

VI. MÉXICO ES LA ECONOMÍA NÚMERO  
15 DEL PLANETA: MAPA DE RUTA PARA  
COMPORTARNOS COMO UN ACTOR GLOBAL



# ¿CÓMO RELANZAR LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS?

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10



Embajador Arturo Sarukhan

@Arturo\_Sarukhan

Director, CMM Washington, DC

## Una relación en la encrucijada

Solamente tuvo que transcurrir un mes de gestión de la administración Trump para colocar a la relación bilateral entre México y Estados Unidos en su peor momento desde la década de los años ochenta. Y lo que está hoy en juego con la caída en barrena que experimentó la relación, sobre todo en los primeros meses de gestión del actual presidente estadounidense, no son sólo los enormes avances logrados en casi veinticinco años de interacción bilateral sino también el bienestar, la prosperidad y los derechos de 132 millones de mexicanos<sup>1</sup> que se encuentran a ambos lados del Río Bravo.<sup>2</sup> Es una verdad de Perogrullo pero eso no la hace menos relevante: no hay país en el mundo más importante para la seguridad, prosperidad y bienestar de Estados Unidos –y que incida en la vida diaria de tantos estadounidenses– que México, y viceversa. Por eso la declaración del entonces vocero de la Casa Blanca, Sean Spicer –en la antesala del primer viaje a México a principios de 2017 del secretario de Estado Rex Tillerson y del entonces secretario de Seguridad Interior de EE. UU., John Kelly– en el sentido de que las relaciones en aquel momento entre ambos países eran “fenomenales”, además de mostrar una ignorancia supina sobre lo que ha sucedido en la relación en décadas recientes, equivale a sugerir –o vender– que Atila el huno era un voluntario de la Cruz Roja.

Para entender cómo se ha transformado esta relación, y lo que hoy está en juego con las posturas y visión del nuevo gobierno estadounidense, es menester regresar por un momento al

1. Once millones de mexicanos están en EE. UU., amén de los 24 millones más que son mexicoamericanos, muchos de los cuales tienen la doble nacionalidad.

2. Consejo Nacional de Población (CONAPO). “Proyecciones de la población de México 2010-2050 y estimaciones 1990-2010”. CONAPO. <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones> (consultado el 12 de octubre de 2017)

Antonio Flores, Gustavo López y Jynnah Radford. “Facts on U.S. Latinos, 2015”. Pew Research Center. <http://www.pewhispanic.org/2017/09/18/facts-on-u-s-latinos-current-data/> (consultado el 12 de octubre de 2017)

nadir de la relación bilateral con Estados Unidos en tiempos modernos, y entender el arco de recorrido en la interacción de ambas naciones en las décadas subsecuentes. Un arco que nos llevó de ser “vecinos distantes”<sup>3</sup> a socios estratégicos, y que ahora amenaza con convertirnos en vecinos confrontados, sobre todo si el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se colapsa.

La década de los años ochenta atestiguó algo que nunca se había dado antes –y que no se ha vuelto a repetir desde entonces– en la compleja relación entre ambos vecinos. Por quizá única vez en la historia de la relación México-EE.UU., Centroamérica era la prioridad de la política exterior mexicana durante ese periodo. Esto chocó de frente con uno de los tres principales ejes de acción de la política exterior de la Administración Reagan, que también fue Centroamérica. Desde atalayas, visiones ideológicas e intereses geopolíticos diametralmente opuestos, ambos gobiernos se confrontaron y chocaron. La disputa diplomática, que rebasó el entorno subregional y se propaló a organismos multilaterales y a relaciones con países extra-continenciales, contaminó a la agenda bilateral en su conjunto. Y fue en medio de este choque que se dio una de las crisis bilaterales con Washington más severas para el México posrevolucionario: el secuestro, tortura y asesinato de un agente de la DEA en México, Enrique “Kiki” Camarena. La relación bilateral se colapsó y todos los temas de la compleja y amplia agenda cotidiana entre ambos países se descompusieron, pasando a la congeladora del *impasse* diplomático.

Sin embargo, en el transcurrir de 11 años, la relación que existía en los ochenta se vio profundamente transformada por dos momentos pivote, uno de los cuales se dio a los pocos años de este choque, en 1991, y el otro en 2001. Un lustro después de la crisis Camarena (que tendría un segundo episodio con el caso Álvarez Machain en 1990), y en gran medida impulsado por la convicción de que los cambios tectónicos que se avecinaban en el sistema internacional como resultado del colapso soviético, el fin de la Guerra Fría, el deshielo bipolar y lo que se convertiría en una década de hegemonía estadounidense en el mundo, afectarían profundamente a México, ambas naciones –y

3. Alan Riding, *Distant Neighbors; a Portrait of the Mexicans* (Nueva York: Random House) 1984

eventualmente junto con el otro país norteamericano, Canadá dieron un paso inédito al decidir iniciar la negociación de un tratado de libre comercio regional de vanguardia. Hoy el impacto del TLCAN es innegable. México y EE.UU. cuadruplicaron su comercio bilateral, el cual hoy representa un flujo comercial en ambos sentidos de 1.4 mil millones de dólares diarios.<sup>4</sup> En 2015, el total del comercio trilateral de bienes, según las mediciones de las importaciones de cada país hechas por los otros dos integrantes del TLCAN, superó un billón de dólares, más del triple del valor nominal del comercio trilateral previo al TLCAN en 1993, que oscilaba en 306 mil millones de dólares.<sup>5</sup> El comercio total de bienes entre los países del TLCAN creció más rápido que el comercio mundial durante los años noventa, se rezagó ligeramente más que las tendencias mundiales en la primera década de 2000 y se ha mantenido a la par de la expansión mundial desde 2008. Con plataformas de suministro y producción integradas, el TLCAN modificó de raíz la manera en la cual los tres socios norteamericanos competimos globalmente. Pero más que estos datos, el TLCAN detonó una convergencia económica y social entre ambos vecinos que además modificó el modo en la que las dos naciones interactuaban y se concebían una a la otra. Octavio Paz postuló que México y EE.UU. chocaban porque los estadounidenses no sabían escucharnos y los mexicanos no sabíamos cómo hablarles. En muchos sentidos, el TLCAN cambió esta dinámica: los estadounidenses comenzaron a escuchar y los mexicanos comenzamos a comunicarnos.

Pasaron cinco años más desde la entrada en vigor del TLCAN, y en el momento en que se transformaba el modelo maquilador de manufacturas entre México y EE.UU. para dar paso al paradigma actual de cadenas de proveeduría y plataformas de producción conjuntas, crecientemente de alto valor agregado, sucedió un acontecimiento externo que sacudió de manera profunda la relación bilateral. Los atentados terroristas de 2001 cambiaron de manera toral los imperativos de cooperación en materia de seguridad y cooperación para el intercambio de inteligencia entre ambos vecinos. A pesar de la lamentable incapacidad del Ejecutivo mexicano de articular un gesto de solidaridad y apoyo para con el pueblo y gobierno estadounidense en los días inmediatamente posteriores a los ataques en Nueva York y Washington, México rápidamente entendió que los imperativos del mundo pos-11/9 implicaban la necesidad de trabajar de manera radicalmente distinta con Washington. No sólo estaba en juego la viabilidad de la vital y vigorosa agenda comercial y económica transfronteriza

entre ambos países, sino también la de los propios intereses de seguridad nacional mexicanos.

A partir del TLCAN y de la cooperación en materia de inteligencia y seguridad, la relación gobierno a gobierno se transformó, ampliándose y profundizándose como nunca antes, con gobiernos de distinto signo partidista a ambos lados de la frontera entendiendo que cada nación jugaba un papel singular para la prosperidad, el bienestar y la seguridad de la otra. Bajo un principio de responsabilidad compartida, y evitando que diferendos en un tema contaminaran la relación en su conjunto, la agenda se transformó y adquirió tracción estratégica y tono muscular. Ello no quiere decir que todo desde entonces haya sido color de rosa. Con la asimetría real de poder, los supuestos y paradigmas geoestratégicos con los que operan ambas naciones y las diferencias aun profundas en materia de desarrollo, y con una de las agenda bilaterales más ricas pero a la vez más complejas en el mundo, es inevitable que hayan habido en estas últimas dos décadas diferendos y problemas. Pero ambas naciones entendieron que si una de ellas tenía éxito, el vecino también sería exitoso.

Esta es la historia –y la interconexión e interdependencia– que Trump y que quienes le rodean en la Casa Blanca ignoran. Y lo ignoran porque fue electoralmente expedito hacerlo pero también, porque en términos de la cinta “El Padrino”, para Trump esto es “personal”. Más allá de la decisión del empresario y ahora titular del Ejecutivo estadounidense de usar a México –y a los migrantes mexicanos– como piñata electoral para movilizar a un sector del electorado estadounidense, hay una agenda personal generada por dos proyectos inmobiliarios suyos que fracasaron en años recientes, uno en Quintana Roo y otro en Baja California Sur. De hecho, unos cuatro meses antes de que anunciara su campaña, Trump ya había tuiteado su malestar por la falta de estado de derecho y la corrupción en México, argumentando que ambos eran responsables del fracaso de sus proyectos, exigiendo en sendos tuits que México le resarciera los fondos perdidos en el proyecto de Baja California Sur. El hecho es que Trump, con su doctrina Sinatra de hacer las cosas “a mi manera” y una agenda articulada solamente en tres temas, la renegociación o denuncia del TLCAN, la construcción de un muro pagado por México y la deportación de millones de migrantes indocumentados, podría poner en jaque –o incluso torpedear– una relación bilateral vital para ambos pueblos. La amenaza que encarna Trump es devolvernos a lo descrito por el propio Paz en el sentido de que relación con EE.UU. siga siendo “la vieja relación entre el fuerte y el débil, oscilante entre la indiferencia y el abuso, la mentira y el cinismo.”<sup>6</sup> México y EE.UU. tienen una de dos opciones: ser cómplices del fracaso o convertirse en socios del éxito.

4. Bureau of Western Hemisphere Affairs. “U.S. Relations with Mexico”. U.S. Department of State. <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35749.htm> (Consultado el 12 de octubre de 2017)

5. Government of Canada. “North American Free Trade Agreement (NAFTA)”. Government of Canada. <http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/info.aspx?lang=eng> (consultado el 12 de octubre de 2017)

6. Octavio Paz. *México y Estados Unidos: Posiciones y contraposiciones* (México: Promexa Editores) 1979

## Blindando la relación

Yendo hacia adelante y en el contexto de lo que resta de la administración Trump (ya sea en el escenario de un cambio en 2020 o el de una reelección), México tendrá que buscar para la relación bilateral con EE.UU. cómo establecer y acotar márgenes y contornos de negociación, reducir los márgenes y flancos de presión y ampliar los márgenes de maniobra en la agenda bilateral. Y como en cualquier contexto de política pública, en el corto y mediano plazo México deberá ampliar el espectro de actores que inciden en ella. Toda teoría de negociación estipula que cuando un tema político o de política pública camina bien, se debe mantener lo más acotado y lo más reducido posible el número de actores que impactan ese tema y los procesos de decisión y de opinión pública que inciden en él. Por el contrario, cuando un asunto de política pública camina mal, es fundamental ampliar el círculo de actores y factores de presión con objeto de abrir más frentes de presión y opinión. Claramente la agenda de México en EE.UU. no marcha bien por el golpeteo incesante a la que la ha sujeto el presidente Trump desde la campaña, pero particularmente desde la Oficina Oval. Si bien algunos de los integrantes de su equipo de la Casa Blanca que se dedicaron a alimentar, por razones de política interna, ese frente de contención con México ya no están en su cargo, la agenda diaria camina en algunos casos en piloto automático y en otros mantiene ciertos niveles de tracción. El hecho es que la única manera en que México podrá blindar, cara a un proceso electoral de medio término (noviembre de 2018) y a una intentona de reelección por parte de Trump, la agenda bilateral más compleja, amplia y diversa que EE.UU. mantiene con otro país en el mundo es trayendo a la mesa más actores –tanto en Washington como desde estados y ciudades– para incidir, opinar y presionar al Ejecutivo estadounidense.

Pero México también deberá invertir capital diplomático y real en la relación con EE.UU. Se dice fácil, pero como resultado de una serie de factores, algunos inconexos –y uno de ellos justificado, como la decisión del presidente Enrique Peña Nieto de cancelar su visita de trabajo a Washington en febrero de 2017 en respuesta a la emboscada diplomática a la que fue sujeto su gobierno por el presidente Trump– el hecho es que todo indica que este será el primer sexenio en mucho tiempo en el cual un mandatario mexicano no realiza un visita de Estado a Washington, no pronuncia un discurso en un foro público relevante en Washington y no se dirige en una sesión conjunta al Congreso de EE.UU. No hay que olvidar que México, después de Gran Bretaña, Francia e Israel, con ocho discursos de sus mandatarios ante sesiones conjuntas del Congreso, es el país que más ocasiones (con siete) ha sido invitado a dirigirse al Congreso estadounidense en sesión conjunta.

Sin descargo de la gran multiplicidad de temas y prioridades cotidianas en la agenda bilateral con EE.UU., hay seis vectores estratégicos fundamentales que debieran normar la agenda diplomática mexicana con EE.UU. en lo que resta de 2017 y durante 2018.

**1) Contención.** Uno de los principales objetivos mexicanos debe ser limitar y contener el daño –y el radio de impacto– de Trump sobre el conjunto de la agenda México-EE.UU. Ninguno de los dos países podemos darnos el lujo de que la agenda bilateral se detenga y se descarrile. Y si bien la persistente falta de cuadros nominados por la Administración Trump y confirmados por el Senado representa un obstáculo serio para México y sus esfuerzos por normalizar la interacción cotidiana con Washington en función de la necesidad de que esos subsecretarios, subsecretarios adjuntos y jefes de departamento que manejan el día a día de la agenda con México estén en funciones<sup>7</sup> habrá que seguir trabajando en garantizar que los múltiples temas de la agenda en cada una de las dependencias del Ejecutivo estadounidense<sup>8</sup> mantengan tono muscular y tracción. Para ello habrá que ir encontrando y desarrollando agendas de trabajo con objetivos claros y realistas que deriven en resultados y acciones concretas con las burocracias de carrera del Ejecutivo, tal y como se ha venido haciendo hasta ahora, por ejemplo, en materia del manejo bilateral y transfronterizo de los recursos acuíferos del Río Colorado.

**2) Ampliación de actores.** Una de las herramientas clave para blindar la agenda bilateral, contener al presidente estadounidense y mitigar el daño que éste pudiese generar en la relación México-EE.UU., es ampliar el número de actores que inciden y pesan en la agenda. Si bien la relación día a día con la Administración –en y desde Washington– es fundamental, son los legisladores (el Senado Republicano en particular en este momento) y las delegaciones legislativas en el Congreso, así como los gobernadores, alcaldes y empresas y empresarios relevantes, quienes deben ser activados para presionar a la Administración en Washington y construir cordones sanitarios en torno a temas específicos de la relación y de ésta en su conjunto. Como nunca antes, existe hoy la imperiosa necesidad de hacer diplomacia y cabildeo fuera de la capital estadounidense, de la periferia al centro, de afuera hacia adentro del *Beltway*.<sup>9</sup> Para ello la presencia diplomática

7. El ejemplo más emblemático es que en la fecha de redacción de esta propuesta la Casa Blanca sigue sin siquiera nominar al Subsecretario de Estado Adjunto para el Hemisferio Occidental.

8. México es quizá el único país que en Washington tiene una huella diplomática de trabajo con cada una de las secretarías y agencias del gobierno federal y sus cuerpos civiles de carrera.

9. Beltway hace referencia al cinturón periférico que rodea a la ciudad de Washington.

mexicana no sólo tiene que abocarse de manera particular a construir y profundizar relaciones con actores políticos clave a nivel nacional (alcaldes, gobernadores, formadores de opinión, empresarios) con quienes existen coincidencias de agenda –o agendas económicas y comerciales significativas o comunidades diáspora o mexicoamericanas relevantes– sino a convertirlos en aliados de la relación en su conjunto o, alternativamente, de temas concretos y puntuales de nuestra agenda con EE.UU. Esa red y presencia de cabildeo integral de funcionarios mexicanos y de la diplomacia mexicana deben construirse sobre la red consular mexicana en EE.UU. (con 50 consulados,<sup>10</sup> la más extensa que país alguno tiene en el extranjero), pero también debe estar articulado por la presencia constante en los 50 estados de funcionarios mexicanos de alto nivel interactuando con distintos accionistas de la relación con México. Ninguna relación bilateral de EE.UU. está tan enraizada en la política local como la que se tiene con México. No hay tema de la agenda diplomática con su vecino norteamericano que no sea a la vez un tema profundamente imbricado en la política interna estadounidense. Parafraseando el dicho de “Tip” O’Neill,<sup>11</sup> uno de los presidentes de la Cámara de Representantes más emblemáticos en la historia reciente de EE.UU., toda la política bilateral con México es local.<sup>12</sup> Ese principio es el que permitió al Estado mexicano tanto movilizar apoyos políticos y legales en el caso de las legislaciones estatales antiinmigrantes de la década pasada, como presionar y elevar –a través de un esquema quirúrgico de represalias– el costo económico y político a congresistas, gobernadores y a la propia Casa Blanca por el incumplimiento en materia de acceso de autotransporte mexicano a territorio estadounidense al amparo del TLCAN.

En este sentido y para garantizar el éxito en este vector estratégico, México tendrá que confrontar y revertir el saldo negativo que mantiene con ciertos estamentos del Partido Demócrata. Recomponer y reconducir la relación con ese partido será fundamental. No hay que olvidar que sectores y actores demócratas relevantes resienten profundamente el hecho de que a Trump se le hubiese abierto la oportunidad de viajar a México durante la campaña. Hoy son precisamente legisladores demócratas quienes se han opuesto, por ejemplo, a la financiación del muro, o los que en una votación para en su momento ratificar o no la renegociación del TLCAN podrían controlar los votos decisivos.

**3) Vinculación temática.** Durante las décadas posteriores a la suscripción del TLCAN, tanto México como EE.UU. comprendieron la imperiosa necesidad de evitar que diferendos en un tema de la agenda contaminaran a la agenda bilateral en su totalidad. Por ello, la agenda se compartimentalizó y se buscó evitar, como paradigma central de la relación, la vinculación temática entre temas y rubros distintos. Es decir, se construyó un acuerdo para garantizar que si había una discrepancia o un conflicto, por dar un ejemplo, en la exportación de jitomate mexicano a territorio estadounidense, ese diferendo no contaminaría el resto de la agenda comercial bilateral y ya no digamos a temas de manejo fronterizo o en materia de seguridad. Para Ciudad de México y Washington era patente que con la complejidad de la agenda ninguno de los dos gobiernos podía darse el lujo de que el resto de la agenda se detuviese por un desacuerdo en uno de sus rubros. Pero hoy, ante tiempos extraordinarios, se requieren de medidas extraordinarias. Más de dos décadas después de que este paradigma toral blindó la relación, tenemos hoy, ciertamente en México, la necesidad de revertirlo –aunque sea de manera temporal– y propiciar una vinculación temática. Primero, porque es la única manera en que México puede nivelar (relativamente) el terreno de juego y hasta un cierto grado zanjar la enorme asimetría real de poder que persiste entre ambos vecinos. Segundo, porque es una herramienta que puede permitir elevar los costos políticos (al interior de EE.UU. con esa multiplicidad de actores federales, estatales y locales) y diplomáticos del torpedeo constante al que han estado sujetos México y la relación por parte del presidente Trump. Pero esta herramienta sólo funcionará y tendrá credibilidad ante Washington si México demuestra que se está dispuesto a usarla. Su uso calibrado, incremental, y táctico debiera ser ya parte de la caja de herramientas diplomática con la que México está interactuando con EE.UU., y deberá ser instrumentada en su totalidad si el titular de la Oficina Oval decide denunciar –o sabotear– la renegociación exitosa del TLCAN, o inicia operativos de deportación de los llamados “Dreamers”<sup>13</sup> y endurecimiento de medidas de seguridad fronteriza.

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10

13. Los Dreamers son niños y jóvenes que ingresaron a EE.UU. de manera irregular acompañando a sus padres, en la mayoría de los casos, y que a pesar de su condición migratoria han crecido y vivido en EE.UU., al que consideran su hogar. El nombre “dreamer” o soñador surge paralelamente del proyecto de ley bipartidista conocido como el “Dream Act”, el cual se presentó por primera vez en 2010 con objeto de protegerlos y otorgarles un estatus legal, pero que hasta el momento ha sido aprobado en el Congreso. En 2012, el presidente Obama decidió, ante el impasse legislativo y a través de un decreto presidencial, otorgarles protección vía una medida conocida como DACA, la cual fue derogada en septiembre 2017 por el presidente Trump. The White House. “Remarks by the President on Immigration”. The White House. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/06/15/remarks-president-immigration> (consultado el 12 de octubre de 2017)

10. Los dos países que siguen a México con el mayor número de consulados en EE.UU. son Gran Bretaña y Canadá, con 12 consulados cada uno.

11. Thomas Philip O’Neill, Speaker Demócrata por Massachusetts de la Cámara de Representantes, de 1977 a 1987.

12. “All politics is local”.

**4) Litigación.** México ha tenido éxito en el pasado reciente en procesos de litigio con EE.UU. Ya sea como revulsivos para atender disputas comerciales bilaterales al amparo de los apartados de resolución de controversias del propio TLCAN (los casos más recientes y emblemáticos como autotransporte, atún o etiquetado de origen), o con base en figuras como *amicus curiae* (amigo de la corte), México a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en abono a litigios presentados por organizaciones no gubernamentales estadounidenses en materia de derechos fundamentales (como lo que se hizo en 2010 con toda una serie de leyes estatales antiinmigrantes en estados como Arizona, Georgia, Virginia, Nevada o Carolina del Sur), o directamente ante tribunales internacionales, como con el caso Avena ante la Corte Internacional de Justicia,<sup>14</sup> han recurrido a las cortes y a procesos legales para avanzar y proteger sus intereses en la agenda con EE.UU. En este sentido, ya sea en materia de política migratoria estadounidense, la construcción del muro y su impacto ambiental, las contradicciones en las que incurre EE.UU. entre su política interna en materia de drogas ilícitas y sus posiciones en materia de política internacional antidrogas, la venta ilícita y el trasiego de armas hacia territorio mexicano, o con respecto al propio TLCAN, México debe estar preparado y dispuesto para capitalizar el tono muscular adquirido en el pasado reciente con objeto de usar el amplio abanico de recursos legales a su disposición, tanto en EE.UU. como en organismos internacionales.

