México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros

Hacia una nueva relación con los Estados Unidos de América:
Comercio, seguridad y migración

Susana Chacón

CONACYT
El Colegio de México
Centro Tepoztlán
Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC

Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, AC
Tenochtitlán 55-Bis,
Barrio de Santo Domingo
Tepoztlán, Morelos
www.centrotepoztlan.org

Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC
Calle Melchor Ocampo 305,
Barrio de Santa Catarina, Coyoacán, CP 04010
Ciudad de México, México
www.foroconsultivo.org.mx
foro@foroconsultivo.org.mx
Teléfono: +52 (55) 5611-8536

Coordinación:
Mauricio de Maria y Campos
Jorge Máttar
José Franco
José Antonio Esteva Maraboto

Responsables de la edición:
Jorge Máttar
Gabriela Esteva

Autor:
Susana Chacón

Diseño:
Francisco Ibraham Meza Blanco

DR, Marzo 2018, FCCyT

Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.

Presentación

México vive una de las encrucijadas más complejas de su historia contemporánea. La mayoría de la población sufre un deterioro de su calidad de vida y la expectativa de un futuro mejor se ve amenazada por el estancamiento y desgaste de la economía, las instituciones, el bienestar social, la práctica de la política y el medio ambiente. La situación apunta a la urgencia de transformaciones estructurales que rompan con esta trayectoria, y que encaminen al país en una senda de desarrollo sostenible e incluyente, que abata la pobreza y la desigualdad y traiga prosperidad a la población.

La gravedad de los problemas y la baja efectividad de las soluciones que se han ensayado en las últimas tres décadas deben dar lugar hoy a una estrategia diferente, que ataque los problemas de raíz, que impulse el crecimiento, el empleo y el bienestar social, así como la inversión, la creatividad y la innovación y ofrezca resultados palpables a la población en todas las regiones del país en el corto plazo; pero que también impulse soluciones duraderas y sostenibles en el mediano y largo plazos, que permitan recuperar la confianza, el orgullo y la identidad nacional en la hora global.

El proceso electoral y el inicio de una nueva administración de gobierno representan una nueva oportunidad para construir un mejor país. La difícil coyuntura induce a que la esperanza que se renueva cada seis años, hoy se asiente sobre bases más firmes, con una sociedad dispuesta a ser parte activa de la solución y no un mero testigo pasivo o reactivo de decisiones del poder económico y político. Eliminar la corrupción y la impunidad, fortalecer el estado de derecho y las instituciones democráticas, reconstruir el tejido social e implantar un sistema de desarrollo sostenible, incluyente y más justo, con mayor confianza en su futuro, precisa de una ciudadanía empoderada y con capacidad de diálogo eficaz con su gobierno.

El Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi A. C., espacio de análisis y discusión multidisciplinaria e independiente de los problemas nacionales desde hace cuatro décadas, con el apoyo de El Colegio de México y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, decidió emprender en 2016 el proyecto *México próspero, equitativo e incluyente; construyendo futuros*, que tiene como objetivo formular una propuesta para encarar los grandes desafíos de la nación, a partir del análisis de los problemas actuales con una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo.

El Proyecto se ha nutrido de sesiones de reflexión y diálogo que cada mes realiza el Centro Tepoztlán para contribuir al análisis y solución de los problemas nacionales. Una coyuntura compleja, un futuro incierto y viejos y nuevos desafíos requieren discusiones responsables sobre opciones de trayectorias y propuestas participativas para construir escenarios compartidos de futuro, lo que constituye un propósito central de esta iniciativa.

El informe ha contado con la coordinación técnica de Jorge Máttar, la activa colaboración de Susana Chacón y Javier Matus, la orientación de Francisco Suarez Dávila, Clara Jusidman y Eugenio Anguiano; el respaldo informático de Ulsía Urrea y la entusiasta participación y diálogo de los asociados del Centro Tepoztlán. Reúne a un grupo de expertos nacionales de muy diversas disciplinas y experiencias de vida, públicos y privados, interesados en examinar los principales retos políticos y de gobierno, económicos, sociales, tecnológicos, de seguridad y del entorno internacional que afectan a México actualmente y que pueden incidir de manera significativa en su trayectoria de mediano plazo. Propone, finalmente, opciones de política e iniciativas concretas para superar los desafíos coyunturales y estructurales que enfrenta la nación y la construcción de futuros posibles.

Mauricio de Maria y Campos
Presidente del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi

Hacia una nueva relación con los Estados Unidos de América: Comercio, seguridad y migración

Susana Chacón[1]

1. Introducción

El mundo y las relaciones internacionales viven momentos de incertidumbre y de quiebre que cuestionan los esquemas tradicionales. Los modelos económicos, políticos y sociales no ofrecen soluciones viables a los retos que se enfrentan. Europa, Asia y las Américas vislumbran quejas y críticas que parten de sus poblaciones, en contra de las decisiones gubernamentales. África juega cada vez menos en el escenario global. Se agotó el consenso de Washington que prevaleció como modelo en el sistema internacional durante las últimas décadas y que con la crisis global del 2008 se hicieron latentes sus limitaciones. Hasta ahora todavía no se logra definir otro enfoque acorde a la nueva realidad. El surgimiento de nacionalismos proteccionistas en diferentes partes del mundo enfatiza el creciente malestar y la falta de respuestas. México no es la excepción. En el ámbito de lo interno existe una situación de incertidumbre y descontento en lo económico, en materia de seguridad, en lo político, en lo electoral y en el mismo sistema de legalidad. En el ámbito internacional se cuestiona por vez primera, y desde el exterior, el paradigma que prevaleció desde los años noventa. Desde entonces la relación trilateral con Canadá y Estados Unidos definió el resto de sus relaciones con el exterior. Hoy la historia cambia.

