciller Ebrard, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador consiguió llegar a un acuerdo con Washington.

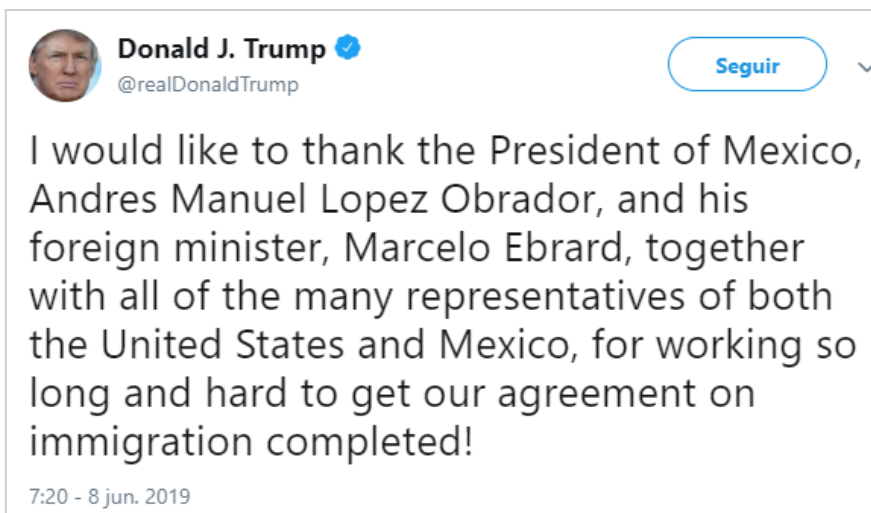
Al acatarse en el acuerdo varias medidas alineadas con los intereses de política migratoria estadounidense, el 7 de junio de 2019, Trump se retractó en la imposición de aranceles punitivos contra México suspendiendo su aplicación de manera indefinida y estableciendo un plazo de 45 días para medir el progreso de las medidas pactadas.

⁵¹³“Ésta es la carta que AMLO envió a Donald Trump” en *Milenio*, Ciudad de México, 30 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/carta-amlo-donald-trump-respuesta-amenaza-aranceles>



Fuente: Cuenta de Twitter oficial del presidente Donald J. Trump. @realDonaldTrump.⁵¹⁴

El presidente Donald J. Trump agradeció al presidente Andrés Manuel López Obrador y a la delegación encabezada por el canciller Marcelo Ebrard por su duro trabajo en las negociaciones que hicieron posible el acuerdo.



Fuente: Cuenta de Twitter oficial del presidente Donald J. Trump. @realDonaldTrump.⁵¹⁵

⁵¹⁴ “Me complace informarles que los Estados Unidos de América han alcanzado un acuerdo firmado con México. Los aranceles programados para ser implementados por los Estados Unidos el lunes, contra México, son suspendidos indefinidamente. México, a cambio, ha acordado tomar fuertes medidas para...” – Traducción propia.

⁵¹⁵ “Quiero agradecer al presidente Andrés Manuel López Obrador, y a su ministro de asuntos exteriores, Marcelo Ebrard, junto con todos de los muchos representantes de los Estados Unidos y México, por trabajar por tanto tiempo y arduamente para completar nuestro acuerdo migratorio”. – Traducción propia.

A grandes rasgos, el acuerdo migratorio constaría de cuatro puntos principales:

1. Despliegue de 6000 elementos de la recién creada Guardia Nacional en la frontera sur de México con Guatemala.
2. Extensión del programa “Quédate en México” mediante el cual los solicitantes de asilo en Estados Unidos serían enviados de vuelta a suelo mexicano mientras esperan su audiencia ante un juez que determine la validez de su petición.
3. De no lograrse resultados esperados, México se compromete a estudiar la posibilidad de fungir como “tercer país seguro”.
4. Paquete de inversiones conjuntas destinadas al desarrollo del sur de México y los países del Triángulo del Norte de Centroamérica (con una inversión estadounidense de hasta 4.800 millones de dólares).⁵¹⁶

El involucramiento de la Guardia Nacional en asuntos migratorios ciertamente resulta criticable, pues hay que recordar que su creación fue con el propósito de combatir los índices récord de inseguridad pública en el país y no como una fuerza de patrullaje fronterizo. En este sentido, puede afirmarse que el Gobierno de México dejó de lado prioridades nacionales para cumplir con demandas de Estados Unidos, permitiendo así la militarización de la frontera como medio para apaciguar al ejecutivo estadounidense y evitar una guerra comercial.

Otra de las medidas más polémicas del acuerdo migratorio ha sido el planteamiento de México como un “tercer país seguro”, lo que supondría que todos los migrantes que cruzaron el río Bravo para llegar a Estados Unidos solicitando asilo, podrían ser automáticamente remitidos a México. El concepto de “tercer país seguro” fue mencionado por primera vez en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra, Suiza, firmado en el año de 1951. El tener a México como un “tercer país seguro” abriría la posibilidad para que Estados Unidos transfiriese la responsabilidad de acogida a México de todo aquel migrante centroamericano que llegase a su territorio, además de dar un blindaje al migrante bajo el principio de “no devolución”, otorgando una garantía a los solicitantes de asilo de no ser retornados a su país de origen.

Esta idea fue planteada bajo el propósito de aliviar la carga de los países que reciben más solicitudes de asilo, redistribuyéndolas de forma más equitativa entre distintos países. Lo cierto es que no todos los países pueden cumplir con los estándares requeridos para ser un “tercer país seguro”, los países que asumen este rol deben de tener la capacidad de garantizar derechos y servicios básicos a la población

⁵¹⁶ Puntos mencionados por el canciller Marcelo Ebrard en entrevista con Denise Maerker, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EQKl9piNFmo>

migrante y deben de contar con la infraestructura necesaria para dar albergue a todos ellos.⁵¹⁷

Las razones para considerar que México no está preparado para asumir el papel de “tercer país seguro” son varias: el número de solicitudes de asilo en México ha crecido significativamente, casi en un 200%, los albergues han llegado a su máxima capacidad, y las condiciones económicas y de seguridad en México no dan garantía de una buena calidad de vida para el migrante.⁵¹⁸ Sin dudas, esta sería una medida profundamente impopular, de ser realmente implementada por el gobierno de López Obrador. Aceptar tales condiciones es garantía de una crisis migratoria aún mayor y sin precedentes.

Después de concluida la negociación entre el canciller Ebrard y el gobierno estadounidense, surgió una polémica sobre un supuesto acuerdo secreto. El presidente Trump aseguró ante los medios que parte del acuerdo migratorio alcanzado con México aún no había sido develado, e incluso, en conferencia de prensa, mostró con cierto tono desafiante un papel doblado en el que supuestamente se encontraría el contenido de este acuerdo. El Canciller mexicano negó rotundamente la existencia de cláusulas secretas, asegurando que todo aspecto de la negociación ya había sido dado a conocer al congreso mexicano y a los medios. Hasta el momento, no existe ninguna prueba develada que pueda corroborar o refutar la existencia de dicho acuerdo secreto, la poca visibilidad con la que el presidente Trump mostró el documento a los medios aún deja espacio a cuestionamientos.

Posterior a las negociaciones de Ebrard con Washington, México adoptó una política migratoria aún más restrictiva, concediendo una victoria política al presidente de Estados Unidos. El acuerdo migratorio cumplió con la función de servir como herramienta de promoción política para el canciller Ebrard y como herramienta de campaña para Trump de cara a las elecciones de 2020.

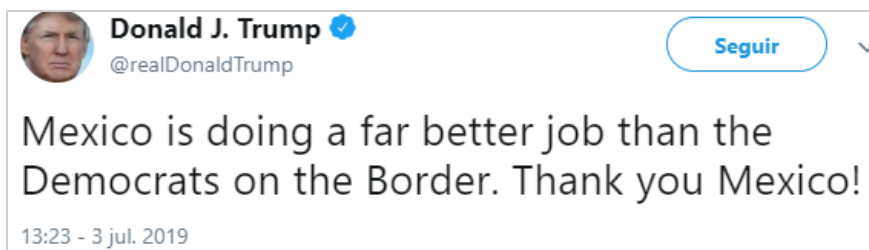
La actitud del presidente López Obrador frente a las controversias suscitadas con el presidente estadounidense, hasta entonces, se había caracterizado por ser evasiva y distante, el mandatario mexicano había evitado enfrascarse en riñas políticas con su homólogo estadounidense, sosteniendo mínimas conversaciones directas a nivel jefe de Estado. En conferencia de prensa, el presidente Obrador incluso habría declarado abiertamente: “*No vamos a confrontarnos con el gobierno*

⁵¹⁷Díez Beatriz, “Qué es un “tercer país seguro” y por qué Trump quiere que el gobierno de AMLO acepte que México se convierta en uno” en *BBC Noticias*, 6 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48536239>

⁵¹⁸ Mejía Ximena, “Reportan cifra histórica de solicitudes de refugio en México” en *Excelsior*, Ciudad de México, 22 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/reportan-cifra-historica-de-solicitudes-de-refugio-en-mexico/1320177>

de Estados Unidos”.⁵¹⁹ Bajo una actitud que rehúye a la confrontación, durante el gobierno de Obrador, México ha adoptado una postura diplomática que aboga por la resolución pacífica de controversias; no obstante, por otro lado, desde el punto de vista más crítico, también podría ser calificada como una actitud tímida, poco enérgica y complaciente frente a las demandas del presidente Trump.

El presidente estadounidense, por medio de buenos comentarios vía Twitter, por igual a “recompensado” el buen trabajo del gobierno de López Obrador en el control migratorio y lo ha utilizado en favor de su capital político, al comparar y descalificar a sus adversarios en el congreso, asegurando que México hace mucho mejor trabajo que los demócratas en la frontera.



Fuente: Cuenta de Twitter oficial del presidente Donald J. Trump. @realDonaldTrump.⁵²⁰

Reiterando el carácter ambivalente en la política migratoria de Obrador, además de aumentar el número de redadas en territorio nacional, el presidente mexicano también ha seguido la misma línea estratégica propuesta de financiar el desarrollo de Centroamérica como medio para combatir el flujo masivo de migrantes. El 21 de junio de 2019, el presidente Obrador en reunión con el presidente salvadoreño, Nayib Bukele, dio a conocer la decisión de su gobierno de otorgar \$30 millones de dólares para generar empleo y desarrollo en El Salvador, además de contemplar futuros financiamientos también para Guatemala y Honduras

Esta se trató de una acción muy impopular que generó inconformidad entre el pueblo mexicano, pues de acuerdo con la percepción de los opositores, mientras el presidente sostiene una política de austeridad con importantes recortes presupuestales y mientras la nación aún atraviesa por un grave problema de pobreza, el dinero de la nación es destinado al desarrollo de países extranjeros. Desde el punto de vista del autor de este trabajo de investigación, la lógica de otorgar financiamiento a los países centroamericanos implica beneficios, pero también riesgos. Por un lado, se trata de una acción que además de ir en dirección de contener el creciente flujo migratorio, también ayuda a posicionar a México como

⁵¹⁹ Nájjar Alberto, “Cierre de frontera México - EE.UU.: AMLO responde a las amenazas de Trump de clausurar la frontera con ‘amor y paz’, en” *BBC Noticias*, México, 3 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47796427>

⁵²⁰ “México está haciendo mucho mejor trabajo que los demócratas en la frontera. ¡Gracias México!” Traducción propia.

líder e interlocutor en la región, pero, por otro lado, se corre el riesgo de que los fondos destinados no sean efectivamente usados por los gobiernos beneficiarios.

Se deben establecer mecanismos de control por medio de auditorías que verifiquen el correcto uso de los recursos otorgados.

Aunque las acciones migratorias de las últimas dos administraciones pareciesen acatar términos impuestos por Washington, no se debe ignorar que es también parte del interés nacional mexicano salvaguardar la estabilidad política, económica y social del país. Más allá de una política de deportaciones complaciente con las exigencias del presidente Donald Trump, lo cierto es que, ante una abrumadora cantidad de migrantes que han solicitado asilo, el gobierno mexicano debe de buscar una nueva válvula de escape, pues la capacidad operativa de las estaciones migratorias y de emisión de permisos se ha visto sobrepasada. Dentro de este contexto, la capacidad de México para continuar brindando asilo y condiciones de vida dignas para los migrantes se encuentra abiertamente cuestionada.

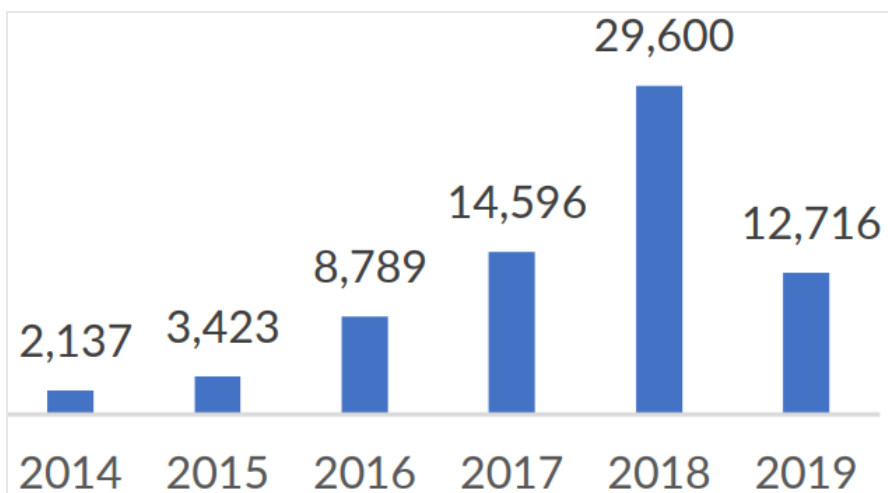
El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha alertado que el número de solicitudes de asilo en México han aumentado drásticamente en más del 103%, pasando de 14,596 solicitudes en 2017 a 29,623 en 2018. En los tres primeros meses que van del año 2019, se han presentado 12,716 solicitudes de asilo, cifra que equivale a casi la totalidad de solicitudes procesadas en 2017. Se estima probable que las cifras continúen aumentando aún más, conforme los impulsores del desplazamiento en Centroamérica permanezcan sin solución.⁵²¹

Para México, este aumento sustancial ha ocasionado el desborde de albergues y oficinas migratorias, el personal es insuficiente y como cereza del pastel, el presupuesto para la COMAR (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados), en tiempos de “austeridad republicana” ha sufrido un recorte del 20%.⁵²² El rezago en el modelo mexicano de recepción de refugiados es aún muy notorio.

⁵²¹ Hombach Antonia y Díaz Ernesto, *The UN Refugee Agency: Mexico, Fact Sheet*, México, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2019, pp. 1-4. Consultado en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20Factsheet%20Mexico%20-%20April%202019.pdf>

⁵²² García Jacobo, “México lidera un nuevo modelo migratorio para frenar la crisis en Centroamérica” en *El País*, Ciudad de México, 25 de noviembre de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/12/24/actualidad/1545680570_450927.html

Gráfica 25. Solicitudes de asilo en México (2014-2019).



Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

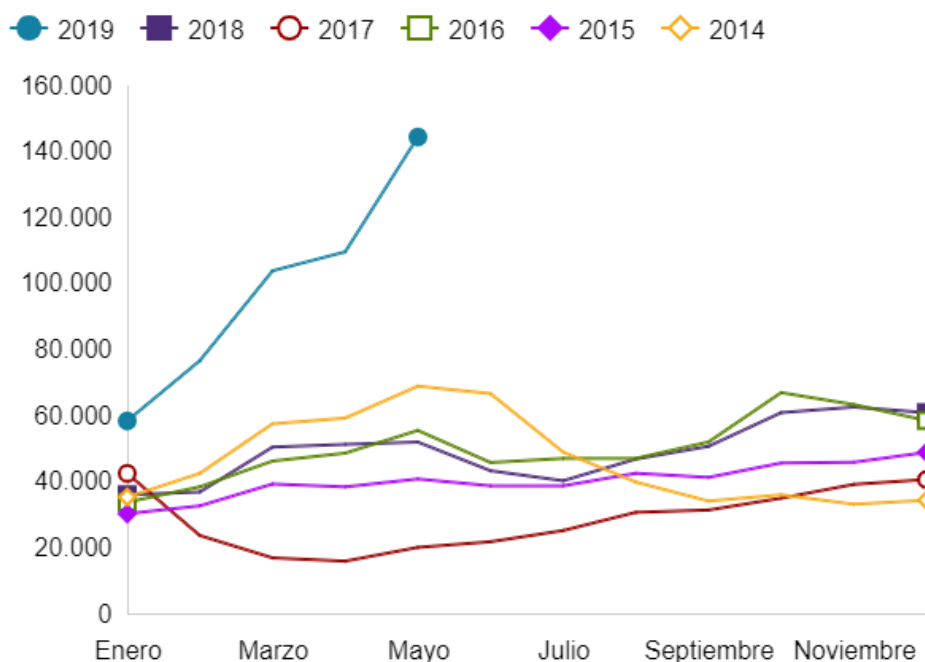
Las próximas acciones del presidente Obrador para frenar la crisis en Centroamérica serán determinantes, las dudas sobre si México está preparado para el desafío que representa recibir aún más centroamericanos en territorio nacional aún se encuentran en el aire. El ACNUR ha señalado que México es visto cada vez más como un país de destino y no solo de tránsito, se considera probable que esta tendencia continúe en los próximos años.

Al momento en que concluye este apartado del trabajo de investigación, los más recientes informes del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (*'Homeland Security'*) dan a conocer que, desde la amenaza arancelaria y la entrada en vigor del acuerdo migratorio, México ha logrado reducir en un 43% los cruces fronterizos a los Estados Unidos, las detenciones de indocumentados han bajado de 144,000 en mayo a 82,000 en julio de 2019, sin embargo, tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica, este número es aún muy elevado con respecto a las detenciones registradas en años pasados. ⁵²³

⁵²³ Rivera Carolina "México redujo 43% cruces a EU desde la amenaza de aranceles" en *Milenio*, Washington, 9 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/mexico-redujo-43-cruces-eu-amenaza-aranceles>

Gráfica 26. Detenciones en la frontera de EE. UU con México (2014-2019).

Personas que han sido detenidas o rechazadas.



Fuente: CPB

financ-internacional-48007717

BBC

3.4.7 Política de deportaciones y cifras en tiempos de la administración Trump

De acuerdo con cifras oficiales del Instituto Nacional de Migración (INM), durante el 1er trimestre de 2019, ingresaron a México cerca de 300,000 migrantes, la gran mayoría de Centroamérica.⁵²⁴ La detención y criminalización de migrantes se disparó durante las dos últimas administraciones de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, pues este incremento también se ha visto reflejado en las estadísticas de deportaciones.

En el informe “La detención migratoria: Un análisis desde el modelo penitenciario y el gasto público”, difundido por las organizaciones civiles “Fundar”, “Sin Fronteras” y “Así Legal”, se señala que, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, México rompió récord en los índices de detención y expulsión de centroamericanos.⁵²⁵ Un

⁵²⁴Rodríguez Rey, “300.000 migrantes cruzaron de México a EE.UU. entre enero y marzo” en *CNN Latinoamérica*, 23 de abril de 2019. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/video/migrantes-caravana-frontera-olga-centroamerica-estados-unidos-trump-vo-sot-perspectivas-mexico/>

⁵²⁵ Gómez Vargas Irazú (Coord.), *La detención migratoria: Un análisis desde el modelo penitenciario y el gasto público*, Ciudad de México, Fundar Centro de Análisis e Investigación y Sin Fronteras, 2019, pp. 5-10. Consultado en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/informe-estaciones-migratorias-2019-final.pdf>

hecho que más que ser atribuible a un severo endurecimiento de la política de deportaciones mexicana, más bien parece ser propiciado por un incremento sostenido del flujo migratorio proveniente de Centroamérica en los últimos años.

Las cifras publicadas por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación permiten constatar que, en efecto, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, las cifras de eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana registraron cifras superiores a las de sus antecesores.

En el año 2018, último año del sexenio en que se suscitaron las caravanas migrantes, se registraron un total 112,317 deportaciones, de las cuales, 107,819 fueron de extranjeros provenientes del Triangulo del Norte de Centroamérica.⁵²⁶ Sin embargo, el año 2015 fue realmente en el que se registró el mayor número de deportaciones del sexenio, con un total de 181,163 expulsiones, de las cuales 175,136 fueron de extranjeros provenientes de Honduras, Guatemala y El Salvador.⁵²⁷

Tabla 19. Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según país de nacionalidad, enero-diciembre de 2017-2018.

País de nacionalidad	Enero-diciembre		
	2017	2018 [†]	Var. %
Total	82 237	112 317	36.6
Honduras	29 959	51 562	72.1
Guatemala	35 874	44 254	23.4
El Salvador	11 706	12 003	2.5
Nicaragua	728	1 628	123.6
Estados Unidos ¹	2 135	1 618	-24.2
Colombia	521	516	-1.0
Ecuador	187	194	3.7
Cuba	608	156	-74.3
Venezuela	85	86	1.2
Belice	24	42	75.0
Otro país	410	258	-37.1

Fuente: Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación.

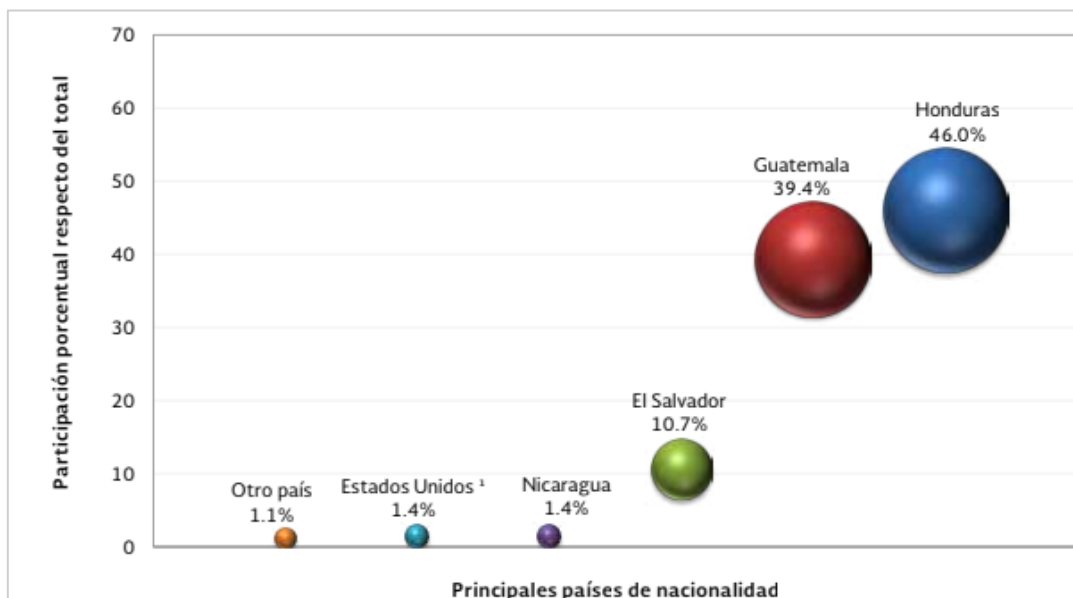
En términos porcentuales, en 2018, los países del Triangulo del Norte englobaron el 96.1% del total de deportaciones.⁵²⁸

⁵²⁶ Dorado Aguilar Miguel Ángel (Coord.), *Estadísticas Migratorias: Síntesis 2018*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, 2018, p.35. Consultado en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/mx/SEGOB/Sintesis_Grafica?Sintesis=2018

⁵²⁷ Martínez Caballero Graciela, *Estadísticas Migratorias: Síntesis 2016*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, 2016, p. 34. Consultado en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/mx/SEGOB/Sintesis_Grafica?Sintesis=2016

⁵²⁸ Ibidem.

Gráfica 27. Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según país de nacionalidad, enero-diciembre de 2018.



Fuente: Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación.

Las cifras más recientes que van de enero a junio del año 2019, indican un total 71,376 de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, de los cuales 69,855 provenían de Centroamérica.⁵²⁹

Tabla 20. Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana con destino a América Central, 2019.

Continente/ país de nacionalidad	Enero	Febrero	Marzo	Abril ²	Mayo ³	Junio ⁴	Total
Total general	5 594	7 918	9 007	14 955	14 471	19 431	71 376
América Central	5 506	7 815	8 693	14 604	14 160	19 077	69 855
Belice	1	2	-	9	10	6	28
Costa Rica	-	-	-	1	1	-	2
El Salvador	495	813	872	1 553	1 823	2 623	8 179
Guatemala	2 047	2 551	2 586	4 725	4 489	6 445	22 843
Honduras	2 902	4 350	5 102	8 073	7 648	9 732	37 807
Nicaragua	60	98	133	243	189	271	994

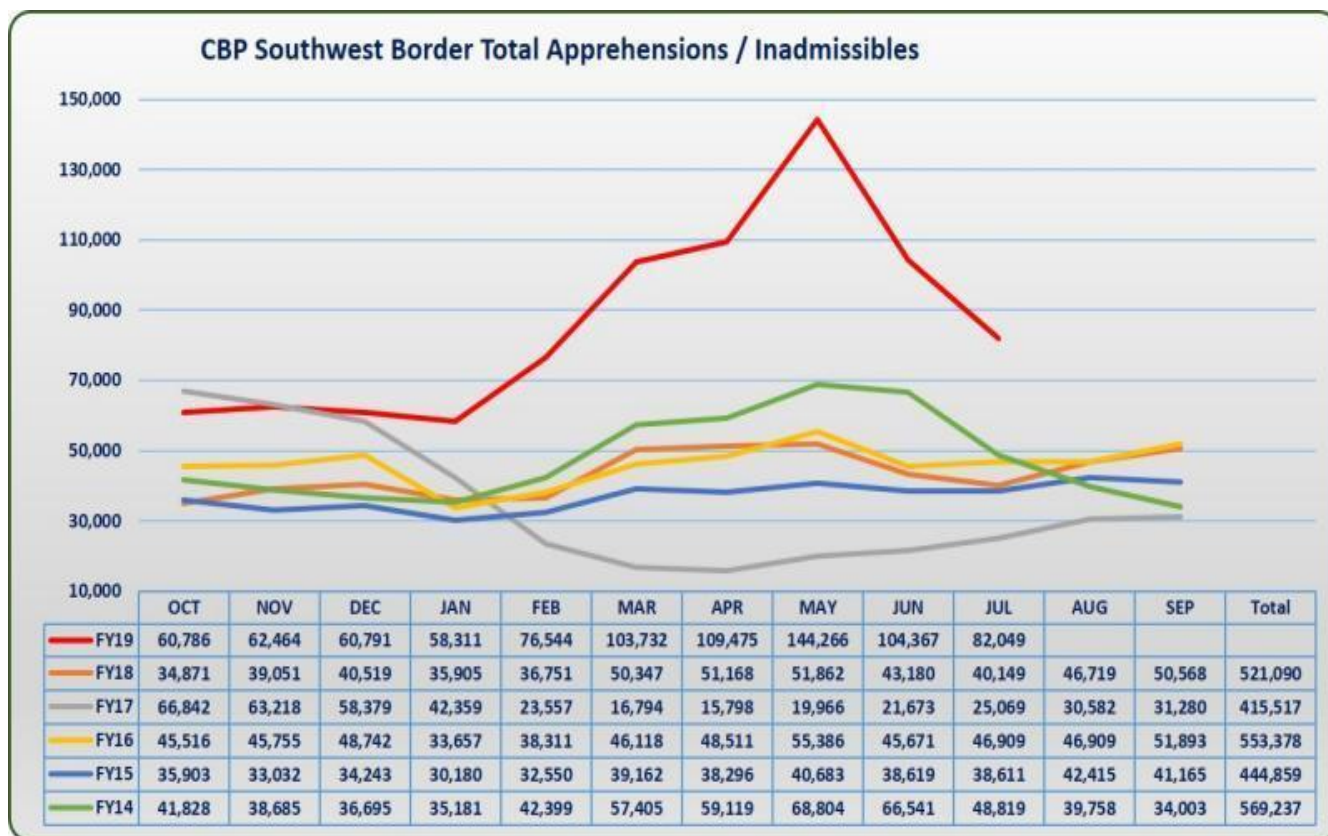
Fuente: Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación.

