

MÉXICO - ESTADOS UNIDOS



**Redefiniendo la
relación para
la prosperidad
de Norteamérica**



El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, COMEXI, es una Asociación Civil sin fines de lucro dedicada al estudio, análisis y diálogo sobre las relaciones internacionales. Su objetivo es generar propuestas que contribuyan a la toma de decisiones y que incidan—de manera estratégica—en la definición e implementación de las políticas públicas que afectan a México. También busca contribuir efectivamente en el posicionamiento e impacto de México en el mundo.

La riqueza de COMEXI radica en el talento de su membresía, la cual está integrada por más de 500 asociados expertos en diferentes sectores y disciplinas (académicos, empresarios, funcionarios públicos, diplomáticos y líderes de opinión). También contamos con la participación de embajadas, organismos internacionales, y centros de investigación dedicados al estudio de la vida política, social, y económica del país.

CONTENIDO

Presentación	• 4
La relación México-Estados Unidos	• 5
Comercio (TLCAN)	• 13
Seguridad	• 35
Frontera	• 40
Migración	• 46
Consulados	• 53
Comunicación	• 57
Conclusión	• 59
¿Quiénes somos?	• 61

P R E S E N T A C I Ó N

El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales presenta su propuesta para conducir la relación bilateral México-Estados Unidos en el nuevo contexto. El proyecto está integrado por un planteamiento global y una serie de recomendaciones específicas para cada uno de los principales componentes de la relación: TLCAN, Seguridad, Migración, Frontera, Consulados y Comunicación.

En virtud de la necesidad inmediata de implementar estrategias relativas al inminente proceso de renegociación del TLCAN, el documento en esta materia es mucho más amplio, detallado y específico. Por esa razón, decidimos mantener el cúmulo de observaciones y citas en el cuerpo del texto, ya que el tema es, por naturaleza, técnico y minucioso. Este es uno de los documentos más completos que se han publicado recientemente sobre el TLCAN y confiamos en que se convertirá en un referente obligado durante el largo proceso de negociación que se avecina.

Este conjunto de ensayos representa la culminación del trabajo de COMEXI, liderado por su presidente, Luis Rubio. Surge gracias a la amplia participación de los miembros del Consejo y reconocidos expertos, quienes se organizaron por tema para dar a luz los trabajos aquí integrados. Es menester, también, reconocer el trabajo coadyuvante de la directora del COMEXI, Mariana Campero y de Miguel Toro, cuyos esfuerzos para editar y homologar los trabajos fueron fundamentales.

Agustín Barrios Gómez / Coordinador

LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

La relación de nuestro país con Estados Unidos ha pasado de una correlación amplia y profunda que ha servido a los intereses económicos y de seguridad nacional de ambos países, a una inquietante interrogante sobre los verdaderos objetivos del nuevo gobierno de Donald Trump frente a México. Después de dos años de retórica anti-mexicana durante su campaña presidencial y ahora como Presidente, Trump ha tratado de destruir la relación colaborativa establecida desde un cuarto de siglo, ha creado un ambiente muy negativo en su país respecto del nuestro --y sobre los mexicanos en general--y ha fomentando una percepción negativa del Gobierno estadounidense en la opinión pública mexicana. Esa retórica ha herido a muchos mexicanos que resienten ser calificados como criminales, violadores o indeseables.

Los efectos de los discursos y las actuaciones de cada país sobre el otro siempre han sido de una enorme asimetría: cualquier decisión estadounidense tiene impactos desproporcionados sobre México, mientras que la situación inversa es prácticamente invisible en el vecino país (quizá no haya mejor ejemplo de lo anterior que el impacto de la retórica de Trump sobre el peso mexicano). Ante este discurso tan negativo y visible durante más de dos años, se ha creado en Estados Unidos una sensación de que México es culpable de muchos de los males que aquejan la economía y sociedad del vecino país. Según eso México y/o los mexicanos somos responsables de la droga que consumen allá, del crimen social, del desempleo y de la injusticia de nuestros intercambios económicos. Ante esta embestida es imperativo que los estadounidenses comprendan que no somos responsables de todo lo anterior y que sólo un México vecino estable, próspero, y amigo les dará la seguridad nacional que necesitan y la ventaja comparativa de un socio económico que les ha traído, no quitado, empleos, crecimiento y bienestar.

Para los siguientes meses y años el **objetivo principal** de México frente a Estados Unidos debe ser crear, ante la opinión pública de esa nación, la conciencia de que ambos tenemos un **destino compartido**, un **common destiny** en inglés. La vecindad y la integración nos hace corresponsables –como lo dijo el Secretario de Estado Rex Tillerson—de lo que viven ambos países. Este reconocimiento debe ser la prioridad absoluta en las diferentes instancias de esta y para la próxima administración en México, además de convertirse en el paraguas bajo el cual conducimos todos los aspectos de la relación bilateral.

Para lograr lo anterior el gobierno mexicano ha decidido enfocar su posicionamiento estratégico hacia el conjunto de la relación, cambiando la estrategia anterior de aislar los distintos temas de la misma para evitar lo que se conoce como *contaminación* de temas. La relación entre Estados Unidos y México, con todos sus componentes y asuntos, entraña áreas de mayor interés para uno de los países, en tanto que otras son de mayor interés para el otro; por lo tanto, sólo el conjunto --el reconocimiento de que todo constituye la relación, y no sólo las partes-- permitirá una negociación en la que ambas naciones pueden ganar. En este sentido, el concepto de **destino compartido** debe ser, a partir de ahora, el eje rector de la conducta bilateral. En temas comerciales, es la seguridad y competitividad económica de los dos. En temas migratorios, es la colaboración de México la que brinda seguridad respecto de quién entra a Estados Unidos por una parte, y el reconocimiento de la contribución de los mexicanos en Estados Unidos a su economía y a su tela social. Sin embargo, el enfoque integral de la relación, no debe implicar que todos los frentes deban de ser atendidos y, en su caso, negociados simultáneamente, pero sí requiere que el avance en un tema sea contingente a que se logren resultados en el resto.

La decisión del gobierno estadounidense de echarnos la culpa de sus males y por ende buscar aislarnos detrás de muros –físicos o conceptuales—acabaría afectando a los dos países y a sus sociedades, pero el efecto será mayor para México, agudizando los problemas de gobernabilidad y alimentando el descontento social. Este planteamiento es el que constituyó el marco de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (AS PAN), la cual debería servir como marco para cualquier negociación bilateral. También para México, es de su interés nacional mantener una relación de beneficio mutuo con Estados Unidos.

COMEXI busca someter a consideración de nuestros gobernantes y de la opinión pública algunos elementos de lo que podría constituir la estrategia más redituable en la relación bilateral y que sería menester aplicar diplomáticamente desde ahora:

La visión integral

- La prosperidad y la seguridad nacional de los Estados Unidos dependen directamente de un México próspero y cooperativo. Sólo un México estable y deseoso de cooperar con el Gobierno de Estados Unidos garantiza la **seguridad estadounidense**.
- Nuestra alianza económica, principalmente dentro del marco del TLCAN, ha creado empleos, fomentado la competitividad y contribuido a una integración cuyas cadenas de valor hacen de América del Norte una **potencia económica** en el escenario mundial.
- El gobierno mexicano debe enfocar su posicionamiento estratégico hacia el conjunto de la relación, no hacia sus componentes individuales. Sólo así se podrá imponer la idea de **destino compartido**.
- Este enfoque debe ser el eje rector de todos los intercambios bilaterales, ya sea en el tema comercial, de inversiones, migratorio o de seguridad. En lo **comercial**, es la prosperidad conjunta y las oportunidades de crear plataformas competitivas mutuas. En temas **migratorios**, es reconocer la contribución de nuestros paisanos a la economía estadounidense, a la vez que México asume su responsabilidad de coadyuvar al bienestar de sus ciudadanos dondequiera que se encuentren y ayude a controlar los flujos de migrantes de terceros países que buscan entrar a nuestro vecino del norte.
- Un México con problemas de gobernabilidad interna, violencia y descontento social primeramente genera riesgos para nuestro país, pero también para Estados Unidos. El perímetro de seguridad de América del Norte debe abarcar desde el Ártico hasta la frontera sur de México para que nos sintamos seguros ante posibles amenazas externas.
- Retomar los aprendizajes y las aportaciones de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (AS PAN), que planteaban lo que debe ser el enfoque de la negociación actual: la prosperidad compartida es el eje de la seguridad regional.
- El tema comercial debe de ser abordado desde la perspectiva trilateral. Canadá es un mercado de importancia creciente para las exportaciones e inversiones mexicanas. En la cadena de producción y abasto en América del Norte participan los tres países. Las tres naciones saldrán fortalecidas en el proceso de modernización del TLCAN.
- El gobierno mexicano cuenta con cartas de negociación que le permiten actuar con firmeza y dignidad ante las provocaciones del Presidente Trump. Jugarlas con inteligencia reducirá el atractivo de golpear a México y permitirá mostrar a nuestro país como un interlocutor fuerte y serio.
- México debe abrir líneas alternas de negociación y sumar a los socios naturales de la relación entre ambas naciones, muchos de los cuales no saben que su prosperidad depende de la funcionalidad y éxito de la relación bilateral.
- La participación de la sociedad civil es clave para nutrir y fortalecer la postura de México a través de sus propias conexiones con su contraparte norteamericana.
- Urge centralizar el mensaje mexicano (gobierno, empresas, trabajadores, sociedad civil y academia) para tomar el control de la narrativa y reducir los beneficios políticos de usar a México como chivo expiatorio.

El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales abriga la esperanza de que estas ideas ayuden a fijar el marco dentro del cual nuestro país enfrenta una difícil coyuntura en la relación con Estados Unidos. Las propuestas específicas que se recogen en los capítulos siguientes tienen como único objetivo coadyuvar al mejor posicionamiento de nuestro país en la materia.

Propuestas componente por componente

TLAN

La renegociación del TLCAN es el tema más inmediato. A nivel América del Norte en su conjunto, el asunto comercial debe de ser abordado desde la perspectiva trilateral, ya que en la cadena de producción y abasto en América del Norte participan los tres países. México ha insistido en esta forma de conducir la relación comercial y ha procurado concientizar al gobierno canadiense de lo peligroso de dividirnos. Ante las amenazas y las sanciones en exportaciones de ellos, nuestros socios canadienses han evolucionado hacia esta postura.

Nuestro documento incita a establecer objetivos comunes, basados sobre el imperativo de incrementar la competitividad de nuestra región ante el resto del mundo. Se resalta que los dos pilares de la negociación original deben sostenerse: la universalidad (todo está incluido, salvo lo que se especifica puntualmente), y la simetría (los tres países reciben el mismo trato).

Finalmente, éste, por mucho el documento más detallado y extenso del proyecto, plantea que existen mecanismos propios del acuerdo original que son útiles para su renovación. En términos de su ampliación, se consideran puntualmente: energía, homologación de certificaciones y trámites (ventanillas únicas), integración de transporte y logística, empoderamiento del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN-NADBANK), turismo médico, y complementariedad demográfica.

Quedo claro que la batalla interna dentro de la nueva administración entre los aislacionistas y los expertos ha generado (y sigue generando) mucha incertidumbre. Sin embargo, este documento ofrece una enorme cantidad de espacios que abren la posibilidad de grandes oportunidades para mexicanos, americanos, y canadienses, construyendo sobre lo que ya tenemos para beneficio de todos.

El peor error que podríamos cometer sería imitar a los estadounidenses en su reciente propensión proteccionista. Nuestra negociación debe concentrarse en mejorar la capacidad de desarrollo de la economía mexicana en el contexto internacional, sea éste el que exista. Como tal, debemos mantener la mirada clara en elevar la productividad de nuestros procesos industriales y, en general, de la economía; debemos aprovechar todas las oportunidades para reducir costos en la economía mexicana -igual en ámbitos tradicionales del comercio como en los nuevos relativos a servicios tecnológicos, acceso a la nube, apertura en el flujo de datos, etcétera. Nuestra perspectiva debe concentrarse en cómo mejoramos la capacidad de los productores mexicanos de competir y eso podría llegar a implicar decisiones críticas, como por ejemplo, mantener aranceles bajos aún en caso de conflicto comercial con Estados Unidos, evitar toda clase de restricciones al tráfico de servicios, independientemente del lugar en que se localicen servidores y proveedores. Lo crucial es mantener la mira en el desarrollo de largo plazo del país más allá de la compleja coyuntura en que nos encontramos con los Estados Unidos.

SEGURIDAD

La relación de seguridad con Estados Unidos es más compleja y profunda de lo aparente y gira en torno a la llamada "Iniciativa Mérida". Aunque los montos involucrados y el equipo transferido son relativamente modestos, su relevancia no se limita a la mera colaboración en la lucha contra el crimen organizado, sino como un mecanismo de coordinación y cooperación, pero también como medio para compartir responsabilidades. De hecho, es un instrumento que reconoce la corresponsabilidad inherente a la relación de se-

guridad. La Iniciativa Mérida no se concibió como un esquema de canalización de fondos (en efectivo o en especie) ni como un mecanismo para la obtención de recursos o equipo crítico per se. Evidentemente, el esquema permitió el acceso a cierto tipo de equipo operativo, de comunicaciones e inteligencia (SIGINT) que de otra manera hubiese involucrado un proceso -financiero y diplomático- muy oneroso.

Desde que entró en operación, el gobierno mexicano ha presupuestado y gastado magnitudes muy superiores a las involucradas en este programa para la seguridad pública y nacional del país. En este sentido, el programa no se refería a recursos o a equipos sino a la consolidación de una relación de colaboración profunda, no asistencialista, pero eficaz para enfrentar las necesidades integrales de seguridad de la región norteamericana en el siglo XXI y, como tal, involucra un intercambio continuo de inteligencia y cooperación, apuntalado esto en el paradigma de la responsabilidad compartida. La adopción de este programa permitió cerrar canales independientes, descoordinados y políticamente motivados de transferencia de equipo de agencias estadounidenses, cada una por su lado, a las dependencias favoritas de éstas en cada momento del proceso. En consecuencia, facilitó la homogeneización e interoperabilidad de equipo y capacidades al interior de México y en ambos lados de la frontera. Asimismo, detonó, más allá de la cooperación y colaboración bilateral, esquemas de engarce en materia de inteligencia que rebasaron el ámbito meramente bilateral, llevando en su momento a ambos gobiernos a niveles de cooperación estratégica regional y global sin precedente.

Mérida se convirtió así en la piedra de toque de la relación más importante para Estados Unidos y el elemento de mayor relevancia para ellos de esta relación. Por consiguiente, México debe enfatizar la importancia trascendente de la Iniciativa Mérida como eje de la relación bilateral, ignorando los montos involucrados, que no son la esencia del programa o del objetivo político que llevó a este nivel crítico de cooperación.

En el documento sobre Seguridad, se hace énfasis en que el principal reto de México es la consecución del

Estado de Derecho dentro de su territorio. Más precisamente, el mayor problema de México no es de drogas, ni de terrorismo, ni de violencia; sino la falta de un gobierno que gobierne. De hecho, las serias fallas en el ámbito de la seguridad pública mermarán todo esfuerzo que haga México, en la medida que no se atiendan.