1 Susana Chacón es Directora de Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, Vicepresidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, COMEXI y Vicepresidente del Club de Roma Internacional.

Cabe recordar que la relación con los Estados Unidos de América (EUA) ha sido históricamente de cooperación o conflicto, en la que los momentos de cooperación han sido mucho más cortos. Al revisar la historia reciente de la relación bilateral, un espacio de cooperación como el del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que hoy se cuestiona y renegocia, es un espacio largo de acercamiento, diálogo y comunicación nunca antes visto.

Este texto identifica desafíos y perspectivas de la pertenencia de México a la región de América del Norte y, en particular, en lo que atañe a su relación con los Estados Unidos. En una primera instancia se da un contexto general para comprender el momento actual; posteriormente se dibujan algunos elementos, retos y propuestas para replantear la inserción mexicana en la región en el corto y mediano plazo, centrándonos, especialmente, en los principales temas de la agenda.

A diferencia de las relaciones internacionales de muchos otros países, en el caso mexicano, la geografía y la frontera norte han sido siempre determinantes de su presencia con el exterior. Esto continuará siendo así a pesar de los retos actuales. El desarrollo del país se ha visto beneficiado o limitado por su relación con América del Norte y particularmente con los Estados Unidos.

Con la llegada de Donald Trump al poder, se cuestionó la relación de confianza y cooperación que prevaleció estos últimos años. Nos encontramos en un momento de incertidumbre y nuevas definiciones en el que es obligado dejar atrás los esquemas tradicionales, sin olvidar subrayar que nuestra relación con el Norte no solo es algo permanente, sino que debemos repensarla con urgencia.

2. Contexto general: del pasado reciente al presente.

La inserción de México en América del Norte ha estado, a lo largo de poco más de las dos últimas décadas, determinada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A pesar de que en la agenda bilateral y trilateral con Canadá y Estados Unidos, muchos son los temas y los actores que preocupan, el eje de la política exterior ha sido el TLCAN. No obstante, históricamente, tres son los desafíos que definen los procesos de toma de decisión: **comercio, seguridad y migración**. En cada uno se presentan retos y propuestas puntuales en el documento. En la actualidad los tres siguen siendo los prioritarios. Estos tres desafíos no son los únicos pero son en los que considero que se tiene que centrar la atención en forma especial. Hay otros retos igualmente importantes como lo es la Energía o el cambio climático. En este texto nos centraremos en los tres primeros desafíos para dibujar propuestas, en especial con una visión de mediano y largo plazo que no se limiten a lo inmediato.

3. Los desafíos de la relación con los Estados Unidos de América

3.1 El Comercio

El gran valor de la entrada en vigor del TLCAN es que se construyó una dinámica institucional trilateral que les dio una gran certidumbre a los tres países. Así como, después de la Segunda Guerra Mundial, el acuerdo militar entre México y Estados Unidos fue la base para concretar negociaciones comerciales y migratorias que favorecieron el desarrollo del país en los años cuarenta y cincuenta, en la actualidad el TLCAN ha favorecido la inserción de México en el mundo desde la región norteamericana.

El Tratado ha sido el motor del desarrollo de una propuesta económica positiva para los estados del norte del país pero, al mismo tiempo, no alcanzó a mejorar la situación de los estados del centro sur de la República Mexicana. Se instauró una economía de exportaciones y maquila que no favoreció el desarrollo ni la reducción de la desigualdad. El resultado: tenemos estados y regiones que crecen a un 6 o 7% anualmente, como el caso de Nuevo León, Baja California o el Bajío, mientras que otros tienen un crecimiento cero o peor aún, un decrecimiento como Campeche, Chiapas y Oaxaca. Uno de los principales desafíos es reducir esta brecha de desarrollo entre los estados del norte y sur del país, lo cual va más allá del TLCAN; debe ser una prioridad de la política de desarrollo.

Los planteamientos, normas y reglas de juego entre los tres países se establecieron desde los años noventa y se han mantenido como tales hasta 2017. Pareciera que desde entonces no se repensaron los temas nuevos o no resueltos y que el comercio siguió su curso con resultados positivos pero con hábitos que no se cuestionaron ni replantearon. El desarrollo del TLCAN comenzó con una dinámica que se mantuvo hasta la fecha básicamente intacta. Después de 1994, los negociadores de los tres países dieron por hecho que el Tratado caminaría solo por el simple hecho de haber entrado en vigor. Así sucedió los primeros años. No obstante se hubiera requerido de evaluaciones críticas y nuevas propuestas durante los años subsecuentes.

Los tres gobiernos se confiaron y apostaron a que el desempeño mismo de los resultados trilaterales sería suficiente para su buen curso. Nunca se esperó que el escenario pudiese cambiar. Menos aún se percibió la posibilidad de un discurso como el de este último año con el Presidente Donald Trump. A futuro nos encontramos ante el gran desafío de hacer revisiones periódicas de los aspectos comerciales. De aquellos formales e institucionales pero también de la dinámica comercial cotidiana no institucionalizada, en especial en el posible escenario de la salida de EUA del TLCAN. Habrá que replantear además, los nuevos aspectos que no se consideraron desde el principio, como lo son los temas de comercio digital o telecomunicaciones.