**5) Profundizar la relación con la diáspora mexicana y organizaciones cupulares hispanas.** A partir del arranque de la década de los noventa y durante casi más de una década, sucesivos gobiernos mexicanos concibieron a las organizaciones comunitarias mexicanas y al liderazgo hispano a nivel nacional en EE.UU. como un bloque relativamente monolítico y cooptable. Se asumía que eran, a grandes rasgos y en lo general, actores susceptibles para apoyar de manera natural la agenda mexicana en EE.UU. El proceso de cabildeo a favor de la ratificación del TLCAN en 1993 demostraría de entrada lo equivocado de esas visiones, particularmente con respecto a las organizaciones cupulares hispanas a nivel nacional. No obstante y a pesar de las lecciones que se deberían de haber aprendido y desprendido a raíz del proceso de ratificación del TLCAN, México entró al nuevo milenio

con visiones que permanecían ancladas en mecanismos clientelares y de cooptación que el Estado mexicano mantenía con organizaciones y federaciones de mexicanos en EE.UU. No fue sino hasta entrado el siglo XXI que se comenzó a transitar de modelos clientelares a mecanismos de co-accionismo tanto con las organizaciones comunitarias mexicanas como con las hispanas en Estados Unidos. En lugar de esperar en automático a que estos grupos se alineasen con la agenda mexicana en EE.UU., fue México el que comenzó a alinearse con las agendas de esos grupos y organizaciones en EE.UU. En lugar de suponer que serían las organizaciones hispanas las cuales arrojarían la agenda diplomática mexicana en EE.UU., fue México, a través de su embajada y red consular, la que empezó a apoyar a la diáspora mexicana y a la comunidad hispana en sus aspiraciones, objetivos y agenda en ese país. La red consular inició durante ese período un proceso difícil pero necesario para transitar de cooptar a facilitar las agendas mexicanoamericanas en EE.UU. para recobrar legitimidad y para enviar la señal de que no existía, a la par de que se oficializaba y regulaba el voto de los mexicanos en el extranjero, una agenda político-partidista en y desde los consulados. Ese papel hoy se debe rescatar. La regresión lamentable experimentada en estos últimos años de retornar a algunos mecanismos de repartición de recursos sin ton ni son y de posible cooptación ha dañado la posición de México tanto entre organizaciones comunitarias mexicanas como con organizaciones cupulares hispanas. A medida de que el voto hispano en general –y el de los mexicanoamericanos en lo particular– va cambiando el escenario político-electoral estadounidense, sobre todo en estados bisagra clave como son hoy Nevada, Colorado, Virginia, Carolina del Norte o Florida, México debe mandar una señal clave de alianza y apoyo para con ese sector de la sociedad, en EE.UU. y para los propósitos de sus agendas en EE.UU.

**6) Diplomacia Pública.** Si algo ha dejado en evidencia la campaña presidencial de Trump es el problema real de imagen que confronta México en EE.UU. y el saldo que éste dejará, pase lo que pase en estos próximos años, para las percepciones tanto de mexicanos como de estadounidenses con relación a la importancia que cada sociedad y nación tienen una para la otra. México acumula ya años aciagos en lo que respecta a su imagen en el exterior y a las percepciones negativas prevalecientes en EE.UU., tanto entre los formadores y tomadores de decisión en los ámbitos político y económico como entre la opinión pública en lo general. Trump articuló en su narrativa de campaña tres temas que lastimaban particularmente a México: la seguridad fronteriza (el muro), el nativismo y la xenofobia (los migrantes mexicanos) y el impacto de la globalización en el empleo y la economía estadounidense (el TLCAN como el “peor acuerdo comercial

14. La Corte falló en 2004, a raíz de una demanda presentada por la cancillería mexicana, en el sentido de que EE.UU. había violado obligaciones adquiridas bajo la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares al no permitir la representación consular mexicana para asistir a sus connacionales en condiciones de arresto por crímenes cometidos en ese país, y que posteriormente enfrentarían la pena de muerte. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). “La Corte Internacional de Justicia y la protección de los derechos del individuo: Caso Avena”. SCJN. [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/LIBRO%20CASO%20AVENA\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/LIBRO%20CASO%20AVENA_0.pdf) (consultado el 12 de octubre de 2017)

para EE.UU.). Ese alcahueteo político-electoral de México por Trump socavó aún más la precaria posición de nuestro país en el imaginario colectivo de un sector del electorado estadounidense.

La campaña presidencial estadounidense y sus secuelas a lo largo de este primer año de la Administración Trump refuerzan tres lecciones importantes para México. La primera es que nuestro problema estructural de imagen no podrá ser resuelto y mucho menos maquillado con el desembolso de recursos para despachos globales de relaciones públicas. Mientras México no logre cortar de tajo algunos de los nudos gordianos que tiene a su interior, como son la impunidad y opacidad groseras, un Estado de derecho frágil y la lacerante inequidad socioeconómica, será prácticamente imposible mover la aguja de las percepciones internacionales. Segundo, que hay vasos comunicantes entre las lecturas que se dan al interior de país y lo que se publica en el extranjero. En la medida en que periodistas y columnistas en México empezaron a derivar otras lecturas de las postrimerías del terremoto, los corresponsales de medios internacionales en México comenzaron naturalmente a reflejar esas mismas narrativas en sus notas. Y tercero, que son los factores de poder suave mexicano, la capacidad de sociedad y cultura mexicanas para atraer -tal y como ocurre con nuestras organizaciones de sociedad civil e industrias creativas o el talento y tenacidad de tantos millones de mexicanos- lo que da una voz inigualable a México en el mundo. Esto, convertido en una estrategia de difusión desde la sociedad civil, con el concurso y apoyo del sector privado, conforma la base para una estrategia de diplomacia pública integral, articulada desde México, a través de su Embajada en EE.UU. y su red consular, así como de los innumerables talentos mexicanos -científicos, artistas, intelectuales y académicos, empresarios y emprendedores, activistas y líderes comunitarios- en ese país.

Government of Canada. "North American Free Trade Agreement (NAFTA)" Government of Canada. <http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/info.aspx?lang=eng> (consultado el 12 de octubre de 2017) 01

Paz, O. *México y Estados Unidos: Posiciones y contraposiciones*. México: Promexa Editores. 1979 04

Riding, A. *Distant Neighbors; a Portrait of the Mexicans*. Nueva York: Random House. 1984 05

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). "La Corte Internacional de Justicia y la protección de los derechos del individuo: Caso Avena". SCJN. [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/LIBRO%20CASO%20AVENA\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/LIBRO%20CASO%20AVENA_0.pdf) (consultado el 12 de octubre de 2017) 06

The White House. "Remarks by the President on Immigration". The White House. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/06/15/remarks-president-immigration> (consultado el 12 de octubre de 2017) 09

## BIBLIOGRAFÍA

Bureau of Western Hemisphere Affairs. "U.S. Relations with Mexico". U.S. Department of State. <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35749.htm> (Consultado el 12 de octubre de 2017)

Consejo Nacional de Población (CONAPO). "Proyecciones de la población de México 2010-2050 y estimaciones 1990-2010". CONAPO. <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones> (consultado el 12 de octubre de 2017)

Flores A., López G., y Radford J. "Facts on U.S. Latinos, 2015". Pew Research Center. <http://www.pewhispanic.org/2017/09/18/facts-on-u-s-latinos-current-data/> (consultado el 12 de octubre de 2017)





# EL NUEVO LIDERAZGO MEXICANO: CUANDO LA OPORTUNIDAD SE JUNTA CON LA PREPARACIÓN

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10



**Regina Portilla**  
Investigadora, IMCO

Tanto el desarrollo económico como el social de un país se construye, en parte, desde la diplomacia. En un mundo interdependiente, las decisiones de inversión, logística, y desarrollo son forzosamente impactadas por acciones y decisiones exteriores. La diplomacia es el mecanismo mediante el cual todo país puede defender y hacer valer sus intereses y principios en el escenario internacional. Ésta es un arte<sup>1</sup> que en ocasiones no se acredita ya que la mayoría de sus acciones suceden con un perfil bajo. Los grandes tratados comerciales, los acuerdos para impulsar agendas de cambio social, los compromisos internacionales para combatir el cambio climático, los intercambios educativos y laborales, o las colaboraciones científicas son resultado de una diplomacia efectiva. Ser un “buen vecino” no es solo esencial para impulsar cualquier política exterior sino que es una obligación de cada país para contribuir a la buena gobernanza del sistema internacional.

Desde su independencia, nuestro país ha tenido altibajos en sus relaciones exteriores. Una de las épocas más importantes se dio durante la segunda mitad del siglo XX donde la diplomacia mexicana logró asentar al país como un líder regional. Por una parte, México representaba estabilidad política, a diferencia de sus contrapartes latinoamericanas quienes vivieron largos periodos de dictaduras, guerras civiles e inestabilidad política. México supo utilizar las ventanas de oportunidad disponibles para posicionarse como actor relevante en la pacificación de la región como lo fue el Grupo Contadora en 1983, el Acuerdo de San José en 1980 y el Mecanismo de Tuxtla en 1996.<sup>2</sup>

1. La diplomacia es definida como arte y ciencia. En el derecho internacional público se define como; la ciencia del conocimiento de las reglas relativas a las relaciones entre los Estados y el arte de la aplicación de estas mismas reglas.

2. El Grupo Contadora se creó en 1983 como un mecanismo de negociación y consulta entre México y países latinoamericanos que tenía el fin de pacificar la región centroamericana. El Acuerdo de San José nació en 1979 como iniciativa de los gobiernos de México y Venezuela en el cual se comprometían a un suministro constante de petróleo a los países centroamericanos y caribeños mientras se otorgaban créditos de hasta 30% de sus facturas petroleras con plazos largos

Desafortunadamente, México ha perdido el liderazgo diplomático que lo distinguió durante esa segunda mitad del siglo XX. El contexto nacional de las últimas décadas ha forzado a que el país voltee la mirada hacia el interior, y descuide, en consecuencia, sus relaciones exteriores. Este escenario junto con la falta de políticas adecuadas y efectivas fueron deteriorando la posición de México en el exterior. Es primordial para nuestro país recuperar su papel en el sistema internacional y para eso se requiere de un liderazgo regional con políticas exteriores adecuadas.

## Las crisis en Centroamérica y sus repercusiones

Tradicionalmente, México ha mantenido una política de apertura a refugiados e inmigrantes que huyen de contextos violentos y opresores. Eso incluye desde los refugiados de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Civil Española hasta los latinoamericanos de países como Argentina, Uruguay, Chile, Perú, Colombia y Brasil.<sup>3</sup> Otro ejemplo fue el apoyo a más de 150 mil refugiados en la década de los ochenta como resultado de luchas internas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que culminó con la creación del Grupo Contadora. Este fue un mecanismo de resolución de conflicto y pacificación de la región liderado por México, con participación de otros países como Panamá, Venezuela y Colombia.<sup>4</sup>

.....  
e intereses bajos. El Mecanismo de Tuxtla fue la institucionalización de los mecanismos de cooperación mexicanos en Centroamérica con el propósito de ampliar la cooperación.

3. Mónica Toussaint “Katya Somohano y Pablo Yankelevich (coords.), El refugio en México. Entre la historia y los desafíos contemporáneos” reseña de *El refugio en México: Entre la historia y los desafíos contemporáneos* por Katya Somohano y Pablo Yankelevich, *Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora 82* (2012) Consultado el 15 de mayo de 2017 de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-03482012000100012](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-03482012000100012)

4. Bruno Figueroa Fisher “Breve historia de la cooperación internacional de México” *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44, no.102 (2014) <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/figueroaf.pdf> (Consultado el 24 de abril de 2017).

El caso más notorio es el de los refugiados guatemaltecos. A principios de 1980, México creó la Comisión Mexicana de Asistencia a Refugiados (COMAR)<sup>5</sup> para brindar atención a esa población. Con la llegada masiva de hasta 43 mil refugiados, el gobierno reconoció que la situación no podía ser controlada y que no se podía asegurar el bienestar de los guatemaltecos. A partir de esto, se realizaron operaciones de reubicación en 57 campamentos en los estados de Campeche y Quintana Roo. Aunque no todos los programas de integración y repatriación fueron exitosos por falta de financiamiento o capacidades, los resultados generales fueron favorables ya que las condiciones de los refugiados mejoraron.<sup>67</sup> Esto también permitió que en años posteriores los migrantes pudieran regresar a Guatemala una vez terminado el conflicto. A su vez, también se les permitió obtener la nacionalidad mexicana a más de 10 mil refugiados apoyados de programas de integración definitiva.<sup>8</sup>

Al participar en los procesos de paz de países centroamericanos e implementar más de 4 mil 535 acciones de cooperación, México se consolidó como actor relevante y líder en la región. En palabras del embajador Bruno Figueroa, México consiguió “una asociación privilegiada en Centroamérica, lo cual, en lo político, se traduciría en la búsqueda de consensos regionales”.<sup>9</sup> A pesar de ser una región conformada por países diversos en cuanto a modelos económicos y formas de gobierno, América Latina siempre fue un socio regional fundamental en las relaciones internacionales de nuestro país. Gracias a esfuerzos como Grupo Contadora, México estaba al centro de la negociaciones para el establecimiento de la paz en países centroamericanos.<sup>10</sup>

## MÉXICO Y SU NUEVA DEBILIDAD DIPLOMÁTICA

México terminó el siglo XX con una amplia apertura comercial caracterizada por la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles

y Comercio<sup>11</sup> (GATT por sus siglas en inglés) en 1986 y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. México no solo sufrió un cambio económico y comercial, sino que también dio por terminado más de 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para darle paso a una nueva administración federal liderada por otro partido. La llegada del Partido Acción Nacional (PAN) con Vicente Fox al poder cambió el escenario político del país. Con el llamado “bono democrático”, el gobierno de Fox estableció la defensa de los derechos humanos y la democracia al frente de su política exterior. En consecuencia, la política exterior durante su gobierno condenaba o premiaba causas y no estados. México, contrario a su historia, tomó una postura ideológica resonante.

El estandarte de la política exterior mexicana basada en derechos humanos, democracia y apertura económica, perjudicó la relación con otros países latinoamericanos. Un ejemplo de esto fue el voto de la delegación mexicana en la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas a favor de la visita de un representante de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos en Cuba. El voto de México sumado a las acusaciones del gobierno mexicano de que oficiales cubanos estaban interfiriendo en asuntos internos del país y la “falta” de diplomacia del presidente Fox, terminaron por dañar las relaciones con Cuba al punto de que ambos países retiraron a sus embajadores en 2004.<sup>12</sup> Las relaciones con Venezuela tampoco fueron óptimas. Por un lado, nuestro país era visto como el “cachorro del imperio”<sup>13</sup> ya que defendía y promovía las iniciativas de EE.UU. Se le veía como el principal promotor del liderazgo estadounidense en la región. México solicitó que Venezuela retractara sus declaraciones y al no suceder esto, ambos países retiraron sus embajadores.

El surgimiento de Brasil como un nuevo líder regional frustró los esfuerzos mexicanos por posicionarse en la región. México fue excluido de ciertas iniciativas regionales pero a pesar de eso, logró ingresar como observador en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), una de las iniciativas regionales con mayor aspiración en ese momento conformada por Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Paraguay y Venezuela.<sup>14</sup> Durante la competencia con Brasil por el liderazgo regional, México incurrió en varios

5. La COMAR ha sido ampliamente criticada en los últimos años por sus esfuerzos fallidos por brindarle atención a los migrantes que cruzan la frontera norte de México. Sus programas no han traído los resultados deseados y presentan cifras que son cuestionadas por distintas ONG.

6. Idem

7. De acuerdo con la COMAR, los refugiados guatemaltecos dejaron de necesitar ayuda alimentaria, y contaban con servicios de salud y educación.

8. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados: “El refugio guatemalteco” COMAR (s.f.) [http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El\\_refugio\\_guatemalteco](http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El_refugio_guatemalteco) Consultado el 23 de junio de 2017

9. Idem

10. Vladimir Sudarev. “México y América Latina: Nueva etapa de relaciones” Латинская Америка, No.6 (2013) [http://www.ilaran.ru/pdf/2013/lberoamerica/lbA\\_2013\\_4/Sudarev.pdf](http://www.ilaran.ru/pdf/2013/lberoamerica/lbA_2013_4/Sudarev.pdf) Consultado el 24 de abril de 2017.

11. En 1995, tras la Ronda de Uruguay, se convirtió en la Organización Mundial del Comercio (OMC)

12. Ana Covarrubias. “El reacomodo de México en una América Latina cambiante: de la euforia democrática a la introversión”. *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* 325, no 44, (2016) <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf> Consultado el 25 de abril de 2017.

13. Llamado así por Venezuela durante la Cumbre de Mar de Plata en 2005.

14. La adhesión de Bolivia ya fue aceptada por los estados Parte en 2015 y al momento se encuentra en proceso de ser aprobada por los Congresos de los estados Parte. Venezuela fue suspendida de la organización en 2016.

esfuerzos por participar en mecanismos de cooperación como el caso de Colombia y la mediación entre el gobierno y las guerrillas en 2004 y el Plan Puebla Panamá (PPP) en 2001 para convertir a Centroamérica y al sureste de México en un “polo de desarrollo”. Estos esfuerzos no dieron los resultados deseados, ya que el primero se vio frustrado por la falta de voluntad política y el PPP encontró problemas financieros.<sup>15</sup>

## La política en tiempos de Felipe Calderón

En la administración del sucesor de Vicente Fox, Felipe Calderón, la llamada “guerra contra el narco” tomó gran parte de los esfuerzos del gobierno. A pesar de esto, el gobierno se dedicó a restaurar las relaciones truncas con algunos países latinoamericanos, principalmente con Cuba, Venezuela y Argentina. El objetivo era reposicionar a México en la región a través de una política pragmática y basada en el derecho, no en la ideología.<sup>16</sup> A pesar de ciertos contratiempos, Calderón logró restablecer las relaciones con Cuba y designó a un nuevo embajador. Se abstuvo de realizar votos comprometedores en foros internacionales al reconocer el derecho internacional, la soberanía de los Estados y la no interferencia en asuntos internos como guía de la política exterior. A través de esfuerzos de cooperación y alianza, México también logró mejorar las relaciones con Brasil, Venezuela y Argentina.

Uno de los procesos de integración regional ambicioso y con éxito durante la administración de Felipe Calderón fue la creación de la Comunidad de América Latina y el Caribe (CELAC) misma que fue establecida por iniciativa de México. Nuestro país utilizó la Secretaría temporal del Grupo de Río<sup>17</sup> como plataforma para impulsar la iniciativa. Fue en estos momentos que se pudo notar el poder diplomático del gobierno mexicano al lograr que la iniciativa paralela de Brasil para formar la Comunidad de América Latina y el Caribe (CALC) se fusionara con el Grupo de Río para formar CELAC. Otro hito dentro de la política exterior de Calderón fue la creación de la Alianza del Pacífico (AP) en 2011 conformada por México, Colombia, Perú y Chile en la ciudad de Mérida.<sup>18</sup> Esta unión creó una alianza entre los países latinoamericanos más grandes del Pacífico para mostrarse como un bloque unido ante foros e iniciativas en el área asiática del Pacífico dentro de la cual

destaca el tan sonado Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés). En ocasiones, la AP funciona como un frente a bloques y países con formas de gobierno contrarias como, por ejemplo, Venezuela y Bolivia.<sup>19</sup>

## MÉXICO ANTE UN ESCENARIO DE INCERTIDUMBRE

Han pasado cinco años del gobierno priísta al mando de Enrique Peña Nieto, el cual se ha caracterizado por la frase “actor con responsabilidad global” aunque esto no quiere decir que haya cumplido su cometido. Peña Nieto ha puesto su atención en nuevos tableros como el mercado asiático y el europeo, mientras que la política con América Latina no ha logrado que México recupere su liderazgo en la región. Estos esfuerzos se vieron truncados cuando la situación de derechos humanos y de seguridad en el país forzaron a que el Presidente tuviera su completa atención al interior.<sup>20</sup> Ante los nuevos escenarios internacionales en donde los mecanismos multilaterales están siendo cuestionados y nuevos nacionalismos toman fuerza, se viven momentos de incertidumbre.

Los esfuerzos diplomáticos por retomar las relaciones con sus vecinos no tuvieron el alcance deseado pero aún así se lograron ciertos objetivos. Peña regresó la relación con Cuba a los años de gobernanza priísta en donde la ideología estaba en segundo plano y se favorecían las relaciones económicas y comerciales. No se ha podido decir lo mismo para el caso de Venezuela. Por una lado, México recibió a la esposa de Leopoldo López, una de las principales cabecillas del movimiento opositor venezolano. Lo cual causó tensiones entre los gobiernos. A esto se le ha sumado el liderazgo de México en los foros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para denunciar los abusos a derechos humanos que han sucedido durante la crisis en Venezuela.<sup>21</sup> El objetivo de México detrás de esto es claro, se busca obtener un liderazgo en la región en un momento en el que América Latina se encuentra ante una crisis en su propio territorio.

El secretario general de la OEA, Luis Almagro, invocó la Carta Democrática Interamericana para poder encontrar una solución

15. Ana Covarrubias. “El reacomodo de México en una América Latina cambiante: de la euforia democrática a la introversión”. *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* 325, no 44, (2016) <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf> Consultado el 25 de abril de 2017.

16. Idem

17. El Grupo de Río se conformó en 1986 tras la fusión de los países latinoamericanos miembros del Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora.

18. Vladimir Sudarev. “México y América Latina: Nueva etapa de relaciones” *Латинская Америка*, No.6 (2013) [http://www.ilaran.ru/pdf/2013/lberoamerica/lbA\\_2013\\_4/Sudarev.pdf](http://www.ilaran.ru/pdf/2013/lberoamerica/lbA_2013_4/Sudarev.pdf) Consultado el 24 de abril de 2017.