Una vez establecido ese foco rojo de impacto general, el documento divide la problemática en 5 frentes: seguridad fronteriza; drogas, armas y flujos financieros ilícitos; corrupción y Estado de Derecho; manejo de contingentes migratorios y comunidades binacionales; pacificación y estabilidad económico-social.

Para seguridad fronteriza, el documento recoge las aportaciones del otrora "Zar de la frontera" americano, Alan Bersin, y la Frontera del Siglo XXI. Considera esencial expandir la zona de seguridad fronteriza hacia dentro del país para enfrentar los retos antes de que lleguen a nuestros límites territoriales. En el ámbito de drogas, armas y flujos financieros ilícitos, insta a la reevaluación de la política de drogas como una de procuración de justicia y no una de salud pública, al igual que insiste en que se redoblen los esfuerzos en el tráfico de armas hacia México. Además, hace un llamado a las autoridades a dejar atrás las regulaciones anti-lavado que han obstaculizado la actividad comercial legítima sin acabar con el problema de lavado de dinero. Con una efectiva procuración y administración de justicia, se dejaría atrás el convertir a agentes de instituciones financieras en agentes extrajudiciales que vetan clientes por evitarse un riesgo potencial que nada tiene que ver con acabar con actividades ilícitas.

Acerca de corrupción y Estado de Derecho, el documento recoge el concepto moderno de seguridad nacional establecido en el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN) en 2005, donde el gobierno, la sociedad civil y el sector privado coordinan sus esfuerzos. Busca un lugar seguro donde vivir y progresar, resultando en alta productividad y competitividad. Estados Unidos tiene mucho que aportar en este rubro, con inteligencia, tecnología, y mejores prácticas. Sin embargo, el principal elemento para su éxito es la voluntad política de los mexicanos.

En el ámbito de manejo de contingentes migratorios, el documento sugiere solicitar al gobierno estadounidense la participación de representantes del gobierno mexicano en los procesos de deportación contra ciudadanos mexicanos con el objetivo de garantizar: a) la procedencia de los procesados, b) la observancia de las garantías procesales y el respeto a sus derechos humanos, c) la adecuada asistencia consular y defensa legal de sus casos (permitiendo su regularización en territorio estadounidense o su ordenada repatriación a territorio mexicano) y, d) la organización de una estrategia de acogida orientada a prevenir la violencia y la delincuencia por, y en contra de, dicho contingente.

Finalmente, el documento sugiere que respecto de la plena cooperación en temas de seguridad nacional para los Estados Unidos siempre va a ser necesario que la relación se conduzca en términos amistosos. Los gobiernos mexicanos se verán presionados para cesar la cooperación con los estadounidenses en la medida que México fuera visto como víctima de descalificaciones por parte del gobierno federal americano. O, por ejemplo, si el proteccionismo americano fuera a causar una crisis económica en México.

Ratificado el modelo de “ganar-ganar” entre los dos pueblos, se sugiere que se piense en alternativas novedosas, como esquemas de procuración y administración de justicia binacionales que podrían aprovechar la doble nacionalidad para atacar problemas de carácter internacional.

FRONTERA

El documento de Frontera busca mayor cooperación institucional binacional en todos los niveles de gobierno, el desarrollo de regiones económico-comerciales binacionales (“mega-regiones”), y el fortalecimiento de una frontera más segura y eficiente.

Un tema fundamental es la sistematización e institucionalización de la cooperación entre los diferentes estados fronterizos en ambos países. Aquí, es urgente reintegrar la conferencia de gobernadores fronteri-

zos (el BGC, o “Border Governors’ Conference”) como el mecanismo de diálogo de alto nivel. En ese mismo espíritu de fortalecer la acción local, el Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK) debe poder financiar el desarrollo urbano, además de temas de infraestructura y ecológica fronteriza. Las ciudades de la frontera tienen un gran ímpetu para crecer y prosperar, pero requieren que su desarrollo vaya de la mano con un crecimiento económico más rápido.

Sobre todo, es menester que Washington y la Ciudad de México vean a la región fronteriza como la oportunidad que es, más que como el peligro del que temen y visualizan de manera fantasiosa. Difícilmente se encuentra en cualquier país zonas con mayor potencial de desarrollo económico y social que nuestra frontera compartida. Esto se tiene que ver reflejado en políticas públicas de apoyo, en vez de retórica de repudio y división.

MIGRACIÓN

El punto de partida para abordar el fenómeno migratorio tiene que ser que, territorialmente, estos pueblos nacieron juntos y crecieron entrelazados. Todo abordaje del tema migratorio debe resaltar que la experiencia mexicana en los Estados Unidos es principalmente una de ciudadanía e inmigración legal, de tal manera que de los 36.9 millones de mexicanos y mexicoamericanos en Estados Unidos, aproximadamente el 80% son, o ciudadanos americanos, o inmigrantes con papeles, no indocumentados. Aparte nuestra narrativa migratoria tiene que reconocer que es de dos vías; México es, por mucho, el principal destino de la diáspora americana, con entre 1-3 millones de estadounidenses en territorio nacional en cualquier momento dado, que es entre 4 y 12 veces más que el segundo lugar, que es Canadá.

Una vez establecidas estas bases de la narrativa, el documento propone la implementación de protocolos entre los agentes de CBP para estandarizar el trato a quienes ingresan a Estados Unidos, respetando sus derechos a la privacidad y a un cruce expedito, salvo en casos concretos de dudas fundamentadas acerca

de los motivos de ingreso del visitante. Este acotamiento de la discrecionalidad de agentes individuales para remover criterios personales y discriminatorios podría cumplir con las necesidades legítimas de cuidar la seguridad de los Estados Unidos sin afectar la dignidad de los visitantes en aquel país. Dada la rigurosa revisión que atraviesan los mexicanos para lograr las visas B1/B2/ "Border Crossing Cards", esta petición no debe ser vista como aventurada.

El documento de Migración divide la temática en tres: Muro, Deportaciones, y Centroamérica. Para lo primero, no hay más que reforzar el mensaje de que México no pagará el muro, quedando esto claro en ley y estableciendo represalias en caso de que se confisquen bienes mexicanos para este efecto. A pesar de que se reconoce que los estadounidenses pueden construir lo que quieran en su territorio, el documento urge a proteger el delicado medioambiente de la región fronteriza.

En el campo de las deportaciones, el trabajo pide un fortalecimiento de nuestros consulados en Estados Unidos. Resalta el hecho de que estos requieren de más recursos para atender a más mexicanos en situaciones cada día más complejas. México se beneficia de su comunidad en el extranjero y debe brindarles las bases para poder defender sus intereses en con las herramientas que les brinda la propia ley americana.

Respecto a Centroamérica, México contiene parcialmente, las oleadas que buscan cruzar su territorio hacia Estados Unidos. Esto no es sostenible en el largo plazo ya que, más que migrantes económicos, son refugiados de una violencia que tiene que ver, en parte, con el legado que dejaron las intervenciones americanas del siglo XX. Estados Unidos, en conjunto con México, tiene que trabajar con los vecinos del "Triángulo Norte" para buscar una solución más duradera.

CONSULADOS

El documento de Consulados reconoce los enormes retos que actualmente enfrentan tanto el Sistema Consular Mexicano como el Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Propone un replanteamiento de sus estrategias; así como la necesidad de brindar los recursos necesarios que permitan fortalecer, tanto sus capacidades de operación, como su alcance. De particular importancia, propone recrear las funciones que históricamente tenían los consulados en Estados Unidos, consistente en acercarse a las comunidades norteamericanas y que, en el tiempo, se abandonaron para atender casi exclusivamente a las comunidades mexicanas. El documento enfatiza la importancia de ambas vertientes.