Con referencia a las cifras reportadas por el gobierno estadounidense, el número de aprehensiones de indocumentados en la frontera con México han aumentado de manera importante respecto a las de años pasados. De febrero a julio de 2019 se

⁵²⁹Encinas Rodríguez Alejandro, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2019*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, 2019, p.143. Consultado en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2019&Secc=3>

han reportado cifras récord muy por encima del rango normal, alcanzando su punto máximo en mayo de 2019 con 144,266 detenciones.⁵³⁰

Gráfica 28. Aprehensiones en la frontera sur de los Estados Unidos (2014-2019).



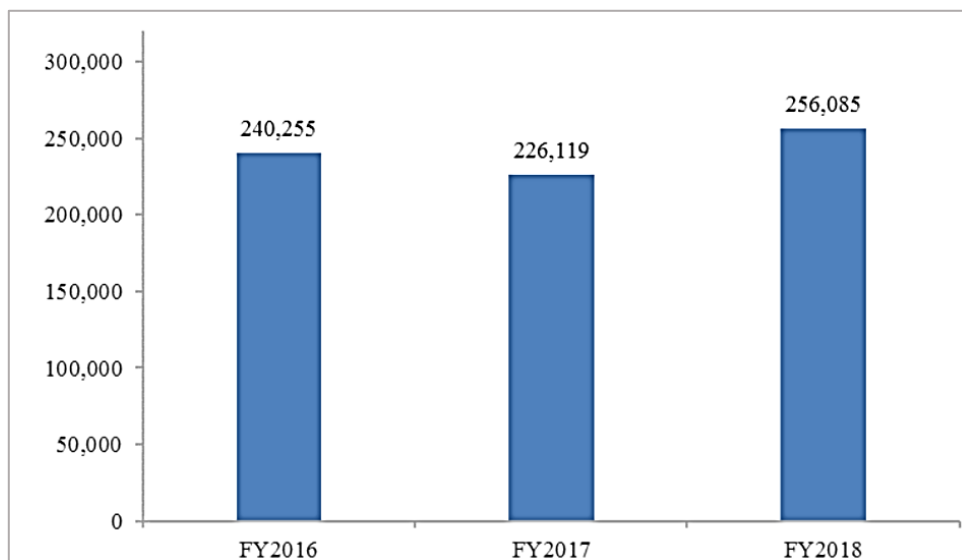
Fuente: U.S Customs and Border Protection.

Considerando que en los Estados Unidos viven cerca de 33 millones de mexicanos, de los cuales aproximadamente 11 millones residen ilegalmente, parece que cumplir con la promesa de ejecutar un plan de deportaciones masivas se tornara más que complejo, tomando en cuenta que los procesos ubicación, detención y presentación de indocumentados ante tribunales requieren de un arduo trabajo coordinado que toma varios meses; no obstante, el inicio de redadas masivas en varios estados de la unión americana y los intentos por incluir más jurisdicciones dentro del programa 287 (g) son un claro indicador de un fuerte esfuerzo de la Casa Blanca por endurecer efectivamente su política de deportaciones

⁵³⁰ "Southwest Border Migration FY 2020" en *U.S Customs and Border Protection*, 14 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration>

En la siguiente gráfica se puede apreciar la cantidad de indocumentados deportados por el 'U.S. Immigration and Customs Enforcement' (ICE) en lo que va de la administración Trump.⁵³¹

Gráfica 29. Deportaciones registradas por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos (2016-2018).



Fuente: U.S. Immigration and Customs Enforcement.

Aunque estas cifras, en efecto representan un número elevado de expulsiones, es importante hacer notar que, pese a los esfuerzos de la administración Trump por implementar una política migratoria aún más restrictiva, una comparativa con las cifras de deportaciones de la administración Obama nos permite constatar que el presidente Trump ha tenido dificultades para arrebatarse a su antecesor el sobrenombre de “Deportador en jefe”.

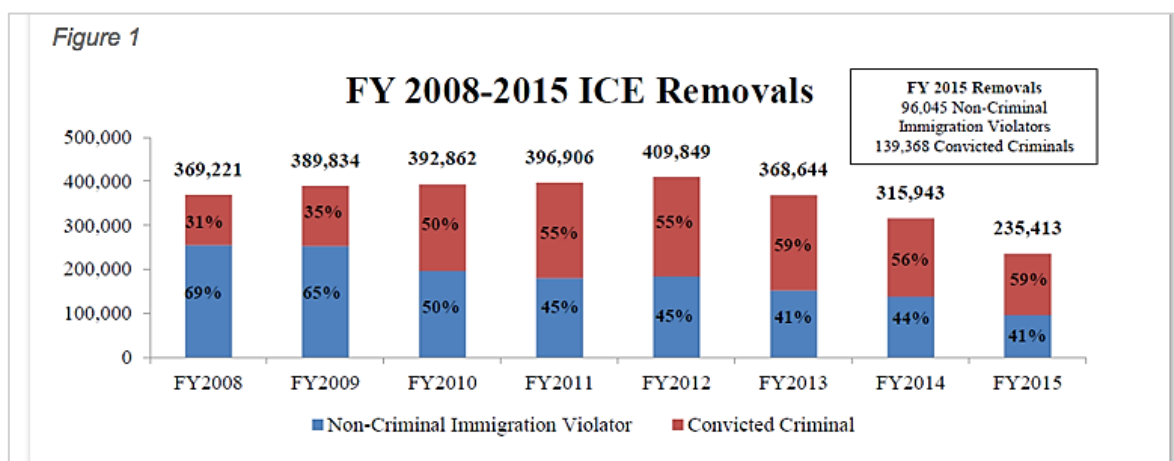
Es en este punto que cabe aclarar una vez más que los esfuerzos de la administración Trump en este rubro no han sido menores, pues como se ha podido constatar en el desarrollo del presente capítulo, la presidencia del republicano se ha enfocado vehementemente en impulsar una política migratoria nacionalista con puño de hierro, incluso a expensas de coaccionar y amenazar a su vecino del sur con acciones punitivas en perjuicio de su economía; sin embargo, parece que en lo que respecta a las deportaciones, la mayor parte del trabajo ya ha sido resuelta por la administración Obama. Aunque aún se estima una presencia significativa de indocumentados en los Estados Unidos, la beligerancia abierta entre la Casa Blanca

⁵³¹ Fiscal Year 2018 ICE Enforcement and Removal Operations Report, Washington, Estados Unidos, U.S. Immigration and Customs Enforcement, 2018, p.2. Consultado en: <https://www.ice.gov/doclib/about/offices/ero/pdf/eroFY2018Report.pdf>

y las Ciudades Santuario parecen entorpecer efectivamente las labores del ‘U.S. Immigration and Customs Enforcement’ (ICE).

Tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica, mientras la administración Trump ha registrado su mayor cifra en el año 2018 con 256,085 deportados, la administración Obama alcanzó su punto más alto en el año 2012 con 409,849 expulsados.⁵³²

Gráfica 30. Deportaciones registradas por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos (2008-2015).



Fuente: U.S. Immigration and Customs Enforcement.

En lo que respecta a las estadísticas de deportaciones de mexicanos realizadas por autoridades migratorias estadounidenses, en el primer año de la administración Trump, se percibió una tendencia a la baja, de hecho, en 2017 se registró el número más bajo de deportaciones de mexicanos en diez años. Sin embargo, esta tendencia no resultaría sostenida, pues para 2018 la cifra de retornados mexicanos incrementó en 13%. De acuerdo con la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, en 2017 fueron retornados 167,064 mexicanos desde Estados Unidos; por otro lado, en 2018, la cifra reportó un incremento con 190,277 connacionales devueltos (de enero a noviembre).⁵³³

Los temores de un incremento masivo en las deportaciones de mexicanos que pudiesen sobrepasar las capacidades del Estado mexicano para reincorporar a los connacionales en el tejido económico-social, hasta la fecha parecen no encontrar

⁵³² ICE Enforcement and Removal Operations Report Fiscal Year 2015, Washington, Estados Unidos, U.S. Immigration and Customs Enforcement, 2015, p.2. Consultado en: <https://www.ice.gov/sites/default/files/documents/Report/2016/fy2015removalStats.pdf>

⁵³³ “Crece 13% número de mexicanos deportados por Estados Unidos” en *El Financiero*, Ciudad de México, 26 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/crece-13-numero-de-mexicanos-deportados-por-estados-unidos>

fundamento, pues aunque se reconoce que los mexicanos siguen siendo la primera nacionalidad en la lista de deportados del ICE, los números registrados por la administración Trump aún no se equiparan a las altas cifras récord de mexicanos deportados durante la administración Obama.

A pesar de este hecho, el gobierno mexicano no debe ignorar que la política de deportaciones del presidente Trump, ciertamente se ha traducido en un mayor acoso y hostigamiento por parte de agencias migratorias contra los inmigrantes no autorizados (en su mayoría mexicanos). La ejecución de redadas en las ciudades de Nueva York, Atlanta, Chicago, Carolina del Norte y Carolina del Sur, en efecto, presentan un reto novedoso que obliga a replantear estrategias de protección consular mexicana.

3.4.8 La estrategia de protección consular mexicana en tiempos de la administración Trump.

Ante la insistencia del presidente estadounidense de forzar a México a pagar el muro y ante la amenaza de iniciar una cruzada contra migrantes, que consecuentemente derivaría en un incremento masivo de deportaciones, el gobierno de Enrique Peña Nieto se vio obligado a replantear un cambio de estrategia frente a los posibles escenarios, nada alentadores, que podían anticiparse. Un posible retorno masivo de mexicanos (ya sea de manera forzada o voluntaria) obligaría al gobierno mexicano a encarar los problemas que, desde un inicio, han propiciado la salida de connacionales de territorio mexicano, como lo son la falta de oportunidades laborales, vivienda digna, estudios, trabajo bien remunerado y un ambiente seguro.

Frente al fuerte incremento de deportaciones de la administración Obama, desde 2014, el gobierno de Peña Nieto lanzó el programa “Somos mexicanos”, cuyo propósito es garantizar la reinserción social adecuada de los mexicanos repatriados, por medio de acciones coordinadas entre las dependencias y organismos gubernamentales a nivel nacional. Sin embargo, en la práctica, los retos han demostrado ser complejos, presentándose aún deficiencias burocráticas en trámites de obtención de identificaciones, revalidación de estudios, acceso al sistema de salud y certificados de competencias laborales.

Desde el punto de vista del autor de este trabajo de investigación, a continuación, se describen los elementos considerados como primordiales, a tener en cuenta para toda estrategia de protección consular mexicana eficaz:

Como se comentó, en el caso de los miles de niños mexicanos que nacieron o crecieron en Estados Unidos, (conocidos como “*dreamers*”) los retos son aún más específicos, siendo el aprendizaje del idioma español uno de los pilares básicos para garantizar su reinserción. Ante esta problemática, el gobierno mexicano a

través de consulados y organizaciones migrantes debe continuar con la implementación de programas de enseñanza del español.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es que la población migrante de origen mexicano residiendo en los EE.UU. se caracteriza por tener bajos niveles educativos y alta deserción escolar, lo cual limita sus oportunidades de trabajo. Al no contar con seguro médico, y tener barreras del lenguaje, su acceso a servicios indispensables como la banca es limitado. Los consulados han dado respuesta a esta problemática por medio de ventanillas de salud gratuitas y programas enseñanza de educación básica y del idioma inglés. Una buena capacitación del migrante indocumentado en los Estados Unidos, además de dotarle de mejores herramientas para subsistir en el extranjero, facilitará en muy buena medida su reincorporación a la sociedad mexicana en caso de ser deportado.

Otro elemento de gran relevancia para toda estrategia funcional de defensa de los intereses de la comunidad migrante es la creación de una red de aliados al interior de los Estados Unidos, fomentando una coalición entre líderes de organizaciones civiles dedicadas a la protección de los derechos del migrante (como, por ejemplo, “Cien Amigos, California” y “Red Mexicana de Líderes y Organizaciones Migrantes de Chicago”), en conjunto con consulados mexicanos y otras representaciones latinoamericanas. Acercarse con los medios de comunicación, el sector privado e incluso con congresistas de ambos partidos con una trayectoria en favor de un buen trato para el migrante son también acciones indispensables en la búsqueda de una cohesión en favor de la causa.

La formación de una red de alianzas formidable al interior de los Estados Unidos por su puesto resultará de gran utilidad para hacer valer el interés de migrantes connacionales en el debate político- migratorio dentro del congreso y sociedad estadounidense, logrando cierto grado de influencia en iniciativas y proyectos de ley importantes como el “*Dream Act*” y la reforma migratoria.

Finalmente, un elemento de vital importancia a considerar como parte de las acciones a ejecutar por medio de consulados mexicanos es la inversión en la mejora de la imagen de México en extranjero. La crisis de imagen que ineludiblemente ha asociado a México con crímenes por narcotráfico, ingobernabilidad, violencia y corrupción, ha permeado en el imaginario colectivo estadounidense que se ha formado una imagen negativa sobre su vecino del sur. Trump explotó este hecho en su favor, beneficiándose de las preocupaciones del ciudadano estadounidense común sobre la comunidad de migrantes hispanos que día con día se percibe como más numerosa. Aprendiendo de las lecciones que nos dejó el sexenio de Enrique Peña Nieto, hay que destacar que las estrategias para mejorar la imagen del país en el extranjero van más allá de vender notas favorables de México en medios internacionales como buen destino para inversiones y turismo, sino que también debe de existir un cambio real y contundente que de credibilidad a la proyección de una imagen positiva del país.

En palabras de la Dra. en Relaciones Internacionales, Alexandra Délano Alonso, de la Universidad de Oxford:

*La idea de que México envía migrantes “indeseables”, criminales y drogas a Estados Unidos está vinculada con la violencia y el crimen organizado en México, la corrupción que impera entre las élites políticas y la debilidad de las instituciones de justicia. El gobierno mexicano no puede promover una imagen positiva de su país sin asumir las consecuencias que ha tenido la guerra contra el narcotráfico con los miles de muertos y desaparecidos que ha generado, el desplazamiento interno y el aumento significativo de las peticiones de asilo de mexicanos en Canadá y Estados Unidos. Esta imagen de México, que, aunque no es completa define indudablemente el contexto actual y la forma en que se ve al país dentro y fuera, está presente en el discurso que movilizó a millones de estadounidenses a votar por Trump: México y los mexicanos se asocian con imágenes de violencia, criminalidad, drogas y una cultura de ilegalidad.*⁵³⁴

En tiempos de la Cuarta Transformación, las líneas de acción a seguir en dirección a una protección consular eficaz deben de respetar los cimientos ya establecidos, pero también apostar por la innovación en cuanto a estrategias de posicionamiento de imagen, cabildeo y cuidado de los derechos humanos de los connacionales migrantes residiendo en los Estados Unidos.

Ante la puesta en marcha de redadas por parte del ICE, iniciadas el 14 de julio de 2019, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con apoyo de los 50 cónsules mexicanos y la Embajadora de México en los Estados Unidos, Martha Bárcenas, identificó a 1807 mexicanos, ubicados en diferentes centros de detención en los Estados Unidos, sujetos a deportación. Los centros urbanos apuntados en los operativos son Nueva York, Miami (Florida), Houston (Texas), Los Ángeles, San Diego y San Francisco (California), Chicago (Illinois), Atlanta (Georgia), Baltimore (Maryland) y Denver (Colorado).⁵³⁵

Es menester para la política de protección consular mexicana prestar especial atención a los estados y condados donde se pronostica una mayor vulnerabilidad para la población migrante sin documentos. Independientemente de que las “ciudades santuario” colaboren muy limitadamente con las autoridades migratorias federales, los consulados mexicanos en centros urbanos de estados amigables con el migrante, como lo es California, deben de permanecer alertas ante posibles eventualidades.

⁵³⁴ Délano Alonso Alexandra, “Trump y la política migratoria de México”, en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17, Número 1, (2017), p.43.

⁵³⁵ “Tema Migratorio 150719: Preven deportación de 1,807 mexicanos” en *Instituto Nacional de Migración*, 15 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-150719/>

*Los principales estados que reciben inmigración mexicana son: California, Texas, Florida, Arizona, Illinois, Georgia y Washington. De estos, sólo California y Washington son en su mayoría estados “santuario” para los inmigrantes no autorizados – Florida, Illinois y Georgia sólo tienen ciertos condados con políticas de santuario, mientras que Arizona y Texas no cuentan con ninguno. A pesar de ello, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) indicó que de los nacionales mexicanos más vulnerables a acciones de deportación del gobierno estadounidense, el 75% se concentra en 35 condados, correspondientes principalmente a los estados de California, Colorado, Illinois, Arizona, Texas, Nevada, Nueva York, y Georgia. Es decir, independientemente de que las autoridades de los estados y condados “santuario” cooperen de forma limitada con las autoridades migratorias federales, éstas llevan a cabo buena parte de sus detenciones en muchas de estas jurisdicciones.*⁵³⁶

3.5 La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Del ‘NAFTA’ al ‘USMCA’.

Entre los varios elementos disruptivos que prometían materializarse con la llegada de Donald J. Trump a la presidencia de los Estados Unidos, quizás el que mayor temor despertaba para la comunidad internacional era la nueva agenda contra el libre comercio que auguraba un renovado proteccionismo abanderado por el slogan de “*America First*”, dejando de lado la promoción al aperturismo comercial que tanto había caracterizado a los EE.UU. desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

Como breve antecedente histórico, cabe recordar que, en tiempos de la Guerra Fría, los Estados Unidos se habrían posicionado como la principal nación líder en la expansión del libre comercio y eliminación de barreras arancelarias, adoptando un carácter antagónico frente a las ambiciones de su principal rival geopolítico, la Unión Soviética. El fracaso de las economías de planificación centralizada habría dejado el paso libre para que los Estados Unidos consolidaran su liderazgo absoluto en la construcción del orden comercial del siglo XXI. Es en este contexto que Donald Trump presentaría un punto de quiebre, dando un giro de 180° a la visión de política comercial estadounidense. Un giro que prometía sacudir los cimientos del sistema de comercio global, revirtiendo las tendencias tradicionales más profundamente enraizadas en la formulación y ejecución de la política exterior estadounidense, arrastrando consigo a todas las naciones que abrían adoptado el libre comercio como modelo económico a seguir.

⁵³⁶González Carrillo Adriana (Coord.), *Nota Coyuntural: La política de deportaciones del presidente Donald Trump: Contenido y Consideraciones Generales*, México, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, 3 de marzo de 2017, p.6

Por su puesto, en este tenor, la región de América del Norte no quedaría exenta. Los compromisos de campaña de Trump con respecto a la relación de Estados Unidos con México y Canadá amenazaban esencialmente con desestabilizar la agenda comercial. Al prometer la salida de los Estados Unidos del TLCAN, calificándole como el “peor tratado de la historia”, los primeros meses de la administración republicana estarían rodeados de un ambiente de conflicto y enfrentamiento, alejado del clima de amistad que rodeo a las negociaciones del TLCAN en 1991.

Desde la perspectiva nacionalista y proteccionista del presidente republicano, el rompimiento del esquema trilateral de libre comercio vendría respaldado bajo una narrativa en la que el TLCAN, lejos de haber contribuido al crecimiento económico del país, más bien habría traído consecuencias negativas para los obreros estadounidenses que perdían sus empleos a causa de la salida de inversiones que ahora preferían establecerse en México. Es dentro de esta lógica que Donald Trump culparía al TLCAN del desplazamiento de empresas, la pérdida de empleos y el estancamiento de las condiciones salariales, presentando una realidad tergiversada en la que se mostraba al obrero estadounidense como el verdadero y único perdedor.

En el marco de esta narrativa, Donald Trump prometía evitar el traslado de fábricas de producción a regiones mexicanas de bajos salarios, donde el empresariado extrae grandes ganancias a un costo muy bajo, congraciándose así con los votantes del llamado cinturón industrial que apreciaban con desencanto el cómo la industria manufacturera perdía fuerza en sus localidades.

[...]Debe reconocerse que, al menos durante su campaña, Donald Trump tuvo éxito promoviendo una retórica contraria al libre comercio y los tratados comerciales, con lo cual consiguió que electores de estados que podían definir la elección a su favor lo respaldaran. Detectó que ciudadanos de Michigan, Indiana y Ohio, entre otros, estaban inconformes e incluso enojados por el deterioro relativo observado en sus ingresos y en su nivel de vida en general desde hacía décadas, considerando que en esas entidades se desarrollaron industrias manufactureras muy poderosas (como la del acero y la automotriz), que perdieron su fortaleza al enfrentar problemas de competitividad. ⁵³⁷

Para la nueva administración republicana, México, en su papel de “aspiradora de empleos” habría abusado por muchos años de los Estados Unidos, colocándole en una posición comercial desfavorable, el déficit comercial sostenido de los Estados Unidos con México era un tema que generaba irritación, y que, desde el punto de

⁵³⁷ Gutiérrez Romero Elizabeth, “Trump y los golpes de timón: Política comercial, TLCAN y retorno del empleo manufacturero” en: Núñez García Silvia (Coord.) *La presidencia de Donald Trump: Contingencia y conflicto*, UNAM, CISAN, 1ra edición, 2018, p.180.

vista del presidente Trump, evidenciaba la necesidad de corregir un supuesto desequilibrio comercial.

Desde el análisis de la académica del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Elizabeth Gutiérrez Romero, para explicar la pérdida del empleo manufacturero en los Estados Unidos, más allá de la satanización del TLCAN, se deben de tomar en cuenta los cambios sectoriales y estructurales en la economía estadounidense que han tenido lugar desde la segunda mitad del siglo XX, en los que se aprecia un crecimiento de la contribución del sector terciario, siendo hoy en día la mayor fuente de creación de empleos en aquel país.

Por otra parte, en lo referente a las promesas de recuperación de empleos manufactureros, pareciera que Donald Trump también va contracorriente, pues los estudios sobre los cambios sectoriales y estructurales de su economía desde la segunda mitad del siglo XX dan cuenta del impresionante crecimiento del sector terciario o de servicios, que a su vez ayuda a explicar la pérdida del empleo manufacturero, más allá de la satanización del TLCAN.

Los estudios arrojan un primer dato relevante respecto de la preminencia de los servicios en la estructura productiva de Estados Unidos pues refieren que hacia 1950 la proporción de empleo del sector servicios (51.7 por ciento) ya era la mayor que el empleo total. A partir de esa década, resultó evidente que la fuente de creación de empleos ya no se encontraba en el sector manufacturero si no en el de los servicios, el que hacia el 2016 ya concentraba 80.3 por ciento del empleo total (U.S. Bureau of Labor Statistics s/f).⁵³⁸

Otro aspecto que parece haber pasado inadvertido dentro de la lógica del presidente republicano, es que, si bien México tiene una balanza comercial superavitaria en el comercio de bienes, los Estados Unidos la tiene en el sector servicios, lo cual podría ser interpretado como indicador de una relación comercial realmente equilibrada. Pese a que se considera probable que Trump, tarde o temprano, sería consciente de este hecho, para el republicano resultaba de vital importancia legitimarse ante su electorado, impulsando acciones en dirección a la modificación de las condiciones comerciales.

La irritación de Donald J. Trump, respecto a las “injustas” condiciones del comercio bilateral fueron tales, que incluso, desde tiempos de campaña, llegó al punto de realizar un boicot contra las inversiones de Ford en México, afectando específicamente la construcción de una planta de ensamblaje en el estado mexicano de San Luis Potosí. Se trataba de una inversión por 1600 millones de dólares, que de hecho ya había iniciado al momento de su cancelación. Por presiones de Trump, Ford finalmente optó por trasladar su inversión al estado norteamericano de Michigan.

⁵³⁸ Ibidem, p.184.

Las presiones sobre Ford y Toyota para regresar compañías a territorio estadounidense y así incrementar el empleo manufacturero ponían en entredicho el funcionamiento de las cadenas regionales de valor, gracias a las cuales, la industria automotriz estadounidense ha mejorado su competitividad a nivel global. Actualmente, las cadenas de producción en América del Norte se encuentran entrelazadas en un nivel muy profundo, la división del trabajo entre los tres países norteamericanos se encuentra distribuida de tal manera que las automotrices han encontrado fuertes incentivos para llevar sus inversiones a esta región. Ir en sentido contrario a esta tendencia, buscando la desarticulación de las cadenas de valor del sector automotriz que llevan afianzándose durante décadas, significaría atentar contra propio interés nacional estadounidense (esencialmente en lo referente a los intereses del empresariado).

Aunque desde un inicio se estimaba que Trump, aún como presidente, sería incapaz de dismantelar esquema regional de cadenas de valor del sector automotriz, para la académica del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Elisa Dávalos, tarde o temprano, dentro de algunas décadas, los efectos de la cuarta revolución tecnológica fomentarán la reindustrialización de los países desarrollados.

Más allá del TLCAN, el desarrollo de nuevas tecnologías se configurará en los años venideros como el verdadero enemigo de los empleos manufactureros:

Acudir a las nuevas tecnologías implica dismantelar cadenas globales de valor, dejar de subcontratar empresas proveedoras de partes y componentes, cerrar fuentes de trabajo en otros países, muchos de los cuales pueden ser emergentes, regresar la producción al país de origen de la transnacional, es decir, “producir en casa”, de modo que uno de los efectos más fuertes de la cuarta revolución industrial es el reshoring o reversión de la subcontratación, lo que conlleva la ventaja de disminuir notablemente los costos logísticos de coordinar cadenas globales de valor en ocasiones extremadamente complejas”.

“Las nuevas tecnologías volverán cada vez menos relevante la mano de obra barata como un factor que impulse una economía y promueva la producción y el empleo. México, que ha apostado a lo largo de muchos años por ese factor, sin negar los esfuerzos por incrementar el valor agregado, se enfrentará a nuevos y más difíciles retos con la cuarta revolución tecnológica [...]”⁵³⁹

Aunque desde el punto de vista del autor de este trabajo de investigación, desde un primer momento se anticipaba muy poco probable una salida de los Estados Unidos del área de libre comercio (pues esto implicaría pérdidas millonarias para empresas estadounidenses, precios extraordinariamente inflados para el consumidor

Dávalos Elisa, “Cadenas globales de valor y la agenda Trump: El caso de la industria automotriz de América del Norte”, en: Núñez García Silvia (Coord.) *La presidencia de Donald Trump: Contingencia y conflicto*, Ciudad de México, UNAM, CISAN, primera edición, 2018, p.208⁵³⁹

norteamericano, y por supuesto, fuertes costos en capital político para el presidente republicano), desde la óptica de las opiniones más alarmistas, existía temor de que Trump realmente invocará la cláusula 2205 del TLCAN, haciendo efectiva la disolución del esquema trilateral.

Como contraargumento a esta hipótesis, cabe mencionar que, aún si Donald J. Trump en algún momento decidiese invocar dicha cláusula, resulta cuestionable si las facultades constitucionales conferidas al Ejecutivo estadounidense realmente permitirían al presidente retirarse unilateralmente del tratado sin la aprobación del Congreso. La viabilidad jurídica es objeto de debate, pues mientras la sección 301 del *'Trade Act'* de 1974 le otorga al presidente la facultad de eliminar las prácticas injustificables, discriminatorias y desleales que afectan negativamente al comercio exterior y a la inversión, por otro lado, el artículo 1º, sección octava, de la Constitución de los Estados Unidos establece que es facultad del Congreso proporcionar lo necesario a la defensa común y bienestar general del pueblo estadounidense, además de reglamentar el comercio con las naciones extranjeras.