19. BBC. “La Alianza del Pacífico, el bloque latinoamericano que prospera mientras todos los demás se agrietan” BBC Mundo. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-36709925> Consultado el 23 de junio de 2017

20. Ana Covarrubias. “El reacomodo de México en una América Latina cambiante: de la euforia democrática a la introversión”. *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* 325, no 44, (2016) <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf> Consultado el 25 de abril de 2017.

21. Alfredo Meza y Javier Lafuente. “Venezuela acusa a México de ser “cómplice” de la oposición y estar detrás de las protestas” *El País*, (2017) [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/26/mexico/1493174399\\_690989.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/26/mexico/1493174399_690989.html) Consultado el 27 de abril de 2017.

a la situación en Venezuela. México ha sido gran promotor de esta decisión lo que demuestra la disposición de nuestro país de seguir la vía diplomática y del derecho.<sup>22</sup> La crisis que se está viviendo en Venezuela es una gran oportunidad para que México asuma un liderazgo en la búsqueda de soluciones, pero este deberá ser cauteloso y pragmático para evitar causar bloques y dividir a la región. Para obtener este liderazgo, México también deberá ser proactivo en la búsqueda de soluciones y deberá buscar aliados en el proceso. México puede y debe estar al centro de toda solución que busque resolver la gran amenaza de Venezuela a la estabilidad y paz de la región. La salida de Venezuela de la OEA, si no es suspendido antes, tardará en ser efectiva pero los votos de los países latinoamericanos en las reuniones de la organización, en especial de países como Colombia y Perú, demuestran que México puede tener aliados que respalden sus iniciativas.

La situación interna en México con la lucha contra el narcotráfico, la impunidad y los altos niveles de corrupción, las grandes desigualdades y la falta de competitividad han causado que no cuente con las herramientas necesarias para representar un liderazgo en la región. México perdió la reputación que tenía al exterior. Perdió su lugar como líder. México ha tenido ventanas de oportunidad que no ha sabido aprovechar y que por consiguiente se han desperdiciado. Desde el “bono democrático” con Fox hasta el “país de las reformas” con Peña Nieto. Se debe tener en mente que las “ventanas de oportunidad” no pueden prosperar si la situación interna se encuentra debilitada. No se puede tener una fortaleza al exterior si se cuenta con grandes debilidades al interior.

No se puede hablar de un nuevo escenario mexicano sin tocar el tema de la relación con EE.UU. Es una relación compleja y dependiente que por nuestra historia y nuestra situación geográfica es imposible, y aún menos recomendable, ignorar. La relación más grande que tiene México en números es con EE.UU. y no solo en el tema comercial sino también en términos de frontera, migración, cruces y cooperación. En nuestra frontera del norte, cruzan alrededor de un millón de personas al día y más de 400 mil vehículos.<sup>23</sup> El 80% de las exportaciones mexicanas son a EE.UU. En 2015, nuestro intercambio comercial fue más allá de los 500 mil millones de dólares, cifra mayor a la suma del intercambio de EE.UU. con Japón, Alemania y Corea

del Sur (483 mdd) en el mismo año.<sup>24</sup> Estudios del Woodrow Wilson Center han llegado a concluir que con la alta integración causada por el TLCAN, es imposible afirmar que un producto es totalmente estadounidense, mexicano o canadiense. Como resultado de la integración manufacturera de la región, los países no venden entre ellos productos terminados sino que terminan los productos entre ellos. Se estima que durante su proceso de producción, un automóvil cruza la frontera entre los tres países de la región un promedio de ocho veces. Sin ignorar la necesidad de contar con competencia entre productores de EE.UU. y México, estos han pasado de ser competidores a compañeros de negocios que buscan impulsar la competitividad de la región.<sup>25</sup>

México necesita de buenas relaciones internacionales para impulsar su agenda nacional. El éxito de nuestros objetivos domésticos dependerán de una correcta política exterior. Para esto, necesitamos re direccionar nuestras políticas y re pensar nuestra manera de actuar.

## IMCO PROPONE

### 1 El poder blando mexicano

Promover el poder blando<sup>26</sup> de México es indispensable si se quiere un liderazgo regional. En teoría, el poder blando está conformado por las expresiones culturales de un país, sus valores políticos y su comportamiento al interior y exterior de sus fronteras. Para fortalecerlo, se puede hacer uso de dos principales herramientas: la imagen de México (en ocasiones llamada Marca País) y su presencia en foros internacionales. El término Marca País (MP) se utiliza para hacer referencia al uso de conceptos y técnicas de mercadotecnia corporativa en los países con el objetivo de mejorar su reputación a nivel internacional.<sup>27</sup> Se llevan a cabo grandes campañas de imagen para atraer inversión, aumentar las exportaciones, mejorar la competitividad del país y fortalecer su poder blando. Esto

24. Presidencia de la República. “Relación México – Estados Unidos”. *Gob.mx/Presidencia* (2016) <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/relacion-mexico-estados-unidos-49795> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

25. Christopher Wilson. “A regional manufacturing platform” The Woodrow Wilson Center/Mexico Institute. [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a\\_regional\\_manufacturing\\_platform.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a_regional_manufacturing_platform.pdf) (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

26. Con poder blando se hace referencia a la influencia económica o cultural que le otorga poder a una Nación. En palabras de Joseph Nye “la habilidad de un país de persuadir a que otros hagan lo que se quiere sin el uso de fuerza o coerción”

27. , Pauline; Wiseman, Geoffrey (2013). *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practice*. New York: Oxford University Press. p. 354.

22. BBC Mundo. “Qué es la Carta Democrática de la OEA y qué consecuencias puede tener para Venezuela”. BBC (2017) [http://www.bbc.com/mundo/america-latina/2016/05/160531\\_venezuela\\_almagro\\_oea\\_que\\_es\\_carta\\_democratica\\_maduro\\_ps](http://www.bbc.com/mundo/america-latina/2016/05/160531_venezuela_almagro_oea_que_es_carta_democratica_maduro_ps) Consultado el 25 de junio de 2017

23. Christopher Wilson. “A regional manufacturing platform” The Woodrow Wilson Center/Mexico Institute. [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a\\_regional\\_manufacturing\\_platform.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a_regional_manufacturing_platform.pdf) (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

va mucho más allá de la concepción tradicional de promover el turismo. Una de las estrategias exitosas ha sido vincular a las compañías con percepciones positivas del país para así aumentar las exportaciones. Se ve a las compañías como aliados y principales promotores. Con base en una política transversales y que abarque estados y ciudades, nuestro país puede utilizar su cultura, geografía, gastronomía e industrias de entretenimiento como principales fuentes de promoción en su MP.

Una de las bases para una campaña exitosa de MP es la calidad del producto que se está vendiendo, en este caso, el país. La MP no pretende solucionar problemas que se originan en malas políticas públicas o en contextos sociales de desigualdad y abusos. Simplemente buscan potencializar la imagen de un país para convertirla en un activo. Estas herramientas deben de ser utilizadas con cautela ya que los resultados pueden ser desastrosos si se pretende resolver una mala política con una buena campaña de mercadotecnia.<sup>28</sup> Una buena reputación se gana, no se regala. Un gran ejemplo de una MP que trató de vender un producto erróneo fue la gran promoción del “Mexican Moment” durante el sexenio de Peña Nieto. Durante sus primeros años, Peña Nieto impulsó una serie de reformas estructurales para promover el crecimiento del país. Dentro de las más famosas se encontraba la reforma energética y la de educación. Utilizando este *momentum*, la revista Time le dedicó su portada en 2014 al Presidente bajo el lema “Saving Mexico” (Salvando a México). La baja popularidad del presidente Peña, los niveles de violencia, el surgimiento de autodefensas y el bajo crecimiento económico causó un gran revuelto y desconecto entre la población con la portada de Time ya que parecía dibujar un México inexistente.<sup>29</sup> Con el paso del tiempo, los medios internacionales dejaron de exponer este México lleno de promesas a reportar una visión crítica de la realidad. Casos como Ayotzinapa y la desaparición de los 43 estudiantes normalistas, las matanzas a civiles en Tlatlaya, los altos niveles de violencia, el aumento en la pobreza, el bajo crecimiento de la economía, la imperante corrupción e impunidad voltearon la mirada de las expectativas.<sup>30</sup>

Tomando todo la anterior en consideración, resulta importante contar con una congruencia entre la agenda que se promueve en el exterior y la situación interna del país. No se puede promover

una agenda de lucha antidrogas o derechos humanos, si esta no se promueve dentro de las fronteras. Un paso en la dirección correcta en este tema fue la participación activa de México en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), misma que le consiguió la co-presidencia en 2015. Esta alianza busca ser un plataforma de dialogo y colaboración entre el gobierno y sociedad civil para atender asuntos apremiantes en el país y transitar hacia un “gobierno abierto” y transparente. En su momento, esto permitió que México se dibujara como un país comprometido con la transparencia y más aún como un país de buenas prácticas.<sup>31</sup> Su política interna le otorgaba legitimidad a su agenda internacional en materia de transparencia. Lamentablemente, esta iniciativa se ha desvirtuado ocasionando que organizaciones de sociedad civil se retiraran bajo argumentos de espionaje y violaciones a la libertad de sus miembros por parte del gobierno mexicano.<sup>32</sup>

La otra herramienta para promover el poder blando mexicano es la presencia proactiva de nuestro país en los foros internacionales. Foros y alianzas como el G20, la Alianza del Pacífico, la OEA y Naciones Unidas, representan plataformas que potencializan por el peso de sus miembros en las economías o por su importancia en la toma de decisiones. A su vez, estas alianzas son oportunidades para que México encuentre mecanismos de cooperación que le otorguen un papel activo en diversas regiones. Las plataformas internacionales son herramientas para que México promueva su cultura y valores. La reputación e imagen de un país en el exterior también dependerá de la percepción de su impacto global más que sus activos.<sup>33</sup> La participación de México como observador militar en la misión de las Naciones Unidas en Colombia para vigilar el establecimiento de los acuerdos de paz es un gran paso proactivo que demostrará presencia y solidaridad en la región.<sup>34</sup>

## 2 Diplomacia Mexicana 2.0

El sistema internacional se está enfrentando a nuevas políticas donde impera la post-verdad y donde los nuevos nacionalismos están tomando fuerza. La tendencia hacia estos nuevos

28. Lee Hudson. “Nation Branding explained”. *Council on Foreign Relations* (2007) <http://www.cfr.org/diplomacy-and-statecraft/nation-branding-explained/p14776>. Consultado el 11 de mayo de 2017

29. Daniel Hernández. Saving Mexico? Selling Mexico? Slaying Mexico?. *Vice News* (2014) [https://www.vice.com/en\\_us/article/nnqz3x/saving-mexico-selling-mexico-slaying-mexico](https://www.vice.com/en_us/article/nnqz3x/saving-mexico-selling-mexico-slaying-mexico) (Consultado el 29 de junio de 2017)

30. Sin Embargo. Del “Saving Mexico” al “salvador que no fue”, *Newsweek* critica la falta de resultados de Peña. (2015) <http://www.sinembargo.mx/30-11-2015/1567141> Consultado el 29 de junio de 2017

31. La institucionalización del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) como organismo autónomo y con participación ciudadana ha sido visto como una buena práctica.

32. Animal Político. Sociedad civil denuncia espionaje y rompe con la Alianza por el Gobierno Abierto. (2017) <http://www.animalpolitico.com/2017/05/espionaje-alianza-gobierno-abierto/> consultado el 29 de junio de 2017

33. Vadim Volos “Nations as brands: Why global perception matters”. *GfK Global* (2017) <https://blog.gfk.com/2017/02/nations-as-brands-why-global-perception-matters/> Consultado el 11 de mayo de 2017

34. Ana Lagner. “México hace cambio radical a política de no intervención”. *El Economista* (2016). <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/05/11/mexico-hace-cambio-radical-politica-no-intervencion> Consultado el 11 de mayo de 2017

nacionalismos que ven a las relaciones internacionales como un juego de suma cero en donde los intereses nacionales chocan con los intereses globales, ha causado que varios países se cierren ante posibles escenarios de cooperación internacional.<sup>35</sup> Países como EE.UU., Rusia, Turquía, Reino Unido y China han volteado de un nacionalismo cívico a un nacionalismo excluyente basado en la raza.<sup>36</sup> Esto perjudica los mecanismos de cooperación internacional existentes y amenaza las posibles alianzas.

Con una diversidad de ideologías y agendas en el sistema internacional, México necesita de nuevas herramientas de política exterior. Es aquí en donde el principio de no intervención (guía histórica en la diplomacia mexicana) debe mutar para adecuarse a nuevas realidades y contextos. Este principio nace con el objetivo de proteger la soberanía de los estados y buscar que las relaciones internacionales se basen en parámetros jurídicos y no políticos. Se espera que con ello los estados resuelvan sus problemas internos para no llegar a afectar la paz y seguridad del sistema internacional.<sup>37</sup> Se debe reconocer que un concepto tradicionalista del principio de no intervención es insuficiente e ineficaz ante las nuevas realidades. Es necesario pasar del concepto tradicional restrictivo de cualquier acción o pronunciamiento a uno en donde exista mayor libertad de actuar. Esto de ninguna manera invita a que México cruce la delgada línea entre el derecho internacional y la interferencia en asuntos internos. Es por eso que cualquier acción proactiva deberá guiarse por el derechos internacional. Aún así, estas acciones podrán causar distanciamientos entre otros países y en ocasiones enfrentamientos. Por eso es necesario reconocer que no siempre un política proactiva es la más adecuada pero que en ocasiones es la necesaria. A su vez, si estamos dispuestos a voltear el reflector a situaciones en otros países, debemos estar preparados para que ese reflector también apunte hacia nuestra propia situación interna. Volviendo a hacer énfasis en lo ya mencionado, esta política no invita a que México realice acciones que perturben el orden internacional. Cada acción proactiva deberá ser resultado de análisis profundos sobre el contexto y la situación para determinar el mejor camino para México. No siempre el mejor camino es un política proactiva, en ocasiones deberá ser una política defensiva o de no intervención.

Para tener una participación efectiva y profesional en las relaciones internacionales, se necesita hacer mención al cuerpo profesional diplomático encargado de promover y ejecutar la política exterior de México: el Servicio Exterior Mexicano (SEM). Este cuerpo diplomático es considerado como un ejemplo de servicio profesional de carrera y como un gran activo dentro del gobierno. A pesar de esto, los mecanismos de ascenso y desarrollo se han visto desvirtuados ante situaciones de nepotismo. No se puede conformar un servicio de carrera cuando los puestos de altos mandos se encuentran fuera de la contienda ya que son otorgados como premio por parte de las élites políticas. La falta de lineamientos en política exterior hace más difícil poder realizar actividades congruentes y bajo un solo objetivo ya que estos están a merced del grupo en el poder. Es necesario darle un espacio adecuado al SEM para que continúe con su profesionalización. Se deben crear más espacio de desarrollo y capacitación con la flexibilidad necesaria para que los miembros del SEM continúen con su carrera. Si se considera que el SEM ha perdido hasta 40% de su poder adquisitivo en los últimos años,<sup>38</sup> se debe poner sobre la mesa la necesidad de reevaluar la tabulación de salarios en los niveles medios y bajos para que estos puedan cumplir con las demandas y necesidades de sus integrantes.

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10

### 3 Diversificar relaciones

El argumento de que México debe diversificar sus relaciones comerciales no es algo innovador y menos aún algo nuevo en las conversaciones de política exterior. Desde hace varias décadas, los presidentes de México han tratado de impulsar agendas comerciales que permitan diversificar las relaciones de nuestro país. Cada una con su propio enfoque y su nivel de éxito. Lo que pocas agendas han logrado hacer es pasar de un enfoque basado plenamente en exportaciones a uno que reconozca la importancia de la importaciones. La visión simplista que privilegia las exportaciones como impulsores del desarrollo y desprecia el papel de las importaciones como una fuente de diversificación para los consumidores y no logra ver el panorama completo de los beneficios comercio en ambos sentidos. La falsa creencia de que las importaciones, y por ello los déficits comerciales afectan de manera negativa al crecimiento económico ha tomado más fuerza en los últimos años. Lo que los partidarios de esta ideología logran ignorar es la relación de las importaciones con el consumo, la inversión y el gasto público. El gobierno y los consumidores terminan por hacer uso de las importaciones al mismo tiempo que un producto importado

35. The Economist. "The new nationalism" (2016) <https://www.economist.com/news/leaders/21710249-his-call-put-america-first-donald-trump-latest-recruit-dangerous> Consultado el 29 de junio de 2017.

36. The Economist. "League of nationalist" (2016). <https://www.economist.com/news/international/21710276-all-around-world-nationalists-are-gaining-ground-why-league-nationalists> Consultado el 29 de junio de 2017

37. Ignacio Roncagliolo. "El principio de no intervención: consagración, evolución y problemas en el Derecho Internacional actual" *Revista Ius et Praxis*, 21, no.1 <http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v21n1/art13.pdf> Consultado el 11 de mayo de 2017

38. Jorge Suárez-Velez. "México no tiene política exterior". *El Financiero*. (2014) <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mexico-no-tiene-politica-exterior.html> Consultado el 11 de mayo de 2017.

termina como inversión en el país (por ejemplo una maquinaria importada en un fábrica local). Todo esto contribuye de manera positiva al crecimiento económico.<sup>39</sup> De la misma manera en que las exportaciones ayudan a llegar a nuevos mercados y obtener mayores ingresos del exterior, las importaciones fomentan la competitividad del país y la innovación de los productores locales mientras ayudan a que los consumidores obtengan más opciones de productos y precios más bajos.<sup>40</sup>

Desde la entrada del TLCAN, EE.UU. ha logrado posicionarse como el principal destino de las exportaciones mexicanas. Considerando que 80% de los productos de México terminan en este país, nuestra relación comercial merece un acercamiento particular. Esta interdependencia toma más relevancia cuando se considera que México es el segundo mercado de exportaciones estadounidenses después de Canadá. Las exportaciones de EE.UU. a México en 2015 fueron mayores a las que se realizaron a China y Japón en conjunto.<sup>41</sup> Cada minuto estos dos países comercializan un millón de dólares en bienes y servicios.<sup>42</sup> En muchos casos, el comercio de México con ciertas entidades de EE.UU. tiene dimensiones mayores a aquellas con otros países. Tomando como ejemplo a Texas, el comercio con este estado es nueve veces más grande que el comercio con toda América Latina.<sup>43</sup> Para 30 de 50 entidades de EE.UU., México es el primero, segundo o tercer socio comercial.<sup>44</sup> Esta existente codependencia nos hace repensar nuestras estrategias de política exterior en donde se presentan dos fuertes herramientas de acción. Por un lado, esta potente relación comercial de ciertos estados de EE.UU. con el mercado mexicano hace que cualquier alteración en la dinámica, como una disminución en las exportaciones a/o desde México, perjudique las economías estatales. Esto resultaría en una presión interna al gobierno de

EE.UU. para solucionar cualquier disrupción en tratados de libre comercio. Las acciones y/o demandas de gobiernos estatales en EE.UU. pueden ayudar a reforzar las estrategias de política exterior y comercial del gobierno mexicano.

Este proceso de diversificación es un proceso paulatino que debe buscar encontrar socios comerciales con capacidad para exportar hacia México. Los agricultores en Canadá, Argentina, Australia y Brasil serán un buen lugar donde comenzar.<sup>45</sup> Reducir nuestra dependencia a pocos mercados también nos ayudará ante cualquier disminución o desabastecimiento de ciertos productos de los cuales dependemos en gran medida. Un ejemplo claro es el de gas natural. México depende en gran medida de las importaciones de este energético que vienen de Estados Unidos. Una diversificación de socios para importación de gas natural es necesario para la seguridad energética mexicana. En el tema del gas natural también se debe mencionar el desarrollo y explotación de yacimientos dentro de territorio nacional. La búsqueda de nuevos socios en la importación de insumos claves como granos o gas debe ponderar el aumento del precio derivado de costos de transporte y logística con un aumento de la certidumbre geopolítica en el abastecimiento de estos productos.

Una diversificación no solo trata de temas comerciales sino también políticos. Relaciones políticas más profundas ayudarán a México a posicionarse en nuevos tableros. Se debe apostar por aquellas alianzas y/o socios que tengan las mejores propuestas ante el futuro previsible. Para ello, se deben buscar estados similares a México ya sea en su desarrollo económico, en su sistema político o en su geografía ya que este tipo de alianzas tienen más posibilidades de consolidarse. Los miembros del G20 y de la Alianza del Pacífico representan socios potenciales con grandes promesas a futuro. México debe continuar, y en su caso profundizar, las relaciones con estos miembros.<sup>46</sup> La Alianza del Pacífico es una iniciativa relativamente joven pero con grandes promesas. Los cuatro países miembros, México, Chile, Perú y Colombia, ocupan los primeros lugares en el ranking de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial. Juntos, representan el 39% del PIB de América Latina y el Caribe, representan el 50% del comercio exterior de la región y 44% de la inversión extranjera directa.<sup>47</sup> Esta región representa grandes oportunidades de crecimiento económico, comercial y tecnológico por lo que debe considerarse en los planes de acción a futuro. Tener un lugar

45. Idem

46. Carlos de Icaza & Érika Ruiz Sandoval. "México, actor con responsabilidad global: jugador en nuevos tableros. *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 100, (2014) <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n100/icazaruz.pdf> Consultado el 24 de abril de 2017.