Para las élites políticas y económicas de los tres países los resultados de estos más de veintitrés años eran muy positivos. Todo parecía encaminar a América del Norte a ser la región más competitiva del mundo. Los datos, los canales de interconexión, las instituciones creadas caminaban con los resultados esperados por dichas élites, aunque es evidente que el modelo comercial no respondió a las necesidades de parte importante de las tres poblaciones, especialmente la de México, por el peso del comercio intra-regional, mucho mayor para México que para sus socios. Sorpresivamente, desde mediados de 2016, durante la campaña electoral en Estados Unidos, iniciaron los discursos críticos y descalificadores del TLCAN por parte del candidato republicano y se empezaron a materializar con acciones concretas a partir del 20 de enero del 2017, cuando el nuevo presidente de EEUU tomó posesión. El 25 de enero firmó una orden ejecutiva para renegociar el TLCAN. Para él este era el peor Tratado del mundo para los EUA. La gran acusación de que México se aprovechó de los estadounidenses y le quitó millones de empleos se mantuvo sin presentar datos duros ni hechos concretos que la validaran. Simplemente el discurso se convirtió en percepción y ésta en realidad. Se tiene actualmente el gran desafío de cambiar esta percepción y hacer notar que las razones del descontento son otras. Entre otras, la robotización de la economía y el impacto de los cambios tecnológicos.

Hoy por vez primera, el modelo económico trilateral se cuestiona, por lo que es obligado un cambio de rumbo. Con o sin Tratado, México requiere replanteamientos. El escenario de América del Norte se enfrenta a incertidumbres que resultarán en dos posibles respuestas: o se mejora y profundiza el TLCAN, o se desbarata lo construido institucionalmente hasta la fecha. Esto no quiere decir que el comercio en la región desaparezca. Cambiarán las reglas del juego y los beneficios obtenidos. Habrá que replantear, como desafío, los términos de la relación trilateral y los de las dos bilaterales. La relación permanece pero el juego y sus reglas cambian. El desafío de construir nuevas normas acordes a la realidad ya comenzó pero es algo que deberá de mantenerse constante en los próximos años.

Desde el momento en que comenzó el nuevo proceso de renegociación del TLCAN en agosto pasado, y hasta su quinta ronda en noviembre del 2017, se vislumbra cada vez más la necesidad de replantear los términos de comercio tanto con Estados Unidos como con Canadá. Formal o informalmente la relación comercial se mantendrá. Así como la cooperación trilateral se mantuvo sin alteraciones las últimas dos décadas, es tiempo de mayores definiciones. En el corto plazo los cambios serán limitados pero para los próximos años estamos ante una nueva oportunidad de redefinir el desarrollo del país y su acercamiento con la región de América del Norte. Sin duda habrá temas que serán más fácilmente negociados con Canadá (como el de minería o ferrocarriles) o con EUA (como el laboral o el de agua) pero otros podrán mantener una dinámica trilateral. Este es el caso de los temas de comercio digital, energéticos, educación, cielos abiertos, entre otros. Lo interesante de este tiempo es el aprendizaje de no dar por sentado que las relaciones se mantienen tan solo por el hecho de tener tratados.

Existen factores externos y de incertidumbre que nos obligan a replantear lo acordado. Más importante aún, es necesaria una evaluación constante de los resultados comerciales pero también de los procesos. Aquí uno de los elementos que se deben considerar para el 2030: No es recomendable dar por únicas las dinámicas acordadas. Si se busca que América del Norte llegue a ser la región más competitiva, es inminente hacer evaluaciones constantes tanto de los acuerdos institucionales como de las relaciones y vínculos bilaterales y/o trilaterales.

En materia comercial el gobierno federal de Estados Unidos busca, en su actual administración, un modelo mucho más proteccionista. No es éste necesariamente el consenso entre los empresarios estadounidenses ni el de muchos gobernadores como el caso de California, Texas y Nueva York. El gobierno de Canadá en un sentido quiere mantener su estatus de apertura pero en otro, prefiere no contradecir a EUA. México ha mantenido hasta hoy su prioridad por un comercio y una economía abiertos.

2018 será un año de cuestionamientos que en un mediano y largo plazo podrán replantearse, por lo que se requiere una gran claridad de lo que se busca como país. Ambas direcciones —proteccionismo y apertura— tienen puntos de acuerdos y desacuerdos. Con el cambio de gobierno en México y, ante la necesidad de pensar con una visión de largo plazo, se abre el espacio para redefinir el interés nacional del país en materia comercial. Una vez que se aclare el objetivo y la perspectiva mexicanos, habrá que acercarse a los actores locales y federales en ambos países, tanto en Canadá como en Estados Unidos, para ir tejiendo las redes de acuerdos y posibles consensos. Pensar exclusivamente en términos de negociaciones a nivel federal limita enormemente las posibilidades de favorecer el escenario comercial de México en la región de América del Norte.

Dado que el TLCAN cuenta con la "*ratcher clause*" o cláusula ratcher, cuando se establecen medidas aperturistas o reformas en alguno de los países, tanto inversionistas como proveedores de servicios de los tres obtienen beneficios de estas reformas. En el caso de México, durante este sexenio se hicieron reformas en telecomunicaciones, la energética y la financiera; las tres son ya parte del Tratado. En este sentido, es fundamental que se respete la transparencia en los procesos para que las ganancias para México, Estados Unidos y Canadá sean las justas de acuerdo a lo acordado por los tres países.