Octava Sección:

- 1. El Congreso tendrá facultad: Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.*
- 3. Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias.⁵⁴⁰*

De manera paulatina, la postura del presidente republicano se flexibilizaría, pasando de hablar de una salida de los Estados Unidos del TLCAN, a hablar de la necesidad de entrar en un proceso de renegociación. Más allá de la retórica populista de campaña, las realidades económicas terminarían por imponerse.

Partiendo de una posición demandante, con numerosas exigencias, los Estados Unidos tomarían la iniciativa en iniciar un proceso de modernización del tratado, aun amagando con la posibilidad de retirarse del área de libre comercio, si no se conseguía fijar términos más justos para la unión americana.

⁵⁴⁰ Congreso de los Estados Unidos, Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 1º, sección 8va. Disponible en línea: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/eeuu1787.html>

3.5.1 Las rondas de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Cinco meses después de que el republicano Donald J. Trump asumiera el cargo como presidente de los Estados Unidos y veintitrés años después de la entrada en vigor del TLCAN, el 18 mayo de 2017, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos notificó formalmente al Congreso estadounidense su decisión de renegociar el tratado comercial. El representante comercial Robert Lighthizer quedaría a cargo del equipo de negociación estadounidense, por otro lado, la Ministra de Asuntos Exteriores de Canadá, Chrystia Freeland, encabezaría al equipo canadiense, y finalmente, en el lado mexicano, el liderazgo recaería en el secretario de Economía, Ildefonso Guajardo. La posterior inclusión de Jesús Seade en el equipo negociador mexicano, tras la victoria de Andrés Manuel Lopez Obrador, coadyuvo de manera importante en la solución de diferencias, pues la relación preexistente entre Seade y Lighthizer fungió como un factor adicional que facilitó un mejor entendimiento entre ambos países.

A lo largo del desarrollo de las conversaciones trilaterales, el equipo estadounidense se caracterizaría por adoptar una postura difícil para sus contrapartes, el proteccionismo nacionalista que tanto ha caracterizado a la administración Trump, por su puesto también se vería reflejado en los términos bajo los cuales funcionarios estadounidenses buscaron definir el curso de las renegociaciones. En contraste con las negociaciones de 1991, en las que las tres partes compartían una visión librecambista, en esta ocasión, los Estados Unidos se atrincheraron en un espíritu proteccionista y nacionalista que no titubearía en hacer uso de la coacción política y diplomática como medio para hacer valer el credo del *America First*.

Por los comentarios vertidos por el presidente Trump y el Secretario de Comercio, Wilbur Ross, se puede inferir que el equipo negociador estadounidense se regiría bajo la idea de siempre poner en primer lugar el interés nacional estadounidense, aun si debiese ser por encima del interés nacional de sus socios comerciales. Por otro lado, la contraparte mexicana y canadiense siempre abogaron por negociaciones en términos de ganar-ganar y no como un juego de suma cero.

En este sentido, el Jefe Negociador Adjunto del TLCAN, Salvador Behar Lavalle, destacó cómo el perfil ideológico de los líderes comerciales designados de las tres naciones tendría un fuerte impacto en el curso y los resultados de la renegociación.

Es importante destacar los perfiles de los líderes de la negociación de ambos tratados. Sin lugar a dudas, en una negociación comercial la ideología de los encargados al nivel más alto influye en los resultados. En el caso del TLCAN de 1994, la jefa de la negociación de la sección estadounidense fue Carla A. Hills, Representante Comercial y asesora de comercio internacional del presidente George H. W. Bush. Las posiciones de Hills respecto de la política comercial era de corte liberal y librecambista. Además, Hills negoció la Ronda de Uruguay y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y durante su tenencia, Estados

Unidos entró en varios acuerdos de comercio e inversión con otros países. En contraste con Hills, el jefe de la negociación del gobierno del Trump es el Representante Comercial Robert Lighthizer, junto con el Secretario de Comercio Wilbur Ross. Lighthizer es un reconocido abogado de 71 años que se opone a las prácticas comerciales desleales que van en detrimento de la industria de su país y a favor de reforzar el proteccionismo comercial de Estados Unidos. Ross es un inversionista de 79 años, que fue asesor económico y comercial de Trump durante su campaña, y ha respaldado sus posiciones hostiles respecto de los acuerdos de libre comercio y sus propuestas para reducir los impuestos a las grandes corporaciones. Los nombramientos de Ross y Lighthizer son una combinación sin contrapeso que augura un retroceso en el libre comercio, ya que tanto el titular del Departamento de Comercio como el Representante Comercial tienen una ideología nacionalista y de protección de la vieja escuela.⁵⁴¹

La falta del espíritu entusiasta hacia el libre comercio que caracterizó las negociaciones del TLCAN en 1991, sustituido esta vez por un espíritu proteccionista y nacionalista, por supuesto que incidió de forma significativa en las nuevas negociaciones de 2017 y 2018; sin embargo, un aspecto positivo que se puede resaltar en la comparativa es que, a diferencia de las primeras negociaciones de 1991, en esta ocasión el equipo mexicano ya contaba con una amplia experiencia técnica en la negociación de acuerdos y tratados del libre comercio con distintos países alrededor del mundo.

La preparación de la postura de México frente a la renegociación del TLCAN se realizó con mucha antelación, inmediatamente después de la victoria de Trump, en noviembre de 2016, Ildefonso Guajardo inició conversaciones con el Consejo Consultivo Estratégico para las Negociaciones Internacionales, encabezado por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), sobre la estrategia a seguir en los próximos años. El interés del empresariado mexicano, por su puesto, siempre se hizo presente, desde el inicio de las conversaciones trilaterales hasta su finalización. La Secretaría de Economía y el sector privado siempre estuvieron en estrecho contacto con la creación de un comité asesor empresarial que acompañaría en todo momento a la delegación mexicana en las negociaciones, conocido por los funcionarios negociadores como “el Cuarto de Junto”.

Con la finalidad de contemplar al mayor espectro posible de mexicanos interesados en contribuir para la definición de objetivos que México debía perseguir en la modernización del TLCAN, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Economía, implementó consultas públicas con la participación de los sectores productivos, organizaciones campesinas, productores agropecuarios e instituciones

⁵⁴¹ Behar Lavallo Salvador, “Del TLCAN al T-MEC: Reflexiones de un negociador”, en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 19 Número 1, (2019), p.15.

educativas cuyos intereses económicos y comerciales podrían verse comprometidos.⁵⁴²

La 1ra ronda de renegociaciones para la modernización del tratado arrancó formalmente el 16 de agosto y finalizó el 20 de agosto de 2017, teniendo como sede la capital estadounidense Washington, D.C. En esta ronda se dio la presentación de los equipos de negociación y se introdujeron las primeras propuestas y alternativas para el mejoramiento del mecanismo trilateral de libre comercio. El representante comercial de EE. UU, Robert Lighthizer reafirmó la intencionalidad de reducir el déficit comercial de su nación con México. Los tres países manifestaron su voluntad por alcanzar una profunda mejoría del tratado e hicieron un llamado a buscar una rápida negociación, puesto a que se temía que los procesos electorales que tendrían lugar en el año 2018 entorpecieran el curso de las conversaciones.

Desde el inicio de la renegociación se discutió la propuesta estadounidense de eliminar el Capítulo 19 del tratado sobre solución de controversias, ampliamente rechazada por Canadá y México.

Por otro lado, Estados Unidos y Canadá encontrarían un punto de acuerdo respecto a la necesidad de incrementar los salarios en México. Se trataba de un tema incómodo para el empresariado mexicano que sin duda preferían dejar de lado. La delegación mexicana, encabezada por el Secretario de Economía, Idelfonso Guajardo, aseguró desde esta primera ronda que el tema de los salarios en México no entraría en las negociaciones, por tratarse de un tema de política interna; sin embargo, a lo largo del proceso negociador, la sección canadiense y estadounidense continuarían presionando a México sobre este aspecto.

La 2da ronda se llevó a cabo del 1 al 5 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, grupos de trabajo compuestos por expertos comerciales y funcionarios técnicos sesionaron sobre temas diversos como el acceso al mercado de bienes, inversiones, reglas de origen, facilitación comercial, comercio digital, pequeñas y medianas empresas (pymes), transparencia, entre otros. Las reglas de origen y los asuntos laborales se empezaban a perfilar como puntos de desencuentro entre México y sus contrapartes negociadoras. Estados Unidos comenzó a presionar para la inclusión de un mayor porcentaje de contenido estadounidense en las importaciones provenientes de México y Canadá.

La 3ra ronda fue celebrada en Ottawa, Canadá del 23 al 27 de septiembre de 2017, alcanzando ya buenos progresos en materia de actualización, pero aún sin modificaciones de contenido en el texto original. El equipo estadounidense planteó por primera vez la llamada cláusula de extinción, también conocida como “*sunset*”

⁵⁴² Secretaría de Economía, “Se celebrará la Primera Ronda de Negociaciones para modernización del TLCAN” en: *Gobierno de México, Comunicados y Prensa*, 19 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/prensa/se-celebrara-la-primera-ronda-de-negociaciones-para-modernizacion-del-tlcan?idiom=es>

clause”, la cual consistía en una revisión periódica del TLCAN cada 5 años. Una propuesta que, de ser aceptada, derribaría la certidumbre jurídica que México ofrece a sus inversionistas extranjeros, razón por la cual, simplemente resultó inaceptable para el equipo negociador mexicano. El equipo estadounidense también planteó limitar las importaciones de frutas y hortalizas mexicanas por estacionalidad, en beneficio de sector agrícola estadounidense. Fue a partir de este punto que la sección estadounidense comenzó a verter propuestas que rebasaban la línea roja trazada tanto por el equipo negociador mexicano como canadiense.

Con la finalidad de acelerar las negociaciones lo más que fuese posible, hasta entonces no se habían puesto sobre la mesa los asuntos más controversiales. Sería hasta la cuarta ronda que los temas más espinosos, ineludiblemente, tendrían que ser atendidos.

Ante la acusación de los salarios bajos en México como medio de dumping laboral, Estados Unidos y Canadá presionaron la elevación de estándares laborales en México con una ambiciosa propuesta que planteaba la nivelación de los sueldos entre los tres países. Las críticas a la postura mexicana se hicieron presentes incluso al interior del país, con una oposición que resaltaba la indiferencia de la clase política hacia las condiciones laborales precarias de los obreros mexicanos, ofertados como la mano de obra barata del proyecto integrador norteamericano, en beneficio de empresas extranjeras que encuentran fuertes incentivos para invertir en México por sus leyes laborales permisivas, laxas respecto a jornadas laborales largas y mal pagadas. El gobierno de Enrique Peña Nieto tendría que hacer frente a la realidad incómoda en la que el gobierno de México ha usado los salarios bajos como incentivo para atraer capital extranjero.

La 4ta ronda tuvo como sede la ciudad de Arlington, en el estado de Virginia y fue llevada a cabo del 11 al 17 de octubre de 2017. Para entonces, los grupos de trabajo concluyeron acuerdos sustantivos, cerrando el capítulo de pymes, así como el de competencia, además de presentar avances importantes en materia relativa a aduanas, comercio digital y anexos sectoriales; sin embargo, como se ha comentado, fue a partir de este punto que el desencuentro y el carácter difícil de las negociaciones ya resultaba evidente, suscitándose una nueva gran controversia cuando el equipo estadounidense llevó formalmente a la mesa la propuesta de aumentar reglas de origen para el sector automotriz del 62.5% al 85%, de las cuales, el 50% debía de ser de contenido nacional estadounidense como mínimo. Una demanda que chocaba directamente con los intereses económicos de la élite empresarial mexicana y que incluso, se estimaba afectaría significativamente la competitividad regional de las cadenas de valor.

Estados Unidos continuó presionando con la idea de implementar una cláusula de extinción y con la eliminación del artículo 19 del TLCAN en materia de solución de controversias, lo cual implicaría la desaparición de paneles binacionales y supranacionales en casos de dumping y subsidios. Dos propuestas severamente

cuestionadas por los daños a la certidumbre jurídica que la región ha podido garantizar a sus inversionistas bajo el esquema del TLCAN. Esta ha sido considerada como la ronda más compleja del proceso.

El inicio de esta 4ta ronda coincidió con la gira de Primer Ministro Justin Trudeau en América del Norte, visitando primero los Estados Unidos, para después viajar a México. Cabe destacar que la reunión del Primer Ministro Trudeau con el presidente Trump se dio en medio de un clima de tensión entre los dos países, suscitado a raíz de la imposición de aranceles punitivos por parte de Washington a las exportaciones de aviones fabricados por la empresa canadiense Bombardier, fijados en un 300%. Las medidas arancelarias fueron solicitadas a la Casa Blanca por la empresa estadounidense Boeing al considerar que Bombardier estaba siendo subvencionada injustamente por las autoridades canadienses. Por su puesto, el riesgo que se corría era que esta controversia comercial empapara negativamente las relaciones entre el equipo negociador canadiense y estadounidense en las conversaciones trilaterales de modernización del TLCAN.

Esta también fue la primera visita oficial de Trudeau a México, donde fue recibido por el presidente Enrique Peña Nieto en Palacio Nacional para abordar temas diversos de la agenda. También estuvieron presentes personalidades clave en la renegociación del tratado, como el canciller Luis Videgaray, la ministra canadiense de Asuntos Exteriores, Chrystia Freeland, y el secretario de Economía, Ildefonso Guajardo.

La 5ta ronda con sede en la Ciudad de México, tuvo lugar del 17 al 21 de noviembre de 2017 donde se abordaron temas relativos a textiles, leyes laborales, servicios y propiedad intelectual. Los ministros del TLCAN acordaron no asistir a la 5ta ronda para que los negociadores pudieran continuar avanzando en los capítulos clave conversados en la 4ta ronda; sin embargo, estos se reunirían por separado durante la celebración del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) en Da Nang, Vietnam.⁵⁴³

La dificultad del equipo mexicano para ofrecer una contrapropuesta a la demanda estadounidense de aumentar el contenido regional para las exportaciones textiles y del sector automotriz atoró los avances de las renegociaciones en esta ronda. El incremento de las reglas de origen hasta un 85%, con un mínimo de un 50% de insumos estadounidenses era considerada como inviable por la sección mexicana.

Las propuestas más polémicas, que bien podrían ser criticadas como contrarias a las leyes internacionales de comercio, auguraban un TLCAN restrictivo, las intenciones declaradas del presidente Trump de condicionar la firma de Estados Unidos a la construcción del muro fronterizo fue uno de los primeros guiños que

⁵⁴³Secretaría de Economía, “Quinta Ronda de Negociaciones del TLCAN en la Ciudad de México” en: *Gobierno de México, Comunicados y Prensa*, 15 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/prensa/quinta-ronda-de-negociaciones-del-tlcan-en-la-ciudad-de-mexico>

evidenciaron la predilección del mandatario estadounidense por presionar políticamente a México para acatar sus dictados en materia de política migratoria, a cambio de preservar la estabilidad en el trato comercial. Trump fue el primer presidente estadounidense en transportar los problemas de una esfera de la agenda bilateral (migración) a otra completamente ajena (comercio).

La 6ta ronda tuvo lugar del 23 al 29 de enero de 2018 en Montreal, Canadá. Como resultado del trabajo de los grupos técnicos, en esta ocasión se logró concluir con el Capítulo de Anticorrupción, así como con el Anexo sobre Tecnologías de la Información y Comunicación, adicionándose a los capítulos de PYMES y Competencia y al Anexo Sectorial de Eficiencia Energética. Los equipos negociadores también lograron avances significativos en los capítulos de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Telecomunicaciones y Obstáculos técnicos al comercio.

544

La Ciudad de México albergó la 7ma y última ronda de renegociaciones que tuvo lugar del 25 de febrero al 5 de marzo de 2018. Durante esta ronda, los equipos negociadores de los tres países concluyeron con los capítulos de Buenas Prácticas Regulatorias, Administración y Publicación, y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, así como con los anexos sectoriales de Químicos y Fórmulas Patentadas, sumándose a los tres capítulos y dos anexos concluidos anteriormente (PYMES, Competencia, Anticorrupción, y los anexos sectoriales de Eficiencia Energética y de Tecnologías de la Información y Comunicación), quedando únicamente pendiente la finalización de los capítulos de Comercio Digital, Telecomunicaciones, Obstáculos Técnicos al Comercio y Energía.⁵⁴⁵ Llegado este punto, la negociación ya se encontraba muy próxima a alcanzar su cierre, pues de no concluirse con premura, se correría con el riesgo de que las conversaciones trilaterales quedaran estancadas al coincidir con fechas electorales tanto en México como en Estados Unidos.

Se programó una 8va ronda que se efectuaría del 8 al 16 de abril de 2018, pero finalmente fue cancelada y en su lugar se celebró una reunión ministerial. Los funcionarios mexicanos, Ildefonso Guajardo y Luis Videgaray, se reunieron en Washington con el representante comercial de EE.UU., Robert Lighthizer, y el asesor senior de la Casa Blanca, Jared Kushner, para evaluar los avances en el

⁵⁴⁴ Secretaría de Economía, “Concluye la Sexta Ronda de Negociaciones para la Modernización del TLCAN” en: *Gobierno de México, Comunicados y Prensa*, 29 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/prensa/concluye-la-sexta-ronda-de-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tlcan>

⁵⁴⁵ Secretaría de Economía, “Concluye la Séptima Ronda de Negociaciones para la Modernización del TLCAN” en: *Gobierno de México, Comunicados y Prensa*, 5 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/prensa/concluye-la-septima-ronda-de-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tlcan>

proceso de renegociación⁵⁴⁶ Posteriormente se realizaron sesiones bilaterales únicamente entre México y Estados Unidos. Al final México y Canadá no lograron formar un frente a común como contrapeso a la capacidad de negociación asimétrica en favor de EE.UU.

Por si las propuestas estadounidenses no resultaran suficientes para poner a prueba los límites de sus socios comerciales, los ánimos de animadversión se acentuaron aún más cuando en mayo de 2018, Washington anunció la imposición de aranceles por un valor del 25% para las importaciones de acero y del 10% para las importaciones de aluminio. El equipo mexicano liderado por Ildelfonso Guajardo prefirió tratar el tema por separado, sin permitir que esto afectará negativamente los acuerdos ya alcanzados a la fecha.

Al final, pese a los esfuerzos, los tiempos electorales alcanzaron al proceso de renegociación del TLCAN. Las elecciones presidenciales en México fueron las primeras en llegar, y las dudas respecto a su impacto en el curso de las conversaciones trilaterales aún quedaban pendientes por despejar. Si bien, el candidato de centro, el ex canciller José Antonio Meade Kuribreña, y el candidato de derecha, Ricardo Anaya Cortés, garantizaban un futuro estable y de continuidad para el mecanismo trilateral, el candidato mexicano de izquierda, y favorito desde hace mucho para ganar las elecciones, Andrés Manuel López Obrador, despertaba ciertas dudas sobre su intencionalidad de respetar lo ya negociado por la administración saliente de Enrique Peña Nieto. El arrasador triunfo de López Obrador fue oficializado el 1° de julio de 2018, y en términos prácticos, es seguro afirmar que el curso de las negociaciones no se vio alterado de manera significativa. La nueva administración liderada por el partido 'Movimiento Regeneración Nacional' (MORENA), pese a haberse respaldado por muchos años sobre un discurso de izquierda que criticaba al sistema neoliberalista mexicano, finalmente dio respaldo a las negociaciones tanto en el poder Ejecutivo como en el Legislativo.

Cuando quedó claro que la nueva administración de López Obrador no echaría para atrás el tratado trilateral de libre comercio, se logró dar un clima de mayor certidumbre. El Dr. Jesús Seade fue nombrado por el presidente Obrador como jefe negociador del TLCAN de la transición, quien coadyuvo de manera importante en la solución de diferencias que aun continuaban bloqueando el proceso. Su buena relación con el representante comercial, Robert Lighthizer, fungió como un factor adicional que facilitó una mayor fluidez en las negociaciones.

El Jefe Negociador Adjunto del TLCAN, Salvador Behar Lavallo, comentaría al respecto:

⁵⁴⁶Morales Roberto, "Eluden octava ronda del TLCAN y van por ministerial" en *El Economista*, 4 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/empresas/Eluden-octava-ronda-del-TLCAN-y-van-por-ministerial-20180405-0020.html>

El 1 de julio de 2018 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales en México, en las que resultó victorioso Andrés Manuel López Obrador. Antes, en una reunión en mayo de 2018 al más alto nivel entre Guajardo, Videgaray, Lighthizer, Jared Kushner (asesor principal de Trump) y Freeland, Canadá y Estados Unidos expresaron su preocupación sobre el rumbo de las negociaciones en caso de que ganara López Obrador. El secretario Guajardo les aseguró que las negociaciones seguirían en curso independientemente de los resultados electorales y que la única diferencia sería la inclusión en el equipo mexicano de designados del candidato triunfante. En efecto, López Obrador nombró a Jesús Seade, académico y ex negociador comercial, como el jefe negociador del TLCAN de la transición. Seade acompañó a Guajardo en toda la recta final. Una vez hubo certidumbre de que el resultado del nuevo acuerdo tendría el aval del nuevo gobierno, las conversaciones recobraron su ímpetu inicial. Seade aprovechó la oportunidad para colocar la agenda de López Obrador por medio del capítulo de energía.⁵⁴⁷

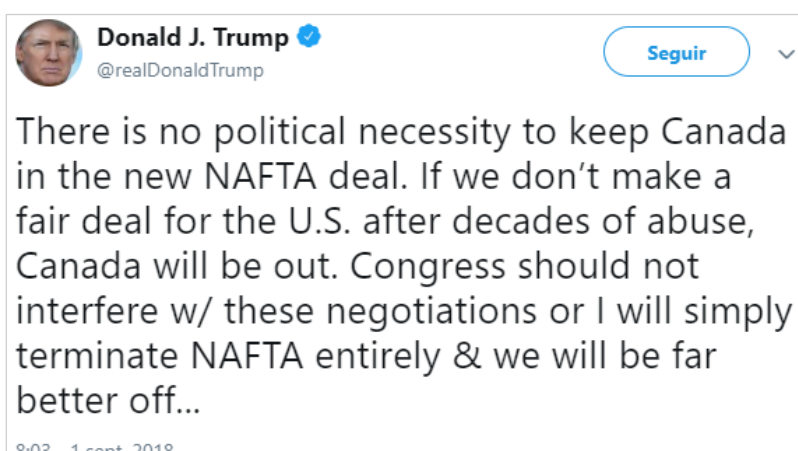
El 25 de julio de 2018, la ministra canadiense de asuntos exteriores, Chrystia Freeland, y el titular del Finanzas, William Morneau, viajaron a México para sostener reuniones privadas con el virtual presidente electo, Andrés Manuel López Obrador. Aunque por la posición difícil que atravesaba Canadá en esos momentos con el gobierno estadounidense, se podría pensar que la visita de la comitiva canadiense respondía a una estrategia de acercamiento con el equipo mexicano en las renegociaciones del TLCAN, lo cierto es que, en el comunicado de prensa ofrecido por el futuro canciller mexicano, Marcelo Ebrard, no se hizo gran referencia al tema. De acuerdo con la información proporcionada a los medios, la nueva administración mexicana, en concordancia con la perspectiva de los funcionarios canadienses, refrendó su compromiso para que el TLCAN permaneciera como un acuerdo trilateral. Las conversaciones giraron principalmente en torno a asuntos relativos a inversiones destinadas a la construcción del tren maya y el proyecto en el istmo de Tehuantepec.⁵⁴⁸

En contra de los pronósticos iniciales que apuntaban a que Canadá lograría con mayor facilidad un acercamiento en las negociaciones con el gobierno de Donald Trump, el 27 de agosto de 2018 se da a conocer que México y Estados Unidos alcanzaron un acuerdo primero, sin contar con el beneplácito de la sección canadiense. Aunque en algún momento se había hablado de la posibilidad de un acuerdo bilateral Estados Unidos-Canadá, dejando fuera a México, a partir de este momento, el riesgo se invirtió en perjuicio del gobierno de Justin Trudeau.

⁵⁴⁷Behar Lavalle Salvador, op.cit., p.19

⁵⁴⁸ Cruz Elvia, "López Obrador se reúne en privado con la canciller de Canadá" en *Expansión*, 25 de julio de 2018. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/07/25/lopez-obrador-se-reune-en-privado-con-la-canciller-de-canada>

El 3 de septiembre de 2018, Donald J. Trump dio un ultimátum de 30 días a Canadá para sumarse al acuerdo negociado con México. La canciller canadiense, Chrystia Freeland, señaló que solo se aceptaría un acuerdo, si podía ser considerado como bueno para Canadá. Las rispideces entre gobierno de Justin Trudeau y Donald J. Trump pudieron apreciarse notablemente desde la 44° Cumbre del G-7, celebrada en junio de 2018. Posterior a las críticas del Primer Ministro por la imposición de aranceles a las exportaciones canadienses del acero y aluminio, Trump calificaría a Trudeau como un líder débil y deshonesto. El mal estado de las relaciones entre Ottawa y Washington fue un elemento adicional que ineludiblemente distanció a ambos países en las renegociaciones del TLCAN, al grado que el presidente estadounidense comenzó a hablar de la posibilidad de dejar fuera a Canadá.



Fuente: Cuenta oficial del presidente Donald J. Trump en Twitter. @realDonaldTrump.⁵⁴⁹

La idea de sostener conversaciones bilaterales por separado pareció responder a una estrategia estadounidense que consistía en aislar a Canadá del entendimiento comercial de las negociaciones, con la finalidad de obtener mayores concesiones, presionando con la posibilidad de dejarle fuera de los beneficios del área de libre comercio si no cedían a sus demandas relativas a la liberalización del mercado de lácteos.

Los aliados de Canadá al interior de los Estados Unidos se hicieron presentes, congresistas estadounidenses señalaron que no ratificarían el tratado bilateral México-EE. UU sin la participación de Canadá. Ottawa, como estrategia de cabildeo, buscó un acercamiento con empresarios y senadores de los estados de la unión americana donde Canadá es principal socio comercial.

⁵⁴⁹ "No hay necesidad política de mantener a Canadá en el nuevo TLCAN. Si nosotros no tenemos un trato justo para los Estados Unidos después de décadas de abuso, Canadá quedará fuera. El Congreso no debe interferir con estas negociaciones o yo, simplemente pondré fin a el TLCAN por completo y nosotros estaremos mucho mejor..." – Traducción propia.

El 30 de septiembre de 2018, Canadá cede a darle a los Estados Unidos acceso al mercado de lácteos a cambio de conservar el artículo 19 y 20 referente a la solución de controversias y derechos compensatorios. Este logro corresponde en esencia al equipo negociador canadiense, pues en la versión alcanzada con México, estos artículos habían quedado fuera. Los asuntos relativos a la solución de controversias se trasladaron al artículo 31 del nuevo tratado.

Finalmente, el 30 de noviembre de 2018, la incertidumbre llega a su fin con la firma del nuevo '*United States, Mexico, Canada Agreement*' (por sus siglas en inglés, USMCA), en el marco de la Cumbre del G-20 en Buenos Aires, Argentina.

3.5.2 La firma del '*United States, Mexico, Canada Agreement*'.

Después de un año de arduas negociaciones, el 30 noviembre de 2018, en el marco de la Cumbre del G-20, celebrada en Argentina, Buenos Aires, los tres países norteamericanos oficializaron la celebración del nuevo acuerdo trilateral, cerrando la puerta a la fragmentación comercial de la región. Tras la firma de los tres mandatarios, se puso fin a un prolongado periodo de volatilidad en los mercados internacionales, dándole al peso mexicano un respiro estabilizador. Curiosa fue la decisión de los líderes norteamericanos de cerrar las negociaciones en Buenos Aires, en vez de hacerlo en alguna ciudad emblemática de la región.