De esta manera, se subraya la importancia de reconocer a la diplomacia consular como una herramienta clave de la Secretaría de Relaciones Exteriores y busca apalancar la red consular mexicana (la más grande de cualquier país en Estados Unidos) como punta de lanza en la implementación de estrategias de cabildeo y comunicación a nivel local.

Además, reconoce la necesidad de aumentar la profesionalización de los consulados y cónsules para agilizar trámites y abaratar costos, proveer a los mexicanos de una defensa legal sólida, así como de una tarjeta de identificación aceptable, sin importar su condición migratoria. Asimismo, sugiere aumentar el número de representaciones consulares en estados clave con el objetivo de atender a poblaciones en zonas vulnerables. También recomienda la creación de agregadurías especializadas en consulados estratégicos en temas como energía, cultura, ciencia, tecnología e innovación entre otros. Y, por último, propone la creación de un Sistema de Inteligencia Consular que brinde inteligencia oportuna al gobierno mexicano sobre la relación con Estados Unidos a nivel local.

COMUNICACIÓN

Dada la naturaleza descentralizada y sumamente institucionalizada del sistema político estadounidense, es indispensable lanzar una estrategia de comunicación a la sociedad americana y, en paralelo, un esfuerzo de información y promoción de los asuntos e intereses mexicanos en las diversas instancias políticas y gubernamentales. Se trata de dos esfuerzos distintos, cada uno con su respectiva estrategia, pero ambos deben de ser abordados con una visión de largo plazo, sin esperar resultados rápidos y/o espectaculares.

Urge centralizar el mensaje del Estado Mexicano (gobierno, empresas, sociedad civil) para retomar el control de la narrativa y reducir los beneficios políticos de usar a México como chivo expiatorio para los problemas de los americanos. Esto incluye (y subraya la urgencia de) sumar a los socios naturales de la relación entre ambas naciones, muchos de los cuales no necesariamente saben que su empleo depende de la funcionalidad y éxito de la relación bilateral. De la misma manera, se requiere un esfuerzo permanente de comunicación con la población de retirados y turistas estadounidenses en México, para concientizar de la importancia de la relación bilateral. En todo esto, la participación de la sociedad civil es clave para nutrir la postura de México a través de sus propias conexiones con la sociedad estadounidense. Constantemente hay, literalmente, millones de intercambios de enorme beneficio para ambas sociedades que pueden dar sustento a una narrativa más robusta y matizada, pero que se pierden ante la falta de difusión. La mano derecha no sabe lo que la mano izquierda está haciendo y eso debilita mucho el impacto que podría tener ese conjunto de acciones reales y beneficiosas (lo que en el documento se le llama “usar ejemplos micro”).

Finalmente está el tema de cabildeo. A principios de los años 90, México desplegó un esfuerzo conjunto de comunicación estratégica y de cabildeo que constituyen el único ejemplo exitoso de promoción de los intereses nacionales en el exterior. Hoy, ante la perenne falta de esfuerzos en este rubro, la urgencia

de la comunicación se ha vuelto hasta un cliché. El trabajo sobre este tema tiene claras líneas de acción en los que tenemos amplia confianza.

Pero el tema del cabildeo es diferente. En aquél entonces el objetivo era claro y enfocado a un evento preciso, con fecha y procedimientos conocidos: conseguir los votos en el Congreso americano para lograr la ratificación del Tratado de Libre Comercio antes del 1ero de enero de 1994. Esa claridad de propósito permitió, entre otras cosas, un mapeo preciso acerca de aliados y enemigos – requisito previo clave, al igual que responder la pregunta: ¿qué quiere México y cómo se puede lograr eso? (La respuesta a esta pregunta podría ser muy distinta para diversos actores públicos y privados).

Estas definiciones estratégicas tienen que ser resueltas antes de contratar a firmas de cabildeo, acercarse a consejos editoriales, reunirse con senadores, iniciar campañas publicitarias o procurar aliados al objetivo. Por ejemplo, los intereses de las empresas con grandes inversiones en México pueden ser similares a los del gobierno mexicano para lanzar la negociación, pero tienen agendas propias respecto al gobierno del presidente Trump y del gobierno mexicano. O sea, una cosa es la coincidencia **para** negociar y otra es coincidencia **en** la negociación. Las empresas estadounidenses avanzarán, con la agresividad necesaria, su propia agenda y presionarán a los negociadores estadounidenses a ofrecerles ventajas y oportunidades.

Muchos esfuerzos de *lobbying* han fracasado porque se concentraron más en los elementos tácticos que en la estrategia general. Las firmas de cabildeo pueden llevar a cabo un proyecto, pero no son éstas las que deben definir los objetivos. Una mala definición de objetivos llevaría a un derroche de recursos sin lograr la meta deseada. La mayoría de las firmas de cabildeo siguen mecánicas preestablecidas y se guían por criterios cuantitativos (número de entrevistas, reuniones, editoriales, etc.) y no por resultados concretos. No se trata de un esfuerzo mecánico sino de una visión estratégica de conjunto y altamente sofisticada que, adicionalmente, no dará resultados inmediatos, sino en el mediano y largo plazo, una vez que las redes de influencia se hayan establecido y alimentado, y

los mensajes correspondientes se hayan desarrollado y difundido. Es por eso que decidimos no aventurar un capítulo específico sobre este importante tema. No porque no sea necesario, sino porque no existen las bases para desplegarlo.

CONCLUSIÓN

Si bien el término “intermestic” nació para describir aquellos aspectos de las relaciones internacionales que impactan tanto en la vida diaria de los Estados Unidos que se convierten en cuestiones domésticas, en el caso de México es doblemente apropiado. Cuando nuestro país negociaba su ingreso al TLCAN, a principios de los años 90, las severas críticas que surgieron entorno a la falta de democracia en México fueron instrumentales para que, en los siguientes años, México construyera uno de los sistemas electorales más sofisticados del mundo (y, de paso, se evitara un baño de sangre durante la rebelión zapatista de enero de 1994).

Luego, con el bloqueo por parte de Estados Unidos de las rutas de acceso de la droga a través del Caribe y la Florida, el ya de por sí débil sistema de procuración y administración de justicia mexicano fue avasillado cuando la droga comenzó a fluir por nuestro territorio. Dinero y armas americanos potenciaron elementos criminales mexicanos, abrumando a las policías locales, estatales y federales. Es cierto que los gobiernos federales priistas y panistas, dedicados más a la repartición de las prebendas del poder que en gobernar, coadyuvaron en el fracaso del Estado ante este desafío; sin embargo, también es evidente que el entrelazado de la política de drogas americana, con recursos ilimitados de su mercado e, irónicamente, el talento y el empeño criminal mexicano, contribuye-

ron en carcomer la paz social mexicana porque hicieron irrelevantes a las instituciones gubernamentales existentes. Es decir, aunque el problema modular de la violencia, la corrupción y las drogas radica en la debilidad, o inexistencia, de capacidad gubernamental mexicana, no es posible desdeñar la dimensión bilateral inherente a esta ecuación. México tiene que construir capacidad de gobierno y, al mismo tiempo, exigirle al gobierno estadounidense que responda ante la realidad de un mercado que no respeta fronteras o autoridades jurisdiccionales.

Después de más de un siglo de distancia entre las dos naciones vecinas, nuestras sociedades se han integrado con un entusiasmo que rivaliza cualquier par de países en el mundo. Ni los americanos, ni los mexicanos tenemos el “lujo” de ignorar al otro porque el éxito del uno es, en este momento de nuestra historia compartida, automáticamente, el éxito del otro. Más que vecinos, nos hemos convertido en socios sujetos a los vaivenes de nuestra pareja continental.