Como se verá a continuación, muchas de las propuestas para favorecer la dinámica comercial en América del Norte, no se limitan a obtener beneficios comerciales. Se produce un efecto directo en muchos de los otros desafíos de este documento. En la medida en que se mejora la relación comercial con base en intereses nacionales, se obtendrán resultados en infraestructura, inversión, industrialización, empleo y varios aspectos más del desarrollo nacional y regional, si y solo si se contemple al comercio como un

instrumento dentro del modelo pero no como el modelo mismo. Ésta ha sido hasta ahora la principal limitante del TLCAN. Se le ha visto como el modelo cuando es solo un instrumento.

Propuestas sobre comercio e inversión:[2]

- Acordar entre los tres países los niveles arancelarios y evitar medidas unilaterales por parte de alguno. Buscar aliados en los diferentes niveles de la sociedad, iniciativa privada y gobiernos locales y federales que favorezcan el cumplimiento de estos niveles.
- Incrementar el comercio y la inversión entre México, Estados Unidos y Canadá para lograr que la producción de bienes y servicios de América del Norte sea competitiva a nivel global.
- Promover condiciones de competencia leal en la región.
- Respetar los mecanismos de solución de controversias con el fin de que los intereses de los tres actores sean respetados.
- Realizar consultas constantes con el fin de reducir y evitar problemas emergentes.
- Invertir en mejorar y modernizar los procesos aduaneros con el fin de agilizar las fronteras.
- Incrementar la integración del comercio agropecuario con el objetivo de tener exportaciones conjuntas más allá de América del Norte.
- Incrementar las inversiones en infraestructura en la región de manera que los flujos comerciales no se enfrenten a limitantes de transporte y logística.
- Adecuar las reglas de origen y el contenido nacional conforme a los intereses nacionales y con base a los objetivos del modelo de desarrollo.
- En materia de energéticos, se propone desarrollar una estrategia trilateral que responda a los intereses de desarrollo nacional y que cumpla con los intereses de las tres partes. Los energéticos regionales pueden ser el pivote del desarrollo industrial como se plantea en otras propuestas de este proyecto.[3]
- Construcción de ductos y desarrollo de infraestructura para facilitar el transporte de energéticos. Es necesario permitir la interconexión transfronteriza de manera que los países de la región se vean beneficiados y lleguen a integrar los mercados energéticos pero favoreciendo también el desarrollo nacional. Con un fortalecimiento interno, se fortalece también el regional.
- Favorecer el desarrollo de ferrocarriles, autotransporte de carga y transporte ma-

2 Las siguientes propuestas se fundamentan en los documentos de trabajo del Proyecto del Centro Tepoztlán, *México próspero, equitativo e incluyente: construyendo futuros*, en el documento del Consejo Mexicano de Asuntos Inter-nacionales, COMEXI, "México-Estados Unidos, Redefiniendo la relación para la prosperidad de Norteamérica", 2017, y en Sergio Alcocer, "The Anatomy of a Relationship: A collection of essays on the evolution of the US-Mexico cooperation on Border Management", Mexico Institute, WWC, 2015.

3 Véase Ernesto Marcos, "Desafíos de la reforma energética", Proyecto *México Próspero, equitativo e incluyente: construyendo futuros*, Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, abril de 2018.

rítimo y aéreo. En este sentido se desarrolla al mismo tiempo el transporte y servicios de logística para el comercio interno y para su participación externa.

- Los flujos comerciales requieren de un fuerte estado de derecho, por lo que se propone coordinar acciones con las decisiones de políticas públicas que fortalezcan la legalidad interna y por ende, favorezcan el incremento de los flujos y el respeto a los inversionistas de los tres países.
- Aprovechar la complementariedad demográfica de la región para incrementar la competitividad de la región. En este sentido se proponen cursos y talleres de capacitación para la mano de obra calificada y no calificada, con el fin de resolver las carencias laborales de los tres países.
- Incrementar el capital y las inversiones en el Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK). Además, se debe incluir a Canadá como parte de este banco. De esta manera se podrán financiar varios proyectos de interés para los tres países.

3.2 Seguridad

En materia de seguridad no solo con el TLCAN, sino también con la propuesta de Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN), las instituciones comunes tienen cada vez mayor importancia. No se puede pensar y menos aceptar que por el hecho de replantear la relación comercial, la de seguridad se cuestionará de igual manera. Los canales institucionales benefician a la región pero en especial, a la estabilidad tanto de México como de Estados Unidos. Ambos países comparten sistemas de inteligencia que les permite conocer el estado del arte y más importante aún, tomar decisiones que resuelvan las amenazas, mitiguen los riesgos o administren los daños. Esto continuará a pesar de la actual administración republicana. A nadie conviene cambiar las reglas del juego; los aparatos militares y de seguridad comulgan con esta afirmación. La estabilidad en la frontera sur de Estados Unidos depende de la estabilidad en México y del control de daños en la frontera con América Central. En la medida en que exista una coordinación con el gobierno mexicano, se podrá tener una región segura. De ahí la importancia del Comando Sur de EUA y de los acuerdos, tanto con los militares mexicanos como con los centroamericanos. Recordemos que en materia de seguridad nacional, EUA definió, desde la Segunda Guerra Mundial, su perímetro de seguridad desde Alaska hasta el Canal de Panamá. La relación con México le es imprescindible para evitar mayores problemas regionales. Los canales institucionales bilaterales representan la certidumbre del buen desenlace de las decisiones.