Desde el punto de vista del autor de este trabajo de investigación, el hecho de que Estados Unidos quedará al principio del acrónimo que da nombre del tratado no es una casualidad y busca reflejar un mensaje en el que Estados Unidos impone su agenda, colocándose al principio del acrónimo como "ganador" de las negociaciones, en honor a lema de campaña '*America First*', acentuando el significado político que este tratado tiene para el presidente Trump, como un trofeo que puede ser presumido como una victoria frente a su base electoral.

En una actitud de renuencia a concederle a Donald Trump el gusto de jactarse del nuevo acuerdo como un logro político exclusivo de Estados Unidos, México por su parte le daría su propio nombre al tratado en español, traduciéndolo como 'Tratado entre México-Estados Unidos-Canadá' (T-MEC), colocando a México primero en el orden del acrónimo.

El gobierno canadiense también arreglaría el acrónimo de tal forma que Canadá quedase colocado al principio, nombrándole como '*Canada - United States -Mexico Agreement*' (CUSMA).

El propio nombre del tratado resultaría revelador con respecto a la ausencia de la idea de América del Norte como una región unificada en búsqueda de una progresiva integración, sustituida por la idea de tres países con intereses individuales, cuya contigüidad geográfica les obliga a entrelazar sus economías. La falta de un sentido norteamericano, con una postura alineada, parece ser un concepto obsoleto bajo este nuevo esquema comercial.

En conferencia de prensa ofrecida por los tres mandatarios en Buenos Aires, Trump usaría la firma del 'USMCA' con fines políticos afirmando que los tres países se beneficiarían grandiosamente, ofreciendo nuevas oportunidades para agricultores estadounidenses, fomentando la creación de nuevos empleos manufactureros y con la promesa de un mejor acceso para exportadores estadounidenses en diversos sectores; sin embargo, pese al cierre de esta rápida pero intensa negociación, para académicos, analistas e inversores aún quedaban preguntas en el aire pendientes por responder, con cuestionamientos sobre si en verdad el nuevo acuerdo cimentaría un escenario en el que las tres partes saldrían ganando, aún más que con el anterior tratado. Algunos medios resaltaron la apatía del Primer Ministro, Justin Trudeau, en la firma del tratado, dejando espacio a dudas sobre si los beneficios de las negociaciones realmente quedaron distribuidos de manera equitativa o si al final quedaron cargados hacia los Estados Unidos. ¿Realmente el nuevo tratado es mejor que el TLCAN?, o al final este fue aceptado por México y Canadá como un 'peor es nada'?

Para responder a las preguntas sobre en qué aspectos el TLCAN puede diferenciarse del nuevo T-MEC y que nuevos beneficios podría reportar, en el siguiente apartado de este trabajo de investigación se realiza un prematuro balance de pérdidas y ganancias para los tres países, identificando las diferencias y elementos de continuidad en el nuevo tratado.

3.5.3 Contenido del T-MEC y diferenciación del TLCAN.

Entre los cambios más evidentes del nuevo tratado con respecto a su antecesor, está la inclusión de varios elementos novedosos que no fueron contemplados en las negociaciones de 1991. Los cambios en la coyuntura comercial que se han desarrollado a lo largo de casi tres décadas habían dejado al TLCAN en la necesidad de una actualización apremiante. El T-MEC, de manera exitosa, cumple con la inclusión de 10 nuevos capítulos, abordando temas de actualidad y atendiendo asuntos que no habían sido contemplados en el TLCAN, tales como el comercio digital, medidas anticorrupción, buenas prácticas regulatorias, pequeñas y medianas empresas, competitividad, política macroeconómica, tipo de cambio y medio ambiente.

Una de las modificaciones más importantes, impulsada por el equipo negociador estadounidense, es la vigencia inicial de 16 años que se le dará al nuevo tratado, con una revisión a realizarse cada 6 años. Una medida mucho más razonable en contraste con la propuesta inicial de la llamada cláusula 'sunset', que daría fin al tratado cada 5 años. Con esta nueva medida, se garantiza que el tratado se mantendrá en continua evolución, adecuándose al entorno cambiante, que con el tiempo podría modificar las necesidades e intereses de los países miembro.

Tal como lo dictaba la exigencia estadounidense, con el T-MEC se impondrán reglas de origen más estrictas para la industria automotriz, pasando del 62.5% de

contenido regional establecido en el esquema del TLCAN, al 75% bajo los términos del nuevo tratado. Aunque en este rubro, es todo un hecho que la sección estadounidense obtuvo una victoria, se debe hacer notar que, por lo menos en apariencia, los funcionarios norteamericanos también terminaron cediendo, pues cabe recordar que la propuesta inicialmente se fijó al 85% de contenido regional, con un 50% de contenido de procedencia estadounidense.

Para solucionar la controversia suscitada por las diferencias salariales, se determinó que del 40% al 45% de los autos producidos en la región deberán ensamblarse en zonas con un salario mínimo de 16 USD por hora, muy por encima de los 3.5 USD que ganan actualmente los trabajadores mexicanos. Aunque se podría pensar que, al segmentar la homologación salarial únicamente al sector automotriz, el nuevo tratado daría luz verde a México para mantenerse en la posibilidad de conservar salarios bajos en otros sectores de la economía, no se debe ignorar que en el Capítulo 23 se da pie a la inclusión de compromisos, para los cuales, México deberá reformar su ley laboral, alineándose con los estándares básicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En el artículo 23.4, los países miembros del T-MEC reconocen como inapropiado fomentar el comercio y la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones otorgadas por las leyes laborales. Aunque por su puesto, las leyes laborales se mantienen a discrecionalidad soberana de cada Estado, la vulneración de las condiciones laborales de obreros y trabajadores como incentivo a las inversiones, quedaría señalada de manera explícita como una medida injustificable, contraria a las aspiraciones del nuevo tratado.

“Artículo 23.4: No Derogación

*Las Partes reconocen que es inapropiado fomentar el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones otorgadas en las leyes laborales de cada Parte. Por consiguiente, ninguna Parte renunciará a aplicar o derogará de otra forma, ni ofrecerá renunciar a aplicar o derogar de otra forma, sus leyes o regulaciones en una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes.”.*⁵⁵⁰

Pese a las buenas intenciones del T-MEC para garantizar mejores condiciones laborales, es un hecho ineludible que los esfuerzos por impulsar una mejora salarial en los empleos automotrices enfrentarán el desafío que plantea el auge de la automatización de la cuarta revolución industrial. En un futuro no muy lejano, se pronostica que, para el empresariado de la industria automotriz, las inversiones en

⁵⁵⁰Gobierno de México, Decreto promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, Capítulo 23, Laboral, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 2019. Disponible en línea: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465805/23Laboral.pdf>

inteligencia artificial y robótica resultarán más redituables en sustitución de la mano de obra.

Entre los aspectos más innovadores del nuevo tratado, en lo referente a comercio electrónico, se extienden las preferencias arancelarias a todos aquellos productos digitales intercambiados entre las tres partes.

Artículo 19.3: Aranceles Aduaneros

- 1. Ninguna Parte impondrá aranceles aduaneros, tarifas, u otros cargos sobre o en conexión con la importación o exportación de productos digitales transmitidos electrónicamente, entre una persona de una Parte y una persona de otra Parte.*
- 2. Para mayor certeza, el párrafo 1 no impide que una Parte imponga impuestos internos, tarifas u otras cargas sobre un producto digital transmitido electrónicamente, siempre que dichos impuestos, tarifas o cargas se impongan de una manera compatible con este Tratado.⁵⁵¹*

En el capítulo 19, también se eliminan las restricciones a proveedores en el uso de firmas electrónicas con la finalidad de facilitar transacciones, así como la implementación de mecanismos novedosos para garantizar la protección al consumidor en el mercado digital.

Artículo 19.6: Autenticación Electrónica y Firmas Electrónicas

- 1. Salvo en las circunstancias previstas en su ordenamiento jurídico, una Parte no negará la validez legal de una firma únicamente sobre la base de que la firma está en forma electrónica.*

[...]

Artículo 19.7: Protección al Consumidor en Línea

- 1. Las Partes reconocen la importancia de adoptar y mantener medidas transparentes y efectivas para proteger a los consumidores de prácticas comerciales fraudulentas o engañosas como las referidas en el Artículo 21.4.2 (Protección al Consumidor) cuando participan en el comercio digital.*
- 2. Cada Parte adoptará o mantendrá leyes de protección al consumidor para prohibir prácticas comerciales fraudulentas y engañosas que causen daño o un potencial daño a los consumidores que participan en actividades comerciales en línea.*

⁵⁵¹Gobierno de México, Decreto promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, Capítulo 19, Comercio Digital, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 2019. Disponible en línea: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465801/19ESPComercioDigital.pdf>

En materia de ciberseguridad, las partes contratantes se comprometen a desarrollar capacidades para dar respuesta adecuada a posibles incidentes que puedan afectar a los consumidores en el mercado digital, las partes contratantes se comprometen también al fortalecimiento de los mecanismos de colaboración existentes para cooperar en la identificación y eliminación de las intrusiones y diseminación de códigos maliciosos que afecten a las redes electrónicas.

Otro de los cambios más innovadores se encuentra en el rubro de propiedad intelectual, pues con el nuevo tratado se extiende el plazo mínimo de derechos de autor a 75 años para obras artísticas, así como la extensión de patentes farmacéuticas, permitiéndose el resguardo hasta por 10 años de los datos para la producción de medicamentos biológicos.

Como se comentó anteriormente, otro de los cambios más notables respecto al TLCAN es el mayor acceso concedido por Canadá a su mercado de productos lácteos, a cambio de mantener vigente el artículo 19 sobre solución de controversias para casos de dumping y subsidios. Las disposiciones sobre la solución de controversias han sido trasladadas al capítulo 31 del nuevo tratado manteniendo la posibilidad de recurrir a paneles binacionales, en casos en que la Comisión, los buenos oficios, la conciliación y la mediación no puedan dar solución a la problemática.

Artículo 31.6: Establecimiento de un Panel

1. Si la Comisión se ha reunido de conformidad con el Artículo 31.5 (La Comisión, Buenos Oficios, Conciliación y Mediación) y el asunto no ha sido resuelto dentro de:

(a) los 30 días posteriores;

(b) los 30 días siguientes de que la Comisión se haya reunido con respecto al asunto que se le ha remitido más recientemente, si los procedimientos se han consolidado de conformidad con el Artículo 31.5.5 (La Comisión, Buenos Oficios, Conciliación y Mediación); u

(c) otro plazo que las Partes consultantes podrán decidir,

una Parte consultante podrá solicitar el establecimiento de un panel por medio de una notificación por escrito entregada a la Parte demandada a través de su Sección del Secretariado.⁵⁵²

⁵⁵² Gobierno de México, Decreto promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, Capítulo 31, Solución de Controversias, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 2019.

Disponible en línea: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465813/31ESPSoluciondeControversias.pdf>

Las funciones de los paneles de solución de controversias se conservan sin modificaciones, respecto a las facultades que anteriormente se les otorgaba en el TLCAN:

Artículo 31.13: Función de los Paneles

1. La función de un panel es hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido y presentar un informe que contenga:

(a) las constataciones de hecho;

(b) determinaciones sobre si:

(i) la medida en cuestión es incompatible con las obligaciones de este Tratado;

(ii) una Parte no ha cumplido de otra manera llevar a cabo sus obligaciones en este Tratado;

(iii) la medida en cuestión está causando anulación o menoscabo en el sentido

Artículo 31.2 (Ámbito de Aplicación); o

(iv) cualquier otra determinación solicitada en los términos de referencia;

(c) recomendaciones, si las Partes contendientes las han solicitado conjuntamente, para la solución de la controversia; y

(d) las razones de las constataciones y determinaciones.⁵⁵³

2. Las constataciones, determinaciones y recomendaciones del panel no aumentarán ni reducirán los derechos y obligaciones de las Partes conforme a este Tratado.

Los intereses de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) es otro nuevo aspecto contemplado dentro del nuevo tratado, en su capítulo 25, las partes se comprometen con la cooperación para incrementar las oportunidades de comercio e inversión, promoviendo la infraestructura de apoyo a pequeños negocios y facilitando el desarrollo de programas para asistir a las PyMEs en asesoramiento para la exportación en provecho de las cadenas de suministro regionales y globales. También se establece el Comité de Asuntos de PyMEs (Comité PyME), con la finalidad de convocar a un diálogo trilateral con la participación del sector privado, empleados, organizaciones no gubernamentales, expertos académicos, propietarios de pequeñas y medianas empresas, así como otras partes interesadas.

Entre los 10 nuevos capítulos, uno de los que más llama la atención, sin lugar a dudas, es el del “Reconocimiento de la propiedad directa, inalienable e imprescriptible del Estado Mexicano de los hidrocarburos”, donde ostensiblemente se hacen presentes las disposiciones de la agenda de la nueva administración mexicana. Para la izquierda mexicana, que durante ya varias décadas ha encontrado una figura de liderazgo en Andrés Manuel Lopez Obrador, la soberanía

⁵⁵³ Ídem.

del Estado mexicano sobre los hidrocarburos siempre ha sido un tema sensible. La reforma energética del sexenio de Enrique Peña Nieto había conseguido alebrestar al nacionalismo mexicano, despertando dudas entre los más escépticos sobre el grado de injerencia de la inversión extranjera en el sector mexicano de los hidrocarburos.

Para imprimir un sello nacionalista que reafirmara la soberanía mexicana sobre el sector de hidrocarburos, el equipo mexicano, ya con la presencia del representante de la Cuarta Transformación, Jesús Seade, consiguió que tanto los Estados Unidos, como Canadá reconocieran en el T-MEC el dominio directo y la propiedad inalienable e imprescriptible de los Estados Unidos Mexicanos sobre sus hidrocarburos.

Artículo 8.1: Reconocimiento del Dominio Directo y la Propiedad Inalienable e Imprescriptible de los Estados Unidos Mexicanos de los Hidrocarburos

1. Según lo dispone este Tratado, las Partes confirman su pleno respeto por la soberanía y su derecho soberano a regular con respecto a asuntos abordados en este Capítulo de conformidad con sus respectivas Constituciones y derecho interno, en pleno ejercicio de sus procesos democráticos.

2. En el caso de México, y sin perjuicio de sus derechos y remedios disponibles conforme a este Tratado, Estados Unidos y Canadá reconocen que:

(a) México se reserva su derecho soberano de reformar su Constitución y su legislación interna; y

(b) México tiene el dominio directo y la propiedad inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos en el subsuelo del territorio nacional, incluida la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁵⁴

Las fibras sensibles sobre la propiedad mexicana del petróleo datan desde la década de los 30's y 40's del siglo pasado, siendo el ex presidente Lázaro Cárdenas la figura que representaría el modelo a seguir para el nuevo gobierno de izquierda. Por su puesto, el contexto hoy en día es muy diferente al de 1938, pues los Estados Unidos actualmente dependen en mucho menor medida de la importación de petróleo y gas proveniente de México. Siendo al día de hoy los Estados Unidos una

⁵⁵⁴ Gobierno de México, Decreto promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, Capítulo 8, Reconocimiento del Dominio Directo y la Propiedad Inalienable e Imprescriptible de los Estados Unidos Mexicanos de los Hidrocarburos, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465790/08ESPREconocimientodelapropiedaddirectainalienableeimprescriptible.pdf>

potencia energética en ascenso y siendo hoy en día, México una potencia petrolera en declive, para el gobierno norteamericano, esta no resultaría una concesión difícil de otorgar.

Otro de los grandes intereses declarados de la nueva administración mexicana en el nuevo tratado fue la inclusión de las zonas marginadas en el dinamismo industrial que sería detonado por el T-MEC. Una de las más grandes críticas de la izquierda mexicana hacia el TLCAN ha sido el inequitativo desarrollo industrial al norte y sur del país. La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, (RMALC) sostiene que el modelo económico neoliberal detonado por el TLCAN no ha coadyuvado a mejorar las condiciones económicas y sociales de familias mexicanas, y, por el contrario, las ha empeorado. Para los sectores más críticos del tratado en México, la desigualdad y la pobreza se han acentuado gracias al TLCAN, impulsando un esquema en el que el obrero mexicano es el principal perdedor al ser utilizado como mano de obra barata en beneficio del consumidor estadounidense. Una perspectiva idéntica en absoluto con la postura nacionalista del presidente Trump, que en su momento acusó al TLCAN de permitir el robo de empleos en perjuicio del obrero estadounidense, dejándole en la posición de principal perdedor del tratado.

En este sentido, es aquí donde se vislumbra un punto de encuentro, un objetivo compartido entre el presidente Trump y el presidente Obrador por fomentar una mejor distribución de las inversiones, fortaleciendo la capacidad industrial de los estados que hasta la fecha no se han visto beneficiados, o que han perdido competitividad.

Sin embargo, en el capítulo 14, referente a la inversión, a pesar de que se garantiza un trato justo y equitativo para los inversionistas, bajo el amparo de la cláusula de la nación más favorecida, no se identifican disposiciones que aborden directamente medidas en dirección a la redistribución de las inversiones.

Artículo 14.4: Trato Nacional

1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones en su territorio.⁵⁵⁵

Pese a la ausencia de algún artículo en el capítulo 14 que haga referencia de manera explícita a mecanismos en favor de una mejor distribución de las

⁵⁵⁵ Gobierno de México, Decreto promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, Capítulo 14, Inversión, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 2019. Disponible en línea: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465796/14ESPInversion.pdf>

inversiones, se espera que las nuevas disposiciones laborales en materia salarial para el sector automotriz cumplan de manera efectiva con incentivar nuevas inversiones de este sector en nuevos estados, tanto en la unión americana, como en México, como en Canadá.

La mayor ventana de oportunidad que el nuevo tratado ofrece en favor de incentivar inversiones que podrían impulsar a las zonas marginadas que hasta la fecha no se han visto beneficiadas, se encuentra contenida en el capítulo 26 referente a la competitividad, en el cual se establece la creación de un Comité de Competitividad de América del Norte, encargado de discutir y desarrollar actividades de cooperación para fomentar la producción, facilitar el comercio y las inversiones regionales.

Artículo 26.1: Comité de Competitividad de América del Norte

4. El Comité de Competitividad discutirá y desarrollará actividades de cooperación en apoyo de un entorno económico sólido que incentive la producción en América del Norte, facilite el comercio y las inversiones regionales, mejore un entorno regulatorio predecible y transparente, fomente la circulación ágil de mercancías y la prestación de servicios en toda la región, y responda a los desarrollos del mercado y las tecnologías emergentes.⁵⁵⁶

En contraste con el espíritu de buena voluntad comercial que se esperaría entre los países de la región, al concluir las negociaciones, los aranceles al 25% sobre el acero y aluminio impuestos por Estados Unidos aún se mantenían, incluso sobre sus socios norteamericanos. De cara a las elecciones intermedias en el congreso estadounidense, para la administración Trump resultaba prioritario que los beneficios percibidos por los productores estadounidenses del llamado cinturón del acero se mantuvieran en marcha, como una forma de congraciarse con su base electoral. Sería hasta el 17 de mayo de 2019 que Estados Unidos anunciaría el fin de los aranceles contra México y Canadá.

Pese a la firma de un nuevo tratado de libre comercio, las amenazas de imposición de aranceles se sostuvieron durante toda la administración Trump, pues para el mandatario estadounidense, esta ha resultado ser una estrategia política efectiva de presión y negociación para continuar obteniendo concesiones tanto de México, como de Canadá, incluso fuera de la esfera comercial.

Al final, tal y como lo dictaba el pragmatismo político desde el inicio, no se produjo ninguna ruptura trilateral en términos comerciales. Sin embargo, cabe mencionar que, a diferencia del TLCAN, negociado con un espíritu abiertamente librecambista,

⁵⁵⁶ Gobierno de México, Decreto promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, Capítulo 26, Competitividad, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 2019. Disponible en línea: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465808/26ESPCompetitividad.pdf>

el T-MEC viene con un sello proteccionista definido por un comercio más regulado y condicionado a intereses estratégicos de Washington.

Presentado por la administración Trump como un logro estadounidense en materia de política exterior, el T-MEC cumple con plasmar mecanismos en dirección al regreso de la inversión automotriz, al eliminar el incentivo que representaban los salarios bajos en México. Ante este nuevo escenario, México deberá buscar nuevas ventajas competitivas. Mantener las autopartes y demás insumos para la producción de automóviles en precios bajos se perfila como la estrategia a seguir para mantener a México como un destino atractivo para los inversionistas del sector automotriz.

También es justo decir que México obtuvo una gran victoria tras las negociaciones de este nuevo tratado, pues a final de cuentas se logró conservar el acceso privilegiado a su principal mercado, además de conseguir grandes e innovadores avances en materia comercio digital, transparencia, telecomunicaciones, competitividad regional, PyMEs, etc. Bajo este nuevo esquema trilateral, se garantiza el restablecimiento de la certidumbre jurídica, otorgando condiciones de estabilidad macroeconómica para todo aquel inversionista que desee incursionar en el país.

Pese a que se identifica que el T-MEC cumple con cubrir los intereses básicos del exportador mexicano, en otros aspectos, debe decirse que México también terminó cediendo a las demandas del equipo estadounidense. El incremento de las reglas de origen para la industria automotriz, la aplicación de una cláusula de revisión y la llamada “cláusula anti-china” son solo algunos de los aspectos donde se hace presente la preponderancia del interés nacional estadounidense. Aunque a lo largo de las negociaciones, Estados Unidos se caracterizó por adoptar una posición difícil, esto no significa que la sección norteamericana adoptará una postura del todo inflexible e impositiva, pues cabe recordar que el equipo liderado por Robert Lighthizer también cedió con la idea de limitar las importaciones bajo el esquema de la estacionalidad agrícola y sobre la propuesta de eliminar los mecanismos de solución controversias en casos de dumping y otro tipo de prácticas desleales.

Por su puesto, para Canadá, la mayor concesión se encuentra en el acceso a su mercado de lácteos, que ya ha tenido un impacto político negativo para el Primer Ministro Justin Trudeau, quien ha sido criticado por permitir la firma de un acuerdo perjudicial para las familias canadienses que dependen de la industria láctea.

Calificado por el ex canciller Luis Videgaray como un mérito de proporciones históricas, el presidente Enrique Peña Nieto concluiría su sexenio con una negociación exitosa, superando uno de los mayores desafíos para la política exterior mexicana de los últimos años, logrando preservar al país bajo condiciones de estabilidad económica y competitividad en materia comercial.

En entrevista para la revista ‘*Foreign Affairs Latinoamérica*’, el ex canciller Luis Videgaray Caso ofreció su perspectiva como funcionario miembro de la renegociación del tratado con las siguientes palabras:

Por los riesgos que implicaba tener un mal escenario en la renegociación del TLCAN, es tal vez la acción de política exterior de mayor impacto en la vida de los mexicanos. Pensemos en los millones de empleos que podrían perderse, en las inversiones que podrían salir del país, en el efecto sobre la economía. Fue un proceso en el que participamos todos de manera muy cercana. Dialogábamos continuamente, sobre todo con el Secretario de Economía y el Secretario de Hacienda, que siempre desempeñaron un papel muy importante. Teníamos una comunicación muy frecuente, encabezada invariablemente por el Presidente de la República. Esta negociación nos presentó un reto nacional de enormes riesgos. Considero que el presidente Peña Nieto tuvo un liderazgo notable, una visión muy clara de los objetivos. Desde el principio fijó objetivos y puso los límites tanto en lo comercial como en lo político. Evidentemente, un límite político era que no íbamos a pagar ni un centavo por el muro. En lo comercial, lo más importante era que no aceptaríamos un comercio administrado ni un intercambio comercial que impusiera cuotas o aranceles, pues queríamos preservar el libre comercio. Estábamos dispuestos, con la mente muy abierta, a explorar soluciones inteligentes a las preocupaciones del presidente Trump, pero nunca a costa del libre comercio. ⁵⁵⁷

El ex canciller Videgaray también destacaría la importancia del papel del entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, y de su representante comercial, Jesús Seade, como un personaje que aportó en gran medida a la solución de diferencias con el equipo estadounidense.

Y así como el presidente Peña Nieto tiene un mérito de proporciones históricas en esta negociación, también el presidente electo López Obrador tiene un mérito sustancial en dos sentidos. Primero porque, con mucho sentido de Estado, apoyó la negociación, que ya venía muy avanzada pero todavía no estaba cerrada. Sin su apoyo hubiera sido materialmente imposible concluirla de manera exitosa. Segundo, porque nombró a un magnífico representante para la negociación. Jesús Seade fue un observador muy activo, auténticamente experto en materia de comercio internacional, un hombre bien intencionado, con gran talento y que desde hace muchos años conocía a Lighthizer, con quien teníamos diferencias muy importantes sobre su visión del mundo comercial. ⁵⁵⁸

Aunque en términos generales, los altos círculos políticos de los tres países han considerado al T-MEC como un éxito, este nuevo tratado puede ser criticado por la

⁵⁵⁷Fernández de Castro Rafael, “El Canciller Negociador, Entrevista con Luis Videgaray Caso”, en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 19, Número 1, (2019), p.5

⁵⁵⁸ Ídem

ausencia de una visión regional, sin miras a una mayor integración económica. Considerando las acentuadas disparidades de los indicadores socioeconómicos de los tres países, las expectativas de alcanzar una unión aduanera o un mercado común son realmente bajas, se considera poco probable que las relaciones trilaterales opten por este camino, incluso en el largo plazo.

Aún queda pendiente responder si el nuevo tratado realmente cumplirá con frenar el supuesto proceso de desindustrialización de la unión americana, favoreciendo el incremento de los empleos manufactureros, además de propiciar una reducción del déficit comercial con México. Por lo prematuro de este estudio, estas son preguntas a las que aún no sé puede dar una observación objetiva y que solo podrán ser respondidas con el pasar de los años. Sin embargo, se puede anticipar que una mayor autosuficiencia en la producción de automóviles en los Estados Unidos es un requisito indispensable para que el gobierno de Donald J. Trump consiga reducir el volumen de importaciones provenientes de México. La cilindrada es la autoparte que más es importada por Estados Unidos, y es el principal producto de exportación mexicano que mayores ganancias reporta del comercio con este país. Otros productos como procesadores de computadora y combustibles también ocupan los primeros puestos.

Los datos de la Secretaría de Economía permiten constatar que en el comercio bilateral México-Estados Unidos, el superávit comercial en favor de México se mantiene hasta la fecha. En sentido contrario a las expectativas del presidente Trump, desde el inicio de su mandato en 2016, la tendencia creciente en el volumen de exportaciones que México realiza a los Estados Unidos aún no ha sido frenada, reportando cifras récord en 2018 con exportaciones por un valor de 358,285,114 USD. Con un monto de 142,457,096 USD, la balanza comercial superavitaria de 2018 ha sido la más alta desde que se tiene registro de las estadísticas comerciales⁵⁵⁹.

Tabla 21. Balanza comercial de México con Estados Unidos (2016-2019-1).

Balanza comercial de México con Estados Unidos				
Valores en miles de dólares				
Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
2016	302,576,650	179,509,898	482,086,548	123,066,752
2017	326,868,566	194,554,586	521,423,152	132,313,980
2018	358,285,114	215,828,018	574,113,132	142,457,096
2019 /1	182,171,242	102,724,344	284,895,586	79,446,898

Fuente: SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México (1993 - 2019).