Por eso nuestros gobiernos tienen que dejar de ser seguidores, reaccionando (a menudo mal) ante las realidades que construyen nuestras sociedades. Y aquellos enormes grupos de mexicanos y estadounidenses que viven la integración (y que viven de la integración), tienen que contar su historia dentro de sus respectivos países.

La relación bilateral México-Estados Unidos es un espacio en donde todos los mexicanos tenemos que participar de manera conjunta. En lo que concierne al equipo aquí representado, afirmamos que nuestro actuar no tiene ninguna otra consideración más que la del bien de los mexicanos, cuyo bienestar está íntimamente ligado con el destino de todos los habitantes de América del Norte.

COMERCIO (TLCAN)

Problema

A unos meses de la toma de posesión del presidente Donald Trump, se puede observar que la postura de su gobierno con respecto al TLCAN se ha matizado en vista de las ventajas que representa para Estados Unidos la integración regional con Canadá y México, sus principales mercados. Todo parece indicar que la renegociación del tratado se centrará ya no en las poco creíbles amenazas de aranceles del 35 por ciento, sino en los principios de modernización, apertura, y simetría. No obstante, una negociación comercial de Estados Unidos con sus principales socios es por naturaleza muy complicada y de pronóstico reservado tanto desde el punto de vista sustantivo –qué negociar –como desde el procedural –cómo hacerlo –como del político, en términos de la construcción de coaliciones para que las reformas al TLCAN puedan ser exitosamente aprobadas.

La definición de objetivos comunes por parte de los tres gobiernos es una condición necesaria para que la renegociación sea exitosa. Esto implica abandonar la idea original del presidente Trump de que Estados Unidos ha perdido con el Tratado y que es necesario reequilibrarlo sólo para su beneficio. Este enfoque implicaría que Canadá y México tendrían que hacer concesiones a Estados Unidos sin reciprocidad y terminar con los dos pilares clave que hacen del TLCAN uno de los acuerdos más avanzados y profundos en el mundo: la universalidad (todos los bienes cubiertos y todos los sectores de servicios e inversión incluidos, excepto por las listas en los anexos que disminuyen cuando las economías se van unilateralmente abriendo) y simetría (las tres Partes están sujetas a las mismas obligaciones y gozan de los mismos derechos con independencia a su grado de desarrollo, tamaño o competitividad).

México debe llegar a la mesa de negociaciones consciente tanto de la importancia real de su propio mercado como destino para las exportaciones de Estados Unidos, como de su capacidad de producir con valor agregado y atraer importantes volúmenes de inversión. Más aún: debe llegar con la certidumbre de que esa producción es, a su vez, esencial para que los otros dos socios del tratado produzcan también con calidad y excelencia. En este sentido, son claros los límites a fijar en la mesa de negociaciones: no aceptar una renegociación que termine con la simetría, merme la apertura, reduzca la competitividad o promueva el comercio manipulado para regresar a componendas y arreglos (en cualquiera de las Partes) que protejan de los rigores de la competencia abierta a algunos sectores en contra de los intereses del ciudadano-consumidor y del crecimiento.

Lo que México sí puede aceptar es una revisión del TLCAN que haga de América del Norte una región más competitiva y abierta al mundo. Una revisión de esa naturaleza pasa, necesariamente, por el reconocimiento de las importantes asignaturas pendientes que tienen Canadá y Estados Unidos, pero también de las mexicanas. En particular, un reconocimiento de las tres Partes de que el propio tratado tiene mucho potencial de modernización y profundización dentro de su propia estructura actual y que un buen punto de partida es utilizar los mandatos y mecanismos en esta estructura, para después ir también más lejos e incorporar nuevas disciplinas o sectores.

Contexto

Desde 1994 el TLCAN ha brindado certidumbre a empresas mexicanas y extranjeras que operan en América del Norte, permitiendo a México aumentar sus exportaciones a Estados Unidos y Canadá así como atraer inversión extranjera dirigida a la producción compartida en la región. La exigencia del presidente Trump, de renegociar de manera más favorable para Estados Unidos o abandonar el TLCAN durante

su campaña generó enorme incertidumbre sobre las reglas comerciales que normarían las relaciones en América del Norte, ocasionando una fuerte depreciación del peso y la desaceleración de flujos de IED hacia México. Aunque esta incertidumbre se ha ido matizando durante los primeros meses de la nueva administración estadounidense, riesgos como una posible guerra comercial (el incremento sistemático de aranceles y medidas retaliatorias de un país hacia otro) así como la pérdida del reconocimiento de fallos comerciales de instancias como la Organización Mundial de Comercio (OMC) que pudieran ser benéficos para México por parte de Estados Unidos mantiene a los mercados nerviosos. No obstante, la renegociación de este acuerdo comercial también abre áreas de oportunidad no contempladas en la negociación original como la posibilidad de hacer más dinámica a la región en el futuro.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue en 1994, y lo sigue siendo más de veinte años después, un instrumento ambicioso en cuanto a sus instituciones, sus posibilidades de mejora y los mecanismos para asegurar la implementación y procesar cambios. Sin embargo, estos instrumentos y mecanismos no han sido lo bastante utilizados y requieren, además, una revisión estrecha a la luz de nuevas realidades tecnológicas y productivas en diversos sectores. Por ello, un primer punto indispensable en la agenda de renegociación es el compromiso de las tres Partes sobre la implementación cabal del TLCAN y la revisión, modernización y optimización de estas instituciones y de las herramientas de trabajo a su alcance.

Hoy, las preferencias ya no residen en la eliminación de aranceles y obstáculos tradicionales al comercio, sino en explotar las ventajas comparativas de una integración que optimice talentos, recursos y vocaciones para comerciar con el resto del mundo y que permita a las Partes la adopción de esquemas que no necesariamente se pueden lograr en otros foros. Más allá: es necesario que tanto Estados Unidos como Canadá y México propongan un TLCAN con nuevos objetivos en áreas clave, más ambiciosos en lo relativo a apertura, integración y competitividad regional. Deben estar encaminados a hacer de

América del Norte una región más competitiva en un mundo cada vez más complejo. Si el TLCAN fue pensado para incrementar el comercio y la inversión entre Canadá, Estados Unidos y México hace un cuarto de siglo, el reto ahora es hacer a la producción de bienes y servicios de América del Norte competitiva en todo el mundo.

Por ello, el resto del documento está dividido en dos secciones. En la primera, se abordarán las áreas de oportunidad en el texto del propio tratado que no han sido aprovechadas cabalmente. En la segunda, se propone una agenda de apertura adicional para complementar al TLCAN y hacer a la región más atractiva. La agenda conjunta de las dos secciones implica una mayor apertura, mayor integración y compromisos y concesiones para los tres países.

1. LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD YA EXISTENTES EN EL TEXTO DEL TLCAN

En esta sección se abordan, aunque no de manera exhaustiva, las oportunidades de profundización y mejora derivadas de mecanismos y compromisos ya presentes en la propia estructura del TLCAN. Se presentan a continuación estas áreas de oportunidad siguiendo el orden de los capítulos del tratado.

1. Primera parte: Aspectos generales

El artículo 102 establece los objetivos del TLCAN. Estos deben servir de guía para cualquier renegociación. El objetivo 1(f) subraya la posibilidad de *"establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado."* Es decir, el propio TLCAN prevé que las Partes trabajen para su mejoramiento.

Artículo 102. Objetivos

1. Los objetivos del presente Tratado, expresados en sus principios y reglas, principalmente los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:

a. eliminar obstáculos al comercio y facilitar

- la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;*
- b. promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;*
- c. aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;*
- d. proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;*
- e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y*
- f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.*

2. Las Partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este Tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1 y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional.