Existe una cooperación institucional bilateral que desde el sexenio de Vicente Fox comenzó a construir canales institucionales con ASPAN, en 2005 y con Felipe Calderón se institucionalizó en la Iniciativa Mérida a partir de 2006. Los recursos de Estados

Unidos para esta iniciativa han sido muy limitados frente a la naturaleza de los retos que se enfrentan y los que vendrán los próximos años. Si los recursos materiales para esta instancia no son suficientes, los resultados serán mucho más pobres de los esperados. En este desafío el gran reto de las autoridades mexicanas es lograr que se acepte e institucionalice el que la solución al problema no es mexicana. Es un problema bilateral y regional y como tal se le debe tratar.

Para la participación de México en América del Norte cinco son los retos de seguridad que más afectan y preocupan en el presente y en el futuro mediato: seguridad fronteriza (fronteras seguras), tráfico de armas, drogas y personas, y seguridad financiera bilateral y trilateral. A esto se suma la falta de un estado de derecho consolidado, la impunidad y la corrupción. Si bien estos tres últimos son temas que deben ser resueltos por la política interna, sin ellos será muy difícil disminuir los efectos de los cinco aspectos que afectan a la relación con el Norte. De ahí la importancia del vínculo en el binomio de política interna y política exterior. Los factores internos y la falta de claridad en las políticas nacionales repercuten directamente en la falta de seguridad hacia afuera. Esto no es nuevo. La importancia del binomio tomó mayor juego desde mediados de los años ochenta, en los que la relevancia de la interdependencia se consideró cada vez más abiertamente. Los retos del país en América del Norte no pueden ser resueltos únicamente por el gobierno mexicano. Son problemas que tienen componentes y causas que dependen de los tres países, a pesar de ser enfrentados más visiblemente en la relación con los EEUU. En este sentido el gran desafío es lograr que los próximos sexenios no sólo convenzan a sus contrapartes sino que institucionalicen soluciones bilaterales y trilaterales.

Los niveles de violencia se han incrementado no solo por las guerras por territorios sino por el mayor número de armas que han llegado a México. El 90% vienen directamente de las armerías de la frontera norte. Se compran legalmente en EUA pero cruzan y entran a territorio mexicano en forma ilegal. Mientras no existan instituciones bilaterales para frenar el tráfico de armas, con una coordinación de inteligencia, comunicación y control, poco se podrá hacer para reducir los márgenes de violencia y por ende de inseguridad en el plano nacional. Este desafío es enorme pues se tiene a enemigos muy poderosos en EUA, como lo es la Asociación del Rifle y su falta de interés en reducir la venta de armas.

Es igualmente difícil pensar en la reducción del tráfico de drogas mientras exista un mercado de consumidores estadounidenses cautivo y urgido de recibir la mercancía, no solo en forma segura, sino igualmente importante, de buena calidad y a precios preferenciales. En los años en los que Hillary Clinton fue Secretaria de Estado durante la primera administración de Barack Obama (2008-2012), se aceptó la "corresponsabilidad"; se ha dejado de lado en los últimos años pero es un reto que debe ser rescatado como parte de la solución. Aquí el desafío es lograr que así como se presiona a

México en contra de los cárteles de la droga, EUA se responsabilice en reducir el consumo y darle trato de salud pública al problema. La cooperación en ambos lados de la frontera, con aristas diferentes, reduciría el nivel de violencia en el territorio mexicano y el problema de salud en el estadounidense. Esto requiere de un constante cabildeo desde el ámbito de lo local y con los congresistas de los diferentes estados.

El tráfico de personas y el problema de trata, aunque menor en consecuencias que el anterior, no deja de ser importante. Uno de los principales ejemplos es el de la "Mafia del estado de Tlaxcala". Sin duda es una de las más fuertes. Su mayor mercado se encuentra en el estado de Nueva York. Una vez más nos encontramos frente un problema de doble vía que requiere de políticas y decisiones institucionales y bilaterales que prevalezcan independientemente de los cambios en ambos gobiernos federales. Evitar el tráfico de personas implica una coordinación y un flujo de información constante entre los actores de ambos países.

Por su parte, el desafío de la seguridad financiera es sustancial para obtener un mayor número de inversiones extranjeras no solo en la frontera sino en el resto del país. De ahí que contar a nivel nacional con certeza jurídica institucional es indispensable. En la medida en que se construya un verdadero estado de derecho, la impunidad será mucho más restringida y la posibilidad de fortalecer los vínculos de confianza financieros será mucho mayor. De nuevo el binomio entre política interna y política exterior se estrecha en este aspecto.

El desarrollo del país requiere del apoyo financiero del exterior y particularmente de Canadá y EUA. Se cuenta con el Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK por sus siglas en inglés), que se encuentra en la frontera pero no es trilateral. Es el momento de pensar en transformarlo en una institución de los tres países. El desafío es lograr que los canadienses se interesen en invertir en éste y en proyectos trilaterales con recursos sustanciales para el Banco.