⁵⁵⁹ Secretaría de Economía, *Sistema de Consulta de Información Estadística por País*, consultado el 19 de noviembre de 2019, disponible en línea: http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/

3.5.4 El trasfondo geopolítico del T-MEC, la cláusula 'anti-china'.

Al momento en que el nuevo Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) era suscrito, la coyuntura se caracterizaba por un creciente antagonismo en el tablero mundial. Con fuertes fricciones políticas y comerciales entre Washington y Pekín, el escenario internacional del siglo XXI se ha configurado de tal forma que trae remembranzas sobre aquellos tiempos de la Guerra Fría. Con la renovada política proteccionista de los Estados Unidos, la economía global ha atravesado por duros procesos de reestructuración y conflicto. La reconstrucción de esquemas de libre comercio, las rispideces comerciales y los aumentos arancelarios son aquellos acontecimientos que dan contexto a la inclusión en el nuevo T-MEC de una cláusula que restringe las posibilidades de profundizar relaciones comerciales con el gran rival geopolítico de los Estados Unidos.

El gobierno de la República Popular China, acusado por fomentar un masivo déficit comercial, por el robo de propiedad intelectual, por destruir empleos manufactureros en los Estados Unidos, por actuar como manipulador de divisas y con numerosas demandas por prácticas desleales ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha encontrado una fuerte oposición a sus intereses estratégicos frente a la actitud abiertamente beligerante del presidente Trump. Aunque desde el primer día de su administración se echase abajo el tratado comercial con las economías asiáticas, conocido como '*Trans-Pacific Partnership*' (TPP), esto realmente distó mucho de significar una distensión en las relaciones sino-estadounidenses.

En medio de un debate sobre la declinación de Estados Unidos como principal superpotencia económica, próxima a ser alcanzada e incluso sobrepasada, el gigante asiático ha logrado acrecentar de manera importante su influencia comercial en la región que por muchos años ha sido considerada por la unión americana como su zona natural de influencia. El gran incremento de inversiones y exportaciones chinas en América Latina ha sido apreciado con desconfianza por ciertos sectores político, diplomático y académico en los Estados Unidos.

Las prioridades de política exterior de la República Popular China, ineludiblemente le han llevado a concentrar esfuerzos en esta región, pues además de la constante búsqueda de nuevos mercados, Pekín también se encuentra en la necesidad de un suministro seguro y continuo de recursos naturales estratégicos. Su extensa maquinaria de producción le ha llevado a acrecentar de manera muy significativa su consumo de energéticos.

Es así como China juega un doble papel en la región latinoamericana, como vendedor de manufacturas y a su vez como comprador de materias primas. Pekín ha encontrado en América Latina una región clave en sus aspiraciones por consolidarse como una gran potencia económica, pues México y los países latinoamericanos en general, además de representar grandes mercados, cuentan

también con la capacidad de suministrar recursos estratégicos.⁵⁶⁰ Para lograrlo, China ha perseguido un enfoque de ‘softpower’, ofreciendo incentivos tales como líneas de crédito e inversión en infraestructura local, ganando así los ‘corazones y las mentes’ de sus contrapartes latinoamericanas.⁵⁶¹

En lo que respecta a la apreciación de la cúpula estadounidense sobre este fenómeno, autores como el Dr. José Luis León-Manríquez han señalado la existencia de al menos dos posturas denominadas: “línea blanda” y “línea dura”.⁵⁶² Mientras por un lado, los partidarios de la “línea blanda” muestran poca disposición a la apertura de un nuevo frente de confrontación geopolítica con China en América Latina, asumiendo que sus intereses en la región responden exclusivamente a cuestiones económicas, sin intencionalidad de socavar la hegemonía estadounidense en el hemisferio, en contraste, los partidarios de la “línea dura”, abogan por un el endurecimiento de la respuesta estadounidense al desafío chino en el continente, considerándole incluso como una amenaza a la seguridad nacional. Esta segunda postura, sin duda, es aquella que ha primado dentro de la administración de Donald Trump.

Es dentro de este escenario que la llamada ‘cláusula anti-china’ del T-MEC es interpretada con un trasfondo geopolítico, como una jugada de Washington que se enmarca dentro de una actitud confrontativa de la élite política estadounidense, que observa con suspicacia los augurios que señalan a China como la nueva superpotencia económica, próxima de arrebatarse a los Estados Unidos su posición preponderante en el sistema internacional.

Contenida en el Artículo 32.10 del T-MEC, la ‘cláusula anti-china’ establece que si alguna de los miembros del tratado decidiese negociar un acuerdo de libre comercio con alguna economía de no mercado (en clara alusión a China), ese país se verá obligado a notificar sus intenciones a las otras partes, por lo menos con tres meses de anticipación, proporcionando la mayor cantidad de información posible sobre los objetivos y alcances de las negociaciones.

Si bien esta cláusula no prohíbe de manera explícita a ninguna de las tres partes contratantes del acuerdo negociar con una economía de no mercado, sin lugar a dudas, la sección 5 del mismo artículo pone sobre la mesa fuertes desincentivos para que alguno de los países miembros del T-MEC pretenda un acercamiento comercial más profundo con China.

⁵⁶⁰ Maihold Günther, “China and Latin America”, en Wacker Gudrun (coord.), *China’s Rise: The Return of Geopolitics?* Berlín, German Institute for International and Security Affairs, 2006, p.38

⁵⁶¹ Noesselt, Nele y Soliz-Landivar, Ana, “China in Latin America: competition in the United States strategic backyard”, en *Revista GIGA Focus del Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales*, Núm. 13, (2013), p.4. Disponible en línea <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/35972>

⁵⁶² José Luis León-Manríquez, “¿Vacío de poder o continuidad hegemónica? Estados Unidos, América Latina y el ‘factor chino’ después de la guerra fría” en Valdés Ugalde José Luis (coord.), *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 283.

5. La suscripción por cualquiera de las Partes de un tratado de libre comercio con un país que no sea de mercado permitirá a las otras Partes terminar este Tratado, mediante una notificación previa de seis meses y reemplazar este Tratado con un tratado entre ellas (tratado bilateral).⁵⁶³

Sobre el estado de las relaciones comerciales México-China y su cuestionable potencial inexplorado, se debe recordar que el ingreso de la gran potencia asiática a la OMC desde 2001 no ha dejado indiferente al empresariado mexicano, cuyas exportaciones se han visto fuertemente desplazadas por su competencia china, sobre todo en el mercado estadounidense.⁵⁶⁴

Dimensionar y ponderar el valor de China como socio comercial frente al valor estratégico de los Estados Unidos, necesariamente requiere una revisión estadística del flujo comercial e intercambio entre ambas naciones. De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, del total del comercio bilateral con China en el año 2019 (90,182,994 millones de dólares), las importaciones registraron un valor total por 83,052,518 millones de dólares, mientras las exportaciones registraron 7,130,476 millones de dólares, dando como resultado un considerable saldo negativo para México (-75,922,042). Esta tendencia se ha mantenido prácticamente desde que se tiene registro en el sistema de información estadística, comenzando en el año 1993.⁵⁶⁵

Una comparativa entre el volumen de exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos en 2019 (371,043,634 mdd) contra el volumen de exportaciones mexicanas con destino a China en el mismo año (7,130,476 mdd) es suficiente para dar clara perspectiva sobre donde se encuentran realmente focalizadas las prioridades del comercio exterior mexicano.⁵⁶⁶

El fuerte desequilibrio para México en su comercio con China, con una balanza comercial profundamente deficitaria, junto a la falta de competitividad de la industria nacional frente a los reducidos costos de la industria china (sobre todo en el sector del calzado, textiles y juguetero) actúan como grandes desincentivos que garantizan que México no encontrará motivos para buscar un tratado de libre comercio con la potencia asiática, ni si quiera en el largo plazo.

Sin embargo, cabe mencionar que académicos como el Dr. Adolfo Laborde Carranco y la Dra. Marcela Maldonado Bodart sugieren la factibilidad de negociar un instrumento comercial con China, semejante al que se tiene con Japón (Acuerdo de Asociación Económica México-Japón), como medio para diversificar las relaciones comerciales de México, ampliamente concentradas en los Estados Unidos. Un posible Acuerdo de Asociación Económica México-China supondría la

⁵⁶³ Ídem.

⁵⁶⁴ Cornejo Romer, "México y China: Diplomacia, competencia económica y percepciones" en A. Schiavon Jorge y Velázquez Flores Rafael (coord.), *Paradigmas y Paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, México, El Colegio de México, 2010, p. 351.

⁵⁶⁵ Secretaría de Economía, *Sistema de Consulta de Información Estadística por País*, consultado el 22 de noviembre de 2019, disponible en línea: http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/

⁵⁶⁶ Ídem.

posibilidad de regular el déficit comercial y proteger sectores vulnerables, sin afectar de manera sustancial la competitividad de empresas mexicanas en el mercado nacional.⁵⁶⁷

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista del autor de este trabajo de investigación, no se considera que la relación México-China pueda verse afectada de manera considerablemente negativa por la llamada 'cláusula anti-china'. El *status quo* de la relación comercial México-China se mantendrá sin cambios fuera de los dictados por el propio interés nacional mexicano.

Ciertamente el trasfondo geopolítico de las decisiones de Washington en materia comercial no es algo novedoso. En la academia estadounidense, existe un amplio consenso que identifica las negociaciones del TTIP y del TPP con una intencionalidad geopolítica, enmarcada en la rivalidad sino-estadounidense. Si bien ambos tratados fueron altamente politizados por el actual presidente republicano, estos acuerdos asientan un muy claro antecedente del como la Casa Blanca ha buscado introducir estrategias de contención a la creciente influencia china en sus acuerdos comerciales. Tal como precisa el Dr. Ashley J. Tellis, de la Universidad de Chicago, mientras entre los efectos del TTIP se esperaba que la integración de la economía estadounidense con la de sus socios europeo, se tradujera en un sustancial incremento de las ganancias relativas de Washington *vis a vis* con China (dando paso a la consolidación del poder económico y tecnológico de Occidente y EE. UU por algunas décadas o más), con el TTP se esperaba un aislamiento comercial de China, excluyéndole de su propia zona natural de influencia.⁵⁶⁸

Aunque con un alcance mucho menos ambicioso, es seguro afirmar que la 'cláusula anti-china' del T-MEC responde al mismo interés por contener la creciente influencia comercial china, por lo menos en lo que respecta a la región de América del Norte. Si bien, por cuestiones políticas, para el presidente Trump no resulta aceptable la idea de asumir mecanismos propios del legado de Barack Obama, a final de cuentas, esta renegociación ha recuperado elementos de contención contra la expansión comercial de su rival geopolítico. Este hecho también puede verse reflejado en las nuevas disposiciones para las reglas de origen del T-MEC, encaminadas a frenar los beneficios indirectos que el proceso globalizador otorgaba a China por medio del TLCAN y la venta de autopartes.

Si bien desde un punto de vista crítico se podría considerar que, con la aceptación de esta cláusula, México también ha aceptado cooptar su soberanía para negociar con otros países, cabe cuestionarse si, aun sin la 'cláusula anti-china', México realmente estaría en condiciones de buscar un acuerdo de libre comercio mutuamente redituable con Pekín, pues, como se ha comentado, la capacidad de

⁵⁶⁷ Laborde Carranco Adolfo Alberto y Maldonado Bodart Marcela, "El T-MEC: retos de la relación comercial México-China", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 19, Número 1, (2018), p. 40.

⁵⁶⁸ Tellis Ashley J. "The geopolitics of the TTIP and the TPP" en Sanjaya Baru y Suvi Dogra (coord.) *Power Shifts and New Blocs in the Global Trading System*, Londres, The International Institute for Strategic Studies, 2015, p.110.

exportación mexicana a China aún es muy limitada, en comparativa con las importaciones que provienen de este país.

En términos geoeconómicos, con esta cláusula, el gobierno de Donald J. Trump cumplió con cimentar mecanismos que desincentivan a sus dos socios comerciales más importantes en la búsqueda de un tratado comercial con economías de no mercado que rivalizan con Washington, introduciendo tanto a México como a Canadá en una coalición comercial en favor de los Estados Unidos; sin embargo, es cuestionable si los efectos de esta cláusula tengan un valor en términos reales, pues el estado deficitario de la balanza comercial con China (tanto en el caso de México como de Canadá) ya es por sí solo suficiente desincentivo para que alguna de las naciones norteamericanas considerase otorgarle un trato preferencial.

3.5.5 Prospectiva de la aprobación del T-MEC en México, Estados Unidos y Canadá

Posterior a su firma, el T-MEC entró en fase de revisión jurídica, a la espera de su ratificación en el congreso de los tres países. México ha sido el primer país en conseguir de manera prácticamente unánime la aprobación del nuevo acuerdo comercial. Con un poder ejecutivo y legislativo dominado por el partido de izquierda, MORENA (Movimiento de Regeneración Nacional), el proceso no atravesó por fuertes complicaciones, la oposición fue prácticamente nula. En el Senado mexicano, las votaciones mostraron una notable simpatía por el nuevo acuerdo, con 114 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones.

El 29 de julio de 2019 se publicó formalmente en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el cual quedó aprobado el protocolo de sustitución del TLCAN por el nuevo Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá. El presidente estadounidense Donald J. Trump felicitó al presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador por el amplio margen con el que fue ratificado el tratado, asegurando que próximamente el congreso estadounidense aprobaría el tratado bajo las mismas condiciones.

Aunque se espera que Canadá y Estados Unidos ratifiquen el '*USMCA*', lo cierto es que hoy en día aún queda abierta la posibilidad en la que el congreso estadounidense o el parlamento canadiense no den su visto bueno al tratado, pues las épocas de campaña para la elección del próximo presidente estadounidense y del próximo primer ministro canadiense ya se encuentran muy próximas al proceso de ratificación.

Sin duda el calendario político electoral en EE.UU. dificultará en gran medida la ratificación del '*USMCA*'. En medio del arranque de campaña para 2020, se espera que la oposición de demócratas en el congreso se muestre reticente a la idea de otorgar una nueva victoria político-comercial a Donald Trump como trampolín de campaña en su búsqueda por un segundo mandato. La lideresa demócrata y

presidenta de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, ha mostrado reservas sobre el tratado en lo relativo a derechos laborales y asuntos medioambientales, considerando que se requerirán de medidas más estrictas en estos rubros, al tiempo que se ha puesto en evidencia una laguna legal en el mecanismo de resolución de controversias del acuerdo que técnicamente permitirá a México bloquear la creación de un panel de disputas en caso de alguna querrela estadounidense. El subsecretario para América del Norte, Jesús Seade, junto al representante comercial de los Estados Unidos, Robert Lighthizer, han estado trabajando en labores de cabildeo para satisfacer las exigencias demócratas, disipando sus preocupaciones sobre el nuevo tratado.

En su momento, la demócrata Nancy Pelosi también habría condicionado la ratificación del 'USMCA' a la aprobación de una reforma laboral en México, la cual fue adoptada por el Senado mexicano el 29 de abril de 2019 con 120 votos a favor, cero en contra y dos abstenciones. Pese a la aprobación de esta reforma, Pelosi informó de problemas para concretar la ratificación, comprometiéndose a poner la votación sobre la mesa para octubre del año 2019 (mes en que inicia formalmente la carrera electoral rumbo a la presidencia estadounidense para 2020).⁵⁶⁹

Por otro lado, en el caso de Canadá, al momento en que se redactan párrafos, ya es un hecho que el proceso electoral ha dado inicio sin haber conseguido la aprobación del 'Canada–United States–Mexico Agreement' (CUSMA). El 11 de septiembre de 2019, el primer ministro Justin Trudeau, anunció la disolución del Parlamento, convocando a elecciones generales. Los canadienses acudirán a las urnas el 21 de octubre de 2019.⁵⁷⁰ El futuro del escenario político canadiense aún parece incierto, pues mientras algunas casas encuestadoras como 'Abacus Data' y 'Nanos Research' proyectan una muy probable victoria del liberal Justin Trudeau, otras casas encuestadoras como 'Ipsos' y 'Leger' destacan la estrepitosa caída de los índices de aprobación del actual primer ministro, proyectando la victoria del líder del Partido Conservador, Andrew Scheer⁵⁷¹, quien ha criticado al primer ministro Trudeau por la concesión otorgada en el nuevo tratado trilateral, permitiendo la liberalización del mercado de lácteos canadiense. El conservador ha prometido ante

⁵⁶⁹Morales Roberto, "Pelosi promete llevar a votación el T-MEC en octubre: Mnuchin" en *El Economista*, 29 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Pelosi-promete-llevar-a-votacion-el-T-MEC-en-octubre-Mnuchin-20190729-0129.html>

⁵⁷⁰"Trudeau disuelve Parlamento y convoca a elecciones" en Milenio, Ciudad de México, 11 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.milenio.com/internacional/cnada-justin-trudeau-disuelve-parlamento-convoca-elecciones>

⁵⁷¹ Ferreras Jesse, "Majority of Canadians want change in Ottawa, 37% say they'd vote Conservative: Ipsos" en *Global News Canada*, 17 de julio de 2019. Disponible en: <https://globalnews.ca/news/5502690/andrew-scheer-justin-trudeau-prime-minister-ipsos-poll/>

el *'Dairy Farmers of Canada'* (DFC), que, de ser electo como primer ministro, él nunca retrocedería en la defensa del sector lácteo.⁵⁷²

Otro factor adicional a tener en cuenta es el papel de los líderes sindicales en los Estados Unidos y Canadá como actores influyentes en la toma de decisiones de los congresistas. En este tenor, cabe mencionar el rol que podría desempeñar Richard Trumka, líder del sindicato AFL-CIO (Federación Estadunidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales, por sus siglas en inglés), quien recientemente, el 4 de septiembre de 2019, viajó a México para sostener una reunión privada con el presidente Andrés Manuel López Obrador. A pesar de que Trumka se ha pronunciado como uno de los principales opositores al nuevo tratado en los Estados Unidos, el mandatario mexicano manifestó su confianza en que el líder sindical respaldará la firma del acuerdo comercial entre los tres países.

Aunque podría pensarse que, en el caso de Canadá, el presidente representante de *'Dairy Farmers of Canada'*, Mr. Pierre Lampron, podría también perfilarse como uno de los grandes opositores a la aprobación del *'CUSMA'*, cabe mencionar que el 16 de agosto de 2019, la asociación de granjeros canadienses dio a conocer su buen recibimiento a las medidas compensatorias concedidas por el gobierno de Justin Trudeau por un valor de 1.75 billones de dólares canadienses, otorgados con la finalidad de mitigar el impacto del tratado sobre las familias canadienses que dependen del sector lácteo.

Mr. Pierre Lampron manifestó su gratitud por las medidas compensatorias, aunque dejando en claro que hubiese preferido que nunca se hubieran otorgado concesiones sobre la producción doméstica de lácteos, quedando a la espera que el primer ministro Justin Trudeau cumpla con su compromiso de no otorgar más concesiones en futuras negociaciones comerciales.

*While we are grateful for today's announcement, we would have preferred no concessions to our domestic dairy production" [...] "The Prime Minister has made another commitment: no further concessions would be made to our domestic dairy market in future trade negotiations. Our expectation is that he will keep that commitment as well.*⁵⁷³

⁵⁷²Vigliotti Marco, "Scheer slams Trudeau government for 'mistreatment' of dairy farmers" en *iPolitics Canada*, 17 de julio de 2019. Disponible en: <https://ipolitics.ca/2019/07/17/scheer-slams-trudeau-government-for-mistreatment-of-dairy-farmers/>

⁵⁷³ "Mientras estamos agradecidos por el anuncio del día de hoy, nosotros hubiéramos preferido ninguna concesión a nuestra producción doméstica de lácteos" [...] "El Primer Ministro ha hecho otro compromiso: no más concesiones serán hechas sobre nuestro mercado de lácteos en futuras negociaciones comerciales. Nuestras expectativas son que él mantendrá este compromiso también". ***Traducción propia.**

Boileau Lucie "Dairy Farmers Welcome the Federal Government's Announcement" en *Dairy Farmers of Canada*, Ottawa, 16 de Agosto de 2019. Disponible en: <https://dairyfarmersofcanada.ca/en/dairy-farmers-welcome-federal-governments-announcement>

Tal parece que el escenario más complejo tendrá lugar al interior de los Estados Unidos, pues si la ratificación no se lograra antes del arranque formal de la campaña presidencial el 26 de octubre de 2019, la coyuntura resultará sumamente desfavorable para su aprobación. Aunque las renegociaciones fueron un proceso arduo para las tres partes, la oposición en el congreso estadounidense, o incluso en el parlamento canadiense, aún podría amenazar con descarrilar al nuevo tratado, motivo por el cual, lo más razonable es inferir que ambos gobiernos buscarán medios para demorar el mayor tiempo posible el debate para la aprobación del tratado, por lo menos hasta que las épocas electorales se den por finalizadas.

La disolución del parlamento canadiense, iniciado formalmente por el primer ministro Justin Trudeau el 11 de septiembre de 2019 garantizará que ninguna votación se llevará a cabo hasta después de las elecciones del 21 de octubre; sin embargo, aunque se trate de un escenario muy poco probable, cabe mencionar que una reconfiguración del legislativo canadiense podría presentar un nuevo tablero para la ratificación del 'CUSMA' en este país.

Consideraciones finales. Balance de la política exterior de México en América del Norte (2006-2019).

Al inicio de este trabajo de investigación, en el apartado "Introducción" se estableció que el presente estudio partía de la siguiente hipótesis:

Las acciones tomadas en materia de seguridad, migración y comercio en América del Norte durante el periodo comprendido (2006-2017) han dibujado una línea de ruta a seguir a la cual el gobierno mexicano daría continuidad; no obstante, si los cambios políticos al interior de los Estados Unidos, con el triunfo del Partido Republicano en las elecciones presidenciales del 2016, representan una disrupción en la estabilidad de la agenda de política exterior, entonces el gobierno mexicano podría optar por una política de diversificación de las relaciones exteriores. En caso de una confrontación diplomática y comercial, México tendría fuertes herramientas para negociar frente a los intereses políticos y empresariales del vecino del norte. En este sentido, Canadá representaría para México un socio valioso como contrapeso en las negociaciones frente a la superpotencia norteamericana.

Al finalizar con la redacción del trabajo investigación, se puede concluir que la referida línea de ruta a seguir, dibujada durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto (entendida como un ejercicio de continuidad en materia de seguridad, migración y comercio entre ambas administraciones) ciertamente se trata de un error de apreciación inicial, pues, durante el presente estudio se ha identificado que la política exterior de Enrique Peña Nieto presentó tanto similitudes como diferencias importantes con respecto a la política exterior de su antecesor Felipe Calderón Hinojosa.

Estas diferencias son evidentes, sobre todo, al realizar un ejercicio de análisis sobre el enfoque tan distinto con que ambas administraciones abordaron la agenda bilateral en materia de seguridad. Mientras Calderón fomentó la securitización de la agenda y dio luz verde al establecimiento de un mecanismo de cooperación bilateral con los Estados Unidos, Peña Nieto buscó distanciarse del tema, situando más bien a la agenda económica y de promoción comercial como el nuevo eje de su política exterior.

Las grandes diferencias en materia de seguridad entre ambos expresidentes estriban esencialmente en los pilares estratégicos frente a la problemática del crimen organizado, teniendo por un lado el peso enfático del combate frontal al narcotráfico de la administración panista, en contraste con la política preventiva del delito de Enrique Peña Nieto. Mientras Calderón buscó incluir el tema de seguridad y combate al narcotráfico en la agenda de política exterior, Peña Nieto, por el contrario, buscó dar a la problemática un enfoque mucho más interno.

En lo que respecta a la política migratoria, es quizás en este rubro en el que puede apreciarse una mayor tendencia a la continuidad. El desinterés mexicano por fomentar un mayor involucramiento en debate migratorio estadounidense, y la gran capacidad de influencia de Washington para incidir en la política migratoria mexicana fueron factores comunes en ambas administraciones. Acontecimientos como la Masacre de San Fernando (de la cual derivó la Ley de Migración de 2011) y el éxodo migratorio de niños centroamericanos del 2014 (del cual derivó el Programa Frontera Sur) evidenciaron el carácter reactivo de la política migratoria mexicana, altamente susceptible a la coyuntura y a las disposiciones migratorias de Estados Unidos.

Aunque la inmigración de mexicanos hacia los Estados Unidos disminuyó de manera considerable durante este período, el aumento sostenido de las deportaciones de centroamericanos (derivado de las presiones estadounidenses) y los retos en materia de protección a derechos humanos del migrante se mantuvieron como constantes, que con certeza continuarán presentes en el escenario migratorio de futuras administraciones.

La agenda de comercio exterior es otro de los rubros donde puede apreciarse elementos de continuidad. La tendencia mexicana a fomentar el libre comercio y la apertura de nuevos mercados (que inició desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado) se sostuvo como una constante en ambas administraciones.

Sin embargo; aunque la atracción de inversión extranjera directa como motor de desarrollo económico nacional se trató de un enfoque compartido por ambas administraciones, se debe hacer notar que la política de promoción al libre comercio de Peña Nieto se diferenció notablemente de la de su antecesor, sobre todo en los alcances que al final esta logró tener. Mientras la falta de consensos en el poder legislativo y la oposición del sector empresarial logró echar por tierra el proyecto comercial de Felipe Calderón, este fenómeno no se hizo presente durante el sexenio

priista de Peña Nieto. El consenso del ‘Pacto por México’ y la fuerza arrolladora de la inclusión de los Estados Unidos en el TTP son factores que pueden explicar porque el proyecto comercial de Peña Nieto afrontaría menores obstáculos internos.

El final del periodo de los “gobiernos divididos” debe estimarse como uno de los acontecimientos internos de mayor incidencia en la capacidad del Ejecutivo para poner en marcha su proyecto de política exterior.

Continuando con el desglose de la hipótesis, es apreciable que al inicio de este trabajo de investigación se dotó de un papel central al triunfo de Donald Trump en la contienda por la presidencia de los Estados Unidos, atribuyéndole un carácter disruptivo en el desarrollo de la política exterior mexicana. El hecho de que Peña Nieto, a tan solo tres días del inicio del mandato republicano, fijase un nuevo posicionamiento de política exterior y definiese diez nuevos objetivos en las negociaciones con Estados Unidos, resulta más que suficiente para corroborar esta premisa. Es certero afirmar que el triunfo del magnate republicano en las elecciones del 2016 marcó un antes y después en el desarrollo de la política exterior de Peña Nieto.

Pese a que, en el nuevo posicionamiento de política exterior, Peña Nieto resaltó la apuesta de su administración por fortalecer la diversificación comercial de México, la perspectiva actual permite apreciar que, en términos prácticos, el peso que se dio a los Estados Unidos resultó dominante. La agenda con el vecino del norte acaparó la atención de la política exterior mexicana durante los últimos años del sexenio.

Ciertamente, para tal momento, hablar de la diversificación de las relaciones exteriores de México ya no gozaba de un carácter novedoso, pues Peña Nieto, desde inicios de su administración, ya había focalizado esfuerzos por promover vínculos comerciales con otras regiones del mundo más allá de América del Norte.

Es entonces, en este aspecto, que la hipótesis distó de ser atinada, pues contrario a las expectativas, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca no propició el redoble en los esfuerzos de México por diversificar sus relaciones exteriores, sino que, en sentido opuesto, propició la concentración de los esfuerzos diplomáticos hacia los Estados Unidos. La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con justa razón, ocupó un lugar prioritario para México durante los últimos años del sexenio.

Sobre aquella sección de la hipótesis en la que se señala que: “en caso de una confrontación diplomática y comercial, México tendría fuertes herramientas para negociar frente a los intereses políticos y empresariales del vecino del norte”, debe matizarse que si bien, México no entró en una abierta sujeción a las exigencias estadounidenses, es en opinión del autor de este trabajo de investigación, que la preponderancia del poder de negociación estadounidense ha sido apreciable y remarcado por el presidente Trump en todo momento.

Por citar solo un ejemplo, si bien México logró conservar el acceso preferencial al mercado estadounidense con las negociaciones del T-MEC, cabe recordar que México estuvo dispuesto a ceder el artículo 19 del TLCAN sobre solución de controversias a cambio de ello. La preservación de paneles binacionales para la solución de diferencias comerciales es un éxito propio de la diplomacia canadiense.