2. Segunda parte: Comercio de bienes

En esta materia, mucho se puede avanzar en el uso de las siguientes disposiciones del tratado para modernizar el proceso de integración e incrementar la competitividad de la región con respecto al resto del mundo:

1.1.1 Artículo 316: Cláusula Jamboree

- **Cláusula Jamboree:** reúne a todas las agencias consideradas en el TLCAN en el objetivo común de facilitar el comercio de bienes y servicios y eliminar las barreras. Las Partes pocas veces se han reunido con este propósito bajo el artículo 316. La implementación cabal de esta cláusula implica la generación de una agenda permanente de trabajo y progreso para mejorar el cruce fronterizo y eliminar barreras al intercambio.

Artículo 316. Consultas y Comité de Comercio de Bienes: *Las Partes establecen un Comité de Comercio de Bienes, integrado por representantes de cada una de ellas.*

El Comité se reunirá a petición de cualquiera de las Partes o de la Comisión para considerar cualquier asunto relacionado con la materia de este capítulo.

Por lo menos una vez al año, las Partes convocarán una reunión de los funcionarios responsables de aduanas, migración, inspección de productos alimenticios y agrícolas, instalaciones de inspección fronteriza, y reglamentación del transporte, con el propósito de tratar cuestiones relacionadas con el movimiento de bienes a través de los puertos de entrada de las Partes.

1.1.2 Artículos 317, 1504 y 1907: Dumping de terceros países, competencia y un sistema sustituto

- **Dumping y competencia:** Aunque las provisiones contra dumping por parte de terceros están incluidas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) rara vez se utilizan cuando no existe una unión aduanera en aranceles. En un área de libre comercio tan integrada como América del Norte tras años de un comercio sin aranceles, las prácticas desleales como el dumping pueden empezar a ser atendidas usando principios de competencia económica. Una lectura armónica de los artículos 317, 1504 y 1907 permite vislumbrar la conformación de una especie de unión aduanera para prácticas desleales con respecto a economías fuera de la región.

Artículo 317. Dumping de terceros países

Las Partes confirman la importancia de la cooperación respecto a las acciones comprendidas en el Artículo 12 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

Cuando una de las Partes presente a otra una petición de medidas antidumping a su favor, esas Partes realizarán consultas en el plazo de 30 días sobre los hechos que motivaron la solicitud. La Parte que recibe la solicitud dará plena consideración a la misma.

Dada la posibilidad de establecer márgenes de dumping a terceros países y el nivel de integración en la región, el Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia (artículo 1504) cobra particular relevancia, ya sea para todo el comercio o para algunos sectores específicos.

Artículo 1504: Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia

En un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de este Tratado, la Comisión establecerá un Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia, integrado por representantes de cada Parte, el cual presentará informes y recomendaciones a la Comisión sobre los trabajos ulteriores que procedan, sobre las cuestiones relevantes acerca de la relación entre las leyes y políticas en materia de competencia y el comercio en la zona de libre comercio.

Las conclusiones de este Grupo pueden servir de base para empezar a construir un sistema sustituto a las investigaciones de prácticas desleales conforme al párrafo 2(b) del artículo 1907.

Artículo 1907: Consultas

1. Las Partes realizarán consultas anuales, o a solicitud de una de las Partes, para examinar cualquier problema que resulte de la ejecución u operación de este capítulo, y para recomendar soluciones cuando corresponda. Cada una de las Partes nombrará uno o más funcionarios, que incluyan funcionarios de la autoridad investigadora competente, que se hagan cargo de que se lleven a cabo las consultas cuando se requiera, de tal forma que las disposiciones de este artículo se ejecuten en forma expedita.

2. Las Partes acuerdan además, consultar entre sí:

a. la factibilidad de desarrollar reglas y disciplinas más eficaces sobre el uso de subsidios gubernamentales; y

b. la factibilidad de apoyarse en un sistema sustituto de reglas para tratar las prácticas transfronterizas desleales de precios y el otorgamiento de subsidios gubernamentales.

3. Las autoridades investigadoras competentes de cada una de las Partes consultarán entre ellas anualmente o a petición de cualquier Parte y, cuando corresponda, podrán presentar informes a la Comisión. En el contexto de estas consultas, las Partes acuerdan que es deseable que en la administración de las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias:

a. se publique la notificación del inicio de las investigaciones en el diario oficial del país importador, que establezca la naturaleza del procedimiento, la fundamentación según la cual se inicia y una descripción del producto en cuestión;

b. se notifiquen los plazos para presentar información y para que la autoridad investigadora competente adopte las determinaciones a las que esté obligada expresamente por la ley o por los reglamentos;

c. se proporcione explícitamente aviso e instrucciones por escrito en lo relativo a la información requerida de las partes interesadas, y un plazo razonable para dar respuesta a los requerimientos de información;

d. se otorgue acceso razonable a la información, en el entendido que:

i. "acceso razonable" en este contexto significa acceso durante el curso de la investigación, hasta donde sea factible, de manera que se otorgue la oportunidad de presentar pruebas y argumentos como se establece en el inciso (e); cuando

- no sea factible otorgar acceso a la información durante la investigación en un plazo tal que permita presentar pruebas y argumentos, "acceso razonable" significará en tiempo para permitir que la parte afectada desfavorablemente adopte una decisión informada sobre la conveniencia de solicitar la revisión judicial o la de un panel,*
- j. "acceso a la información" significa acceso a los representantes que la autoridad investigadora competente decida que están calificados para tener acceso a la información que reciba esa autoridad, incluido el acceso a la confidencial (comercial reservada), con excepción de información tan delicada que su difusión pudiera causar daño sustancial e irreversible al propietario, o que deba mantenerse con carácter confidencial, de acuerdo con el derecho interno de una Parte; podrá mantenerse cualquier privilegio, respecto a las comunicaciones entre las autoridades investigadoras competentes y un abogado a su servicio o que las asesore, que derive de la legislación de la Parte importadora;*
- e. brinde oportunidad a las partes interesadas, para presentar pruebas y argumentos, hasta donde el tiempo lo permita, incluida la oportunidad para formular observaciones a la resolución provisional sobre dumping u otorgamiento de subsidios;*
- f. proteja la información confidencial (comercial reservada) que reciba la autoridad investigadora competente para garantizar que no se divulgue, excepto a representantes que esta autoridad determine que están calificados;*
- g. preparen expedientes administrativos que incluyan recomendaciones de organismos asesores oficiales, así como actas de cualesquiera reuniones con una sola de las partes interesadas, que se requiera conservar;*
- h. difunda la información pertinente en la que se funden las resoluciones provisionales o definitivas sobre dumping o subsidios, dentro de un plazo razonable posterior a la petición de las partes interesadas, incluida una explicación de los cálculos o de la metodología utilizada para determinar el margen de dumping o el monto de subsidio;*
- i. fundamenten y motiven las resoluciones definitivas de dumping u otorgamiento de subsidios; y*
- j. fundamenten y motiven las resoluciones definitivas en lo relacionado al daño material o amenaza del mismo a la industria nacional, o retraso material del establecimiento de la industria nacional. Los lineamientos incluidos en los incisos (a) a (j) no tienen la intención de servir como guía para que, al revisar una resolución definitiva sobre dumping o cuotas compensatorias de acuerdo al Artículo 1904, el panel binacional decida si tal resolución estuvo de acuerdo con las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping o compensatorias de la Parte importadora.*
- Este sistema sustituto puede constituirse de distintas maneras. La iniciativa de más alto nivel implicaría la eliminación de las investigaciones de dumping entre las Partes y su sustitución por la aplicación de investigaciones sobre prácticas monopólicas para prevenir y castigar prácticas preditorias. Esto requeriría de importantes cambios legislativos, de estrecha coordinación entre autoridades de competencia, así como del reconocimiento de que el mercado relevante para bienes y servicios comerciales es ahora toda la región de América del Norte. La consecuencia principal sería el reconocimiento de la región como un solo mercado, constituyendo un claro imán de inversiones convirtiéndose en una de las ventajas comparativas más atractivas frente a otras regiones.
- Una posibilidad menos ambiciosa consistiría en eliminar los casos de dumping sólo en algunos sectores con un muy alto nivel de integración y con retos compartidos con respecto a casos de dumping con terceros.