47. Alianza del Pacífico. Abecé: Alianza del Pacífico. (s.f.) <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=4441> Consultado el 29 de junio de 2017

39. Jeffrey Dorfman. "The Trade Deficit Matters, But Not How You Think" *Forbes Magazine* (2017) <https://www.forbes.com/sites/jeffreydorfman/2017/03/12/the-trade-deficit-matters-but-not-how-you-think/#362c6f376058> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

40. Daniel Griswold. "Rising Exports – and Imports – Are good news for U.S. economy". *The Cato Institute* (2011) <https://www.cato.org/blog/rising-exports-imports-are-good-news-us-economy> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

41. Presidencia de la República. "Relación México – Estados Unidos". *Gob.mx/Presidencia* (2016) <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/relacion-mexico-estados-unidos-49795> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

42. Christopher Wilson. "A regional manufacturing platform" *The Woodrow Wilson Center/Mexico Institute*. [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a\\_regional\\_manufacturing\\_platform.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a_regional_manufacturing_platform.pdf) (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

43. Rafael López. "Ocho estados de EU acaparan 63.7% de exportaciones a México" *Milenio* (2017) [http://www.milenio.com/politica/estados-estados-unidos-exportaciones-mexico-tlc-california-texas-milenio\\_0\\_895110528.html](http://www.milenio.com/politica/estados-estados-unidos-exportaciones-mexico-tlc-california-texas-milenio_0_895110528.html) (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

44. Presidencia de la República. "Relación México – Estados Unidos". *Gob.mx/Presidencia* (2016) <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/relacion-mexico-estados-unidos-49795> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

en la mesa de negociaciones en la región Asia Pacífico le dará a México un as bajo la manga ante posibles alteraciones en el sistema internacional. Su impacto e incidencia sería aún mayor si se impulsa desde la Alianza del Pacífico.

## CONCLUSIONES

Las relaciones exteriores de México no están en su mejor momento. La política exterior de nuestro país carece de liderazgo y acción. Es por esto que es necesario desarrollar lineamientos de política exterior que permitan favorecer los intereses nacionales y promover nuestra agenda internacional. México necesita modificar su política si se pretende contar con una liderazgo en la región. Necesitamos de nuevas herramientas para hacer frente a los desafíos internacionales. Para esto se requiere de una diplomacia proactiva que busque fortalecer el poder blando mexicano y diversificar sus relaciones. Para poder contar con poder blando se necesitará de una mayor presencia en los foros internacionales y de una campaña efectiva de Marca País. Nuestra diplomacia también requerirá de principios que se adapten a las nuevas realidades y de un Servicio Exterior Mexicano capacitado y reconocido. Diversificar las relaciones comerciales de México nos ayudará a reducir cualquier dependencia y nos dará presencia en nuevos mercados. Las recomendaciones mencionadas son solo los primeros pasos para que México encuentre una posición privilegiada en el sistema internacional. Se debe contar con continuidad y constancia en los lineamientos y acciones futuras. Solo así podremos nuevamente decir que nos encontramos en una nueva época de oro de la diplomacia mexicana.

## BIBLIOGRAFÍA

Alianza del Pacífico. Abecé: Alianza del Pacífico. (s.f.) <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=4441> Consultado el 29 de junio de 2017

BBC Mundo. "Qué es la Carta Democrática de la OEA y qué consecuencias puede tener para Venezuela". BBC (2017) [http://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2016/05/160531\\_venezuela\\_almagro\\_oea\\_que\\_es\\_carta\\_democratica\\_maduro\\_ps](http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2016/05/160531_venezuela_almagro_oea_que_es_carta_democratica_maduro_ps) Consultado el 25 de junio de 2017

BBC. "La Alianza del Pacífico, el bloque latinoamericano que prospera mientras todos los demás se agrietan" BBC Mundo. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-36709925> Consultado el 23 de junio de 2017

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados: "El refugio guatemalteco" COMAR (s.f.) [http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El\\_refugio\\_guatemalteco](http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El_refugio_guatemalteco) Consultado el 23 de junio de 2017

Covarrubias A. "El reacomodo de México en una América Latina cambiante: de la euforia democrática a la introversión". *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* 325, no 44, (2016) <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf> (Consultado el 25 de abril de 2017).

Daniel Hernández. Saving Mexico? Selling Mexico? Slaying Mexico?. Vice News (2014) [https://www.vice.com/en\\_us/article/nnqz3x/saving-mexico-selling-mexico-slaying-mexico](https://www.vice.com/en_us/article/nnqz3x/saving-mexico-selling-mexico-slaying-mexico) (Consultado el 29 de junio de 2017)

De Icaza C y Ruiz Sandoval E. "México, actor con responsabilidad global: jugador en nuevos tableros. *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 100, (2014) <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n100/icazaruiz.pdf> (Consultado el 24 de abril de 2017).

Dorfman, J. "The Trade Deficit Matters, But Not How You Think" *Forbes Magazine* (2017) <https://www.forbes.com/sites/jeffreydorfman/2017/03/12/the-trade-deficit-matters-but-not-how-you-think/#362c6f376058> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

Drezner, D.V "Can America lead in the age of Trump?" *The Washington Post* (2017) [https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2017/06/05/can-america-lead-in-the-age-of-trump/?utm\\_term=.b1677bf8fb84](https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2017/06/05/can-america-lead-in-the-age-of-trump/?utm_term=.b1677bf8fb84) (Consultado el 17 de julio de 2017)

Figueroa Fisher B. "Breve historia de la cooperación internacional de México" *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44, no.102 (2014) <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/figueroaf.pdf> (Consultado el 24 de abril de 2017).

Griswold, D. "Rising Exports – and Imports – Are good news for U.S. economy". *The Cato Institute* (2011) <https://www.cato.org/blog/rising-exports-imports-are-good-news-us-economy> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

Hudson L. "Nation Branding explained". *Council on Foreign Relations* (2007) <http://www.cfr.org/diplomacy-and-statecraft/nation-branding-explained/p14776> (Consultado el 11 de mayo de 2017)

Kerr, Pauline; Wiseman, Geoffrey (2013). *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practice*. New York: Oxford University Press. p. 354.

Lagner A. "México hace cambio radical a política de no intervención". *El Economista* (2016). <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/05/11/mexico-hace-cambio-radical-politica-no-intervencion> (Consultado el 11 de mayo de 2017)

López, R. "Ocho estados de EU acaparan 63.7% de exportaciones a México" *Milenio* (2017) [http://www.milenio.com/politica/estados-estados-unidos-exportaciones-mexico-tlc-california-texas-milenio\\_0\\_895110528.html](http://www.milenio.com/politica/estados-estados-unidos-exportaciones-mexico-tlc-california-texas-milenio_0_895110528.html) (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

Maihold, G. "BRICS, MIST, MIKTA: México entre poderes emergentes, potencias medias y responsabilidad global". *Revista Mexicana de Política Exterior* no. 100, (2014) <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n100/maihold.pdf> (Consultado el 24 de abril de 2017)



Meza A. y Lafuente J. "Venezuela acusa a México de ser "cómplice" de la oposición y estar detrás de las protestas" *El País*, (2017) [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/26/mexico/1493174399\\_690989.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/26/mexico/1493174399_690989.html) (Consultado el 27 de abril de 2017).

O'Sullivan. M.L.. "How Trump Is Surrendering America's Soft Power" *Bloomberg* (2017) <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-06-02/how-trump-is-surrendering-america-s-soft-power> (Consultado el 17 de julio de 2017)

Pardinas, J.E. "Diversificar importaciones". *Reforma* (2017). [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/diversificar-importaciones/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/diversificar-importaciones/) (consultado el 25 de septiembre de 2015)

Presidencia de la República. "Relación México – Estados Unidos". *Gob. mx/Presidencia* (2016) <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/relacion-mexico-estados-unidos-49795> (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

Richard Wike et al. "U.S. Image Suffers as Publics Around World Question Trump's Leadership" *Pew Research Center* (2017) <http://www.pewglobal.org/2017/06/26/u-s-image-suffers-as-publics-around-world-question-trumps-leadership/> (Consultado el 17 de julio de 2017)

Roncagliolo I. "El principio de no intervención: consagración, evolución y problemas en el Derecho Internacional actual" *Revista Ius et Praxis*, 21, no.1 <http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v21n1/art13.pdf> (Consultado el 11 de mayo de 2017)

Sarukhan A. "Poder blando mexicano". *El Universal* (2014) <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2014/07/71606.html> (Consultado el 23 de mayo de 2017)

Sin Embargo. Del "Saving Mexico" al "salvador que no fue", *Newsweek* critica la falta de resultados de Peña. (2015) <http://www.sinembargo.mx/30-11-2015/1567141> Consultado el 29 de junio de 2017

Suárez-Velez J. "México no tiene política exterior". *El Financiero*. (2014) <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mexico-no-tiene-politica-exterior.html> (Consultado el 11 de mayo de 2017).

Sudarev V. "México y América Latina: Nueva etapa de relaciones" *Латинская Америка*, No.6 (2013) [http://www.ilaran.ru/pdf/2013/Iberoamerica/lbA\\_2013\\_4/Sudarev.pdf](http://www.ilaran.ru/pdf/2013/Iberoamerica/lbA_2013_4/Sudarev.pdf) (Consultado el 24 de abril de 2017).

The Economist. "League of nationalist" (2016). <https://www.economist.com/news/international/21710276-all-around-world-nationalists-are-gaining-ground-why-league-nationalists> Consultado el 29 de junio de 2017

The Economist. "The new nationalism" (2016) <https://www.economist.com/news/leaders/21710249-his-call-put-america-first-donald-trump-latest-recruit-dangerous> Consultado el 29 de junio de 2017.

Toussaint M. "Katya Somohano y Pablo Yankelevich (coords.), El refugio en México. Entre la historia y los desafíos contemporáneos" reseña de *El refugio en México: Entre la historia y los desafíos contemporáneos* por Katya Somohano y Pablo Yankelevich, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora 82 (2012) Consultado el 15 de mayo de 2017 de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-03482012000100012](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-03482012000100012)

Volos V. "Nations as brands: Why global perception matters". *GfK Global* (2017) <https://blog.gfk.com/2017/02/nations-as-brands-why-global-perception-matters/> (Consultado el 11 de mayo de 2017)

Wilson, C. "A regional manufacturing platform" *The Woodrow Wilson Center/Mexico Institute*. [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a\\_regional\\_manufacturing\\_platform.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a_regional_manufacturing_platform.pdf) (Consultado el 25 de septiembre de 2017)

Wolf, M. "Donald Trump and the Surrendering of U.S. Leadership" *The Financial Times* (2017) [https://www.realclearpolitics.com/articles/2017/06/01/donald\\_trump\\_and\\_the\\_surrendering\\_of\\_us\\_leadership\\_134041.html](https://www.realclearpolitics.com/articles/2017/06/01/donald_trump_and_the_surrendering_of_us_leadership_134041.html) (Consultado el 17 de julio de 2017)



# MIGRACIÓN: DERECHOS PARA LOS QUE SE VAN Y TAMBIÉN PARA LOS QUE LLEGAN

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10



Mariana Tapia

@ttmiami

Investigadora, IMCO

Durante más de 50 años México fue un país expulsor de migrantes hacia Estados Unidos. En la última década, los flujos de personas en ambos países han cambiado y, con ellos, el enfoque de la política pública que México debe implementar. Actualmente nuestro país tiene el triple papel de ser expulsor, país de tránsito y, más que nunca, un receptor, tanto de migrantes, como de mexicanos que regresan de Estados Unidos.

Nuestro país ha enfrentado a la migración de forma ambivalente. Por un lado, ha implementado algunos programas exitosos para sus ciudadanos—tanto los repatriados como los emigrantes. Pero por otro, ha fracasado en garantizar la seguridad y el acceso a servicios públicos y justicia de aquellos que transitan por o se refugian en México. El segundo caso es de particular preocupación, ya que representa una potencial crisis humanitaria. El escenario internacional actual no es el ideal para buscar mecanismos de cooperación bilateral con Estados Unidos, pero es urgente diseñar las políticas necesarias para gestionar adecuadamente este fenómeno.

## ¿Cómo ha cambiado el flujo migratorio hacia y desde México?

Aunque la presencia de comunidades mexicanas en varios países de América Latina, así como en Francia, Alemania, España y Reino Unido es grande, la migración de mexicanos a la Unión Americana ha influido más que ninguna otra en las decisiones de política en México. Se calcula que 11.7 millones<sup>1</sup> de mexicanos con distintos estatus migratorios viven actualmente en Estados Unidos. Entre 1980 y 2012, los mexicanos fueron el grupo migrante más grande en ese país.<sup>2</sup> Es en parte por esto que, a

pesar de las asperezas históricas, en los últimos años, México ha intentado mantener una relación favorable para los mexicanos. El principal ejemplo de lo anterior ha sido el de la búsqueda de cooperación para garantizar el respeto a los derechos laborales de los mexicanos en Estados Unidos. Por el contrario, en el país vecino la cooperación binacional parece más la excepción que la regla.

El único ejemplo de cooperación en el plano migratorio se dio por la necesidad estadounidense de mantener activa su industria agrícola durante los años de guerras. En 1910, 1920 y 1940, México y Estados Unidos firmaron acuerdos bilaterales de trabajo temporal. La última ola de estas visas de trabajo (principalmente mano de obra agrícola poco calificada) se conoce como el segundo Programa Bracero—el más grande de empleo temporal que ha implementado Estados Unidos—y dio entrada a 4.6 millones de trabajadores mexicanos. Aunque al inicio el programa fue útil para reducir la migración ilegal, en la década de los sesenta, ésta repuntó. La diferencia entre el primer programa y la etapa final del segundo fue que muchos empleadores en granjas contrataron trabajadores en el mercado negro.<sup>3</sup> Sin embargo, debido a las reglas del programa, los indocumentados eran candidatos a ser legalizados sin ninguna sanción.

Desde el final del programa de trabajo temporal en 1964, no se han presentado acuerdos bilaterales sobre migración<sup>4</sup> y paradójicamente, es a partir de entonces cuando la migración (legal e ilegal) inicia una etapa de crecimiento constante. En la década posterior al programa, los inmigrantes mexicanos pasaron del seis al ocho por ciento del total, sin embargo, una década más tarde, en los ochenta, este grupo ya era el más

En: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/mexican-born-population-over-time?width=1000&height=850&iframe=true>

3. Michael A. Clemens, Carlos Gutierrez y Ernesto Zedillo, Una frontera común, un futuro común una propuesta para la regulación de la movilidad laboral entre EE.UU. y México, Center for Global Development, 2016, p. 7 en: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-shared-border-shared-future-report-es.pdf>

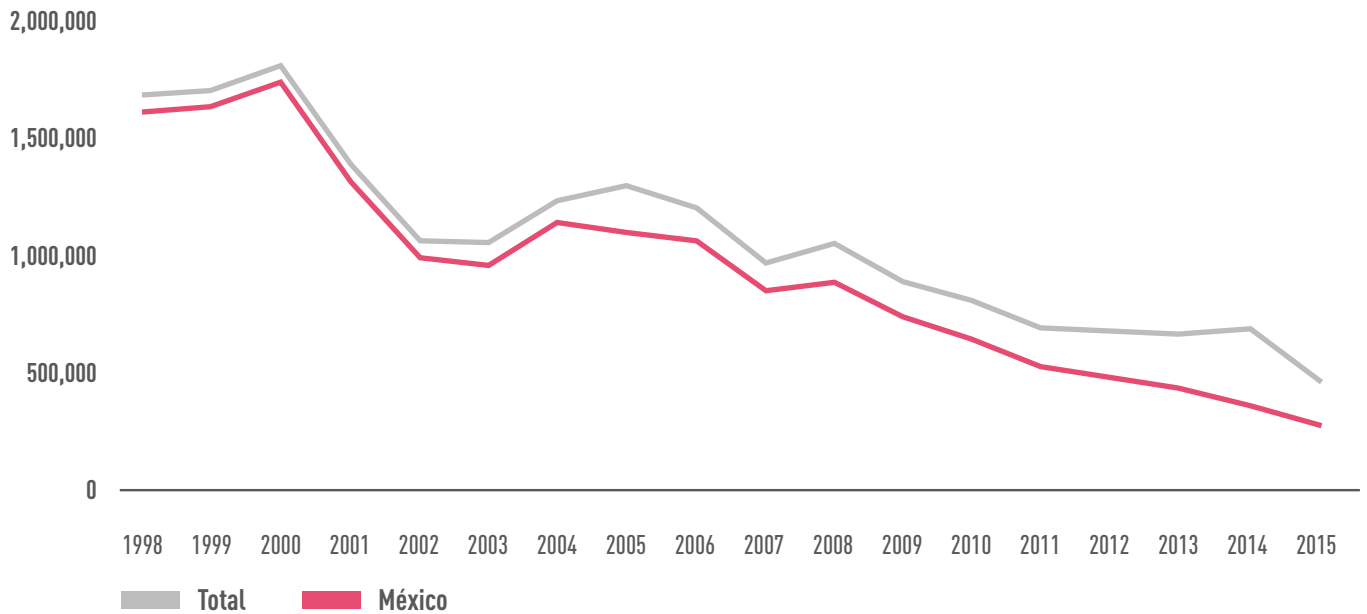
4. Los Presidentes Vicente Fox y George W. Bush estuvieron cerca de lograr un acuerdo en 2001. El esquema de cooperación bilateral reconocía la importancia de los trabajadores mexicanos para ambas economías y buscaba garantizar la migración digna, legal y ordenada. La última reunión se llevó a cabo el 7 de septiembre de 2001, solo 4 días antes de los atentados terroristas en Nueva York y Washington, las negociaciones nunca se retomaron.

1. Jie Zong y Jeanne Batalova, "Mexican Immigrants in the United States", Migration Policy Institute, (2016), consultado el 28/04/2017, <http://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states>

2. Migration Policy Institute (MPI) Data Hub, Mexican-Born Population Over Time, 1850-Present,

Gráfica 1. Indocumentados mexicanos y total de detenidos en la frontera sur de Estados Unidos (años fiscales)

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10



Fuente: IMCO con datos de los Anuarios estadísticos de inmigración 1998-2015, Homeland Security, disponibles en: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2015>

numeroso (con 15.6% del total de migrantes) en Estados Unidos. El punto máximo de la inmigración llegó en el 2000 cuando los mexicanos alcanzaron casi el 30%<sup>5</sup> y a partir del 2010, este grupo ha empezado a descender.

La caída en el número de mexicanos viviendo y entrando a Estados Unidos no tiene solo una explicación. Se reconocen dos factores determinantes para esto. En primer lugar, el descenso de los salarios poco calificados en Estados Unidos como producto de la crisis de 2008 ha hecho menos atractivo el riesgo de cruzar sin un trabajo seguro o mal pagado. El segundo argumento es que la política estadounidense de endurecer la frontera sí ha tenido un efecto disuasorio.<sup>6</sup> Actualmente, la frontera más larga y más transitada del mundo, cuenta con más de 126 mil kilómetros de barda, reja fronteriza o vehículos de barrera, 21 mil agentes patrullando, y un presupuesto aproximado de cuatro mil millones de dólares anuales. Además del control fronterizo,

se han endurecido también los castigos para los mexicanos<sup>7</sup> que intentan cruzar ilegalmente.

Como una consecuencia combinada de ambos factores, la Gráfica 1, muestra que la migración de mexicanos ha alcanzado su punto mínimo en 40 años.<sup>8</sup>

Otra vez, los cambios en el flujo migratorio entre México y Estados Unidos requieren que nuestro país adapte sus políticas a nuevas dinámicas, a continuación, se exploran los principales retos de política pública que se avecina con el regreso de mexicanos de todas las edades de Estados Unidos. (ver Gráfica 1).

### Integrar a los mexicanos que regresan y a sus familias

Entre 2009 y 2015, más de 2 millones 600 mil connacionales fueron repatriados.<sup>9</sup> Un hallazgo reciente, y muy relevante para

5. Jie Zong and Jeanne Batalova, Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States, "Mexican Immigrants," Migration Policy Institute, en: <http://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states#Mexican>

6. Andrew Selee, A New Migration Agenda Between the United States and Mexico, The Wilson Quarterly, The Wilson Center, 2017 <http://wilsonquarterly.com/quarterly/after-the-storm-in-u-s-mexico-relations/a-new-migration-agenda-between-the-united-states-and-mexico/>

7. A diferencia de los centroamericanos que pueden solicitar asilo y se les deja en libertad mientras pueden ver a un juez de migración, los mexicanos son devueltos a México inmediatamente (por medio de un procedimiento llamado "formal removal"), lo que les hace acreedores a una sanción administrativa e incluso cárcel si vuelven a intentar entrar ilegalmente.

8. Selee, A., op. cit.

9. Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del INM. En: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Series\\_Historicas](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Series_Historicas) consultado el 28 de abril de 2017

la política mexicana, es que el porcentaje de deportados que planean o intentan regresar a Estados Unidos cayó 80% entre 2005 y 2015.<sup>10</sup>

Además, entre 2009 y 2014, el 77% de los mexicanos que volvieron a México argumentaron razones como *reunirse con su familia, falta de trabajo en Estados Unidos o estudios finalizados*, como sus razones para volver.<sup>11</sup> De acuerdo con el Pew Research Center, el cambio demográfico de quienes vivieron en Estados Unidos por temporadas largas, también ha motivado su regreso, pues los mayores de 40 años tienen más conocidos en México que en Estados Unidos, por lo que su red social es más fuerte en nuestro país.<sup>12</sup>

Durante los años de emigración constante a Estados Unidos, México consolidó una red fundamental de atención y ayuda a los derechos de los connacionales en ese país. Algunos ejemplos de esto son el modelo de consulados móviles para atender a migrantes alejados de las ciudades y que ha sido adoptado por otros países. Otros ejemplos son la creación del Instituto de Mexicanos en el Exterior, o la coordinación entre el gobierno mexicano y organizaciones de la sociedad civil americana que implementan trabajo social en las comunidades menos asimiladas a la cultura norteamericana.

Si bien todavía hay mucho por hacer para los connacionales en los Estados Unidos, especialmente dadas las nuevas adversidades que enfrentan bajo el gobierno de Donald Trump, hay un reto aún más desatendido en nuestro territorio. Es innegable que nuestro país se beneficiará de las habilidades adquiridas en esos años de los mexicanos que regresen, siempre y cuando se identifiquen las formas de aprovecharlas. Por eso, es sumamente importante que el gobierno diseñe programas para facilitar el regreso de los paisanos. Lo anterior no sólo se refiere a la protección consular durante las repatriaciones, sino también a un tratamiento integral, que abarque desde la orientación para quienes regresan, hasta su integración por medio de trámites ágiles, garantías al respeto de sus derechos y educación.