Por otro lado, el hecho de que el T-MEC sea hoy en día una realidad, se debe en buena medida a los intereses del empresariado estadounidense, que, al jugar en favor de sus propios intereses, también jugó indirectamente en favor de México, respaldando la preservación del tratado. La capacidad de negociación del propio empresariado estadounidense, sobre todo en el sector automotriz, resultó crucial para impedir la materialización de amenazas, como aquella que prometía aplicar impuestos sobre los vehículos fabricados en México. En este sentido, el entendimiento de intereses entre el gobierno mexicano con empresas estadounidenses, que obtiene beneficios del libre comercio entre ambas naciones, resultó ser la herramienta natural de negociación para defender la preservación del tratado.

Las “fuertes herramientas” a las que se aludió en la hipótesis del presente trabajo de investigación deben ser entendidas como actores con capacidad de incidencia dentro del propio sistema político estadounidense. El sector privado, la oposición en el Congreso, asociaciones civiles, constituyen los posibles aliados a los que México pudo apelar en la defensa de sus propios intereses. Es en razón a ello que las labores de cabildeo se perfilaron desde un primer momento como un elemento indispensable en las negociaciones con el gobierno de Donald Trump.

En este sentido, resulta muy interesante recuperar los comentarios vertidos por el ex embajador y miembro del equipo negociador del TLCAN, Gerardo Traslosheros:

Ante la amenaza de Trump, tal vez pudimos haber aguantado las primeras oleadas arancelarias y apostado en las alianzas con los sectores contrarios a las políticas de Trump dentro del mismo Estados Unidos. El sector privado, la sociedad civil y el Congreso americanos se aprestaban a tomar medidas para contrarrestar la arbitrariedad de su presidente, pero preferimos no arriesgar validando a Trump en su acción impositiva.⁵⁷⁴

Estimar en qué medida el T-MEC respondió al interés nacional mexicano y en qué medida logrará beneficiar a las pequeñas y medianas empresas, más allá de solo a los grandes empresarios, se trata de un análisis que requiere mayor empeño y que solo será apreciable en el mediano-largo plazo.

⁵⁷⁴ Traslosheros Gerardo, “La estrategia de negociaciones de México frente a Estados Unidos” en *El Financiero*, México, 1 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/opinion/La-estrategia-de-negociaciones-de-Mexico-frente-a-Estados-Unidos-20190802-0009.html>

Finalmente, sobre aquella aseveración de la hipótesis, en que se especuló que Canadá representaría para México un socio valioso como contrapeso frente a las negociaciones con la superpotencia norteamericana, nuevamente, la perspectiva actual permite apreciar que los eventos realmente no se desarrollaron en esta dirección, pues en las renegociaciones del TLCAN, la formación de un frente conjunto nunca llegó a materializarse. La negociación de un acuerdo preliminar entre Estados Unidos y México, aceptando la posibilidad de excluir a Canadá, dejó en evidencia la falta de comprensión mutua y la poca capacidad de encontrar intereses complementarios entre el equipo mexicano y canadiense.

Pese a que en el estudio de las relaciones bilaterales México- Canadá pudo constatar un interés especial por privilegiar la agenda comercial, cuando se trató de negociaciones trilaterales, tal parece que los intereses comerciales entre ambas naciones no lograron unificarse, imposibilitando contribuciones mutuas como estrategia de contrapeso.

Durante el desarrollo de la investigación ha podido corroborarse el creciente valor de Canadá como socio comercial; no obstante, es importante hacer notar que la inclusión de temas como: empleo temporal para trabajadores agrícolas, desarrollo de pueblos indígenas, promoción al turismo, intercambios académicos y mitigación al cambio climático, dan a la agenda bilateral un nuevo impulso, y ofrecen oportunidades para lograr una mayor conexión cultural y un mayor entendimiento entre ambas naciones.

Si la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca por aquellas fechas fue apreciada por el autor de este trabajo de investigación como un acontecimiento con capacidad disruptiva para la política exterior mexicana, es preciso señalar que hoy en día también se puede apreciar un nuevo fenómeno político, que, por igual, promete traer cambios importantes en el ejercicio de la política exterior mexicana.

El arrasador triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones del 2018, y el consecuente encumbramiento de Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) como partido mayoritario en el Congreso, se trató de un acontecimiento político sin precedentes, que desde un primer momento prometía traer profundos cambios tanto para la política interna, como para la política exterior de México.

Al ser la primera vez que un partido de izquierda logra posicionarse como primera fuerza política en México, es de esperarse que puedan producirse cambios importantes en el estilo de política exterior. Sin embargo, resulta importante discernir que esto no necesariamente implica que elementos de política exterior de administraciones pasadas queden terminantemente descartados. A fin de cuentas, independientemente del partido en el poder, e independientemente de la ideología política de la clase dirigente, existen imperativos externos que inciden directamente en la formulación de la política exterior.

Como primer acercamiento prospectivo, es de esperarse que, por la tradicional retorica antineoliberal de López Obrador, se produzca un notorio distanciamiento de la vigorosa agenda de libre comercio de Peña Nieto; sin embargo, bajo dichas condiciones, se estima poco probable que Obrador logre o si quiera contemple modificar el 'status quo' del comercio exterior mexicano. Sin ánimos de una política de diversificación comercial, la dependencia al mercado norteamericano se perfila como una constante.

Pese a que la narrativa de Obrador favorece el acercamiento con las naciones de Latinoamérica y el Caribe, desde la apreciación del autor de este trabajo de investigación, es poco probable que una profundización de las relaciones diplomáticas y comerciales de México con esta región sea suficiente para reducir la acentuada dependencia comercial con el vecino del norte.

En lo que respecta a la agenda de seguridad, por el carácter altamente politizado y sensible del combate al narcotráfico (fomentado por la propia retórica de izquierda contra el gobierno panista de Felipe Calderón) se estima altamente improbable que Obrador retome la estrategia de combate frontal contra cárteles de la droga. Es por ello que hay motivos para considerar una continuidad sobre la tendencia iniciada por Peña Nieto de manejar asuntos de seguridad en un bajo perfil, como un asunto de exclusiva competencia interna.

Si bien la desmilitarización de la seguridad pública no representa novedad alguna con respecto a las promesas del sexenio pasado, el énfasis que el presidente Obrador pretender dar al combate a la corrupción si promete introducir un elemento novedoso, que en el mejor de los casos podría resultar en un debilitamiento importante de la capacidad operativa del narcotráfico. Cabe recordar que el fortalecimiento de las instituciones mexicanas y de la firmeza moral de funcionarios públicos, han sido señalizados como pasos esenciales para el combate efectivo de la problemática.

Pese a lo anterior, desde la perspectiva del autor de este trabajo de investigación, es poco probable que el tema de seguridad en el sexenio de López Obrador sea impulsado nuevamente como prioridad en la agenda de política exterior, siempre y cuando Washington no ejerza presión en esa dirección. La drástica y continua reducción del presupuesto destinado a la 'Iniciativa Mérida' hace difícil de imaginar que Estados Unidos, de manera súbita, buscase retomar el énfasis pronunciado sobre la agenda de seguridad en las relaciones bilaterales.

El vertiginoso crecimiento de la capacidad operativa del Cartel Jalisco Nueva Generación, el aumento de la violencia del narcotráfico y la detección de funcionarios corruptos, coludidos en el trasiego de drogas, se perfilan como los grandes retos a los cuales la administración de López Obrador tendrá que hacer frente durante los próximos años. Sin duda, el combate al narcotráfico prevalecerá como un tema altamente delicado, pues el hecho de que los cárteles de la droga

puedan rebasar las capacidades del Estado mexicano, se perfila potencialmente como la mayor amenaza contemporánea a la seguridad nacional.

En el caso de la gran capacidad de incidencia de Estados Unidos en la política migratoria mexicana, igualmente se identifica como una constante que no solo prevalecerá, sino que incluso se acentuará durante el sexenio entrante de López Obrador. La dinámica binacional en el desarrollo de la crisis humanitaria del 2014 y de las caravanas migrantes de centroamericanos del 2018, ya han sentado precedentes del como México tiende a alinear su política migratoria en favor de los intereses de Washington, bajo contextos de dicha naturaleza.

Sumando a lo anterior el carácter político que el presidente Trump ha remarcado sobre la política migratoria, y añadiendo el contexto de campañas electorales del 2020, es que se obtiene como resultado un escenario en que las presiones sobre México para redoblar esfuerzos vigilancia fronteriza y deportaciones incuestionablemente se verán acentuadas.

El respeto a los derechos humanos del migrante, la accesibilidad a rutas seguras de tránsito, el combate contra la trata de personas y la promoción del fondo conjunto propuesto por el presidente Obrador para financiar el desarrollo de Centroamérica se vislumbran como los grandes retos para la nueva administración en materia migratoria.

Aplicación teoría de la interdependencia compleja en las relaciones México-América del Norte (2006-2019)

Es al final de esta investigación que puede afirmarse que la aplicación de los preceptos de la teoría de la interdependencia compleja de Joseph Nye y Robert Keohane en el presente trabajo de investigación cumplió con ser consistente en todos los fenómenos y acontecimientos abordados. La selección de dicho paradigma de las relaciones internacionales resultó acertada para el estudio de las relaciones exteriores de México con los países de América del Norte.

La existencia de múltiples canales en multiplicidad de ámbitos (interestatales, transgubernamentales y transnacionales) se comprueba en acontecimientos tales como la renegociación del TLCAN, donde el contacto entre élites políticas y empresariales fue una constante, al punto de establecer un denominado 'cuarto de junto', integrado por miembros del Consejo Coordinador Empresarial.

La incidencia de organizaciones internacionales, como la Organización de Naciones Unidas, en temas de política interna y regional igualmente es un elemento que se hace presente. La participación del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos en las investigaciones del caso Ayotzinapa ofrecen un ejemplo de canales entre gobierno y organizaciones internacionales. Por otro lado, los reclamos de organizaciones no gubernamentales, como Amnistía Internacional y '*Human Right Watch*' en polémicos acontecimientos

como las caravanas migrantes, ejemplifican la existencia de un canal transnacional que trasciende las relaciones entre Estados.

En los Estados Unidos, las presiones y labores de cabildeo iniciadas por organizaciones, como *'United We Dream'* en defensa del programa DACA, constituye un ejemplo más sobre la existencia de canales más allá del ámbito Estado-Estado.

La ausencia de jerarquía clara en la agenda igualmente puede apreciarse, especialmente en las relaciones con Estados Unidos. El desarrollo de la investigación permite sostener que la tendencia a priorizar un aspecto de la agenda sobre los demás depende en buena medida de la coyuntura y del proyecto de política exterior de las cúpulas de poder en turno. Mientras en el sexenio de Felipe Calderón se dio prioridad a la agenda de seguridad, en el sexenio de Enrique Peña Nieto fueron privilegiados los temas comerciales.

Finalmente, la ausencia de tensiones militares y de un ambiente bélico entre las naciones norteamericanas, corresponde con la tercer y última característica de la teoría de la interdependencia compleja, por la que se establece que, entre gobiernos con relaciones interdependientes, el uso de la fuerza no es utilizado y pierde su propósito como medio para la consecución del interés nacional.

El futuro de la política exterior mexicana en tiempos de la Cuarta Transformación: La presidencia de Andrés Manuel López Obrador.

Como anexo a los anteriores párrafos, una vez transcurridos los dos primeros años del sexenio de Obrador, es que se abre la posibilidad de realizar una apreciación preliminar de las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador.

Sin ánimos de profundizar en un ejercicio de evaluación, cabe advertir que únicamente el panorama general, solo posible de apreciar al final del sexenio, será el que permita realizar aseveraciones mucho más atinadas con respecto a la política exterior del sexenio.

No es un secreto para nadie que al momento que Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia del país, las relaciones de México con Estados Unidos atravesaban por uno de sus puntos más álgidos en los últimos años. Aunque en un primer momento se podía pensar que el encumbramiento del político de izquierda auguraba un inevitable choque ideológico con su homólogo estadounidense, Donald Trump (conservador republicano) lo cierto es que lejos de presentarse rispideces y desencuentros constantes, la relación bilateral ha encontrado espacio para el diálogo y la diplomacia.

Previo a entrar en un análisis de los momentos clave que han tenido lugar en la dinámica binacional durante los primeros años del sexenio, primeramente, resulta

imprescindible realizar una breve revisión de los elementos que conforman el proyecto de política exterior del presidente Obrador, plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024.

Es específicamente en el apartado “*Política exterior: Recuperación de los Principios*”, donde el Ejecutivo Federal desglosa su visión sobre la política exterior de México durante en el sexenio.⁵⁷⁵ Cabe recordar que desde épocas de campaña el entonces candidato López Obrador ya había anticipado su intención por dar un énfasis remarcado a los más tradicionales principios de política exterior mexicana, como elemento doctrinario a seguir en toda acción emprendida durante el sexenio. En efecto, tal elemento es apreciado en primer lugar dentro del PND, donde se estipula lo siguiente:

*En el presente sexenio el gobierno federal ha recuperado la tradición diplomática del Estado mexicano que tan positiva resultó para nuestro país y para el mundo y que está plasmada en la Carta Magna [...]*⁵⁷⁶

Es en opinión del autor de este trabajo de investigación que debe advertirse que el seguimiento estricto de doctrinas de política exterior que operaron de manera efectiva a inicios del siglo XX, puede llevar a una situación de falta de pragmatismo⁵⁷⁷, con ideales que no pertenecen a épocas actuales y que no se adaptan a las necesidades inmediatas del Estado mexicano⁵⁷⁸. Por citar un ejemplo, el seguimiento estricto del principio de no intervención, gestado en el contexto posrevolucionario, debatiblemente genera contradicciones con la ejecución de otros principios de política exterior mexicana, mayormente adaptados al escenario internacional contemporáneo (lucha por la paz y seguridad internacionales, protección y promoción de los derechos humanos y cooperación internacional para el desarrollo).

En segundo lugar, debe destacarse que el PND refiere específicamente a la región de América Latina y el Caribe, ratificando la identificación histórica y cultural de

⁵⁷⁵ Presidencia de la República, ‘Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024’, en *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, p. 33. Disponible en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>

⁵⁷⁶ Ídem.

⁵⁷⁷ Pragmatismo hace referencia a una corriente filosófica estadounidense iniciada a mediados del siglo XIX por los intelectuales Charles Sanders Peirce, John Dewey y William James. El pragmatismo resalta el valor de las cosas a partir de sus consecuencias. En política, los efectos prácticos de la toma de decisiones son los criterios que permiten juzgar su validez. El pragmatismo considera que las ideas son provisionales y están siempre sujetas al cambio.

⁵⁷⁸ Entiéndase por necesidades del Estado mexicano: Respeto a derechos humanos, mayor acceso a la educación, condiciones de seguridad dignas, seguridad alimentaria, seguridad energética, seguridad nacional, mayores índices de desarrollo humano, etc. Para lograr satisfacer sus necesidades, las naciones en el sistema internacional contemporáneo recurren a la cooperación internacional y a la participación en foros multilaterales de gran trascendencia como Naciones Unidas.

México con las denominadas naciones hermanas. Sin profundizar en estrategias o líneas de acción a seguir para la región de América Latina, el PND se limita a ofrecer cooperación, amistad y respeto sin definir acciones concretas. Si bien se menciona la intención por promover intercambios económicos, culturales, científicos y tecnológicos que abonen a la causa de la integración latinoamericana, el documento falla en ahondar con mayor especificidad sobre cuáles serán los objetivos y metas a perseguir por la administración Obrador en la región.

El Ejecutivo Federal ofrece cooperación, amistad y respeto para todos los países del mundo y, particularmente, para las naciones hermanas de América Latina y el Caribe. En este gobierno México ratifica su pertenencia histórica y cultural a esa región e impulsará con énfasis los intercambios económicos, culturales, científicos y tecnológicos que abonen a la causa de la integración latinoamericana. Esta disposición será especialmente marcada hacia las naciones centroamericanas, con las cuales hay estrechos vínculos por vecindad, cercanía, cultura e historia compartida.⁵⁷⁹

En tercer lugar, el PND de manera explícita alude a la relación de México con Estados Unidos y Canadá como la principal prioridad de política exterior. De igual forma que con la región de América Latina, el documento también falla en presentar objetivos y líneas de acción específicas a seguir para la región de América del Norte. Adicionalmente, también se reconoce al fenómeno migratorio y a la delincuencia transnacional como las problemáticas comunes más significativas que requerirán la búsqueda de soluciones conjuntas.

El Ejecutivo federal buscará que la relación bilateral con Estados Unidos se conduzca con base en el respeto mutuo, la cooperación para el desarrollo y la búsqueda negociada de soluciones a problemas comunes, entre los cuales los más significativos son sin duda los fenómenos migratorios de Sur a Norte, las situaciones adversas que enfrentan millones de mexicanos que viven en el país vecino y las expresiones de la delincuencia transnacional: el tráfico de personas y el trasiego de armas, drogas ilícitas y divisas.⁵⁸⁰

A diferencia de la seguridad y el comercio exterior, que no cuentan con un apartado propio en el PND, la migración sí goza de un espacio particular. Debe resaltarse que, para el autor de este trabajo de investigación, resulta cuestionable que el diagnóstico realizado por el Ejecutivo sobre la participación de México en el debate migratorio estadounidense vaya en un sentido totalmente contrario al observado en el desarrollo del presente estudio, pues mientras aquí se destaca el reducido interés de sexenios pasados por involucrarse en el debate migratorio estadounidense por medio de labores de cabildeo, el PND acusa a gobiernos pasados de incurrir en

⁵⁷⁹ Ídem.

⁵⁸⁰ Ibid., p.34.

prácticas intervencionistas, buscando influir de manera significativa en el debate migratorio estadounidense.⁵⁸¹

Para paliar los sufrimientos, atropellos y dificultades que han padecido los mexicanos en Estados Unidos, las presidencias neoliberales mexicanas trataron de impulsar en el país vecino una reforma migratoria y en ese afán recurrieron al cabildeo legislativo y a la formulación de propuestas de negociación. Pero, en rigor, la política migratoria es un asunto soberano de cada país, y en ese sentido los representantes del viejo régimen incurrieron en prácticas intervencionistas injustificables y perniciosas, por cuanto debilitaban la defensa de la soberanía propia.

Si bien el ex presidente Vicente Fox Quesada buscó involucrarse de manera activa en la promoción de una reforma migratoria integral, es notable que estas intenciones resultaron poco evidentes, si no es que nulas, durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto. De lo anterior igualmente debe destacarse que el cabildeo legislativo es interpretado por el actual presidente Obrador como una práctica intervencionista inaceptable para su gobierno, por lo menos en lo que respecta en materia migratoria, tema que es calificado en el PND como un asunto soberano de cada país.

Por otro lado, no debe ignorarse que la ausencia de una definición de objetivos y estrategias en materia de seguridad, migración y comercio exterior en el PND resulta más que llamativo. En razón a ello debe aclararse que, pese a lo poco exhaustivo del documento abordando objetivos y estrategias frente a problemáticas nacionales, la administración Obrador no pasa por alto la elaboración de una 'Estrategia Nacional de Seguridad Pública' en la cual si se desglosan objetivos y líneas de acción específicas.

La misma situación es aplicable para la cuestión migratoria. Si bien el PND no profundiza en objetivos y acciones en la materia, cabe destacar que la administración de López Obrador ha decidido implementar el denominado 'Plan de Desarrollo Integral de Centroamérica', elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La exportación del programa 'Sembrando Vida' a Centroamérica igualmente responde al enfoque del presidente Obrador por

⁵⁸¹ De acuerdo con la investigación del Dr. José de Jesús López Almejo, investigador del CISAN, las labores mexicanas de cabildeo en los Estados Unidos, desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, han estado esencialmente centradas en la promoción del TLCAN, las relaciones públicas y el reposicionamiento de la imagen de México en aquel país. Del sexenio de Gortari al sexenio de Enrique Peña Nieto destacan labores de cabildeo entorno a asuntos comerciales (además del cabildeo contra las alertas de viaje a México y del cabildeo por el fallo Avena); sin embargo, el cabildeo sobre la reforma migratoria pareciese ausente. Cabe resaltar que la investigación del Dr. José de Jesús se basa en una búsqueda exhaustiva de información en fuentes primarias, como entrevistas a cabilderos profesionales, a diplomáticos, a congresistas y ex congresistas estadounidenses en Washington.

López Almejo José de Jesús, "De la no intervención a la institucionalización del cabildeo del gobierno mexicano en Estados Unidos" en *Revista Norteamérica*, Año 12, número 2, julio-diciembre de 2017, pp. 147-171.

el cual se busca disminuir el flujo migratorio a través del financiamiento al desarrollo de países como Honduras, El Salvador y Guatemala.

Aunque en el caso del comercio exterior mexicano no existe un documento en el cual se desglosen objetivos y líneas de acción específicas para este sexenio, se debe hacer mención del ambicioso proyecto del Tren Maya, con potencial de captar nuevas inversiones, tanto extranjeras como nacionales, y detonar el desarrollo de sureste mexicano.

Adicionalmente, se debe hacer notar que la versión preliminar del PND, publicada el 30 de abril de 2019 en la Gaceta Parlamentaria, curiosamente contaba con una estructura mejor articulada que la versión final publicada el 12 de julio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, pues en la versión preliminar, el apartado de política exterior sí se encontraba subdividido en objetivos y líneas de acción. Por motivos difíciles de dilucidar con exactitud, el Gobierno de México, al final optaría por publicar una versión mucho más sencilla, y mucho más cargada de contenido político.

En la citada versión preliminar del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el apartado 1.6, se definía por objetivo: “Conducir la política exterior en apego a los principios constitucionales y articulada con las prioridades de política interior”.⁵⁸²

Con respecto a la región de América del Norte, en el objetivo 1.6 del PND, el Gobierno de México reconocía el carácter prioritario de la región y definía sus intenciones por fomentar la implementación de nuevos proyectos bilaterales en favor del crecimiento económico y desarrollo social del país, especialmente en las regiones más marginadas del sureste del país.

*El Gobierno de México tiene entre sus prioridades con los actores antes descritos en Norteamérica, la implementación de proyectos en favor del crecimiento económico y el desarrollo social del país, relacionados con el sureste, así como con la región de Centroamérica. Además, se seguirá colaborando con una visión de responsabilidad compartida en asuntos de seguridad, como son el combate al narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero, la trata y el tráfico de personas, entre otros.*⁵⁸³

En el preliminar del PND también se reconocía la necesidad prioritaria de tomar una mayor responsabilidad al implementar acciones en dirección al desarrollo de los países del Triángulo del Norte de Centroamérica, como medio para hacer frente al fenómeno migratorio, que tanto ha repercutido en la relación con Estados Unidos durante los últimos años.

⁵⁸² Cámara de Diputados, ‘Plan Nacional de Desarrollo 2019-2014, Anexo XVIII-Bis’, en *Gaceta Parlamentaria*, 30 de abril de 2019, p. 64. Consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>

⁵⁸³ Ídem.

México debe seguir articulando estrategias tanto a nivel bilateral como en los organismos y mecanismos regionales americanos, para alcanzar sus metas nacionales y contribuir al desarrollo de la región en su conjunto, teniendo como prioridad especial las acciones para promover el desarrollo integral de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, para hacer frente al fenómeno migratorio, y la consolidación de la Alianza del Pacífico, para impulsar el crecimiento económico, la integración y la proyección de América Latina en el mundo.⁵⁸⁴

Para lograrlo, el preliminar del PND planteaba las siguientes líneas de acción:

- 1.6.1 Profundizar una relación de entendimiento y cooperación con los países de América del Norte para alcanzar la prosperidad y seguridad compartida.
- 1.6.4 Contribuir al desarrollo humano sostenible de México y de nuestros socios, principalmente en Centroamérica y el Caribe, mediante la cooperación internacional para el desarrollo.

De lo anteriormente observado, debe destacarse que en la versión oficial del PND se cuentan con realmente pocos elementos referentes a la política exterior, sin objetivos, estrategias ni líneas de acción bien definidas. El proyecto de este sexenio parece más bien concentrarse en el combate a la corrupción como eje principal de las acciones del gobierno del presidente Obrador, soslayando la articulación de objetivos y estrategias de política exterior.

En este sentido, en términos prácticos, se puede observar una tendencia muy marcada del presidente Obrador por mantenerse distanciado de la ejecución directa de la política exterior del país, delegándola en buena medida al canciller Marcelo Ebrard. Cabe resaltar que, hasta el momento, el presidente mexicano ha realizado una sola visita de Jefe de Estado a los Estados Unidos. La ausencia del presidente López Obrador en foros de alto nivel como la Cumbre del G-20 y la Asamblea General de Naciones Unidas puede ser interpretada como indicador claro del desinterés del mandatario mexicano por involucrarse directamente en asuntos de la agenda de política exterior, a menos que se trate de los Estados Unidos (país que es definido en el PND como la máxima, y prácticamente única prioridad de política exterior mexicana del sexenio).

La concentración de las relaciones exteriores de México hacia los Estados Unidos es identificada como el elemento más distintivo de la política exterior de Andrés Manuel López Obrador. La ausencia de regiones como Europa, Asia o Medio Oriente en el Plan Nacional de Desarrollo da clara luz sobre el desinterés de la actual administración por retomar esfuerzos en dirección a la diversificación de las relaciones diplomáticas y comerciales del país.

⁵⁸⁴ Ídem.

Al igual que la administración pasada de Enrique Peña Nieto, para el presidente Andrés Manuel López Obrador, las relaciones con Estados Unidos han planteado grandes retos en materia comercial y migratoria. A finales de mayo de 2019, la entrada de una nueva caravana migrante presentó el primer gran desafío en la relación bilateral para la administración Obrador. Pese a la negociación exitosa del T-MEC, en vísperas de su ratificación, el presidente estadounidense Donald J. Trump anunció su intención de imponer aranceles sobre todas las exportaciones mexicanas, con una tarifa inicial del 5%, que ascendería progresivamente hasta alcanzar el 25%. La aplicación de las amenazas arancelarias quedó sujeto a la respuesta de México para la contención de la crisis migratoria.

Independientemente de la factibilidad de dicha medida y de los efectos adversos que esto pudo traer para la propia economía estadounidense, las amenazas comerciales han resultado ser un medio efectivo para presionar al gobierno de López Obrador en la implementación de acciones dirigidas a la disminución de la migración irregular de centroamericanos.

Tal como destacó la prensa nacional e internacional, un aspecto en el que claramente pudo ser apreciada la preeminencia de la administración Trump sobre la agenda mexicana, fue en el uso de la recién instituida Guardia Nacional (creada con el propósito de atender problemáticas de seguridad pública como el narcotráfico), para funciones propias de una patrulla fronteriza al servicio de intereses estadounidenses. México, en cierto sentido, no está pagando un muro físico, pero sí está invirtiendo capital humano y monetario en la contención de migrantes centroamericanos que buscan llegar a Estados Unidos.

La anterior se trata de una afirmación convertida, que suscita debate, pues el despliegue de la Guardia Nacional en la frontera sur, en términos jurídicos, realmente resulta compatible con las atribuciones y obligaciones plasmadas en la Ley de la Guardia Nacional. A fin de cuentas, podría argumentarse, la seguridad de la frontera sur de México, responde a intereses relacionados con la propia seguridad nacional.

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

[...]

II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el

*espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;*⁵⁸⁵

[...]

Resulta interesante observar que la publicación de la Ley de la Guardia Nacional en el Diario Oficial de la Federación (27 de mayo de 2019) coincidió con el contexto de la crisis migratoria y las presiones del presidente Trump sobre el gobierno mexicano.