Alternativamente, otra posible optimización en materia de prácticas antidumping sería seguir con la administración de casos como ahora, pero introducir elementos de análisis de competencia económica en investigaciones de prácticas desleales de comercio. Es decir, con base en las mejores prácticas en materia de competencia, los pequeños exportadores con baja participación de mercado en el país de destino quedarían exentos de márgenes antidumping bajo el argumento de que no tendrían incentivo alguno para vender por debajo del precio máximo obtenible. Del otro lado y por analogía, los exportadores podrán argumentar en el curso de la investigación que las empresas con poder sustancial en el mercado destino no deberían de beneficiarse de márgenes antidumping dado que, si existiesen, dichas prácticas serían beneficiosas para el bienestar de los consumidores del país importador.

1.1.3 Artículo 414: Consultas y modificaciones (para reglas de origen)

- **Reglas de origen:** el propio TLCAN prevé la posible modificación de reglas de origen. De hecho, las Partes han modificado reglas de origen en varias ocasiones durante la vigencia del mismo. Uno de los argumentos más recurrentes por parte del gobierno del presidente Trump ha sido buscar la modificación de reglas de origen para fomentar la proveeduría regional. El artículo 414 provee un mecanismo para la modificación de reglas para tomar en cuenta cambios en los procesos productivos u otras razones y permite la presentación de propuestas de modificación acompañadas de razonamiento y estudios que apoyen el cambio.

Artículo 414. Consulta y modificaciones

Las Partes realizarán consultas regularmente para garantizar que este capítulo se aplique de manera efectiva, uniforme y de conformidad con el espíritu y los objetivos de este Tratado, y cooperarán en la aplicación de este capítulo conforme al Capítulo V.

Cualquiera de las Partes que considere que este capítulo requiere ser modificado para tomar en

cuenta cambios en los procesos productivos u otros asuntos, podrá someter a las otras Partes la propuesta de modificación, junto con las razones y estudios que la apoyen, para su examen y para la adopción de cualquier medida que convenga conforme al Capítulo V.

1.1.4 Artículo 513: Grupo de trabajo y Subgrupo de aduanas

- **Modernización aduanera:** la mejora de los procedimientos aduaneros para el cruce fronterizo es probablemente una de las áreas que más se beneficiarían de una posible mayor integración de las tres economías. Las Partes han sido omisas en programar consultas con el objetivo de implementar prácticas aduaneras que sean eficientes, eficaces y transparentes. Lo anterior, a pesar de las frecuentes quejas por parte de exportadores e importadores de las tres economías. El grupo y subgrupo de trabajo establecidos bajo el artículo 513 tienen precisamente como mandato asegurar la permanente modernización aduanera. Es estratégicamente clave que este grupo y subgrupo funcionen y se cumpla con su amplio mandato.

Artículo 513. Grupo de trabajo y subgrupo de aduanas

1. Las Partes establecen un Grupo de Trabajo sobre Reglas de Origen integrado por representantes de cada una de las Partes, para asegurar:

- a. la efectiva aplicación y administración de los Artículos 303, "Restricciones a la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y a los programas de diferimiento de aranceles aduaneros", 308, "Tasas arancelarias de nación más favorecida para bienes determinados", y 311, "Mercado de país de origen", del Capítulo IV, de este capítulo, de las Reglas de Mercado y de las Reglamentaciones Uniformes, y*
- b. la efectiva administración de los asuntos relativos a aduanas del Capítulo III.*

2. *El grupo de trabajo se reunirá por lo menos cuatro veces al año, así como a solicitud de alguna de las Partes.*

3. *El grupo de trabajo deberá:*

- a. *supervisar la aplicación y administración por las autoridades aduaneras de las Partes de los Artículos 303, 308 y 311, del Capítulo IV, de este capítulo, de las Reglas de Mercado y de las Reglamentaciones Uniformes para asegurar su interpretación uniforme;*
- b. *procurar acuerdos, a petición de alguna de las Partes, sobre cualquier propuesta de modificación o adición a los artículos 303, 308 o 311, al Capítulo IV, a este capítulo, a las Reglas de Mercado o a las Reglamentaciones Uniformes;*
- c. *notificar a la Comisión las modificaciones o adiciones que se acuerden a las Reglamentaciones Uniformes;*
- d. *proponer a la Comisión cualquier modificación o adición a los artículos 303, 308 o 311, al Capítulo IV, a este capítulo, a las Reglas de Mercado y a las Reglamentaciones Uniformes o a otra disposición de este Tratado requeridas para ajustarse a cualquier cambio en el Sistema Armonizado; y*
- e. *examinar cualquier otro asunto que le someta una Parte o el Subgrupo de Aduanas, establecido conforme al párrafo 6.*

4. *Cada una de las Partes adoptará, hasta donde sea factible, todas las medidas necesarias para aplicar cualquier modificación o adición a este Tratado, en los 180 días siguientes a que la Comisión haya aprobado dicha adición o modificación.*

5. *Cuando el grupo de trabajo no logre resolver un asunto en los treinta días siguientes a la fecha en que se le haya sometido conforme al párrafo 3(e), cualquiera de las Partes podrá solicitar que se reúna la Comisión, de conformidad con el Artículo 2007, "La Comisión - buenos oficios, conciliación y mediación".*

6. *El grupo de trabajo establecerá un Subgrupo de Aduanas, integrado por representantes de cada una de las Partes, y supervisará su labor. El subgrupo se reunirá al menos cuatro veces al año, así como a solicitud de cualquiera de las Partes, y le corresponderá:*

- a. *procurar que se llegue a acuerdos sobre*
 - i. *la interpretación, aplicación y administración uniformes de los artículos 303, 308 y 311, del Capítulo IV, de este capítulo, de las Reglas de Mercado y de las Reglamentaciones Uniformes;*
 - ii. *asuntos de clasificación arancelaria y valoración aduanera relacionados con resoluciones de determinaciones de origen;*
 - iii. *los procedimientos y criterios equivalentes para la solicitud, aprobación, modificación, revocación y aplicación de las resoluciones anticipadas;*
 - iv. *la revisión de los certificados de origen;*
 - v. *cualquier otro asunto que le remitan una Parte, el grupo de trabajo, o el Comité de Comercio de Bienes establecido de conformidad con el Artículo 316; y*
 - vi. *cualquier otro asunto en materia aduanera que se desprenda de este Tratado;*
- b. *examinar*
 - i. *la armonización de requisitos de automatización y documentación en materia aduanera; y*
 - ii. *las propuestas de modificaciones administrativas u operativas en materia aduanera que puedan afectar el flujo comercial entre los territorios de las Partes;*
- c. *informar periódicamente y notificar al grupo de trabajo cualquier acuerdo logrado conforme a este párrafo; y*

- d. turnar al grupo de trabajo cualquier asunto sobre el cual no haya logrado acuerdo dentro de los sesenta días siguientes a que se le haya sometido el asunto, de conformidad con el inciso (a)
7. Ninguna de las disposiciones de este capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una Parte que expida una resolución de determinación de origen o una resolución anticipada en relación con cualquier asunto sometido a consideración del grupo de trabajo o del Subgrupo de Aduanas, o adoptar cualquier otra medida según juzgue necesario, estando pendiente la resolución del asunto conforme a este Tratado.