Ahora bien, los cruces fronterizos se han visto sin duda beneficiados por la institucionalidad del TLCAN. Ejemplos como el cruce del aeropuerto San Diego-Tijuana, la apertura de garitas y cruces bilaterales y nuevos puentes bilaterales es algo que se profundizó en estos últimos años. El crecimiento en la infraestructura fronteriza es clave para el funcionamiento trilateral. La seguridad en la frontera es un tema además de complejo, urgente y la nueva infraestructura la favorece. Requiere de un nivel de coordinación que mantenga y ofrezca la certeza e inteligencia para ambos países e igualmente para la región. A diferencia de la propuesta del presidente Trump de construir un muro, el NADBANK propone actualmente la construcción de 26 cruces, puentes y puertos en la frontera, así como la ampliación de otros 137 puntos (El Sol de México: 28/09/2017). De esta manera no solo se facilitaría el seguimiento de la seguridad sino que se incentivaría la dinámica comercial. Sin duda, ante la coyuntura ac-

tual, fortalecer la infraestructura fronteriza es un gran reto en el que se requiere de acuerdos y consensos no solo bilaterales sino de cada una de las partes y de sus decisiones internas. La dinámica actual puede frenar su funcionamiento de ahí que sea indispensable replantear el tema en el mediano y largo plazo.

Propuestas sobre seguridad:[4]

- Fincar responsabilidades compartidas entre México y Estados Unidos en temas de tráfico de armas, drogas y personas. Existe una corresponsabilidad en los problemas e igualmente en sus soluciones.
- Fortalecer a las comunidades de ambos lados de la frontera.
- Institucionalizar la comunicación y la inteligencia bilateral en materia de seguridad. Coordinar y fortalecer el intercambio de información.
- Legalizar las drogas como la mariguana en EUA y en México. Hacer propuestas bilaterales entre los estados del lado mexicano y estadounidense de la frontera.
- Fortalecer los servicios de prevención de las adicciones.
- Endurecer las medidas en contra del tráfico de armas.
- Retomar la idea de "Frontera del S.XXI" en la que se administren de manera bilateral todos los problemas: seguridad, infraestructura, comercio, migración, educación, entre otros.
- Fortalecer y construir más puentes y cruces fronterizos seguros.
- Desarrollar un enfoque integral y transversal en materia de seguridad.
- Fortalecer el Estado de derecho en México y reducir los niveles de corrupción e impunidad.
- Fortalecer los mecanismos para condenar el lavado de dinero y desmantelar las estructuras financieras del crimen organizado.
- Hacer propuestas bilaterales para promover el desarrollo en Centroamérica.
- Invertir en infraestructura de transporte y energética para Centroamérica, para que fortalezca su desarrollo y, por ende, se reduzcan los flujos migratorios hacia el norte.

3.3 Migración

Desde las administraciones de Barack Obama, 2008-2012 y 2012-2016, la agenda migratoria bilateral es cada vez más complicada. No solo no se logró ninguna reforma migratoria sino que las condiciones en materia de deportaciones, representa circuns-

4 Las siguientes propuestas se fundamentan en los documentos de trabajo del Proyecto del Centro Tepoztlán, *México próspero, equitativo e incluyente: construyendo futuros*, en parte del documento del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, COMEXI: "México-Estados Unidos, Redefiniendo la relación para la prosperidad de Norteaméri-ca", 2017, y en Sergio Alcocer, "The Anatomy of a Relationship: A collection of essays on the evolution of the US-Mexico cooperation on Border Management", Mexico Institute, WWC, 2015.

tancias nunca antes vistas. Con Obama se deportó un número de mexicanos que ninguna administración anterior había hecho, casi tres millones de personas. Obama tuvo la habilidad de hablar muy bien de México, pero sus decisiones no correspondieron a su discurso. En la historia bilateral es quien mayor número de mexicanos ha deportado. De ahí que la situación actual no sea nueva. Los mexicanos ilegales no son bienvenidos en EUA aunque les son necesarios para el buen curso de su economía.

El número de mexicanos o personas de origen mexicano con un estatus migratorio legalizado asciende a 35 millones de personas (10.7% del total de la población estadounidense). Además, una de cada 25 empresas en Estados Unidos cuenta con capital mexicano y al menos 30 estados de la Unión Americana dependen de la relación económica y comercial con México. La presencia de los mexicanos y de las personas de origen mexicano en Estados Unidos no se puede borrar. A pesar de las deportaciones, discriminación y maltratos que sufren, su peso en la comunidad estadounidense se mantendrá.

Hablar de migración es hablar de uno de los temas tradicionales en la relación bilateral. Ha existido siempre aunque los matices actuales son muy distintos a los de dos y tres décadas atrás. Uno de los momentos más críticos en los años recientes de la relación bilateral, fue durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), en el que llegaron a salir 400,000 mil personas por año. La mayoría entre 16 y 30 años de edad lo que resultó en la pérdida de una generación de jóvenes y líderes que no solo se fueron del país sino que, dadas las restricciones y los controles fronterizos, cada vez más fuertes por parte de Estados Unidos, se quedaron a radicar allá. Desde fines de los años noventa, pero particularmente desde el 11 de septiembre del 2001, las fronteras estuvieron mucho más controladas y las medidas son mucho más restrictivas.

Con anterioridad existía una migración circular. Esto quiere decir que los que salían, lo hacían de manera temporal, pero siempre con la perspectiva de regreso. Trabajaban durante determinados períodos con el objetivo de regresar a México con su familia y utilizar su dinero ya fuera en la construcción de su casa o para invertir en algún negocio. Al hacer los cruces cada vez más difíciles y costosos, se ocasionó no solo que ya no regresaran, sino que buscarán llevar a sus familias completas al norte. Hasta la fecha, la política de Estados Unidos ha sido cada vez más violenta: existen bardas reales y virtuales; se llevan a cabo redadas en los lugares de trabajo; se hacen verificaciones de los registros laborales; se comenzó con la expulsión de los migrantes con antecedentes penales sin considerar la causa de la penalidad. Las medidas propuestas por el presidente Trump no son nuevas. Sin embargo, la forma como se ha referido a los mexicanos ha desatado una situación de rechazo cada vez más violenta en su contra. La capacidad de respuesta del gobierno y sociedad mexicanos es un gran desafío que urge de respuestas por la emergencia que viven los connacionales. El incremento en los recursos económicos y de personas que este año se ha dado a los

consulados es sin duda bueno pero no suficiente. En el futuro próximo es necesario tener una política consular con mayores recursos pero también con una propuesta integral en el que su labor vaya mucho más allá de la defensa a los connacionales.