10. Migration Policy Institute, *Recognizing Changing Enforcement and Crossing Trends at the U.S.- Mexico Border*, 4 de mayo de 2017, en: <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/powerpoints/2017.5.4-Event%20PWRPNT-%20Recognizing%20Changing%20Enforcement%20and%20Crossing%20Trends%20at%20the%20U.S.-Mexico%20Border.pdf>, consultado el 8 de mayo de 2017

11. INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014*, Población migrante internacional de retorno según sexo, y su distribución porcentual por causa de retorno

12. Ana Gonzalez-Barrera, "More Mexicans Leaving Than Coming to the US", noviembre 2015, Pew Research Center, en: [http://www.pewhispanic.org/files/2015/11/2015-11-19\\_mexican-immigration\\_FINAL.pdf](http://www.pewhispanic.org/files/2015/11/2015-11-19_mexican-immigration_FINAL.pdf), consultado el 24 de abril de 2017

## Educación

En el tema educativo, resalta la modificación a la Ley General de Educación y la Creación del Sistema Nacional de Créditos Revalidación y Equivalencias de Estudios (SINCREE) para hacer más sencilla la movilidad de estudiantes a México.<sup>13</sup> Esta política beneficiará tanto a los *dreamers* que están regresando como a aquellos deportados por la administración de Barack Obama que no habían podido reintegrarse a la vida académica, en conjunto hablamos de al menos 200 mil jóvenes. Aunque esta medida es buena debido a que reduce el tiempo y número de trámites para integrarse al sistema educativo, no garantiza que los estudiantes tendrán lugar dentro del mismo, ni que se incorporarán a un modelo educativo bilingüe o similar al estadounidense.

Si bien se está haciendo buen trabajo en lo administrativo, se deben atender las carencias de nuestro sistema educativo en términos de capacidad. Si DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals) se termina bajo la nueva administración en EEUU, la carga del sistema educativo podría aumentar de manera considerable, pues la organización *dreaminmexico.org* estima que en Estados Unidos viven 1.26 millones de jóvenes indocumentados mexicanos.<sup>14</sup> Por su parte el sistema universitario en nuestro país está saturado: el 90 por ciento de los jóvenes que solicitan ingresar a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), o a la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) son rechazados por falta de cupo en esas instituciones.<sup>15</sup> A nivel nacional, el número de egresados de educación media superior que ingresan a una universidad crece en promedio en 40 mil estudiantes por año,<sup>16</sup> por lo que será necesario explorar los patrones de inmigración de los próximos años para orientar la oferta a los estados que le pueden dar atención.

## Empleo

Recordemos que una de las razones principales para emigrar es la falta de empleos bien pagados en México. Aprovechar el capital humano que regresa a México implica también que nuestro país debe crear empleos formales de calidad, pero también facilitar el acceso a servicios financieros, créditos y flexibilidad para emprender nuevos negocios, para quienes quieran hacerlo.

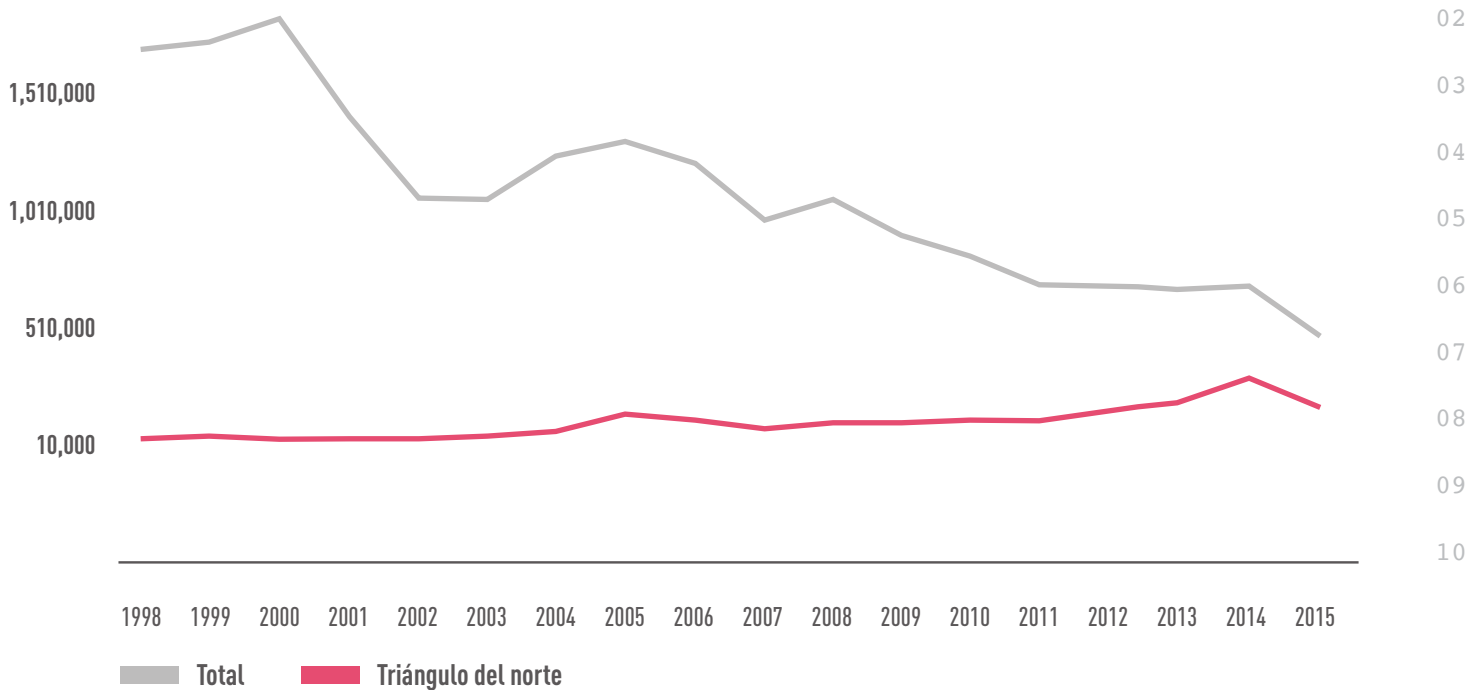
13. Secretaría de Educación Pública, Comunicado 98, en: <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-98-publica-sep-nueva-normatividad-para-facilitar-el-ingreso-de-estudiantes-migrantes-al-sistema-educativo-nacional?idiom=es>

14. Dream in Mexico, About, *dreaminmexico.org*

15. Rosalía Servín, "Rechazados por UNAM, IPN y UAM, 9 de cada 10 aspirantes a licenciatura", *El Universal*, 20 de julio de 2014

16. Malo, Salvador y Alfonso Hernández, "Oferta y demanda de educación superior", *Revista Este País* (2014), <http://archivo.estepais.com/site/2014/oferta-y-demanda-de-educacion-superior/> consultado el 23 de noviembre de 2017

Gráfica 2. Indocumentados detenidos totales y provenientes del “Triángulo del Norte” en la frontera sur de Estados Unidos (años fiscales)



Fuente: IMCO con datos de los Anuarios estadísticos de inmigración 1998-2015, Homeland Security, disponibles en: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2015>

En consecuencia, es fundamental lograr acuerdos con las instituciones financieras privadas para que reconozcan la matrícula consular como un documento de identidad y así facilitar la inclusión de los repatriados al sistema financiero mexicano.<sup>17</sup> La inclusión financiera es un elemento fundamental de la integración a la economía formal en nuestro país. Otra posible solución sería fortalecer el programa de expedición de identificaciones para votar para mexicanos en Estados Unidos, de esta forma, en caso de que regresen a México, lo harían con una identificación oficial mexicana que les permite realizar todos los trámites en el país.

Por último, vale la pena fortalecer los mecanismos de apoyo para recuperar los bienes de los mexicanos repatriados que lo necesiten. Actualmente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) ofrece asesoría para traer bienes y dinero desde Estados Unidos. Los activos más móviles son relativamente fáciles de trasladar, pero será necesaria ayuda legal especializada para aquellos bienes que toman más tiempo (como liquidar propiedades o vender coches).

17. Es común que muchos mexicanos que salieron jóvenes del país no hayan sido registrados o no conserven documentos de identidad en México. A su regreso, el gobierno mexicano les da una matrícula consular que es cada vez más reconocida por instancias de gobierno, pero no por empresas privadas.

## De país de tránsito a receptor: el problema de los derechos humanos

La política migratoria estadounidense será más estricta durante la administración de Donald Trump que en el periodo de Barack Obama.<sup>18</sup> Independientemente de la construcción de un muro en la frontera—lo que, en caso de suceder, tomará al menos cinco años después de que se apruebe el presupuesto necesario—Estados Unidos ha implementado políticas que ya están afectando a nuestro país.

Aunque desde 2013, China e India son las principales nacionalidades reportadas por los inmigrantes a la entrada de Estados Unidos, a nuestro vecino del norte le preocupa la entrada de centroamericanos indocumentados, en particular de Guatemala, Honduras y el Salvador. Estos tres países conforman la región conocida como el *Triángulo del Norte*; la más violenta del planeta. Se estima que 10% de la población del Triángulo se ha desplazado a otros países.<sup>19</sup> Hombres, mujeres y niños que

18. Durante la administración Obama, el énfasis de la seguridad fronteriza se centró en los flujos de alto riesgo, como drogas y armas. Lo anterior, provocó que muchas políticas no escritas se implementaran para dar un respiro al sistema de observancia legal en Estados Unidos, en lo que se refiere a los migrantes.

19. Danielle Renwick, “Central America’s Violent Northern Triangle”, Council on Foreign Relations, enero de 2017, en: <http://www.cfr.org/transnational-crime/central-americas-violent-northern-triangle/p37286>

intentan dejar su lugar de origen a causa de la violencia, cruzan a Belice, Panamá, Costa Rica, Nicaragua o Panamá, pero sobre todo, Estados Unidos y México. La Gráfica 2 muestra el crecimiento de inmigrantes detenidos en la frontera sur de Estados Unidos provenientes de esa región. En 2014, los indocumentados del Triángulo sumaron 42% de todos los detenidos en la frontera sur. Aunque ese año representa el pico de detenciones de centroamericanos, la tendencia se mantendrá alta mientras la violencia en la región no disminuya. (Ver gráfica 2).

Entre 400 y 500 mil migrantes indocumentados intentan entrar por la frontera sur de México cada año. Aunque la mayoría tiene la intención de llegar a Estados Unidos, México necesita estar preparado para que un número importante de centroamericanos intente quedarse en México en los próximos años, debido al endurecimiento de la frontera estadounidense.

Ante el creciente cruce de centroamericanos y la presión estadounidense a México por frenarla, nuestro país inició con el Programa de la Frontera Sur (PFS) en 2014. Este utiliza recursos de la Iniciativa Mérida (102 millones de pesos en 2015 y poco más de 93 millones al siguiente año), para incrementar la seguridad en la frontera entre Guatemala y México. Los objetivos que se presentaron oficialmente sobre el PFS se pueden resumir en: garantías para el paso formal y ordenado, mayor infraestructura y equipo para garantizar la seguridad de los migrantes en los 12 pasos fronterizos oficiales, trabajo con organizaciones y redes de apoyo a migrantes para proveerles servicios, corresponsabilidad regional y coordinación interinstitucional.<sup>20</sup>

En el primer año de implementación del PFS, el número de detenidos incrementó en 50%, como se puede ver en la Tabla 1. Entre 2013 y 2016, 89% de las detenciones de indocumentados en México corresponden a personas de las tres nacionalidades del Triángulo del Norte.<sup>21</sup> Este nivel de detenciones es señal de que nuestro país ha sido un gran aliado para Estados Unidos en la detención y deportación de indocumentados centroamericanos, pero un enemigo para la migración segura de miles de personas.

**Tabla 1. Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria mexicana, según país de nacionalidad**

País	2013	2014	2015	2016
<b>El Salvador</b>	14,610	23,131	35,390	34,265
<b>Guatemala</b>	31,188	47,794	83,745	63,016
<b>Honduras</b>	34,110	47,521	58,814	54,950
<b>Otros</b>	6,390	8,703	20,192	36,364
<b>Total</b>	<b>86,298</b>	<b>127,149</b>	<b>198,141</b>	<b>188,595</b>

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM.

Al cerrar ciertas vías y hacer más peligrosas otras (como el tren conocido como la Bestia),<sup>22</sup> los agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) han propiciado que los migrantes busquen rutas donde son más vulnerables a redes de prostitución, tráfico de personas y otros tipos de crimen organizado. Por ejemplo, muchos migrantes se han transportado por vías marítimas o rutas alejadas de las vías del tren y de los albergues.<sup>23</sup>

A pesar de la creación de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM) de la Procuraduría General de la República (PGR) y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación,<sup>24</sup> la victimización de migrantes va en aumento. Además de casos emblemáticos como la masacre de San Fernando en 2010 donde miembros de los Zetas asesinaron a 72 migrantes, se han presentado otros de menor escala, pero que denotan una violencia sistemática contra ese grupo. En Oaxaca, Chiapas y Tabasco los delitos contra este grupo han aumentado hasta 25 veces entre 2014 y 2015. En otros estados es más complicado contabilizar los delitos. Tal es el caso de Veracruz donde no se reportan cifras específicas para migrantes, o de Coahuila donde las cifras de delitos reportados por los refugios de migrantes y las autoridades difieren hasta en 80%.<sup>25</sup> Si, al conteo anterior agregamos que en los últimos diez años se han encontrado 1,075 fosas clandestinas con más

22. A partir del PFS, se han hecho modificaciones a "la Bestia" para evitar que indocumentados se puedan sujetar del tren, o hay agentes en él para disuadirlos de subir. Si bien el objetivo inicial es reducir el número de accidentes (ya que el tren es de carga), esta política ha tenido un efecto contrario, pues los migrantes caminan por las vías y son víctimas de asaltos, robos y violaciones por parte de grupos delictivos.

23. Ximena Suárez, José Knippen, Maureen Meyer, A Trail of Impunity: Thousands of Migrants in Transit Face Abuses amid Mexico's Crackdown, WOLA, 2016, en: <https://www.wola.org/analysis/a-trail-of-impunity/>

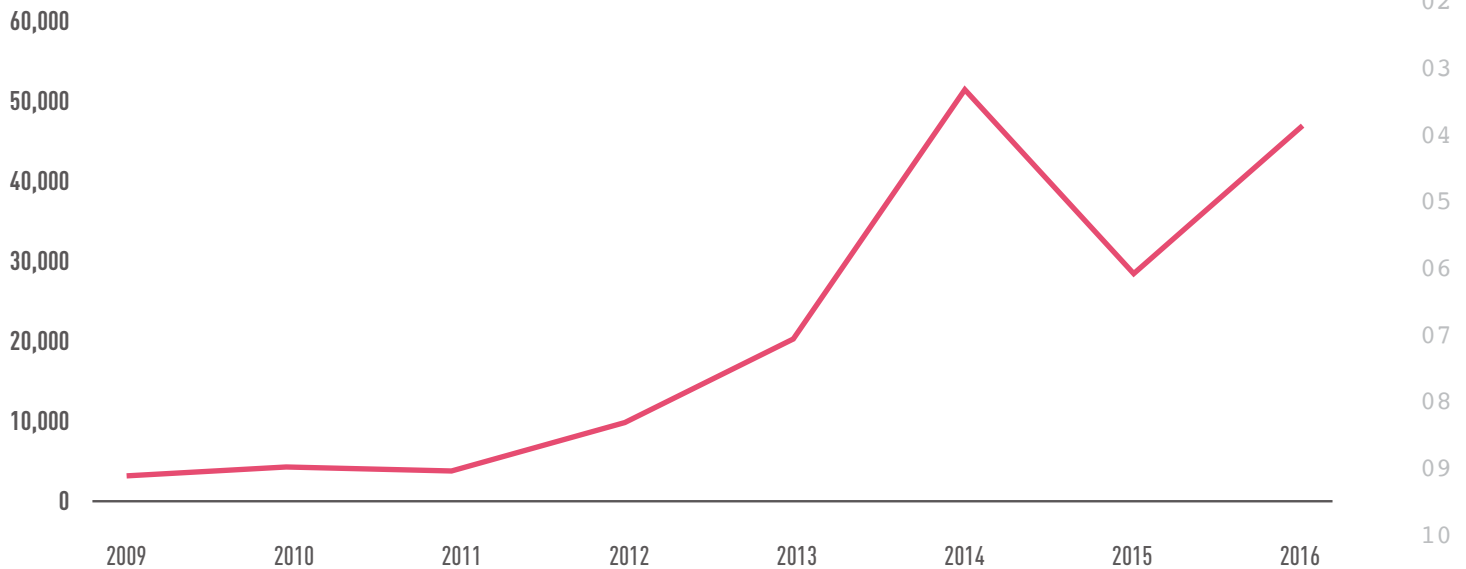
24. Equipo de coordinación para que los familiares de migrantes víctimas en México puedan acceder a la justicia mexicana desde Estados Unidos o Centroamérica.

25. Por ejemplo en 2014, Casa del Migrante en Saltillo reportó 149 delitos, mientras que la autoridad local registró 28.

20. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, México en la encrucijada: implicaciones internas e internacionales de la migración, noviembre de 2015, p. 57, en: [http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Documento\\_Analisis.pdf](http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Documento_Analisis.pdf)

21. SEGOB, Unidad de Política Migratoria, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM, Anuarios Estadísticos 2013 a 2016, en:

**Gráfica 3. Menores indocumentados sin acompañar provenientes del Triángulo del Norte en la frontera sur de Estados Unidos (Años fiscales)**



Fuente: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>

de 2 mil cuerpos y que no es difícil imaginar la posibilidad de que una cantidad importante de esas víctimas sean migrantes indocumentados, la cifra podría aumentar.

A parte de esto, migrantes y asociaciones de protección han documentado detenciones aleatorias del tren "La Bestia" con el propósito de asegurar indocumentados que viajan ahí.<sup>26</sup> También se ha reportado que agentes del Grupo Beta de ayuda humanitaria del INM denuncian a los migrantes con autoridades migratorias después de ayudarlos.<sup>27</sup>

La ineficacia de estas oficinas está ligada a las carencias estructurales de las mismas. Las dos unidades carecen de presupuesto y capital humano suficientes. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, no se incluyó un presupuesto específico para la UIDPM y su mecanismo de apoyo. A septiembre de 2016, dicha unidad tenía cinco agentes de ministerio público (MP), y dos investigadores, lo que explica que a la fecha no haya sentencias condenatorias de ninguno de los casos presentados.

México está incurriendo en faltas graves de derechos humanos, pero la situación puede empeorar. En nuestro país los migrantes se han convertido en uno de los grupos más vulnerables, no solo

frente a la delincuencia, sino también ante las instituciones del Estado.

A lo anterior se suma otra crisis: la de los menores no acompañados y las personas que buscan refugio. Los menores representaron el mayor número de llegadas a la frontera sur de Estados Unidos en 2016 y los primeros meses de este año,<sup>28</sup> como muestra la Gráfica 3. La mayoría de ellos buscan refugio dado que son víctimas de la violencia en sus países. Según la legislación estadounidense, los menores sin acompañar tienen derecho a ser entrevistados por un funcionario de migración para evaluar si son candidatos a recibir refugio.<sup>29</sup> (Ver gráfica 3).

En México, los menores sin acompañar gozan de este mismo derecho<sup>30</sup> y además se les debe canalizar a estancias del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), no a centros de detención migratoria, como a los adultos. La Tabla 2 muestra el número de menores migrantes detenidos, y aquellos que fueron presentados y admitidos en algún centro del DIF estatal, municipal, centros de atención a menores, o refugios. La estadística de nuestro país no distingue a los menores entre 12

26. Animal Político, Programa Frontera Sur: Una cacería de Migrantes, "Adiós a la Bestia: Patrullas y muros para frenar a los migrantes", <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html>

27. Animal Político, Programa Frontera Sur: Una cacería de Migrantes, "Grupo Beta: La "cara amable" del INM que traiciona al migrante", en: <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html>

28. WOLA, Advocacy for Human rights in the Americas, Fact Sheet on the U.S-Mexico Border, 25/01/2017, en: <https://www.wola.org/2017/01/fact-sheet-u-s-mexico-border/> consultado el 4 de mayo de 2017

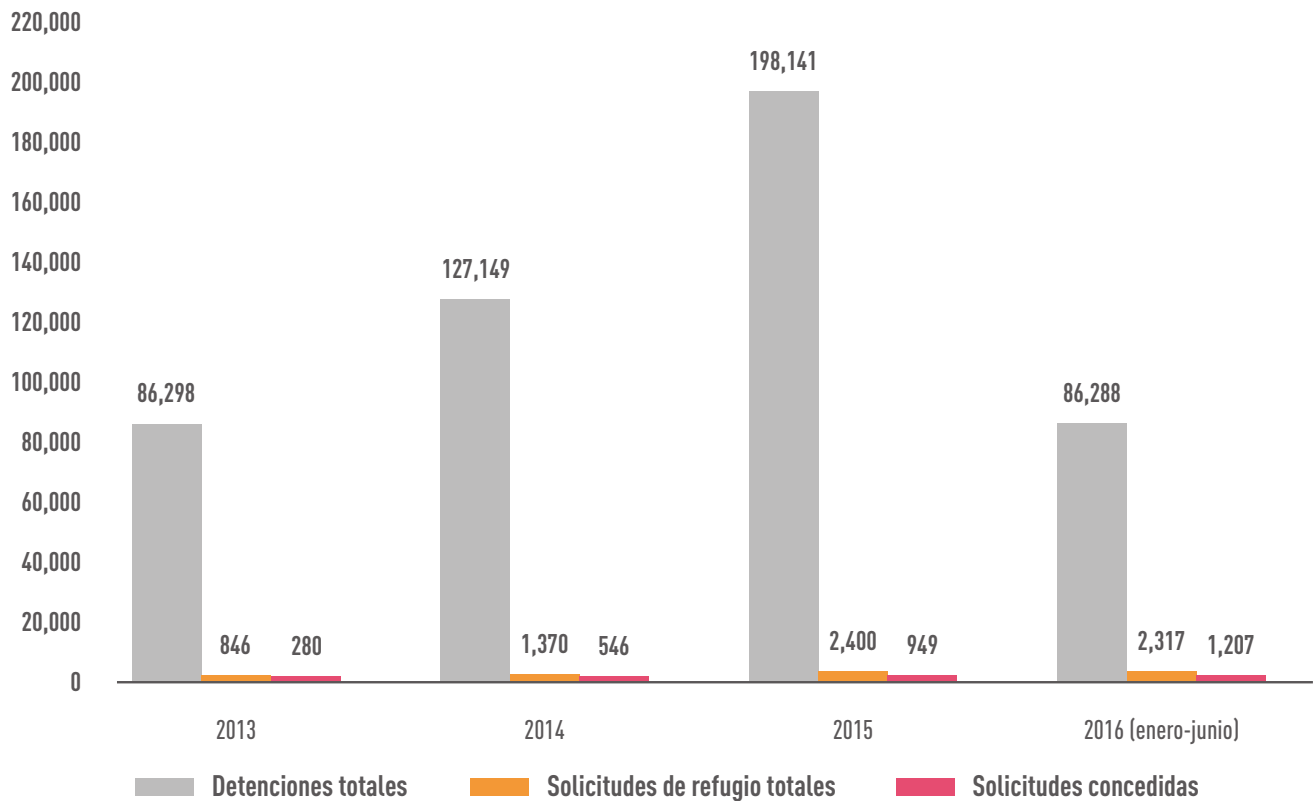
29. Nicholas Kulish, Vivian Yee, Caitlin Dickerson, Liz Robbins, Fernanda Santos y Jennifer Medina, Trump's Immigration Policies Explained, 21 de febrero de 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/02/21/us/trump-immigration-policies-deportation.html> consultado el 2 de mayo de 2017

30. Según el artículo 112 de la Ley de Migración



Gráfica 4. Migrantes detenidos y solicitudes de refugio concedidas en México

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10



Fuente: IMCO con datos de WOLA, A Trail of Impunity, 2016

y 17 años acompañados de los no acompañados, sin embargo, la diferencia es tal, que queda claro que las autoridades no están enviando a todos los menores que requieren una atención especial a los centros determinados por la legislación en materia de migrantes.