Si el uso de la Guardia Nacional para contener la entrada de migrantes centroamericanos, (en un contexto en el que Trump amagaba con implementar aranceles contra México), no resulta suficiente para señalar una preeminencia de los intereses estadounidenses en la agenda migratoria, a lo anterior debe añadirse la aceptación del gobierno de Obrador al programa '*Remain in Mexico*', por el cual todo migrante centroamericano que solicite refugio o asilo en los Estados Unidos, podrá ser retornado a México, quedando a la espera de la resolución de las cortes migratorias en suelo mexicano. Una medida controversial que coloca a miles de migrantes en una situación de riesgo, exponiéndoles a la alta tasa de criminalidad de las ciudades fronterizas.

El hecho que, de los acuerdos migratorios negociados por el canciller Marcelo Ebrard, derivara una estrategia migratoria centrada en la reducción de flujos migratorios, a cambio de eludir las represalias arancelarias, pone en evidencia la reducida capacidad de negociación mexicana frente a la preeminencia de los intereses estadounidenses en la agenda migratoria. La aceptación del despliegue de la Guardia Nacional en la frontera sur, y del programa '*Remain in Mexico*' ciertamente formaron parte de los compromisos contraídos por México en dicho acuerdo.⁵⁸⁶

Aunque en términos de política migratoria, la administración de López Obrador se ha mostrado complaciente con las exigencias del presidente Trump, se debe hacer notar que la política exterior de la Cuarta Transformación también ha buscado definir límites respecto a presiones de Estados Unidos, rechazando terminantemente la posibilidad de que México pueda convertirse en un tercer país seguro. Al igual que en el caso de las administraciones pasadas, la defensa del propio interés nacional traza los límites a las exigencias o concesiones que pueden ser otorgadas por el Gobierno de México.

⁵⁸⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de la Guardia Nacional, en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2019, Ciudad de México. Disponible en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf

⁵⁸⁶ "México se comprometió con EU a frenar migración con Guardia Nacional, dice Ebrard" en *Milenio*, Ciudad de México, 7 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/marcelo-ebrard-estos-fueron-los-acuerdos-para-quitar-aranceles>

Aunque el gobierno de Obrador consiguió superar la afrenta arancelaria, se espera que los amagos de la administración Trump continúen, conforme las necesidades de la estrategia electoral del presidente republicano lo requieran.

Con el próximo comienzo de la campaña electoral 2020 en Estados Unidos, es de esperarse que Donald J. Trump haga uso nuevamente de una retórica antimexicana como parte de su estrategia política. Se puede anticipar que un elemento de xenofobia, al igual que en su primera campaña, será la estrategia a seguir como vehículo para movilizar una vez más a su base electoral.

Desde el punto de vista del autor de este trabajo de investigación, existe una fuerte posibilidad de que Donald Trump se mantenga en la Casa Blanca por un cuatrienio más de 2020 a 2024. De ser el caso, prácticamente durante todo el sexenio de Obrador, México continuará bajo el mismo escenario de constantes presiones por parte de Washington en materia comercial y migratoria. Pese a que el cabildeo en materia migratoria con actores políticos y organizaciones de la sociedad civil al interior de los Estados Unidos, debatiblemente podría considerarse como una buena vía para defender al interés nacional mexicano, para el presidente Obrador, esta pareciese ser una práctica reprobable por su administración (en concordancia con el principio de no intervención). La apreciación del cabildeo como una actividad intervencionista ofrece una explicación del por qué Obrador ha preferido negociar directamente con la Casa Blanca, evitando posibles rispideces con la administración Trump. Es entonces que surgen cuestionamientos sobre si el cabildeo con congresistas demócratas y organizaciones civiles podría entorpecer potencialmente el diálogo fluido con el presidente estadounidense y si entonces, la ausencia de reuniones de alto nivel con figuras políticas demócratas es parte de un entendimiento tácito para el mantenimiento de buenas relaciones con la administración Trump. Cabe resaltar el hecho que, durante la visita de Jefe de Estado de Obrador a los Estados Unidos, el presidente mexicano se dirigió directamente a la Casa Blanca sin sostener diálogo alguno con figuras prominentes del Partido Demócrata como Nancy Pelosi o Joe Biden.⁵⁸⁷

La reciprocidad de gobiernos extranjeros a esta actitud no intervencionista del Gobierno de México es el objetivo al que responde el respeto a este tradicional principio de política exterior. La ausencia de mayores presiones del gobierno de

⁵⁸⁷ Las vigorosas actividades de cabildeo iniciadas desde la administración de Peña Nieto en las negociaciones del T-MEC son una notoria excepción a la regla. La participación de funcionarios de la Cuarta Transformación, como Jesús Seade, demuestran que, para el gobierno de Obrador, el cabildeo, (fuera de la esfera migratoria), no es una práctica del todo descartable. El involucramiento de funcionarios mexicanos de la 4T en negociaciones con legisladores demócratas de la Cámara de Representantes para la ratificación del T-MEC ofrecen un claro ejemplo del como la administración de López Obrador no se cierra por completo al cabildeo, cuando las circunstancias así lo exigen, y cuando el objeto de las negociaciones no es considerado como de exclusiva competencia interna. La reciprocidad de gobiernos extranjeros a esta actitud no intervencionista del Gobierno de México es el objetivo al que responde el respeto a este tradicional principio de política exterior. La ausencia de mayores presiones del gobierno de Donald J. Trump sobre la agenda de seguridad y combate contra el narcotráfico, bien podrían interpretarse bajo esta lógica de reciprocidad no intervencionista.

Donald J. Trump sobre la agenda de seguridad y combate contra el narcotráfico, bien podrían interpretarse bajo esta lógica de reciprocidad no intervencionista. Pese a que cruentos acontecimientos como el llamado 'culiacanazo' y la masacre de la familia LeBarón han ofrecido ventanas de oportunidad muy importantes para retomar un mayor énfasis en la agenda bilateral de seguridad y combate al narcotráfico, es interesante notar que esto simplemente no ha sucedido. Mientras la administración Trump no ha apostado por presionar en dirección a una mayor securitización de la agenda, el presidente Obrador ha buscado mantener el asunto como de competencia interna, exclusiva del Estado mexicano. Es probablemente en este rubro donde la no intervención en asuntos internos del Estado, como principio tradicional de política exterior mexicana, encuentra mayor sentido en la narrativa del presidente Obrador.

Por su puesto, ante la posibilidad de que el candidato demócrata, Joe Biden, pueda convertirse en el 46° presidente de los Estados Unidos, la apuesta de Obrador por sostener diálogo exclusivo y directo con la administración Trump, al final podría resultar contraproducente. El distanciamiento del Gobierno de México hacia personalidades demócratas y la relación personalizada que ha logrado construirse entre Donald J. Trump y Andrés Manuel López Obrador perdería sentido bajo un escenario en que el Partido Republicano perdiese las elecciones presidenciales del 2020.

Sumando a lo anterior el peso electoral favorable que tuvo la invitación de Peña Nieto al entonces candidato Donald Trump para visitar la residencia presidencial de Los Pinos en el contexto de la campaña del 2016, es que puede esperarse que, bajo una hipotética victoria demócrata en los comicios del 2020, las relaciones México-Estados Unidos pudiesen no arrancar en los mejores términos.

Anexo

Fotografía 1



Toma de posesión de Felipe Calderón Hinojosa como presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Forbes.

Fotografía 2



Primera reunión de Jefes de Estado entre Felipe Calderón Hinojosa y su homólogo estadounidense, George W. Bush en Mérida, Yucatán, 13 de marzo de 2007. El País.

Fotografía 3



Reunión entre el presidente mexicano Felipe Calderón, con el presidente estadounidense George W. Bush y con el primer ministro canadiense, Stephen Harper en el marco de la Cumbre de Líderes de América del Norte, abril 2008. Archivos de la Casa Blanca.

Fotografía 4



Investidura de Barack Obama como 44º presidente de los Estados Unidos, jura su cargo ante el presidente del Tribunal Supremo y su esposa Michelle. REUTERS.

Fotografía 5



Primer encuentro entre el entonces presidente electo, Barack Obama y el presidente mexicano Felipe Calderón en Washington D.C, 12 de enero 2009. El País.

Fotografía 6



Reunión entre el presidente estadounidense Barack Obama y su homólogo mexicano, Felipe Calderón, en el marco de la Cumbre de Líderes de América del Norte, Guadalajara 2009. The New York Times.

Fotografía 7



Toma de posesión de Enrique Peña Nieto como presidente de los Estados Unidos Mexicanos. AP News.

Fotografía 8



Primer encuentro entre el presidente mexicano Enrique Peña Nieto con el presidente estadounidense Barack Obama, Washington D.C, noviembre de 2012. Getty Images.

Fotografía 9



Toma de protesta de Justin Trudeau como primer ministro de Canadá, noviembre de 2015. Milenio.

Fotografía 10



Reunión entre el presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, el primer ministro canadiense, Justin Trudeau y el presidente estadounidense, Barack Obama en el marco de la Cumbre de Líderes de América del Norte en Ottawa. Global Times.

Fotografía 11



Reunión entre el presidente mexicano, Enrique Peña Nieto y el entonces candidato republicano a la presidencia de los Estados Unidos, Donald J. Trump. BBC News.

Fotografía 12



Investidura de Donald Trump como presidente 45° de Estados Unidos, 20 de enero de 2017. Agencia EFE.

Fotografía 13



Segunda reunión entre el presidente de México, Enrique Peña Nieto, y el presidente de los Estados Unidos, Donald J. Trump, en el marco del G-20 en Hamburgo. Reuters.

Fotografía 14



Presidente Donald Trump en su primer discurso ante el Congreso de los Estados Unidos. CNN News.

Fotografía 15



Firma del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, en Buenos Aires, Argentina, en el marco de la Cumbre del G-20, 30 de noviembre de 2018. BBC News.

Fotografía 16



Ceremonia de toma de posesión de Andrés Manuel López Obrador como presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Getty Images.

Fotografía 17



El presidente Andrés Manuel López Obrador, junto a su gabinete en Palacio Nacional. The Mazatlán Post.

Fotografía 18



Reunión entre el entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador y la ministra de asuntos exteriores canadiense, Chrystia Freeland. Expansión Política.

Fotografía 19



Reunión entre el entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador y el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Mike Pompeo. Lópezobrador.org.

Fotografía 20



'Dreamers' miembros de la Agenda Nacional de Liderazgo Hispano (NHLA), protestando a las afueras del Capitolio, en defensa del programa DACA. Agencia EFE.

Fotografía 21



Caravana de migrantes centroamericanos en su trayecto por México, rumbo a los Estados Unidos. Reuters.

Fotografía 22



Migrantes centroamericanos saltando la valla fronteriza desde Tijuana, Baja California Norte, hacia San Ysidro, California. Agencia RTVE.es.

Fotografía 23



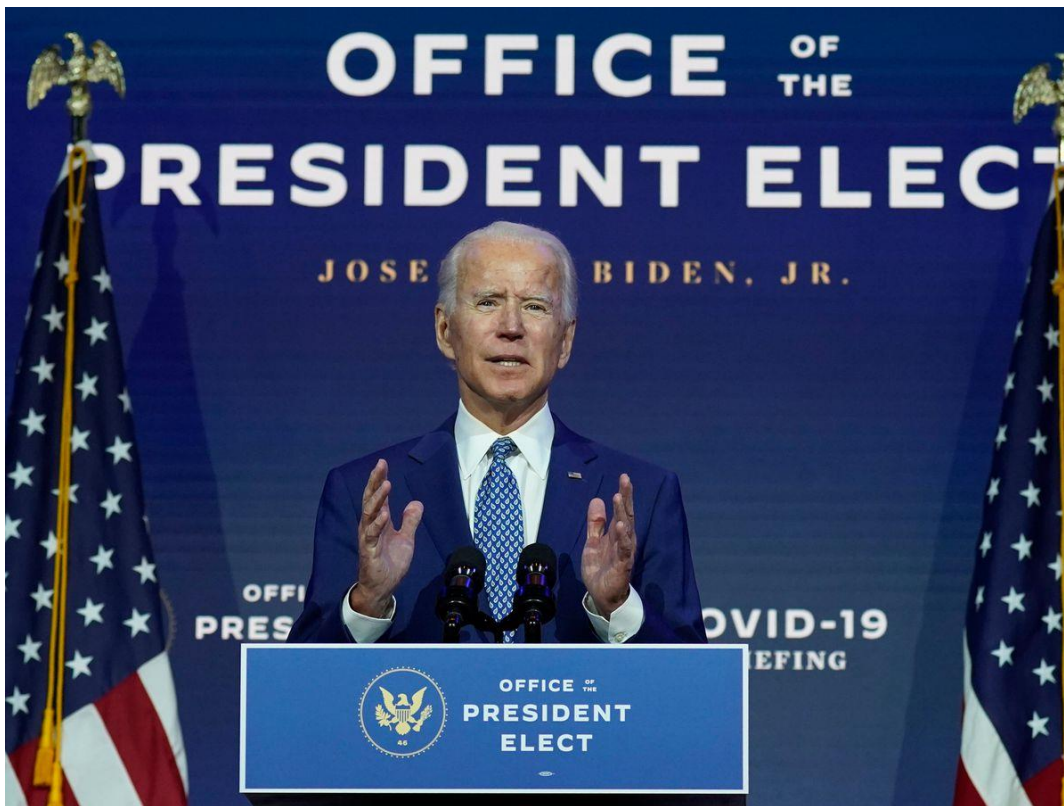
Donald Trump visita la zona fronteriza de Mesa Otay, en San Diego, California, 18 de septiembre de 2019. Reuters.

Fotografía 24



Donald Trump anuncia su candidatura como presidente de los Estados Unidos para las elecciones de 2020. CNN News.

Fotografía 25



Joseph Biden Jr. gana las elecciones 2020, próximo a asumir el cargo como 46° presidente de los Estados Unidos. Chicago Tribune.

Bibliografía

- Antal Edit; Gutiérrez Haces María Teresa; Marquina Sánchez Lourdes (2016). *Canadá Hoy*, México, CISAN.
- Baute Milco, *Como entender a Trump*, Tampa, Florida, Ed. Baute Production, 2019
- Benítez Manaut Rafael, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, Ciudad de México, Ed. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), 2010.
- Calduch Rafael, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Editorial Ceura, 1993.
- Carillo Huerta Mario Miguel (Coord.), *Las relaciones México-Estados Unidos en la coyuntura actual*, Puebla, México, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2017.
- Carpizo Jorge, *El Presidencialismo mexicano*, México, editorial siglo XXI editores, 1994.
- Castaño Paulina, *Contar "lo Bueno" Cuesta Mucho: Publicidad Oficial del Gobierno Federal de 2013 a 2016*, Ciudad de México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2017.
- Chomsky Noam, *Who rules the world?* Ed. Picador, 2016.
- Consejo de Seguridad Nacional, *Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018: Una política multidimensional para México en el siglo XXI*, Presidencia de la República, 2014.
- Covarrubias Velasco Ana, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política, Tomo-IX*, El Colegio de México, 2010.
- De Gortari Salinas Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Editorial Plaza Janés, 2013.
- De la Mora Sánchez Luz María, *Apertura con reciprocidad: Cómo representar a México en la economía global*, (1a. ed.), Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)., 2012.

- De Vega Mercedes, *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010: América del Norte*, Secretaria de Relaciones Exteriores, 2011.
- Dussel Peters Enrique, *Efectos del TPP en la economía de México: Impacto general y en las cadenas de valor de autopartes-automotriz, hilo-textil-confección y calzado*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2017.
- Elizondo Garza Humberto, *Paradigmas y Paradojas de la Política Exterior de México; 2000-2006*, México, D.F, El Colegio de México, 2010.
- Fernández de Castro Rafael, *¿Qué es Estados Unidos?*, Rafael Fernández de Castro, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Garza Elizondo Humberto y Schiavon Jorge, *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, El Colegio de México, 2014.
- Gitlin Martin (Coord.) *The Border Wall with Mexico: Current controversies*, New York, Greenhaven publishing, 2018.
- González Rosas Cristina María, *Australia y Canadá: ¿potencias medias o hegemonías frustradas?: una visión desde México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Herrero de Castro Rubén, *Evolución del concepto de interés nacional*, Madrid, España, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010.
- Hillmer Norman & Lagassé Philippe, *Justin Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Ottawa, Ed. Springer, 2018.
- Jervis Robert, J. Gavin Francis (editores), *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century*, Nueva York, Columbia University Press, 2018.
- Keohane O. Robert; Nye S. Joseph, *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*, Grupo Editorial Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1988.
- Kissinger Henry, *A New National Partnership*, Department 01, State Bulletin, 17 de febrero de 1975
- Kissinger Henry, *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, 2014.

- Lajous Vargas Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, México, El Colegio de México, 2013.
- *Las reformas estructurales en México: Una perspectiva para las relaciones España-México*, Barcelona, Ed. Barcelona Centre for International Affairs, septiembre 2015.
- Lee Ray James, *American Foreign Policy and Political Ambition*, CQ Press, 2013.
- Lopez Montero Elena María, *La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2009.
- Martínez-Zalce, Graciela; Núñez García, Silvia; Santín Peña, Oliver, *Canadá y México durante la era Harper: reconsideración de la confianza (cavilaciones en torno a siete décadas de relaciones diplomáticas)*, CISAN, UNAM, 2013.
- Meyer Lorenzo y Zoraida Vázquez Josefina, *México frente a Estados Unidos: Un ensayo histórico 1776-2000*, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Molina Víctor Hugo, et al., *El efecto AMLO: Análisis Plural*, (1ra edición), Ciudad de México, ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara, 2018.
- Nelson Michael, *Trump's First Year*, Virginia, University of Virginia Press, 2018.
- Núñez García Silvia (Coord.), *La presidencia de Donald Trump: Contingencia y conflicto*, (1ra edición), Ciudad de México, UNAM, CISAN, 2018.
- Ojeda Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, 1976.
- Pellicer Olga y González Guadalupe, *La política exterior de México: Metas y obstáculos*, ITAM, Ed. Siglo XXI, 2013.
- Robert Jervis; Francis Gavin Francis, *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century*, Columbia University Press, 2018.
- Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, 1995.

- Rousseau Jean Jaques, *El Contrato Social*, Ediciones AKAL, Madrid, España, 1ra edición, 2004.
- Rozental, Andrés, *La política exterior de México en le era de la modernidad*, (1ra edición), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Ruiz Caro Ariela, *Tendencias recientes del mercado internacional de petróleo*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 2003.
- Sanjaya Baru y Suvi Dogra (coord.) *Power Shifts and New Blocs in the Global Trading System*, Londres, The International Institute for Strategic Studies, 2015.
- Seara Vázquez Modesto, *La política exterior de México: La práctica de México en el Derecho Internacional*, Ciudad de México, Editorial Esfinge, 1969.
- Serrano Herrera Carlos (coord.) *Anuario de migración y remesas México 2017*, México, Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2017.
- Torres Blanca; Vega Gustavo (coordinadores,) *Los grandes problemas de México, Tomo XII: Relaciones Internacionales*, Ciudad de México, Ed. El Colegio de México, 2014
- Trump Donald, *Great Again: How to fix our crippled America*, (1st edition) New York, Threshold Editions, 2015.
- Valdés Ugalde José Luis, Mena Alemán David, León Manríquez José Luis, *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI*, CISAN, 2015.
- Vargas Rosio, Gómez Arnau Remedios, Castro Rea Julián, *Las Relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: Una Mirada al Nuevo Milenio*, CISAN, 2001.
- Vega Gustavo y Maira Luis, *El segundo mandato de Obama: una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*, CIDE, 2013.
- Velázquez Flores Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Ed. Plaza y Valdes, 2005.

- Velázquez Flores Rafael, De Alba Ulloa Jessica, Santamaría Casas Oscar, *Para entender la política exterior de México: La experiencia del pasado para plantear el futuro*, Universidad Autónoma de Baja California, 2015.
- Velázquez Flores Rafael y Prado Lallande Juan Pablo (Coordinadores), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación México-Estados Unidos en materia de seguridad?*, UNAM-BUAP, México, 2009.
- Vereza Mónica, *50 años de relaciones México-Canadá: encuentros y coincidencias*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 1994.
- Wacker Gudrun (coord.), *China's Rise: The Return of Geopolitics?* Berlín, German Institute for International and Security Affairs, 2006.

Hemerografía

- Aceves González Francisco, Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual, en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, núm. 217, (2013).
- Arp-Nisen Durand Jorge, “Política Migratoria: Entre el discurso, la práctica y la coyuntura” en *Foro Internacional*, LIX, núm. 3-4, (2019).
- Behar Lavalle Salvador, “Del TLCAN al T-MEC: Reflexiones de un negociador”, en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 19 Número 1, (2019).
- Brown-Gort Allert, “La gran sorpresa de la victoria de Trump”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17, Numero 1, (2017).
- Brown Gort Allert, “Migración y política en Estados Unidos: Un asunto de soberanía nacional” en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 16, número 4, (2016).
- Calderón Chelius Leticia, ‘México ante el fenómeno Trump’, en *Latin American Studies Association FORUM*, volume XLVII, issue 3 (2016).
- Camhaji Elías y Valenzuela Gerardo, “México le apuesta al mundo: Entrevista con Rosario Green” en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 15, Número 1, (2015).

- Cárdenas Suárez Héctor, “La Política Consular en Estados Unidos: Protección, Documentación y Vinculación con las Comunidades Mexicanas en el Exterior”, en *Foro Internacional*, LIX, núm. 3-4, (2019).
- Castañeada Alejandra, “¿Qué es el Programa Frontera Sur?”, en *Observatorio de Legislación y Política Migratoria*, Boletín No. 1, (2016).
- Chabat Jorge, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida”, en *Documentos de Trabajo del CIDE* n°195, (2010).
- Chabat, Jorge LA SEGURIDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CALDERÓN, *Foro Internacional*, vol. LIII, núm. 3-4, (2013).
- Chabat Jorge, “La seguridad en la política exterior de Peña Nieto: el invitado incómodo”, en *Foro Internacional*, Vol. LIX, núm. 3-4, (2019).
- Covarrubias Velasco Ana, “La política exterior de Calderón: Objetivos y acciones”, en *Foro Internacional*, vol. LIII, núm. 3-4, (2013).
- Curzio Leonardo, La Forja de un concepto, la razón de Estado, en *Revista Estudios Políticos*, Vol. II, núm. 2, (2004).
- Dadush Uri y Leycegui Beatriz, “El TPP, los países del TLCAN y la integración de las Américas”, en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 16, número 4, (2016).
- De Alba Ulloa Jessica, “Enrique Peña Nieto y el primer año de gobierno: nueva visión para la política exterior”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 119, (2014).
- De la Mora Luz María, “La política comercial durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012): Avances y desafíos”, en *Foro Internacional*, Vol. LIII, 3-4, (2013).
- De la Mora Sánchez María Luz, “La política comercial de México durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018)”, en *Foro Internacional*, LIX, núm. 3-4, (2019).
- Délano Alonso Alexandra, “Trump y la política migratoria de México”, en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17, Número 1, (2017).

- Durand Jorge, “La ‘desmigritización’ de la relación bilateral: Balance del sexenio de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, vol. LIII, núm. 3-4, julio-diciembre, 2013.
- Fernández de Castro Rafael, “El Canciller Negociador, Entrevista con Luis Videgaray Caso”, en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 19, Número 1, (2019).
- Fernández de Castro Rafael, ‘México y la presidencia de Donald J. Trump’, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17, Número 1, (2017).
- Fukuyama Francis, “¿Decadencia o renovación de la política estadounidense?: Que significa la elección de 2016”, en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 95, Numero 4, (2016).
- Graham Allison, “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, en: *The American Political Science Review*, Volume 63, Issue 3 (Sep., 1969).
- Granados Quiroz Ulises, “México y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (tpp): oportunidades y retos” en *Revista México y la Cuenca del Pacífico*, núm. 6, (2014).
- Guerra Manzo Enrique, “Las autodefensas de Michoacán Movimiento social, paramilitarismo y neocaciquismo”, en *Política y Cultura*, núm. 44, (2015)
- Laborde Carranco Adolfo Alberto y Maldonado Bodart Marcela, “El T-MEC: retos de la relación comercial México-China”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 19, Número 1, (2018).
- López Villafañe Víctor, “Las relaciones económicas de China con Latinoamérica”, en *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 18, número 3, (2018).
- Meade Kuribreña José Antonio, “La política exterior y el cambio estructural en México”, en *Revista Foreign Affairs Latinoamerica*, Volumen 15, Número 1, (2015).
- Meda Ramírez Kenia, “La política exterior de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto”, en *Revista Comillas Journal of International Relations*, número 8, (2017).
- Meyer Lorenzo, “FELIPE CALDERÓN O EL INFORTUNIO DE UNA TRANSICIÓN”, en *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 1, (2015).

- Meyer Lorenzo, “Recuperación que también fue final”, en *Foro Internacional*, LX, núm. 2, cuad. 240, (2020).
- Morales Vega Luisa Gabriela, “Categorías migratorias en México. Análisis a la Ley de Migración”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, vol. XII, (2012).
- Noesselt, Nele y Soliz-Landivar, Ana, “China in Latin America: competition in the United States strategic backyard”, en *Revista GIGA Focus*, Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales, Núm. 13, (2013).
- Nueva oficina de ProMéxico para el BENELUX, “México adopta un Programa de Simplificación del Comercio Exterior” en *Revista Lazos Comerciales*, Año 7, no. 1 (2009).
- Oil and Gas Journal Magazine Digital Weekly, vol. 115 B, (2017).
- Paul Hubert Jean, “La entrada de Canadá en la OEA: una buena decisión en el momento oportuno o breve historia de una larga vacilación” en *Revista Agenda Internacional*, N° 29, (2011).
- Paz Sánchez Fernando, “La crisis y sus efectos en la economía mexicana”, en *Revista Economía Informa*, México, UNAM, Facultad de Economía, núm. 362 enero-febrero, (2010).
- Pellicer Olga, “La diplomacia mexicana en la encrucijada”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17 Número 2, (2017).
- Pellicer Olga, “La política exterior de México bajo un nuevo presidente” en: *Anuario Internacional CIDOB 2014*, Barcelona Centre for International Affairs, (2014).
- Ramos Muñoz Rubén, “Reforma Energética: Aspectos a considerar en Petróleos Mexicanos”, en *Revista Encuentros UNAM*, México, UNAM, (2013).
- Robertson Colin, “Canada is Back”: Justin Trudeau’s Foreign Policy”, en *PolicyMagazine*, núm. 29, (2017).
- R. Ayón David, “Las encuestas en las elecciones estadounidenses”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17, Numero 1, (2017).
- R. Valenzuela Gerardo y López-Araiza E. Sergio, “Latinoamérica fuera del radar: Entrevista con Arturo Sarukhán”, en: *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 16, número 2, (2016).

- Santa Cruz Arturo, “La política exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte”, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. LIII, núm. 3-4, (2013).
- Santín Peña Oliver, “La política exterior canadiense en el gobierno de Stephen Harper: entre la convicción y la polémica”, en *Revista académica NORTEAMÉRICA*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Año 10, número 2, (2015).
- Shirk David, “La política exterior de Obama hacia México” en: *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 16, número 2, (2016).
- Tovar Ruiz Juan, “La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.120, (2018).
- Velázquez Flores Rafael, “La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades” en *Revista Norteamérica*, vol.6 n.2, (2011).