La relación con la comunidad de mexicanos en EUA no ha sido trabajada adecuadamente por el gobierno de México. Los vínculos son pobres, ya que el enfoque ha estado equivocado. En lugar de buscarlos con el fin de darles apoyo y conocer cuáles son sus necesidades y a qué dificultades se enfrentan, se les ha visto como un activo para tener influencia en la política local, nacional y estadounidense. El desafío del papel de los consulados en el acercamiento con las comunidades es fundamental. En la medida en que se logre entender lo que realmente requieren, y se les ofrezcan soluciones de manera directa, habrá un acercamiento para con México y sus respectivas comunidades.

Vale la pena enfatizar que el momento actual es de gran amenaza para la comunidad de mexicanos en EUA. Desde el periodo de la campaña electoral del 2016, con el discurso discriminatorio de Donald Trump, el respeto a sus derechos humanos ha sido cada vez más violado. Los mexicanos viven situaciones de emergencia que nunca antes se habían dado. Esto no va a terminar en el corto plazo. Es un gran desafío y las acciones, medidas y estrategias que se tomen en México deben enfocarse a diferentes tiempos: a lo inmediato y urgente y al mediano y largo plazo. La política exterior en este aspecto debe entenderse estratégicamente para dar respuesta a los riesgos de vivir en EUA.

El creciente desprecio de un grupo de estadounidenses hacia los mexicanos, legales o no, difícilmente se acabará gracias a las políticas públicas del gobierno republicano actual. De ahí que se requiera de una estrecha coordinación y colaboración de los actores gubernamentales y sociales mexicanos con los gobiernos locales, con los condados, con las organizaciones de los mexicanos en los diferentes estados de la Unión, con las empresas, con las iglesias y con los medios de comunicación. No se puede contar con una sola respuesta ni una política exclusiva. La magnitud del problema es tal, que las respuestas deben de ser enfocadas a cada caso particular, pero dentro de estrategias bien establecidas por parte de México.

Es un gran reto ya que estamos ante un momento de oportunidad para replantear la relación con la comunidad de mexicanos en Estados Unidos. Es sustancial evitar las acciones que hasta ahora se han hecho y es igualmente urgente dar los pasos necesarios para favorecer sus intereses en EUA. Es un grupo de mexicanos a quienes no les interesa regresar al país por lo que el gobierno mexicano debe favorecer que se puedan quedar sin amenazas y con protección.

Durante las dos administraciones de Obama, a diferencia del gobierno de Trump, las deportaciones eran sobre todo de personas que acababan de llegar a EUA y que, en

la mayoría de los casos, eran ilegales que harían lo imposible por cruzar el número de veces que fuese necesario hasta que se lograran internar en territorio estadounidense. Ahora, por el contrario, las deportaciones son de personas que tienen al menos veinte años viviendo allá, aunque todos estos años hayan sido ilegales. Esto hace que lo delicado de la situación sea mucho más grave ya que se dividen familias, se separan parejas, se dejan hijos nacidos en EUA al cuidado de terceras personas y se regresan a quienes ya no tienen nada que ver con México. Ya no es su país pues han vivido al menos dos décadas fuera. El gran desafío es cómo ayudarlos para que se puedan quedar en el país en el que han hecho su vida.

La situación es delicada ya que el total de detenciones con Trump ha crecido 42% en relación al año pasado. Entre el 20 de enero y el 30 de septiembre se produjeron 110 mil detenciones, mientras que en 2016 la cifra fue de 77 mil (J. Castañeda, El Financiero: 8/12/17) Estas no se han dado en la frontera ni al momento de cruzar. Estas detenciones, consumadas por parte del ICE (Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos) o de las policías locales o estatales, han sido de personas que se encuentran en el interior del país. Casi una tercera parte, 31 mil, no tenían ningún antecedente penal y el resto habían cometido actos menores como amonestaciones de tránsito o posesión de sustancias ilegales. Más de la mitad del total son mexicanos. El gran desafío es cómo favorecerlos y reducir los daños que sufren.

No obstante lo anterior, el vínculo de sociedad a sociedad es cada vez más intenso entre los dos países. Esta es una de las razones por las que muchas comunidades en México resuelven sus carencias económicas y han logrado alcanzar algunos niveles de desarrollo que el gobierno no les ofrece. En este sentido, los montos de las remesas han sido un elemento crítico en las cuentas nacionales mexicanas. Tan sólo en 2016, México recibió algo más de 28,500 millones de dólares por remesas, cantidad que correspondió al 2.3% del PIB (El Economista: 14/06/2017). Hay regiones que dependen de éstas mucho más que otras. Los estados del norte del país representaron el 0.2% de crecimiento únicamente, mientras que en otras como la del centro-norte que dependen mucho más de las remesas, representaron una tercera parte de su crecimiento (El Financiero: 16/06/2017).