Tabla 2. Menores presentados ante la Autoridad Migratoria y presentados y admitidos en el DIF, 2013-2016

País	2013	2014	2015	2016
<b>Total de menores presentados ante la Autoridad Migratoria*</b>	9,630	23,096	38,514	40,114
<b>Menores no acompañados entre 0 y 11 años</b>	29	1,853	2,457	2,176
<b>Presentados ante el DIF</b>	19	2,449	7,216	7,446
<b>Admitidos en el DIF</b>	16	2,041	6,257	6,095

\*Incluye de 0 a 17 años. Los anuarios estadísticos de SEGOB solo distinguen los menores no acompañados en el grupo de 0 a 11 años. Fuente: anuarios estadísticos de política migratoria SEGOB 2013 a 2016 y Respuesta solicitud de información sobre menores presentados ante el DIF folio: 0411100058917

En cuanto a los adultos en México, según los artículos 13, fracción III; 52, 74 y 109, fracción II de la Ley de Migración, el personal migratorio debe proveer a las personas de información sobre su estatus y la posibilidad de buscar refugio en México. No obstante, la implementación del PFS, no ha sido acompañada de una estrategia para evaluar adecuadamente a estas personas, ni para hacer expeditos los trámites necesarios. La Gráfica 4 muestra la relación entre personas detenidas y las solicitudes de refugio concedidas. Los migrantes suelen no recibir información completa sobre este derecho o los procedimientos son tan lentos que deciden desistir de la solicitud, ya que tienen que enfrentar el proceso en detención en estaciones migratorias.

## Tijuana: la pequeña Haití

Después del terremoto de 2010, Estados Unidos permitió la entrada de haitianos a su país. Aunque se presentaban en la frontera sur de Estados Unidos sin visa, la política estadounidense fue no aplicarles una deportación acelerada y admitirlos mientras las cortes de migración emitían una resolución para sus casos. En términos prácticos, esto dificultaba ubicarlos una vez que la resolución de sus permisos de estancia o sus citas en las cortes estaban listas, por lo que terminaban quedándose indefinidamente en Estados Unidos sin importar si era de forma legal o no.

En septiembre de 2016, Estados Unidos suspendió las prerrogativas para los haitianos. Muchos de ellos se quedaron “varados” en Tijuana y otras ciudades de Baja California. Actualmente, se estima que 4,500 haitianos viven ahí sin acceso a servicios básicos como vivienda alimentación o salud. Los únicos albergues disponibles son financiados y operados por la iniciativa privada sin apoyos públicos. Mientras tanto, funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) dijeron al New York Times en enero de 2017 que no desean fomentar más migración de este tipo. Ante una solicitud de información sobre los recursos que la SRE ha destinado a esta población, la respuesta fue que “no se cuenta con un monto destinado a los programas de atención a la población proveniente de Haití en Tijuana, así como en otras ciudades del estado de Baja California, solo se ha brindado apoyo dentro de las funciones cotidianas de áreas como la subdirección de Regulación Migratoria y en su caso los extranjeros de origen haitiano que se han encontrado alojados dentro de la Estación Migratoria de este Instituto Nacional de Migración en Baja California.”

Una política migratoria más dura en Estados Unidos, lejos de desincentivar la migración, incrementa las vías informales y peligrosas de migrar. Sin empleos, servicios y acceso a reconocimiento de su situación migratoria, la pequeña Haití de Tijuana es solo un ejemplo de los retos que enfrentará México en los próximos años.

Solicitud de información Folio 0411100054117

## IMCO PROPONE

### 1 Nuestra política como país de tránsito y receptor de migrantes

La Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración y la Procuraduría General de la República deben crear nuevos programas que reflejen la realidad de México como país de tránsito. Las políticas de reintegración, migración y reconocimiento de refugiados deben obedecer a una planeación que refleje las posibilidades programáticas y presupuestarias de nuestro país, pero que demuestren conocimiento y sensibilidad sobre la dinámica actual de la migración que proviene del sur.

En 2018, México y otros países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, (ONU) firmarán un pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada. México debe participar en su redacción y garantizar su cumplimiento, tanto en la legislación nacional, como en la relación con los países del Triángulo del Norte y Estados Unidos.

La discusión con Estados Unidos sobre la cooperación bilateral en el terreno migratorio debe distinguir entre la necesidad de una frontera segura (de tráfico de armas, drogas y personas), y el problema migratorio y la seguridad humana y de respeto a los derechos humanos. Los recursos para hacer fronteras más seguras provenientes de la ayuda internacional no deben enfocarse solo en capturar migrantes en tránsito a Estados Unidos sin proteger a grupos vulnerables como niños y potenciales refugiados.

Intensificar la protección jurídica de los migrantes que son víctimas de delitos de tráfico. Se debe de terminar con la impunidad con la que gozan los traficantes y trabajar en el desmantelamiento de redes criminales, las cuales operan frecuentemente con la complicidad de autoridades mexicanas. Por último, es fundamental acabar con la criminalización de los inmigrantes, quienes suelen tener un peor trato durante su paso por México, que a su llegada a Estados Unidos.

### 2 Para los mexicanos que regresan y que viven en Estados Unidos

México debe incluir las preocupaciones de seguridad y derechos laborales en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN). La interdependencia económica de los tres países no puede estar aislada de la movilidad laboral de los tres mercados.

En el plano laboral, las instancias que apoyan a los migrantes en retorno, como el INM, deben vincularse con las dependencias

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10

mexicanas de apoyo al empleo y con la iniciativa privada para canalizar la nueva oferta de trabajo que regresa al país. Dado que, en México más de 56% de la población<sup>31</sup> que tiene un empleo lo hace en un esquema informal, se deben priorizar los programas de capacitación, revalidación y certificación de capacidades—más que los apoyos al autoempleo—para incrementar el número de opciones formales a las que los mexicanos que regresan puedan incorporarse.

Incorporar en los planes y programas de desarrollo objetivos de la Agenda 2013 relacionados con la migración. El principal ejemplo es el de crear empleos formales, que agreguen valor y que apoyen el emprendimiento. Los incentivos fiscales para las empresas que emplean mexicanos repatriados o migrantes y los integren a los sistemas de ahorros para el retiro, así como al sistema de salud y seguridad social, podrían ser una opción.

Incrementar las capacidades de los consulados para otorgar documentos de identidad, como actas de nacimiento, a mexicanos en el exterior. El 17 de mayo en Houston, Texas, se llevó a cabo este trámite por primera vez. Este programa deberá de incrementar sus capacidades para garantizar que las personas susceptibles de ser repatriadas puedan integrarse de forma más sencilla a su llegada a México. Asimismo, se debe incrementar el flujo de información, tanto en México como en Estados Unidos sobre estas opciones para los mexicanos que potencialmente volverán al país.

La nueva postura estadounidense frente a la migración ofrece una oportunidad para que México capte talento proveniente de nacionalidades que nuestro país vecino rechaza. México se ha beneficiado antes de la migración de personas vulnerables en sus países de origen y que buscan nuevas oportunidades—como los españoles y los judíos en el Siglo XX. Nuestra economía puede ser más competitiva si se facilitan las posibilidades de entrada para científicos, académicos y otros profesionistas de las nacionalidades a las que Estados Unidos les ha cerrado la puerta.

## BIBLIOGRAFÍA

Animal Político, Programa Frontera Sur: Una cacería de Migrantes, “Adiós a la Bestia: Patrullas y muros para frenar a los migrantes”, <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html>

Animal Político, Programa Frontera Sur: Una cacería de Migrantes, “Grupo Beta: La “cara amable” del INM que traiciona al migrante”, <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html>

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *México en la encrucijada: implicaciones internas e internacionales de la migración*, noviembre de 2015, p. 57, en: [http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Documento\\_Analisis.pdf](http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Documento_Analisis.pdf)

Clemens, Michael A., Carlos Gutierrez y Ernesto Zedillo, *Una frontera común*, un futuro común una propuesta para la regulación de la movilidad laboral entre EE.UU. y México, Center for Global Development, 2016, p. 7 en: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-shared-border-shared-future-report-es.pdf>

Dream in Mexico, About, [dreaminmexico.org](http://dreaminmexico.org)

Gonzalez-Barrera, Ana, “More Mexicans Leaving Than Coming to the US”, noviembre 2015, Pew Research Center, en: [http://www.pewhispanic.org/files/2015/11/2015-11-19\\_mexican-immigration\\_FINAL.pdf](http://www.pewhispanic.org/files/2015/11/2015-11-19_mexican-immigration_FINAL.pdf), consultado el 24 de abril de 2017

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica* (ENADID) 2014, Población migrante internacional de retorno según sexo, y su distribución porcentual por causa de retorno

\_\_\_, Indicadores de ocupación y empleo al segundo trimestre de 2017

Kulish, Nicholas, Vivian Yee, Caitlin Dickerson, Liz Robbins, Fernanda Santos y Jennifer Medina, *Trump’s Immigration Policies Explained*, 21 de febrero de 2017, en: <https://www.nytimes.com/2017/02/21/us/trump-immigration-policies-deportation.html> consultado el 2 de mayo de 2017

Migration Policy Institute, Data Hub, *Mexican-Born Population Over Time*, 1850-Present, en: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/mexican-born-population-over-time?width=1000&height=850&iframe=true>

Migration Policy Institute, *Recognizing Changing Enforcement and Crossing Trends at the U.S.- Mexico Border*, 4 de mayo de 2017, en: <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/powerpoints/2017.5.4-Event%20PWRPNT-%20Recognizing%20Changing%20Enforcement%20and%20Crossing%20Trends%20at%20the%20U.S.-Mexico%20Border.pdf>, consultado el 8 de mayo de 2017

Renwick, Danielle, “Central America’s Violent Northern Triangle”, Council on Foreign Relations, enero de 2017, en: <http://www.cfr.org/transnational-crime/central-americas-violent-northern-triangle/p37286>

Secretaría de Educación Pública, Comunicado 98, en: <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-98-publica-sep-nueva-normatividad-para-facilitar-el-ingreso-de-estudiantes-migrantes-al-sistema-educativo-nacional?idiom=es>

Secretaría de Gobernación, *Unidad de Política Migratoria*, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del INM. En: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Series\\_Historicas](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Series_Historicas) consultado el 28 de abril de 2017

31. INEGI, Indicadores de ocupación y empleo al segundo trimestre de 2017.

SEGOB, <i>Unidad de Política Migratoria</i> , con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM, Anuarios Estadísticos 2013 a 2016, en:	01
	02
Selee, Andrew, <i>A New Migration Agenda Between the United States and Mexico</i> , The Wilson Quarterly, The Wilson Center, 2017 <a href="http://wilsonquarterly.com/quarterly/after-the-storm-in-u-s-mexico-relations/a-new-migration-agenda-between-the-united-states-and-mexico/">http://wilsonquarterly.com/quarterly/after-the-storm-in-u-s-mexico-relations/a-new-migration-agenda-between-the-united-states-and-mexico/</a>	03
	04
	05
Servín, Rosalía, “Rechazados por UNAM, IPN y UAM”, 9 de cada 10 aspirantes a licenciatura, El Universal, 20 de julio de 2014, en <a href="http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/rechazados-por-unam-ipn-y-uam-de-cada-10-aspirantes-a-licenciatura.html">http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/rechazados-por-unam-ipn-y-uam-de-cada-10-aspirantes-a-licenciatura.html</a>	06
	07
Suárez, Ximena, José Knippen, Maureen Meyer, <i>A Trail of Impunity: Thousands of Migrants in Transit Face Abuses amid Mexico’s Crackdown</i> , WOLA, 2016, en: <a href="https://www.wola.org/analysis/a-trail-of-impunity/">https://www.wola.org/analysis/a-trail-of-impunity/</a>	08
	09
WOLA, <i>Advocacy for Human rights in the Americas</i> , Fact Sheet on the U.S- Mexico Border, 25/01/2017, en: <a href="https://www.wola.org/2017/01/fact-sheet-u-s-mexico-border/">https://www.wola.org/2017/01/fact-sheet-u-s-mexico-border/</a> , consultado el 4 de mayo de 2017	10
Zong, Jie y Jeanne Batalova, “ <i>Mexican Immigrants in the United States</i> ”, Migration Policy Institute, (2016), consultado el 28/04/2017, <a href="http://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states">http://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states</a>	
Zong, Jie y Jeanne Batalova, “ <i>Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States</i> ”, “ <i>Mexican Immigrants</i> ”, Migration Policy Institute, (2017), consultado el 8 de junio de 2017, <a href="http://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states#Mexican">http://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states#Mexican</a>	



# EL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO MÁS ALLÁ DE 2018

01  
 02  
 03  
 04  
 05  
 06  
 07  
 08  
 09  
 10



**Saúl Rodríguez**

**@SaulRogz**

**Investigador, IMCO**

La evidencia científica sumada al impacto registrado de eventos climáticos como huracanes, inundaciones y sequías han cambiado la discusión en torno al cambio climático. Actualmente, el debate ha dejado de centrarse en si éste existe, si es posible relacionarlo con la actividad humana o cuándo sentiremos sus consecuencias, para convertirse en una problemática actual, de alcance global, y que requiere la intervención inmediata conjunta no solo de los gobiernos sino también de la sociedad y de la industria a nivel mundial.

Después de años de negociaciones, la firma del Acuerdo de París en 2016 representó un paso conjunto de más de 190 líderes mundiales para combatir los efectos del cambio climático y mantener el incremento de la temperatura del planeta por debajo de la línea de los 1.5°C. A pesar de que Estados Unidos, segundo país emisor de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel mundial,<sup>1</sup> decidió salir del Acuerdo por una decisión de Donald Trump, las empresas y gobiernos estatales estadounidenses, así como el resto de los países integrantes del Acuerdo, han determinado mantener, y en algunos casos intensificar, su visión de economía baja en carbono. Si bien, el Acuerdo de París es un buen inicio aún está lejos de ser la solución de la problemática climática, por lo que es necesario aclarar inquietudes relacionadas con el financiamiento, transparencia y cumplimiento de las metas, para evitar que el Acuerdo quede en sólo buenas intenciones.

Como parte de los países firmantes del Acuerdo, México ha trabajado en la construcción de un marco regulatorio para disminuir sus emisiones de GEI a la atmósfera, además de aminorar los efectos del cambio climático. Sin embargo, para cumplir con las metas establecidas hace falta eliminar barreras en los planos regulatorio, financiero e institucional que incentiven la entrada del sector privado en aquellas acciones de mitigación

1. Banco Mundial, "Emisiones de CO2", Banco Mundial, [https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?view=chart&year\\_high\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?view=chart&year_high_desc=true) (Consultado del 26-06-17).

que resulten económicamente atractivas. Es necesario también, mantener una visión de largo plazo del tema ambiental, para la cual es necesario contar con mecanismos de seguimiento que permitan evaluar el nivel de avance y gasto de la política ambiental, y con ello la estrategia para combatir el calentamiento del planeta.

El cambio climático representa tanto un reto como una oportunidad para dinamitar el desarrollo de una economía baja en carbono. En caso de no aceptar el reto, México no solo perderá una oportunidad que varios países ya están tomando, sino que además seguirá recibiendo los impactos de eventos climáticos cada vez más intensos y frecuentes.

## El cambio climático y sus riesgos

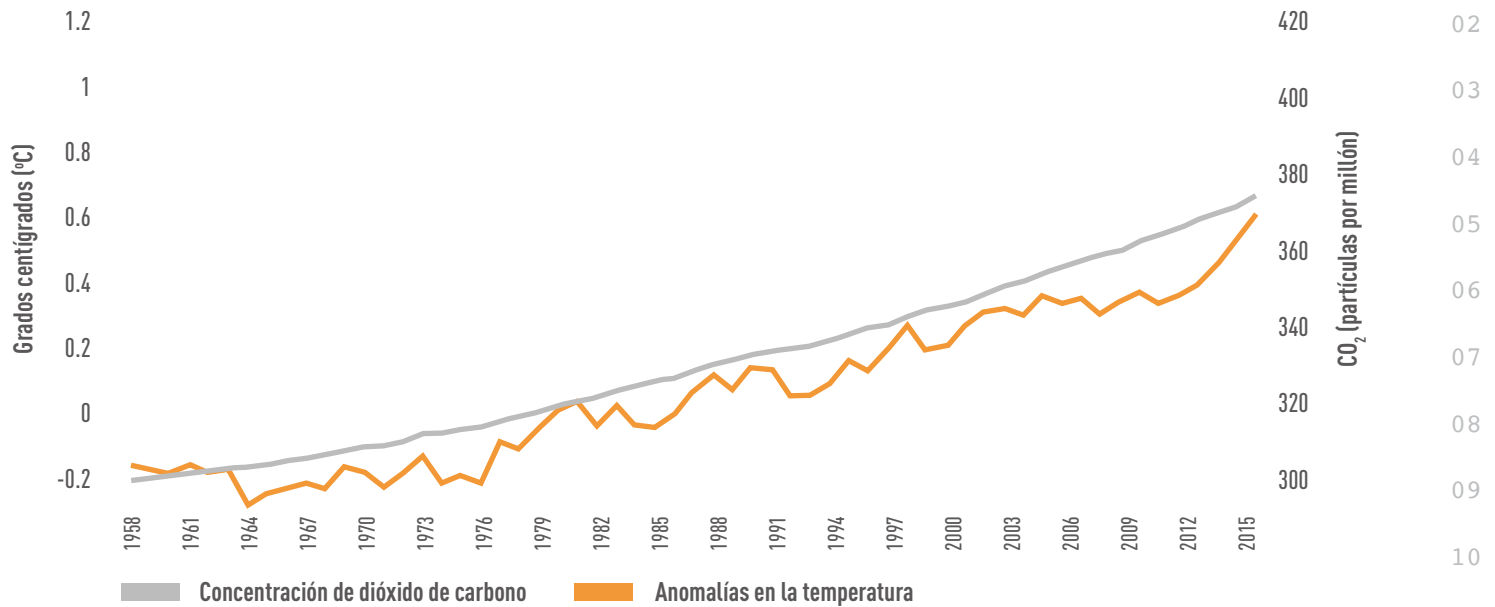
Si bien siempre existe un factor de incertidumbre al modelar algo tan complejo como el clima del planeta, la comunidad científica ha llegado a un consenso sobre la relación entre la actividad humana de los últimos 50 años y las anomalías climáticas. Esta afirmación la comparten entre el 90 y 100% de los científicos que estudian el tema.<sup>2</sup>

Uno de los efectos del incremento en las emisiones de GEI debido a la quema de combustibles fósiles o la deforestación es el aumento en la temperatura global (ver Gráfica 1). De mediados del siglo pasado a la fecha, la temperatura de la superficie terrestre ha aumentado 1.1°C mientras que la superficie oceánica 0.2°C (hasta 700 metros de profundidad).<sup>3</sup>

2. J. Cook, et al, "Consensus on consensus: a synthesis of consensus estimates on human-caused global warming", *Environmental Research Letters* Vol. 11, no. 4, (2016), DOI:10.1088/1748-9326/11/4/048002 (Consultado el 30-06-17).

3. National Aeronautics and Space Administration, "Global climate change: evidence", National Aeronautics and Space Administration, <https://climate.nasa.gov/evidence/> (Consultado el 25-06-17).

Gráfica 1. Cambios en la temperatura global y concentración de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en la atmósfera



Fuente: National Aeronautics and Space Administration (NASA)<sup>4</sup> y National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA)<sup>5</sup> 2017

Nota: Se comparó la temperatura promedio de cada año con el promedio de partículas registrado entre 1950 y 1980.