Webgrafía

- A. Cervantes González Jesús y Sánchez Ricardo Cindy, *Evolución Reciente del Ingreso de México por Remesas y del Empleo de los Mexicanos Inmigrantes en Estados Unidos*, Centro de Estudios Monetarios Internacionales, Foro Remesas América Latina y el Caribe, 2016, p. 3. Consultado en: <https://www.cemla.org/foroderemesas/docs/2016-02-ingreso-remesas-mexico.pdf>
- Ajenjo Manuel, “El espiado culpable”, en: *El Economista*, 23 de octubre de 2013. Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-espiado-culpable-20131023-0006.html>
- *Anuario Estadístico de PEMEX 2016*, México, Petróleos Mexicanos (PEMEX), 2016. Consultado en: <http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Anuario%20Estadistico%20Archivos/anuario-estadistico-2016.pdf>
- Arturo Zárate, “Rechaza Mourillo Condiciones de EU”, *El Universal*, 3 de junio de 2008. Disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/primer/31097.html>

- Arzate Esther, “Se extingue Akal, el activo petrolero más importante de Cantarell”, en *Forbes*, Ciudad de México, 11 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/akal/>
- Asamblea General de Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Consejo de Derechos Humanos, 28.º período de sesiones, 29 de diciembre de 2014, p.18. Consultado en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf?view=1>
- “A un año de Tlatlaya, seis claves para entender el caso” en *Expansión en alianza con CNN*, México, 30 de junio de 2015. Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2015/06/30/a-un-ano-de-tlatlaya-seis-claves-para-entender-el-caso>
- “Barack Obama se dice ‘complacido’ por fallo sobre la ley SB1070” en *CNN en español*, México, 25 de junio de 2012. Disponible en : <http://cnnespanol.cnn.com/2012/06/25/barack-obama-se-dice-complacido-por-fallo-sobre-la-ley-sb1070/>
- Berggruen Nicolas, “The Rise of the 'Aztec Tiger': Under a charismatic new leader, Mexico is roaring toward a turnaround”, en *The Wall Street Journal*, 26 de abril de 2013. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324474004578443272628571346>
- Boileau Lucie “Dairy Farmers Welcome the Federal Government's Announcement” en *Dairy Farmers of Canada*, Ottawa, 16 de Agosto de 2019. Disponible en: <https://dairyfarmersofcanada.ca/en/dairy-farmers-welcome-federal-governments-announcement>
- *BOLETÍN MENSUAL DE ESTADÍSTICAS MIGRATORIAS 2015*, México, Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, 2016. Consultado en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2015/Boletin_2015.pdf
- British Petroleum, *BP Statistical Review of World Energy 2016*, p.20. Consultado en: <http://oilproduction.net/files/especial-BP/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf>
- “Calderón deja más de 867 mil desempleados; prometió un millón de plazas al año”, en *Proceso*, México, 27 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/323636/calderon-deja-mas-de-867-mil-desempleados-prometio-un-millon-de-plazas-al-ano>
- “California reta a Trump y demanda al gobierno federal por amenazas a ciudades santuario” en *Univisión*, Los Ángeles, California, 14 de agosto de 2017. Disponible

en: <https://www.univision.com/local/los-angeles-kmex/california-reta-a-trump-y-demanda-al-gobierno-federal-por-amenazas-a-ciudades-santuario>

- Cámara de Diputados, *Modernización del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM)*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2018. Consultado en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/boleco/2018/becefp0222018.pdf>
- “CANADA LAUNCHES NEW FEMINIST INTERNATIONAL ASSISTANCE POLICY” en *Peace Women: Women’s International League for Peace and Freedom*, Canada. Disponible en: <https://www.peacewomen.org/resource/canada-launches-new-feminist-international-assistance-policy>
- Carroll Rory, “US concerned Mexico's new president may go easy on drug cartels” en *The Guardian*, 2 de julio de 2012. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2012/jul/02/usa-mexico-president-drugs-cartels>
- Carta de Naciones Unidas, Capítulo VII, San Francisco, 26 de junio de 1945. Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>
- Castañeda Alejandra, *De Centroamérica a Estados Unidos: La migración de familias y menores no-acompañados*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2016. Consultado en: <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/10/REPORTE-MENORES.pdf>
- Chirinos Carlos, “Colombia-México: Obama contradice a Hillary Clinton” en *BBC Mundo*, Washington, 10 septiembre 2010, Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/09/100909_2155_hillary_colombia_mexico_reacciones_gz
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) presenta oportunidades y riesgos para los países de la región*, 3 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/acuerdo-asociacion-transpacifico-tpp-presenta-oportunidades-riesgos-paises-la-region>
- Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Informe Estadístico sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-septiembre de 2017)*, México, 2017, p.4. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/274848/Informe_Congreso-2017-3T.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, 2011, p.12. Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secigrantes.pdf
- Congress of the United States, *H.R.4437 - Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005*, House of Representatives, 12 de junio de

2005, Washington. Consultado en: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/4437>

- Consulta Mitofsky, *Seis años de gobierno, Evaluación Final, Enrique Peña Nieto*, Encuesta Nacional en Vivienda, noviembre de 2018, p. 8. Consultado en: <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno>
- Crowley Michael, "Mexico's New Mission", en *Time Magazine*, Ciudad de México, 24 de febrero de 2014. Disponible en: <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2165465-1,00.html>
- Cruz Elvia, "López Obrador se reúne en privado con la canciller de Canadá" en *Expansión*, 25 de julio de 2018. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/07/25/lopez-obrador-se-reune-en-privado-con-la-canciller-de-canada>
- "Declaraciones Del Presidente De México Calderón Y El Presidente Bush En La Ceremonia De Llegada" en: *Portal web oficial de la Casa Blanca*, Hacienda Temozón Sur, México, 13 de marzo de 2007. Disponible en: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/latinamerica/index.es.html>
- De la Mora Sánchez Luz María, *Tratado de Asociación Transpacífica (TPP): Retos y oportunidades para México*, Ciudad de México, Senado de la República, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Consultado en: http://centro gilbertobosques.senado.gob.mx/docs/DI_TPP_Retos_Oportunidades.pdf
- Dorado Aguilar Miguel Ángel (Coord.), *Estadísticas Migratorias: Síntesis 2018*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, 2018. Consultado en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Sintesis_Grafica?Sintesis=2018
- Duplancher Magaña Arturo y Martínez Mendoza Ana Margarita (coordinadores), *El contexto político interno y la política exterior de Canadá durante la administración Trudeau*, México, Senado de la República, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2017. Consultado en: <https://centro gilbertobosques.senado.gob.mx/analisisinvestigacion/contexto/ni-060317-pe-trudeau/viewdocument>
- "El Chapo' Guzmán es extraditado a Estados Unidos" en *CNN en español*, 19 de enero de 2017. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/01/19/el-chapo-guzman-es-extraditado-estados-unidos/>
- "El operativo 'Rápido y Furioso' fue un 'error garrafal': Felipe Calderón", en: *Expansión en alianza con CNN*, 22 de septiembre de 2001. Disponible en:

<http://expansion.mx/nacional/2011/09/22/el-operativo-rapido-y-furioso-fue-un-error-garrafal-felipe-calderon>

- Embajada de los Estados Unidos en México, *Hoja informativa Iniciativa Mérida – Panorama general*, julio 2015. Consultado en: <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>
- Encinas Rodríguez Alejandro, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2019*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, 2019. Consultado en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2019&Secc=3>
- “EPN promete impulsar reforma migratoria; se reúne con senador de EU” en *MVS Noticias*, Ciudad de México, 22 de febrero de 2013. Disponible en: <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/epn-promete-impulsar-reforma-migratoria-se-reune-con-senador-de-eu-19/>
- E. Shoichet Catherine, “Mexico's president-elect focuses on economy during U.S. visit” en *CNN*, 28 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2012/11/27/politics/mexico-president-us-visit/index.html>
- Fay Matthew “Trump’s Transactional Foreign Policy” en *Niskanen Center*, 4 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://niskanencenter.org/blog/trumps-transactional-foreign-policy/>
- Ferreras Jesse, “Majority of Canadians want change in Ottawa, 37% say they’d vote Conservative: Ipsos” en *Global News Canada*, 17 de julio de 2019. Disponible en: <https://globalnews.ca/news/5502690/andrew-scheer-justin-trudeau-prime-minister-ipsos-poll/>
- Figueroa Olvera María Yira, *Inversión Extranjera Directa en México: Un análisis de sus resultados en el período 1980-2010*, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p.18. Consultado en: <http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xviii/docs/9.13.pdf>
- *Fiscal Year 2018 ICE Enforcement and Removal Operations Report*, Washington, Estados Unidos, U.S. Immigration and Customs Enforcement, 2018. Consultado en: <https://www.ice.gov/doclib/about/offices/ero/pdf/eroFY2018Report.pdf>
- Friedman Thomas, “How Mexico Got Back in the Game”, en *The New York Times*, Monterrey, México, 23 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2013/02/24/opinion/sunday/friedman-how-mexico-got-back-in-the-game.html>
- Gabriela Rojas Ana, “La ONU dice que la investigación de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en México fue ‘afectada por torturas y encubrimiento’” en

BBC Noticias, México, 15 de marzo de 2018. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43422705>

- Gamboa Montejano Claudia, *Viajes realizados al extranjero por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Dirección General de Servicios de Documentación, marzo 2012. Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-01-12.pdf>
- Gobierno de Canadá, “La Alianza México-Canadá”, en *portal web del gobierno de Canadá*, disponible en línea: <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/cmp-pcm.aspx?lang=spa>
- Gobierno de la República, “El Gobierno de la República reafirma su determinación por esclarecer el Caso Iguala, conocer la verdad y sancionar a los responsables”, en *portal web del Gobierno de México*, 15 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/el-gobierno-de-la-republica-reafirma-su-determinacion-por-esclarecer-plenamente-el-caso-iguala-conocer-la-verdad-y-sancionar-a-los-responsables>
- Gobierno de la República, “México envía ocho nuevos observadores militares y oficiales de Estado Mayor a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU”, en *portal web del Gobierno de México*, 13 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/fr/prensa/mexico-envia-ocho-nuevos-observadores-militares-y-oficiales-de-estado-mayor-a-las-operaciones-de-mantenimiento-de-la-paz-de-la-onu>
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013. Consultado en: <http://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Visión México 2030: El México que queremos*, México D.F, Presidencia de la República, 2006, p. 16. Consultado en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/VisionMexico2030.pdf>
- Gobierno de México, “Decreto promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá”, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 2019. Disponible en línea: http://dof.gob.mx/2020/SRE/T_MEC_290620.pdf
- Gobierno de México, “Comunicado 34/2018: México y Canadá refuerzan lazos comerciales en Cancham Day”, en *portal web del Gobierno de México*, Ciudad de México, 11 de abril de 2018, disponible en: <https://www.gob.mx/promexico/prensa/mexico-y-canada-refuerzan-lazos-comerciales-en-cancham-day-154364>

- Gobierno de México, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Consultado en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- Gómez Quintero Natalia, “Confronta Meade al relator de la ONU” en *El Universal*, Ciudad de México, 28 de marzo de 2015. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/confronta-meade-al-relator-de-la-onu-1088190.html>
- Gómez Vargas Irazú (Coord.), *La detención migratoria: Un análisis desde el modelo penitenciario y el gasto público*, Ciudad de México, Fundar Centro de Análisis e Investigación y Sin Fronteras, 2019, pp. 5-10. Consultado en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/informe-estaciones-migratorias-2019-final.pdf>
- González Carrillo Adriana (Coord.), *Nota de Coyuntura: La política De deportaciones del presidente Donald Trump: Contenido y consideraciones generales*, Ciudad de México, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, 3 de marzo de 2017. Consultado en: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_DeportacionesEEUU_030317.pdf
- “Grave crisis de derechos humanos en México: CIDH” en *El Financiero*, Ciudad de México, 2 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/grave-crisis-de-derechos-humanos-en-mexico-cidh.html>
- Gray Alex, “The world’s 10 biggest economies in 2017” en *World Economic Forum*, 9 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/worlds-biggest-economies-in-2017/>
- Gurdus Lizzy, “Ending DACA could cost the economy up to \$200 billion, CATO expert says”, en *CNBC News*, 5 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2017/09/05/ending-daca-could-cost-economy-up-to-200-billion-cato-expert-says.html>
- Habana de los Santos Misael, “El crimen organizado rebasó al programa México Seguro: Peyrot”, en: *La Jornada*, México, 20 de septiembre de 2006. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/09/20/index.php?section=politica&article=013n1pol>
- Harris Shane “Kushner’s overseas contacts raise concerns as foreign officials seek leverage” en *The Washington Post*, 27 de febrero de 2018. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/kushners-overseas-contacts-raise-concerns-as-foreign-officials-seek-leverage/2018/02/27/16bbc052-18c3-11e8-942d-16a950029788_story.html
- Henke Marina, “Trump’s Transactional Diplomacy: A Primer”, en *Political Violence at a Glance*, 8 de febrero de 2017. Disponible en:

<https://politicalviolenceataglace.org/2017/02/08/trumps-transactional-diplomacy-a-primer/>

- Hernández Martínez Diana, *La producción petrolera mexicana: análisis histórico y escenario a futuro*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Geociencias. Consultado en: https://ru.dgb.unam.mx/handle/DGB_UNAM/TES01000758204
- Herrera Claudia, “En EU, Calderón se desmarca de la política migratoria del actual gobierno” en *La Jornada*, 10 de noviembre de 2006. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2006/11/10/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- “Hillary Clinton, coautora de la reforma energética de Peña Nieto” en *Proceso*, México, 7 de agosto de 2015. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/412450/hillary-clinton-coautora-de-la-reforma-energetica-de-pena-nieto>
- “Hillary Clinton: México se está pareciendo a la Colombia de hace 20 años” en: *Expansión en alianza con CNN*, el 8 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2010/09/08/hillary-clinton-mexico-se-esta-pareciendo-a-la-colombia-de-hace-20-anos>
- Hombach Antonia y Diaz Ernesto, *The UN Refugee Agency: Mexico, Fact Sheet, México*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2019, Consultado en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20Factsheet%20Mexico%20-%20April%202019.pdf>
- Horn Steve, “Exclusive: Hillary Clinton State Department Emails, Mexico Energy Reform and the Revolving Door”, en *Desmog*, 7 de agosto de 2015. Disponible en: <https://www.desmogblog.com/2015/08/07/hillary-clinton-state-department-emails-mexico-energy-reform-revolving-door>
- House of Representatives, *House Doc. 106–214: The Constitution of the United States as Amended*, Congressional Documents, 31 de enero de 2020, Washington. Consultado en: <https://web.archive.org/web/20070213140113/http://www.house.gov/jcp/Business/pockconst1.pdf>
- “How much petroleum does the United States import and export?” en *U.S Energy Information Administration (EIA)*, 3 de marzo de 2020. Disponible en: [https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=727&t=6#:~:text=In%202019%2C%20the%20United%20States,\(including%20ethanol%20and%20biodiesel\).](https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=727&t=6#:~:text=In%202019%2C%20the%20United%20States,(including%20ethanol%20and%20biodiesel).)
- Human Right Watch, *Los desaparecidos en México: El persistente costo de una crisis ignorada*, 2013. Consultado en: <https://www.casade.org/BibliotecaCasade/HumanRightsDesapariciones-2013.pdf>

- *Informe Comercial México-Canadá 2013*, Representación de la Secretaría de Economía de México en Canadá, febrero de 2014, p.1. Consultado en : http://www.ottawa.economia.gob.mx/swb/work/models/Ottawa/Resource/1/1/pdfs/Can_Dic13.pdf
- *Informe Especial: Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes, México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018, pp. 3-27. Consultado en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/INF-CNDH-CIDH-CARAVANA.pdf>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones, “Determina IFT a los Agentes Económicos Preponderantes”, en *portal web del IFT*, Ciudad de México, 6 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/conocenos/acerca-del-instituto/historia/determina-ift-los-agentes-economicos-preponderantes>
- Instituto Federal de las Telecomunicaciones, *Primer Informe Trimestral Estadístico 2017*, Ciudad de México, agosto de 2017, pp.15-16. Consultado en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/informes/1ite2017acc.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Mortalidad, Conjunto de datos: Defunciones por homicidios, Información de 1990 2018*, consultado el 17 de marzo de 2020, disponible en línea: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>
- *International Migration Report 2015*, United Nations, 2015. Consultado en: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf
- Isidore Chris, “Why Mexico is so important to the American auto industry”, en *CNN News*, Nueva York, 31 de mayo de 2019. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2019/05/31/business/mexico-tariffs-auto-industry/index.html>
- Jiménez Javier Sergio “Detalla Calderón plan contra la delincuencia”, en *El Universal*, México, 22 de enero de 2007. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/401763.html>
- Krauze Enrique, “Historias de Tierra Caliente” en *El País*, 11 de febrero de 2014. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2014/02/10/opinion/1392050080_576624.html
- Krogstad Jens Manuel y López Gustavo, “Key facts about unauthorized immigrants enrolled in DACA”, en *Pew Hispanic Center*, 25 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/09/25/key-facts-about-unauthorized-immigrants-enrolled-in-daca/>

- “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)” en *Aristegui Noticias*, México, 9 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>
- *La migración mundial en cifras*, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2013. Consultado en: <https://www.oecd.org/els/mig/SPANISH.pdf>
- “Las 72 personas asesinadas en México eran inmigrantes 'sin papeles” en *El País*, 25 de agosto de 2010. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2010/08/25/actualidad/1282687205_850215.html
- Ljunggren David, “Canada to Mexico on NAFTA: you might be on your own” en *Reuters*, 24 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-nafta-canada-mexico/canada-to-mexico-on-nafta-you-might-be-on-your-own-idUSKBN1582MV>
- L. Montalvo Tania, “Cómo es que el Cártel Jalisco cobró tanta fuerza en el gobierno de Peña” en *Animal Político*, 28 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2016/09/cartel-jalisco-nueva-generacion-mas-grande/>
- Lopez Mark Hugo, *Latino Voters in the 2012 Election*, Washington, D.C, Pew Hispanic Center, 2012, p.4. Consultado en: <http://www.pewhispanic.org/2012/11/07/latino-voters-in-the-2012-election/>
- Luhby Tami, “Trump condemns sanctuary cities, but what are they?”, en *CNN Noticias*, 1 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2016/09/01/politics/sanctuary-cities-donald-trump/index.html>
- Marizco Michel y Goodman Colby, *U.S. Firearms Trafficking to Mexico: New Data and Insights Illuminate Key Trends and Challenges*, Woodrow Wilson International Center for Scholars & University of San Diego, 2010. Consultado en: <https://www.cwagweb.org/wp-content/uploads/2016/08/U.S.-Firearms-Trafficking-to-Mexico-Goodman-Final.pdf>
- “McCaffrey llama a incrementar los fondos de la Iniciativa Mérida”, en: *El Universal*, 14 de octubre de 2011. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/801166.html>
- Mendieta Susana, “Televisa no tiene poder sustancial en TV de paga: Ifetel” en *Milenio*, México, 23 de marzo de 2018. Disponible en: <http://www.milenio.com/negocios/televisa-no-tiene-poder-sustancial-en-tv-de-paga-ifetel>

- *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007-2020*, Congressional Research Service, 20 de julio de 2020. Consultado en: <https://fas.org/sqp/crs/row/IF10578.pdf>
- “México no es un Estado fallido: Calderón” en: *Expansión CNN*, 27 de febrero de 2009. Disponible en: <http://expansion.mx/actualidad/2009/02/27/mexico-no-es-estado-fallido-calderon>
- Migration Policy Institute, *U.S. Immigrant Population and Share over Time, 1850-Present*, Consultado en: <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrant-population-over-time>
- Miller Greg, “Full transcripts of Trump’s calls with Mexico and Australia” en *The Washington Post*, 3 de agosto de 2017. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/graphics/2017/politics/australia-mexico-transcripts/?utm_term=.664653f381fd
- Naciones Unidas, “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, A/RES/71/1”, en *Portal web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, 19 de septiembre de 2016, Nueva York. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>
- Nájjar Alberto, “¿Cómo fue posible que ‘El Chapo’ se fugara de la prisión más segura de México?”, en *BBC Noticias*, Ciudad de México, 13 de julio de 2015. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150713_mexico_chapo_fuga_culpas_cch
- National Institute on Drug Abuse, *Encuesta Nacional sobre el Uso de Drogas y la Salud*, 2013. Disponible en: <https://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/tendencias-nacionales>
- “Obama, Trudeau and Peña Nieto share awkward three-way handshake” en *The Guardian*, Reino Unido, 29 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/video/2016/jun/29/obama-trudeau-pena-nieto-handshake-video>
- Ochoa Sandy Gerardo, “El Consejo Coordinador Empresarial sobre el TPP” en *Comercio Exterior-Bancomext*. Disponible en: <https://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=83&t=el-consejo-coordinador-empresarial-sobre-el-tp>
- Oficina Ejecutiva Del Presidente, *Estrategia Nacional de Control de Drogas*, Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas, 2012. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/spanishhexsummay62010.pdf>

- Organización Mundial de Comercio (OMC), *DS386: Estados Unidos — Determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen*, Consultado en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds386_s.htm
- Passel Jeffrey, “Mexicans decline to less than half the U.S. unauthorized immigrant population for the first time”, en *Pew Research Center*, 12 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/us-unauthorized-immigrant-population-2017/>
- Pereda Cristina, “Todos los detalles del plan bipartidista para reformar el sistema migratorio” en *El País*, Washington, 28 de enero de 2013. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/01/28/actualidad/1359391389_945561.html
- *Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019: Evaluación 2019*, Ciudad de México, Secretaría de Energía, 2019. Consultado en: https://base.energia.gob.mx/dgaic/DA/Q/SubsecretariaHidrocarburos/PublicacionPlanQuinquenalLicitacionesExpExtHidrocarburos/SENER_02_PQ_Evaluacion_2019.pdf
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp.279-309. Consultado en: <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>
- *Programa Especial de Migración 2014-2018*, Secretaría de Gobernación. Consultado en: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM
- Ribando Seelke Clare, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 2017. Consultado en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>
- Rivera Lucio, “Imperialismo, recursos estratégicos y contrainsurgencia” en *Rebelión.org*, 4 de febrero de 2012. Disponible en: <https://rebelion.org/imperialismo-recursos-estrategicos-y-contrainsurgencia/>
- Robles de la Rosa Leticia, “En el sexenio de Calderón hubo 121 mil muertes” en *Excelsior*, México, 12 de marzo de 2012. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/12/948239>
- Secretaría de Economía, *Acuerdo de Asociación Transpacífico (TTP): Ficha Informativa*, 18 de junio de 2008. Consultado en: http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/TPP_ficha_informativa_junio_12.pdf
- Secretaría de Economía, “Concluye la Séptima Ronda de Negociaciones para la Modernización del TLCAN” en: *Gobierno de México, Comunicados y Prensa*, 5 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/prensa/concluye-la-septima-ronda-de-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tlcan>

- Secretaría de Economía, “Se celebrará la Primera Ronda de Negociaciones para modernización del TLCAN” en: *Gobierno de México, Comunicados y Prensa*, 19 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/prensa/se-celebrara-la-primera-ronda-de-negociaciones-para-modernizacion-del-tlcan?idiom=es>
- Secretaría de Economía, “Quinta Ronda de Negociaciones del TLCAN en la Ciudad de México”, en *Comunicados y Prensa*, 15 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/prensa/quinta-ronda-de-negociaciones-del-tlcan-en-la-ciudad-de-mexico>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *América del Norte del siglo XXI: Construyendo la Región más Dinámica y Competitiva del Mundo*, Hoja Informativa, México D.F. Consultado en: https://saladeprensa.sre.gob.mx/images/stories/pdf/ficha_informativa.pdf
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Encuentros entre mandatarios de México y Canadá” en *Comunicados -Embajada de México en Canadá*, 28 de noviembre de 2018. Disponible en línea: <https://mex-can.sre.gob.mx/index.php/encuentros-entre-mandatorios-de-mexico-y-canada>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Manual de Organización de la Embajada de México en Canadá*, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, julio de 2004, p.4. Consultado en: <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manexte/embajadas/MOEMCana da.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Mensaje del Doctor Luis Videgaray Caso ante el Senado de la República”, en *Comunicados - Embajada de México en República Dominicana*, 28 de febrero de 2017. Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/republicadominicana/index.php/comunicados/427-mensaje-del-doctor-luis-videgaray-caso-ante-el-senado-de-la-republica>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Mexico-U.S. Entrepreneurship and Innovation Council (MUSEIC)*, Hoja Informativa, Ciudad de México, pp. 1-3. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87209/Hoja_Informativa_MUSEIC_ing.pdf
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores (2013- 2018)*, 13 de diciembre de 2013, Ciudad de México, p.10. Consultado en: <https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/dof131213-p.pdf>
- Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS), *Usted podría pedir ser considerado a la ampliación de DACA. ¿Desea conocer más?*, enero, 2015. Consultado en: https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/ExecutiveActions/ExecActionFlier_Full_Es.pdf

- “Southwest Border Migration FY 2020” en *U.S Customs and Border Protection*, 14 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration>
- Staff Oil & Gas Magazine, “Producción de gas natural de Pemex cae en 13%”, en *Oil and Gas Magazine*, 16 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.oilandgasmagazine.com.mx/produccion-gas-natural-pemex-cae-en-13/>
- Suls Rob, “Most Americans continue to oppose U.S. border wall, doubt Mexico would pay for it” en *Pew Research Center*, 24 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/02/24/most-americans-continue-to-oppose-u-s-border-wall-doubt-mexico-would-pay-for-it/>
- “The Merida Initiative: Overview” en *Embajada de los Estados Unidos en México*. Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/the-merida-initiative/>
- The White House, “Executive Order 13767: Border Security and Immigration Enforcement Improvements”, en *Federal Register*, 25 de junio de 2017, Washington, D.C. Disponible en línea: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-border-security-immigration-enforcement-improvements/>
- The White House, “Executive Order 13768: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States”, en *Federal Register*, 25 de junio de 2017, Washington, D.C. Disponible en línea: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-enhancing-public-safety-interior-united-states/>
- “Tres heridos en un ataque a un vehículo diplomático de EU en Morelos “, en: *Expansión en alianza con CNN*, 24 de agosto de 2012. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2012/08/24/tres-estadounidenses-heridos-por-ataque-a-vehiculo-diplomatico-en-morelos>
- “Triunfo del PRI sería una regresión democrática: analistas en MVS” en *Aristegui Noticias*, México, 25 de junio de 2012. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2506/entrevistas/triunfo-del-pri-seria-una-regresion-democratica-analistas-en-mvs/>
- “United States Border Patrol Southwest Family Unit Subject and Unaccompanied Alien Children Apprehensions Fiscal Year 2016: Statement by secretary Johnson on southwest border security” en *U.S Customs and Border Protection*, 17 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>
- United States Census Bureau, *Top Trading Partners - December 2013*, consultado el 20 de febrero de 2018, disponible en línea: <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1312yr.html#exports>

- “United We Dream Keeps Fight for our Families and Pressure On House GOP and Administration” en *United We Dream*, 2 de octubre de 2013. Disponible en: <https://unitedwedream.org/2013/10/united-dream-keeps-fight-families-pressure-house-gop-administration/>
- U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), *2014 Executive Actions on Immigration*, 15 de abril de 2015. Disponible en: <https://www.uscis.gov/archive/2014-executive-actions-immigration>
- U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), *Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)*, 14 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.uscis.gov/humanitarian/consideration-deferred-action-childhood-arrivals-daca>
- U.S Immigration and Custom Enforcement, *FY 2016 ICE Immigration Removals*, consultado el 21 de enero de 2018, disponible en línea: <https://www.ice.gov/removal-statistics/2016>
- Van Munster Rens, “Securitization” en *Oxford Bibliographies*, Reino Unido, 26 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0091.xml>
- “Visita del Secretario de Estado John Kerry” en: *U.S Embassy and Consulates in Mexico*, 1 de mayo de 2014. Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/visita-del-secretario-de-estado-john-kerry-mayo-2014/>
- “We’re back,’ Justin Trudeau says in message to Canada’s allies abroad”, en *The Canadian Press*, Ottawa, Canadá, 20 de octubre de 2015. Disponible en: <https://nationalpost.com/news/politics/were-back-justin-trudeau-says-in-message-to-canadas-allies-abroad>