Los montos de remesas recibidos han sido necesarios para mitigar la falta de crecimiento y de apoyos gubernamentales en muchas regiones del país. Esta situación no puede cambiarse de la noche a la mañana, de ahí la importancia de este otro desafío. Es urgente dar los pasos requeridos para impulsar el desarrollo integral de las regiones más desfavorecidas, sobre todo en el sur. El papel de la iniciativa privada y de los gobiernos locales y federal, debe sumarse con el fin de reducir cada vez más la dependencia de las remesas. Hasta ahora poco se ha hecho para obtener este objetivo.

Desde hace poco más de una década enfrentamos un problema adicional: la migración centroamericana. Hoy la migración mexicana está básicamente en equilibrio entre los que salen y los que regresan. La migración que ha incrementado radicalmente es la de Centroamérica, en especial de Honduras, El Salvador y Guatemala. Se suman alrededor de 300,000 personas al año. El verano del 2014 fue un año crítico ya que no solo se alcanzaron estos montos de migrantes sino que se vivió la crisis de los menores de edad, niños migrantes sin acompañantes adultos. Esto cambió la naturaleza del problema y pasó a ser de una migración binacional a otra regional.

La colaboración bilateral México-Estados Unidos para frenar a los migrantes centroamericanos ha tenido también ciclos. Por ejemplo de 1985 al 2005, la colaboración tuvo una tendencia al alza. Posteriormente se redujo por la crisis del 2008 y el punto más bajo de cooperación fue en el 2011. En algunos momentos México ha hecho una intensa labor, pero en otros, particularmente cuando se reciben críticas de violación derechos humanos por parte de organismos internacionales y de la sociedad civil, se ha reducido la cooperación. Este es un desafío que se debe resolver bilateralmente, ya que el territorio mexicano es principalmente un espacio de tránsito. La raíz del problema es la falta de oportunidades de desarrollo y la inseguridad en el triángulo Norte. Este desafío es bilateral y como tal se debe de plantear en las negociaciones con los estadounidenses.

Propuestas sobre migración:

- Incrementar de manera sistemática y constante los recursos de los consulados y redefinir sus funciones. No se deben limitar a labores de protección; deben fungir como pequeñas embajadas para acercarse a los empresarios, sociedad, académicos y gobiernos locales para favorecer los intereses nacionales y el modelo de desarrollo.
- En el escenario de emergencia actual, crear condiciones legales y humanas en los consulados para apoyar a los mexicanos que serán deportados, así como a los familiares que se quedan en EUA.
- Seguir apoyando con la obtención de documentos de identidad como las actas de nacimiento.
- Fomentar mecanismos bilaterales para evitar que las familias sean divididas.
- Canalizar coordinada y estratégicamente las remesas para que, además de favorecer el sustento de las familias de trabajadores, se impulsen proyectos de inversión en sus localidades de origen.
- Instrumentar mecanismos financieros que favorezcan el ahorro de los migrantes.
- Conocer —y atender— mejor las necesidades e intereses de las comunidades de mexicanos en EUA.
- Crear condiciones económicas, laborales y sociales para reducir las pérdidas de los deportados.

- Desarrollar instancias bilaterales para asegurar el respeto de los derechos de los migrantes tanto por los agentes mexicanos como por los de la patrulla fronteriza.
- Aprovechar la tecnología e inteligencia de manera coordinada y bilateral para reducir los riesgos de los migrantes al cruzar la frontera.

4. Reflexiones finales

Los temas de la agenda bilateral y con América del Norte son múltiples; el documento centró la atención en los tres grandes desafíos con Estados Unidos: Comercio, Migración y Seguridad y en cada uno, a su vez, se plantearon varios desafíos puntuales que requieren de atención y soluciones continuas como las aquí presentadas. Entre los otros desafíos para Norteamérica están el energético, el comercio digital, el cambio tecnológico y su impacto en lo laboral, el educativo, el cambio climático, entre otros, todos son igualmente importantes y sugieren estudios y propuestas posteriores.

La prioridad de México y su relación con Estados Unidos y Canadá requiere de posturas de corto, mediano y largo plazo con visión de futuro y que no solo respondan a lo inmediato. Nos encontramos en un momento de incertidumbre por la relación con un presidente como Donald Trump, a quien no le interesa negociar sino imponer posturas. Esto hace que la dinámica de la relación se dificulte, por lo que hay que actuar estratégicamente. La única manera en que se podrá responder a los desafíos de escenarios diferentes como el de la posible terminación del TLCAN, o cualquier otra idea que se le ocurra al presidente de EUA, es con directrices claras por parte de México. La actual presidencia del vecino del norte durará cuando mucho ocho años, por lo que la relación bilateral se debe de entender en una temporalidad mucho más amplia.

Se deben encontrar espacios comunes en los que se asuma la importancia de un destino común y compartido.

La frontera determina en gran medida la relación y está en ambos países definir si sumamos para reconstruir a América del Norte como la región más próspera, equitativa y competitiva, o si bien, cada país regresa a un aislacionismo en un mundo abierto y globalizado. Esto último es un escenario no deseable y poco probable, ya que la sola frontera y los estados que se encuentran en ambos lados, tienen una dinámica cotidiana bilateral continua y estrecha. Con o sin TLCAN, la relación se mantendrá. Es el momento de replantear nuestros intereses nacionales para redefinir acertadamente la relación con Estados Unidos. Es el momento también, de aceptar que quien negocia con prisa, pierde.

CONACYT

EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro Tepoztlán

FORO CONSULTIVO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO, AC

Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

DR, Marzo 2018, FCCyT

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.