Este aumento en la temperatura ha provocado el derretimiento de la nieve en las zonas montañosas, así como el hielo en los polos. Se estima que de 2002 a la fecha Groenlandia y la Antártida han perdido un promedio anual de 287 y 125 kilómetros cúbicos (km<sup>3</sup>) de hielo respectivamente,<sup>6</sup> valor equivalente a 4.8 veces el volumen anual de agua concesionado al 2015 en México tanto para consumo humano como otras actividades productivas.<sup>7</sup> A lo anterior se suma un aumento del nivel del mar de aproximadamente 20 centímetros durante el último siglo y la acidificación de los océanos en 30% desde el inicio de la Revolución Industrial.<sup>8</sup>

De no emprender acciones para mitigar las emisiones de GEI a la atmósfera, se espera que estos cambios en el clima continúen e inclusive se intensifiquen. El grupo de expertos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) pronostica que la inacción conllevaría a un aumento en la temperatura global de 1.4 a 5.6°C, así como de 0.4 a 1.5 centímetros en el nivel del mar durante el próximo siglo. Dichos cambios vendrían acompañados de sequías, incendios, ondas de calor y eventos hidrometeorológicos más fuertes y con mayor frecuencia, además de cambios en los ciclos pluviales. Ante este escenario, el cambio climático jugaría un papel de acelerador y potenciador de problemas mundiales ya presentes, como migración, conflictos por recursos básicos como agua y comida, además de la pérdida de capital natural.

4. National Aeronautics and Space Administration, "Global climate change: global temperature", National Aeronautics and Space Administration, [https://climate.nasa.gov/system/internal\\_resources/details/original/647\\_Global\\_Temperature\\_Data\\_File.txt](https://climate.nasa.gov/system/internal_resources/details/original/647_Global_Temperature_Data_File.txt) (Consultado el 25-06-17).

5. National Oceanic and Atmospheric Administration, "Global climate change: carbon dioxide", National Aeronautics and Space Administration, [ftp://aftp.cmdl.noaa.gov/products/trends/co2/co2\\_mm\\_mlo.txt](ftp://aftp.cmdl.noaa.gov/products/trends/co2/co2_mm_mlo.txt) (Consultado el 25-06-17).

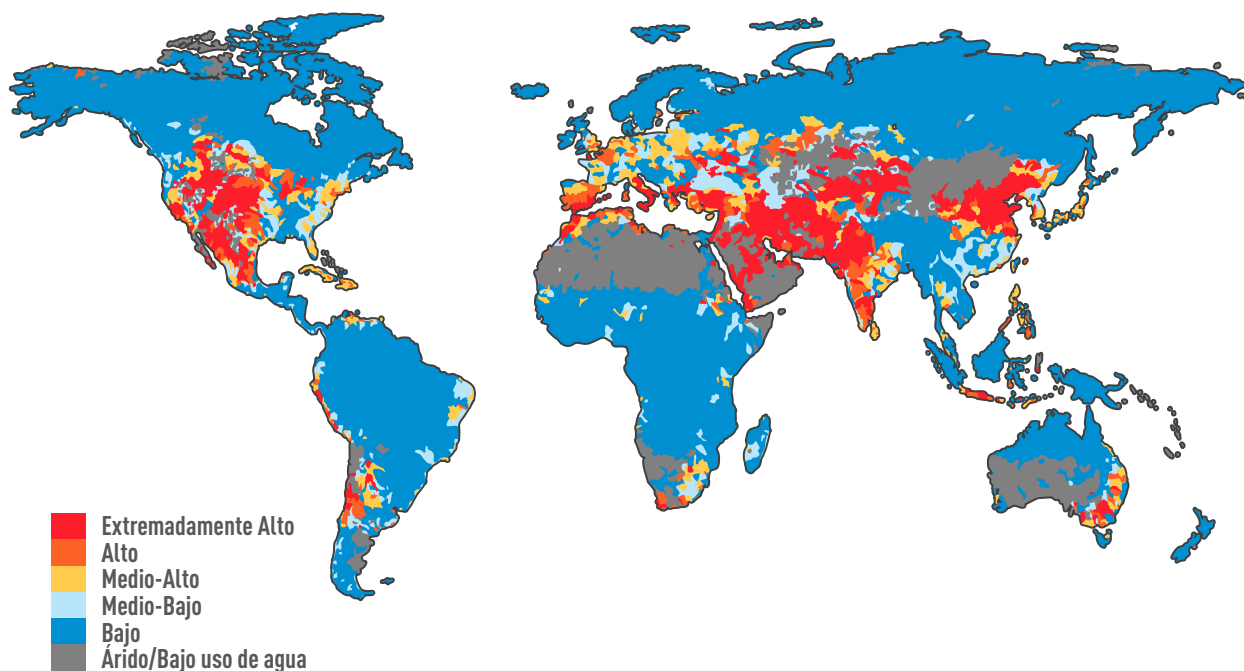
6. National Aeronautics and Space Administration, "Global climate change: land ice", National Aeronautics and Space Administration, <https://climate.nasa.gov/vital-signs/land-ice/> (Consultado el 25-06-17).

7. Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del agua en México*, Comisión Nacional del Agua, 2016, <http://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/Publicaciones/EAM2016.pdf> (Consultado el 26-06-17).

8. Este fenómeno se debe a que los océanos absorben el dióxido de carbono emitido a la atmósfera.

Un ejemplo es el caso del agua. En ciertas regiones del mundo se espera, por un lado, una menor oferta debido a la reducción en la disponibilidad del recurso hídrico,<sup>9</sup> y por el otro una mayor demanda asociada al desarrollo económico y crecimiento poblacional.<sup>10</sup> En ese sentido regiones como Medio Oriente, el Norte de África y países como Australia, México, India, Chile y Mongolia sufrirían escasez de agua, puesto que el cambio climático enfatizará el nivel de estrés hídrico que experimentan actualmente (ver Mapa 1).<sup>11</sup>

Mapa 1. Nivel de estrés hídrico esperado para 2030



Fuente: World Resources Institute (WRI), 2016

## México, un país especialmente vulnerable y afectado por el cambio climático

El cambio climático no es un fenómeno que se espera impacte o esté impactando de manera homogénea a todos los países. Incluso a nivel subnacional existen regiones más afectadas que otras, es por esto que identificar zonas vulnerables al cambio climático es un paso clave para prevenir y aminorar sus efectos.

México es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático.<sup>12</sup> Al interior de la República, también existen disparidades para dichos efectos. El Instituto Nacional de Cambio Climático (INECC) encontró que, de los 2 mil 456 municipios en los que se divide el país, 480 (20%) tienen un nivel de vulnerabilidad al cambio climático muy alto o alto, 888 municipios (36%) un nivel medio y los 1,088 restantes (44%) un nivel bajo o muy bajo. De los municipios con nivel muy alto o alto 65% se concentra en el suroeste del país,<sup>13</sup> 26% en el oriente<sup>14</sup> y el 9% restante en diversas zonas del territorio nacional.<sup>15</sup>

9. Se toma en cuenta un aumento en la temperatura del planeta de 2.6 a 4.8°C para 2100 con respecto a niveles de 1986-2005.

10. Considerado un escenario "business as usual".

11. World Resources Institute, "Aqueduct Water Risk Atlas", World Resources Institute, <http://www.wri.org/applications/maps/aqueduct-atlas/#x=8.00&y=0.45&s=ws!20!28!c&t=waterrisk&w=def&g=0&i=BWS-16!WSV-4!SV-2!HFO-4!DRO-4!STOR-8!GW-8!WRI-4!ECOS-2!MC-4!WCG-8!ECO-2!&tr=ind-1!prj-1&l=3&b=terrain&m=group> (Consultado el 26-06-17).

12. Climate Vulnerable Forum, *Climate Vulnerability Monitor: A guide to the cold calculus of a hot planet*, Climate Vulnerable Forum, 2012, <http://daraint.org/wp-content/uploads/2012/09/CVM2ndEd-FrontMatter.pdf> (Consultado el 22-06-17).

13. Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

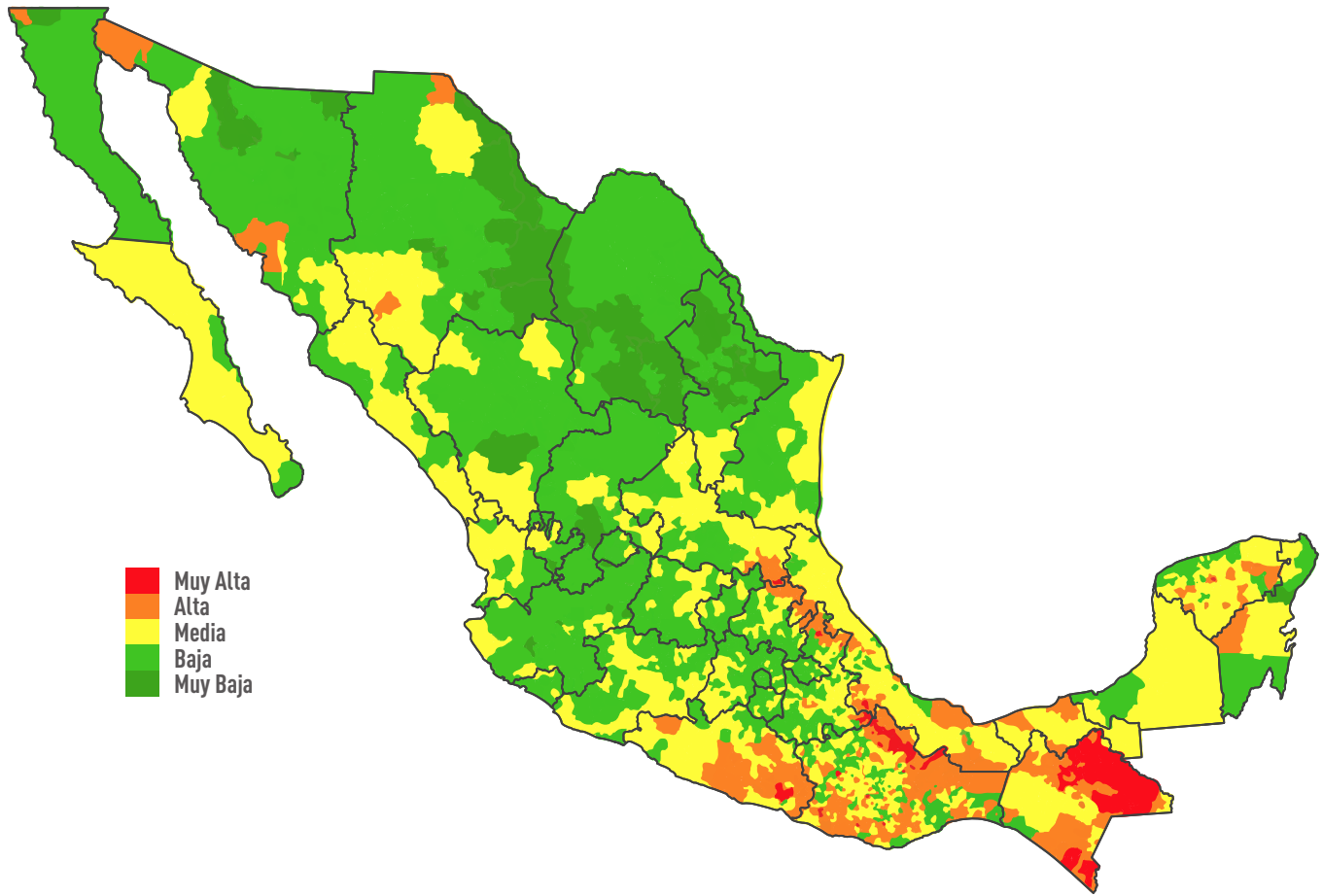
14. Hidalgo, Puebla y Tlaxcala.

15. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, "Vulnerabilidad al cambio climático en los municipios de México", Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático,



Mapa 2. Nivel de vulnerabilidad al cambio climático en los municipios mexicanos<sup>16</sup>

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10



Fuente: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 2013

Dicha vulnerabilidad se refleja en el impacto, tanto físico como económico que dejan a su paso los eventos climáticos extremos, mismos que con el cambio climático se vuelven más recurrentes y fuertes. Los daños suelen potenciarse cuando se presentan cerca de poblaciones marginadas, asentamientos irregulares o en zonas del territorio con degradación ambiental.

De acuerdo con los datos del Global Climate Risk Index (GCRI) para 180 países, en los últimos 20 años (1996-2015) se registraron alrededor de 11 mil eventos climáticos extremos,<sup>17</sup> los cuales tuvieron como consecuencia más de 528 mil muertes y pérdidas por poco más de tres trillones de dólares (PPP).<sup>18</sup> El GCRI coloca a México en el lugar 44 dentro de los países más afectados, con 144 muertes anuales promedio (lugar 23) y una pérdida promedio anual de 0.19% del Producto Interno Bruto (PIB) (lugar 72). A su vez, existen otras estimaciones de los impactos derivados de eventos climáticos en el país. Por ejemplo el gobierno mexicano estimó los costos asociados a fenómenos hidrometeorológicos, ocurridos entre 2001 y 2013,<sup>19</sup> en poco más de 338 mil millones de pesos y 2.5

<http://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/vulnerabilidad-al-cambio-climatico-en-los-municipios-de-mexico> (Consultado el 20-06-17).

16. Es importante mencionar que aunque ambos consideran el cambio climático no existe una relación directa entre el "Mapa 1. Nivel de estrés hídrico esperado para 2030" y el "Mapa 2. Nivel de vulnerabilidad al cambio climático en los municipios mexicanos". En el caso del Mapa 1 se considera la demanda y oferta de agua esperada a 2030, en cambio el Mapa 2 refleja el grado de susceptibilidad o de incapacidad para afrontar los efectos adversos del cambio climático y, en particular, la variabilidad del clima y los fenómenos extremos.

17. Tormentas tropicales, eléctricas y de nieve, tiempo severo, granizo, tornados, mareas, inundaciones, deslizamientos de tierra, heladas, incendios forestales y sequías.

18. Paridad de poder adquisitivo.

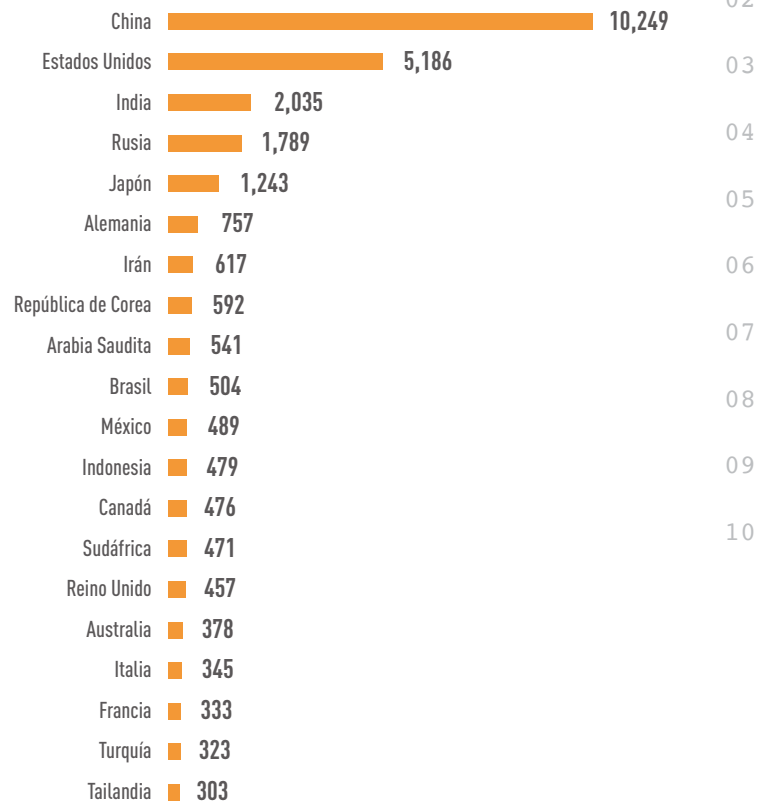
19. Como referencia, entre 1970 y 2013 se formaron en el país 22 ciclones que alcanzaron nivel tres en la escala Saffir-Simpson. De 2000 a la fecha se han presentado cinco sequías importantes. En particular la de 2011 afectó 90% del territorio nacional.

millones de personas afectadas.<sup>20</sup> Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estimó el costo de los desastres naturales<sup>21</sup> ocurridos en México entre 1990 y 2015 en poco menos de 37 mil millones de dólares, además de 4 mil 331 muertos y 13.5 millones de afectados.<sup>22</sup>

## La esperanza de los Acuerdos de París

El cambio climático es un fenómeno global por lo que se requiere de una respuesta conjunta a nivel internacional, donde la inacción no es una opción. En 2016 con la firma de los Acuerdos de París,<sup>23</sup> por primera vez en la historia más de 190 países se unieron para comprometerse a disminuir sus emisiones de GEI a la atmósfera, lo que representa un paso enorme a encaminar esfuerzos por la lucha frente al cambio climático. Si bien la salida de Estados Unidos, el segundo emisor de GEI con poco más de 14% de las emisiones a nivel mundial registradas en 2013<sup>24</sup> (ver Gráfica 2), afecta directamente el impacto de los Acuerdos, empresas con sede en Estados Unidos como Apple, Google, Amazon y Microsoft, e inclusive algunos estados como California, Washington y Nueva York han decidido mantener e intensificar su visión de economía baja en carbono.

**Gráfica 2. Principales países emisores de gases de efecto invernadero en 2013 (Megatoneladas de CO<sub>2</sub>)**



Fuente: Banco Mundial, 2013

Aunque la firma del Acuerdo representa un avance para implementar políticas orientadas a mantener el calentamiento del planeta por debajo de los 2°C, y limitar este valor a un máximo de 1.5°C, además de posicionar el tema del cambio climático en la agenda global, existen inquietudes sobre los puntos prácticos de los mismos. La principal preocupación es el modelo de “contribuciones voluntariamente determinadas a nivel nacional” por parte de los gobiernos, lo cual deja el cumplimiento de las metas y el éxito de los Acuerdos en manos de la buena voluntad de los líderes mundiales.

En este mismo sentido, hace falta definir temas que no se terminaron de cubrir en las negociaciones iniciales, como el flujo de los 100 billones de dólares anuales que a partir de 2020 los países desarrollados aportarán para acciones climáticas en países en vías de desarrollo, cómo se asignarán estos recursos, se transparentarán, además de cómo se les dará seguimiento y medirá su impacto. Otro punto es la forma en que se certificará y dará transparencia tanto a las emisiones totales como a la mitigación asociada de cada país. Si bien cada país debe replantear sus compromisos cada cinco años, estos podrían quedarse cortos. De acuerdo con Nature Climate Change mantener el calentamiento del planeta en un límite de 1.5°C

20. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2015, [http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015\\_indc\\_esp.pdf](http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015_indc_esp.pdf) (Consultado el 20-06-17).

21. Eventos meteorológicos (temperaturas extremas y tormentas), hidrológicos (inundaciones, deslizamientos y erosión por actividad del mar) y climatológicos (sequías e incendios).

22. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Análisis costo-beneficio de medidas de adaptación al cambio climático en áreas urbanas de América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2017, <http://www.unep.org/americalatinacaribe/sites/unep.org.amecalatinacaribe/files/An%C3%A1lisis%20costo-beneficio%20de%20medidas%20de%20adaptaci%C3%B3n%20al%20cambio%20clim%C3%A1tico%20en%20%C3%A1reas%20urbanas%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf> (Consultado el 05-07-17).

23. United Nations Framework Convention on Climate Change, “The Paris Agreement”, United Nations Framework Convention on Climate Change, [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php) (Consultado el 15-07-17).

24. Banco Mundial, “Emisiones de CO<sub>2</sub>”, Banco Mundial, [https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?view=chart&year\\_high\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?view=chart&year_high_desc=true) (Consultado del 26-06-17).

para 2100 requeriría acelerar la transición hacia cero emisiones netas de carbono del sistema energético en 2060.<sup>25</sup>

## El rol de México en la lucha contra el cambio climático

En 2013, México se posicionó en los primeros 15 países con más emisiones GEI (1.4% de las emisiones totales) en el mundo. Como se ha mencionado previamente en este capítulo, nuestro país no sólo es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, sino que, tanto la población como los recursos naturales ya se han visto afectados por este. De acuerdo con los escenarios planteados antes, se espera que dichas afectaciones continúen e inclusive se agraven. Ante la amenaza que representa el cambio climático, el país ha instaurado un marco regulatorio encaminado a enfrentar el reto. Esto mediante la creación y seguimiento de diversas acciones, como son:

- 2012 – Aprobación de la Ley General de Cambio Climático (LGCC).
- 2013 – Instalación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y el Consejo de Cambio Climático (C3), aprobación del nuevo Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40 y el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (PECC 2014-2018).
- 2014 – Entrada en operación del Fondo de Cambio Climático y el impuesto al carbono, expedición del Reglamento del Registro Nacional de Emisiones, instalación de Sistema Nacional de Cambio Climático y actualización del Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de efecto Invernadero.
- 2015- Entrega de los compromisos 20-30 de la Contribución Prevista y Determinada a nivel Nacional de México (INDC, por sus siglas en inglés).

A nivel internacional, los compromisos de México presentados y aprobados en los Acuerdos de París contemplan tanto metas de mitigación como de adaptación al cambio climático. Estas metas a su vez se dividen en *no condicionadas* (alcanzables con recursos propios) y *condicionadas* (requieren de apoyo internacional).

Se contempla una meta no condicionada de reducir 22 y 51% de las emisiones de GEI y carbono negro, respectivamente para 2030, lo que implicaría una disminución en la intensidad

de carbono de alrededor de 40% entre 2013 y 2030. En caso de contar con apoyo internacional, también implicaría políticas como la adopción de un precio internacional del carbono, ajustes a aranceles por contenido de carbono, cooperación técnica, acceso a recursos financieros de bajo costo y a la transferencia de tecnología. Con esto, las reducciones del país podrían llegar a 70% en el caso del carbono negro y 36% en GEI al 2030, tendencia consistente con la reducción esperada por la LGCC: 50% emisiones menos con respecto a la línea base del año 2000 en 2050.<sup>26</sup>

Entre las principales metas planteadas para el tema de adaptación están: fortalecer la capacidad de los sistemas naturales o sociales para recuperarse o soportar los efectos derivados del cambio climático en 50% de los municipios identificados como de alta vulnerabilidad del país, generar sistemas de prevención y alerta temprana en todo el país ante eventos hidrometeorológicos extremos y fortalecer acciones tanto de protección como restauración de ecosistemas. Además, se busca alcanzar la tasa cero de deforestación. Las metas condicionadas incluyen el desarrollo de capacidades, la transferencia de tecnológica, además del financiamiento para implementar políticas de adaptación.<sup>27</sup>

Aunque llevar a cabo estas acciones podría parecer un lujo para México, la realidad es que su cumplimiento representa la oportunidad de obtener beneficios económicos, así como la mitigación potencial y posibles co-beneficios derivados de su implementación (ver Figura 1). Dichos beneficios han sido documentados por organizaciones como el Banco Mundial (WB, por sus siglas en inglés), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), así como el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) en diversos estudios.<sup>28</sup> Estos análisis

26. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2015, [http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015\\_indc\\_esp.pdf](http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015_indc_esp.pdf) (Consultado el 20-06-17).

27. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2015, [http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015\\_indc\\_esp.pdf](http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015_indc_esp.pdf) (Consultado el 20-06-17).

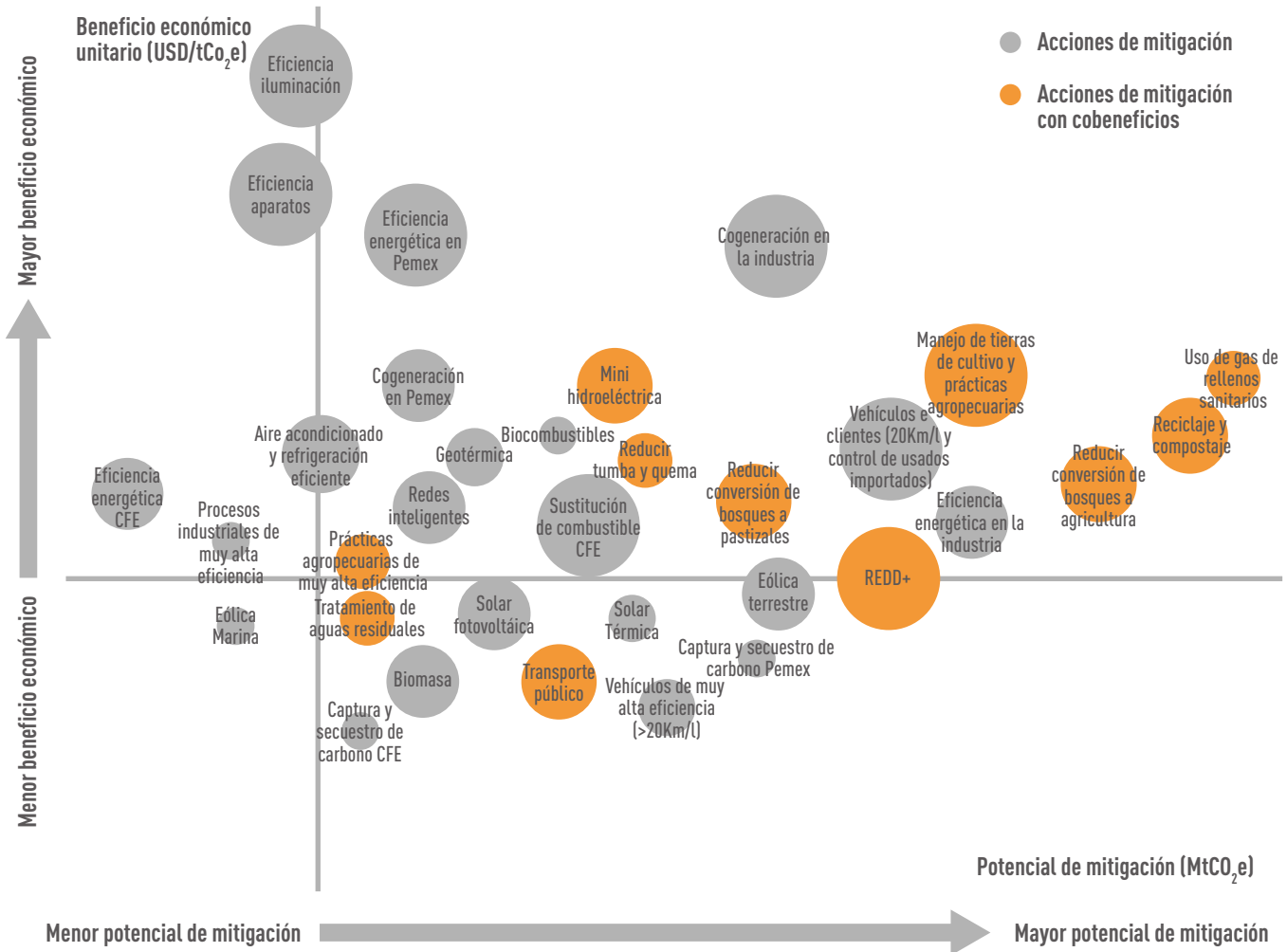
28. Cada una de las instituciones mencionadas ha realizado diversos estudios en relación al potencial de mitigación de GEI de diversas acciones en México y su rentabilidad, algunos de los más importantes son: Banco Mundial, *México: estudio sobre la disminución de emisiones de carbono*, Banco Mundial, 2009, <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/695641468050941688/pdf/524580PUBOSPAN1pment0Mexico1Spanish.pdf> (Consultado el 05-10-17). Instituto Mexicano para la Competitividad, *Programa Especial de Cambio Climático para el periodo 2012-2020 con acciones adicionales y análisis de potencial*, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2012, [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/6/pnuma\\_documento.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/6/pnuma_documento.pdf) (Consultado el 05-10-17). Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Potencial de mitigación de gases de efecto invernadero en México al 2020 en el contexto de la cooperación internacional*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2010, [http://www2.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/Potencial\\_](http://www2.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/Potencial_)

25. J. Rogelj, et al, "Energy system transformations for limiting end-of-century warming to below 1.5°C" *Nature Climate Change* 5, 509-527, (2015), DOI: 10.1038/NCLIMATE2572 (Consultado el 24-06-17).

permiten identificar tanto las medidas que podrían financiarse con ayuda del sector privado, al ser económicamente atractivas, como aquellas que tendrían un mayor impacto en la mitigación de GEI y sus co-beneficios asociados.

Esta priorización de las medidas de mitigación resulta crucial para la asignación de presupuesto, factor que se ha vuelto cada vez más relevante ante los recientes recortes al gasto en el sector. En los últimos diez años la participación del gasto en el ramo de medio ambiente y recursos naturales en el presupuesto de egresos de la federación pasó del 1.52% registrado en 2008 a 0.74% en 2017. Esta caída en la participación del ramo implicó un recorte de 2015 a 2017 de casi 32 mil millones de pesos, cifra que representa una caída del 47% en el presupuesto.<sup>29</sup>

Figura 1. Matriz de acciones de mitigación en el mediano plazo (2020-2050)<sup>30</sup>



Fuente: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2013

Nota: El tamaño de los círculos representa la viabilidad de los proyectos dadas las condiciones actuales, mientras más grande el círculo, mayor viabilidad.<sup>31</sup>

mitigacion\_GEI\_Mexico\_2020\_COP.pdf (Consultado el 05-10-17).

29. Cámara de diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación* (años de 2008 a 2017, Diario Oficial de la Federación, (Consultado el 23-06-17).

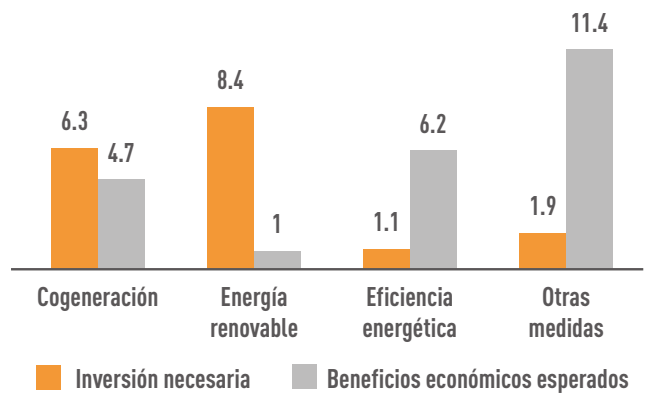
30. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Estrategia Nacional de Cambio Climático, Visión 10-20-40*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2013, [http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/informacionambiental/Documents/06\\_otras/ENCC.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/informacionambiental/Documents/06_otras/ENCC.pdf) (Consultado el 01-07-17).

31. La Figura 1 analiza el potencial de mitigación, beneficios económicos y viabilidad de diversas acciones de mitigación. Es importante mencionar que este análisis fue publicado en 2013, por lo que algunas de estas acciones puede que hayan cambiado derivado de factores como el desarrollo tecnológico.

La creación de un ambiente que incentive la entrada de capital privado en aquellas medidas de mitigación económicamente atractivas, mediante la remoción de barreras tanto institucionales como regulatorias y financieras, no sólo es necesario para cumplir las metas de planteadas por el gobierno mexicano sino implicaría liberar recursos gubernamentales para la ejecución de otras medidas menos atractivas económicamente, pero de alto impacto debido a la mitigación de GEI y co-beneficios asociados.

Actualmente en México, es posible atribuir alrededor de una tercera parte de las emisiones GEI generadas en el país al sector privado. Se espera que para 2020, su aportación llegue al 40%, emisiones derivadas de la generación y consumo de energía, procesos industriales y transporte de mercancías.<sup>32</sup> Ante este escenario se considera que el sector tiene potencial para implementar medidas costo-eficientes de reducción de emisiones con un valor de 40 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>e (MtCO<sub>2</sub>e)<sup>33</sup> en 2020. En su conjunto, esta mitigación equivale a casi la quinta parte de la meta de mitigación establecida por México en los Acuerdos de París.<sup>34</sup> Llevar a cabo estas medidas por parte del sector privado requeriría una inversión<sup>35</sup> acumulada a 2020 de 18 mil millones de dólares e implicaría beneficios netos<sup>36</sup> acumulados de 23 mil millones de dólares a 2020 (ver Gráfica 3).

**Gráfica 3. Relación beneficio-inversión de las medidas costo-efectivas a 2020 (miles de millones de dólares)**



Fuente: Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES) y World Wildlife Fund (WWF), 2014.

La implementación de medidas de mitigación no sólo implicaría un beneficio derivado de la disminución de emisiones de GEI, sino el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales sin comprometer el desarrollo económico del país. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estimó que en 2015 la degradación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales generó costos de 785 mil y 123 mil millones de pesos, respectivamente. La suma de ambos valores equivale a 5% del PIB. En la degradación ambiental la principal participación corresponde al costo necesario para resarcir los efectos de la contaminación del aire (64%), seguido por el de restaurar y mantener la productividad en los suelos erosionados (10%), costos de tratamiento, manejo y disposición final de los residuos que no reciben un tratamiento adecuado (7%) y el restante (3%) en el costo de reducir o eliminar la contaminación del agua. En el caso del agotamiento de los recursos el mayor costo corresponde a hidrocarburos (9%), seguido por agua subterránea (3%) y recursos forestales (2%) (ver Gráfica 4).<sup>37</sup> La tasa media de crecimiento anual de estos costos entre 2003 y 2015 fue de 2% para agotamiento y 4% para degradación.

Además, de acuerdo al estudio “Análisis de metodologías, variables, requerimientos y justificación del enfoque y modelo para la estimación de los costos económicos del cambio climático” publicado en 2016 por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) los beneficios en términos de pérdidas evitadas para México derivados de la implementación de los INDC se estiman entre los 100 y 800 mil millones de dólares.<sup>38</sup>

32. Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable – World Wildlife Fund, Sector privado y crecimiento bajo en carbono en México, Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable – World Wildlife Fund, 2014, [http://www.cespedes.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe\\_8pc\\_wwf\\_cespedes\\_final.pdf](http://www.cespedes.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe_8pc_wwf_cespedes_final.pdf) (Consultado el 01-07-17).

33. 40% - cogeneración (industria y sector petrolero), 25% - energía renovable (eólica, solar, minihidro y geotermia), 12.5% - eficiencia energética (transporte e industria), 17.5% - otras medidas (sustitución de combustibles en transporte e industria).

34. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2015, [http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015\\_indc\\_esp.pdf](http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015_indc_esp.pdf) (Consultado el 20-06-17).

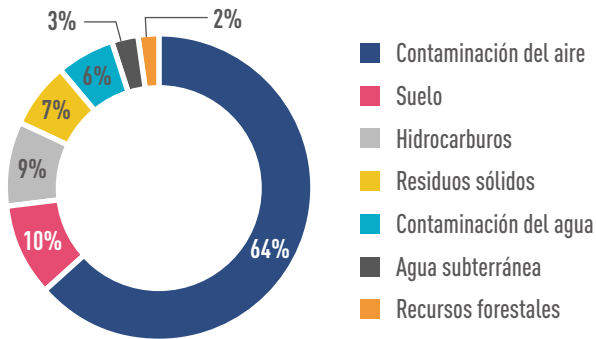
35. No considera inversiones asociadas a la transmisión de electricidad ni al transporte y distribución de gas natural.

36. El beneficio económico se obtiene de la diferencia entre los ingresos esperados y la inversión.

37. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Cuentas Económicas y Ecológicas de México”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/ee/> (Consultado el 28-06-17).

38. Millones de dólares de 2005.

Gráfica 4. Participación de los costos de agotamiento y degradación ambiental



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015

## RECOMENDACIONES

El combate al cambio climático no es algo nuevo para México. Nuestro país ha trabajado en la construcción de un marco regulatorio y en el diseño de una estrategia para alcanzar la meta de mitigación de GEI establecida previamente en la LGCC, para lo cual ha implementado medidas tanto de mitigación de emisiones de GEI como de adaptación al impacto de eventos climáticos. A pesar de estos avances, diversos expertos consideran que la política climática del país se queda corta para alcanzar las metas establecidas en el Acuerdo de París. Esto debido a que consideran que el desempeño en temas de eficiencia energética en transporte y edificios, reducción de deforestación y energías renovables se ha mantenido en un nivel medio, mientras que el desempeño en cuestiones de eficiencia energética en industria ha sido bajo. Inclusive consideran que la ambición de las metas de reducción planteada por el país no es consistente con el objetivo mundial de mantener el calentamiento del planeta por debajo de los 2°C.<sup>39</sup>

Para evitar el incumplimiento de las metas establecidas se recomienda:

- **Participación no solo del gobierno.** Con la posibilidad de financiamiento por parte del sector privado de medidas económicamente atractivas y con un importante potencial de mitigación, el papel del gobierno podría encaminarse a eliminar barreras y activar las palancas necesarias para facilitar la ejecución de estas medidas por parte de particulares, por ejemplo:

- **Normas de eficiencia energética.** Acelerar la actualización de normas de eficiencia energética implicaría una transición hacia productos menos contaminantes y un ahorro tanto en el consumo de combustibles como de electricidad. 01 02 03
- **Transformar el modelo regulatorio.** En lugar de que el marco regulatorio actual se enfoque en otorgar permisos como los de aprovechamiento y producción, elevando así los costos de entrada, éste debería enfocarse en la inspección. Para ello es necesario un sistema de monitoreo y seguimiento robusto basado en incentivos para la autoevaluación de los propios productores. 04 05 06 07
- **Acceso a infraestructura.** Promover la ampliación de la infraestructura necesaria que facilite el acceso y transporte de bienes de consumo así como insumos productivos. Esto incluye la ampliación de las líneas de transmisión y distribución de electricidad en zonas con potencial de desarrollo de proyectos de generación tanto mediante energías renovables como de sistemas de cogeneración. Además de la expansión de la red de gasoductos, lo cual permitiría la sustitución de combustibles en industria. 08 09 10
- **Transparencia de la información.** La falta de información genera incertidumbre y desconfianza para la inversión, por lo que la existencia de sistemas de información concentrados, que se mantengan actualizados, con el máximo nivel de desagregación posible y que mantengan su credibilidad, es fundamental para incentivar la inversión.
- **Mantener una visión de largo plazo.** Tomando en cuenta el horizonte de los compromisos firmados en el Acuerdo de París a 2030. Si bien la voluntad política no es suficiente, es necesaria, por ello México debe mantener una visión de largo plazo en el tema ambiental, más allá de cada sexenio, lo que implica el seguimiento, tanto a la estrategia nacional, como a los compromisos firmados por México en París. Para esto se requiere la creación de mecanismos de monitoreo que permitan rastrear y transparentar los recursos destinados a la implementación de aquellas medidas que impacten en la mitigación y adaptación. De esta manera se podrá evaluar la efectividad del gasto, así como de la política ambiental.

Transitar hacia una economía baja en emisiones, y por consiguiente la implementación de medidas de mitigación, no es un llamado a la caridad sino a atender una oportunidad real de crecimiento sustentable para el país.

39. Climate Transparency, *Brown to Green: Assessing the G20 transition to a low-carbon economy*, Climate Transparency, 2017, <http://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2016/08/Brown-to-Green-Assessing-the-G20-transition-to-a-low-carbon-economy.pdf> (Consultado el 15-07-17).

# BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, “Emisiones de CO<sub>2</sub>”, Banco Mundial, [https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?view=chart&year\\_high\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?view=chart&year_high_desc=true) (Consultado del 26-06-17).

Banco Mundial, *México: estudio sobre la disminución de emisiones de carbono*, Banco Mundial, 2009, <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/695641468050941688/pdf/524580PUBSPAN1pment0Mexico1Spanish.pdf> (Consultado el 05-10-17).

Cámara de diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación* (años de 2008 a 2017), Diario Oficial de la Federación (Consultado el 23-06-17).

Climate Transparency, *Brown to Green: Assessing the G20 transition to a low-carbon economy*, Climate Transparency, 2017, <http://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2016/08/Brown-to-Green-Assessing-the-G20-transition-to-a-low-carbon-economy.pdf> (Consultado el 15-07-17).

Climate Vulnerable Forum, *Climate Vulnerability Monitor: A guide to the cold calculus of a hot planet*, Climate Vulnerable Forum, 2012, <http://daraint.org/wp-content/uploads/2012/09/CVM2ndEd-FrontMatter.pdf> (Consultado el 22-06-17).

Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del agua en México*, Comisión Nacional del Agua, 2016, <http://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/Publicaciones/EAM2016.pdf> (Consultado el 26-06-17).

Instituto Mexicano para la Competitividad, *Programa Especial de Cambio Climático para el periodo 2012-2020 con acciones adicionales y análisis de potencial*, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2012, [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/6/pnuma\\_documento.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/6/pnuma_documento.pdf) (Consultado el 05-10-17).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2015, [http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015\\_indc\\_esp.pdf](http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015_indc_esp.pdf) (Consultado el 20-06-17).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Cuentas Económicas y Ecológicas de México*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/ee/> (Consultado el 28-06-17).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, Visión 10-20-40, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2013, [http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/informacionambiental/Documents/06\\_otras/ENCC.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/informacionambiental/Documents/06_otras/ENCC.pdf) (Consultado el 01-07-17).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Potencial de mitigación de gases de efecto invernadero en México al 2020 en el contexto de la cooperación internacional*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2010, [http://www2.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/Potencial\\_mitigacion\\_GEI\\_Mexico\\_2020\\_COP.pdf](http://www2.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/Potencial_mitigacion_GEI_Mexico_2020_COP.pdf) (Consultado el 05-10-17).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Vulnerabilidad al cambio climático en los municipios de México*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, <http://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/vulnerabilidad-al-cambio-climatico-en-los-municipios-de-mexico> (Consultado el 20-06-17).

J. Cook, N. Oreskes, P. Doran, W. Anderegg, B. Verheggen, E. Maibach, J. Carlton, S. Lewndowsky, A. Skuce, S. Gree, “Consensus on consensus: a synthesis of consensus estimates on human-caused global warming”, *Environmental Research Letters* Vol. 11, no. 4, (2016), DOI:10.1088/1748-9326/11/4/048002 (Consultado el 30-06-17).

J. Rogelj, G. Luderer, R. Pietzcker, E. Kriegler, M. Schaeffer, V. Krey, K. Riahi, “Energy system transformations for limiting end-of-century warming to below 1.5°C” *Nature Climate Change* 5, 509-527, (2015), DOI: 10.1038/NCLIMATE2572 (Consultado el 24-06-17).

National Aeronautics and Space Administration, “Global climate change: evidence”, National Aeronautics and Space Administration, <https://climate.nasa.gov/evidence/> (Consultado el 25-06-17).

National Aeronautics and Space Administration, “Global climate change: global temperature”, National Aeronautics and Space Administration, [https://climate.nasa.gov/system/internal\\_resources/details/original/647\\_Global\\_Temperature\\_Data\\_File.txt](https://climate.nasa.gov/system/internal_resources/details/original/647_Global_Temperature_Data_File.txt) (Consultado el 25-06-17).

National Aeronautics and Space Administration, “Global climate change: land ice”, National Aeronautics and Space Administration, <https://climate.nasa.gov/vital-signs/land-ice/> (Consultado el 25-06-17).

National Oceanic and Atmospheric Administration, “Global climate change: carbon dioxide”, National Aeronautics and Space Administration, [ftp://aftp.cmdl.noaa.gov/products/trends/co2/co2\\_mm\\_mlo.txt](ftp://aftp.cmdl.noaa.gov/products/trends/co2/co2_mm_mlo.txt) (Consultado el 25-06-17).

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Análisis costo-beneficio de medidas de adaptación al cambio climático en áreas urbanas de América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2017, <http://www.unep.org/americalatinacaribe/sites/unep.org.americalatinacaribe/files/An%C3%A1lisis%20costo-beneficio%20de%20medidas%20de%20adaptaci%C3%B3n%20al%20cambio%20clim%C3%A1tico%20en%20%C3%A1reas%20urbanas%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf> (Consultado el 05-07-17).

United Nations Framework Convention on Climate Change, “The Paris Agreement”, United Nations Framework Convention on Climate Change, [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php) (Consultado el 15-07-17).

World Resources Institute, “Aqueduct Water Risk Atlas”, World Resources Institute, <http://www.wri.org/applications/maps/aqueduct-atlas/#x=8.00&y=0.45&s=ws!20!28!c&t=waterrisk&w=def&g=0&i=BWS-16!WSV-4!SV-2!HFO-4!DRO-4!STOR-8!GW-8!WRI-4!ECOS-2!MC-4!WCG-8!ECOV-2!&tr=ind-1!prj-1&l=3&b=terrain&m=group> (Consultado el 26-06-17).

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10