1.1.5. Artículos 706 y 722: Comités de comercio agropecuario y de medidas sanitarias y fitosanitarias

- **Agenda agrícola regional:** Una de las áreas de mayor éxito en la implementación del TLCAN ha sido el crecimiento del comercio agropecuario entre las tres economías. América del Norte tiene ahora la posibilidad de una mayor integración en el sector con vistas a exportaciones conjuntas al resto del mundo. Existe en el TLCAN un Comité de Comercio Agrícola el cual ha servido sólo como foro en el cual las Partes ventilan disputas sobre temas específicos y siempre sujetos a álgidos debates, pero no se ha hecho en él lo suficiente para avanzar en una mayor integración agrícola y en la consecución de objetivos comunes de exportación frente a otras regiones.

Artículo 706. Comité de Comercio Agropecuario

1. Las Partes establecen un Comité de Comercio Agropecuario, integrado por representantes de cada una de ellas.

2. Las funciones del comité incluirán:

- a. el seguimiento y el fomento de la cooperación para aplicar y administrar esta sección;
- b. el establecimiento de un foro para que las Partes consulten sobre aspectos relacionados con esta sección, que se lleve a cabo al

menos semestralmente y según las Partes lo acuerden; y

- c. la presentación de un informe anual a la Comisión sobre la aplicación de esta sección.

- **Agenda sanitaria y fitosanitaria:** Desde el punto de vista sanitario, Norteamérica conforma una misma región, sujeta a los mismos retos y víctima de las mismas dificultades. El manejo de los asuntos sanitarios de manera conjunta es clave para lograr la plena competitividad de la región en el mundo. En parte gracias al alto nivel de integración de los tres sectores agropecuarios, la región cuenta con los recursos necesarios para convertirse en la principal fuente alimentaria para Asia. Para lograrlo, se necesita una fuerte y comprometida cooperación en materia sanitaria. El artículo 722 crea un comité para este propósito. Hasta hoy, el funcionamiento no ha sido adecuado ni se ha avanzado suficientemente en la equivalencia contemplada en el artículo 714. A la fecha, las disputas en materia sanitaria han sido resueltas con medidas *ad hoc*, lo cual ha evitado que se construyan precedentes administrativos útiles para facilitar las transacciones comerciales y la integración sanitaria de la región.

Artículo 722. Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

1. Las Partes establecen por este medio un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, integrado por representantes de cada una de las Partes con responsabilidades en asuntos sanitarios y fitosanitarios.

2. El comité deberá facilitar:

- a. el mejoramiento en la seguridad de los alimentos y en las condiciones sanitarias y fitosanitarias en el territorio de las Partes;
- b. las actividades de las Partes de acuerdo con los Artículos 713 y 714;
- c. la cooperación técnica entre las Partes, incluyendo cooperación en el desarrollo, aplicación y observancia de medidas sanitarias o fitosanitarias; y

d. consultas sobre asuntos específicos relacionados con medidas sanitarias o fitosanitarias.

3. *El comité:*

- a. buscará, en el mayor grado posible, la asistencia de las organizaciones de normalización competentes, internacionales y de América del Norte, con el fin de obtener asesoramiento científico y técnico disponible y de minimizar la duplicación de esfuerzos en el ejercicio de sus funciones;
- b. podrá auxiliarse de expertos y organizaciones de expertos según lo considere adecuado;
- c. informará anualmente a la Comisión sobre la aplicación de esta sección;
- d. se reunirá, a solicitud de cualquiera de las Partes, al menos una vez al año, excepto que las Partes lo acuerden de otra manera; y
- e. podrá establecer y determinar el ámbito de acción y mandato de los grupos de trabajo según lo considere adecuado.

Artículo 714. Equivalencia

1. *Sin reducir el nivel de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, las Partes buscarán, en el mayor grado posible y de conformidad con esta sección, la equivalencia de sus respectivas medidas sanitarias y fitosanitarias.*

2. *Cada Parte importadora:*

a. tratará una medida sanitaria o fitosanitaria adoptada o mantenida por una Parte exportadora como equivalente a una propia cuando la Parte exportadora, en cooperación con la Parte importadora, le proporcione información científica o de otra clase, de conformidad con métodos de evaluación de riesgo convenidos por esas Partes, para demostrar objetivamente, con apego al inciso (b), que la medida de la Parte exportadora alcanza el nivel apropiado de protección de la Parte importadora;

b. podrá, cuando tenga base científica para ello, dictaminar que la medida de la Parte exportadora no alcanza el nivel de protección que la Parte importadora juzga apropiado; y

c. proporcionará por escrito a la Parte exportadora, previa solicitud, sus razones para un dictamen conforme al inciso (b).

3. *Para efecto de establecer la equivalencia entre las medidas, cada Parte exportadora, a solicitud de una Parte importadora, adoptará los procedimientos razonables de que pueda disponer para facilitar el acceso a su territorio con fines de inspección, pruebas y otros recursos pertinentes.*

4. *Cada una de las Partes deberá considerar, al elaborar una medida sanitaria o fitosanitaria, las medidas sanitarias o fitosanitarias pertinentes, vigentes o propuestas, de las otras Partes.*

1.1.6 Artículo 801: Medidas bilaterales de emergencia

• **La reclamación de daño a través de acciones bilaterales:** el artículo 801, párrafos 3 y 4, parece haber sido pasado por alto tanto por el presidente Trump como sus asesores cuando se refieren al daño que el TLCAN ha implicado para algunos sectores de su economía. Las medidas bilaterales de emergencia, salvaguardias, son permitidas en el TLCAN aun después del periodo de transición, pero con disciplinas. El artículo 801 permite que cualquiera de las Partes implemente medidas de protección de emergencia pero siempre y cuando se pruebe daño o amenaza de daño significativos, que se deriven de la implementación del tratado y, además, se obtenga el consentimiento de la Parte contra cuyo bien se aplicaría la medida.

Artículo 801: Medidas bilaterales

(...)

3. *Una Parte podrá adoptar una medida bilateral de emergencia con posterioridad a la terminación del periodo de transición, a fin de hacer frente a los casos de daño serio o amenaza del mismo a*

una industria nacional que surjan de la aplicación de este Tratado, únicamente con el consentimiento de la Parte contra cuyo bien se aplicaría la medida.

4. La Parte que aplique una medida de conformidad con este artículo proporcionará a la Parte contra cuyo bien se haya aplicado tal medida una compensación mutuamente acordada de liberalización comercial, en forma de concesiones que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes para la otra Parte, o que sean equivalentes al valor de los aranceles adicionales que se esperen de la medida. Si las Partes implicadas no pueden llegar a un acuerdo sobre la compensación, la Parte contra cuyo bien se aplique la medida podrá imponer medidas arancelarias que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes a los de la medida adoptada de conformidad con este artículo. La Parte que adopte la medida arancelaria la aplicará sólo durante el periodo mínimo necesario para alcanzar los efectos sustancialmente equivalentes.

5. Este artículo no se aplica a las medidas de emergencia relativas a los bienes comprendidos en el Anexo 300 - B, "Bienes textiles y del vestido"

Es necesario destacar que, adicionalmente, el artículo 801 contempla que la Parte que implemente estas medidas debe proveer a la otra una compensación obligatoria. De esta manera, el propio TLCAN establece las condiciones para que cualquiera de los tres gobiernos adopte salvaguardias, pero con las disciplinas establecidas en él mismo. Podría, por supuesto, proponerse cambiar el lenguaje del 801 para hacer menos onerosa la imposición de medidas, pero para todos. Esto implicaría que los exportadores de Estados Unidos podrían ser sujetos de salvaguardias por parte de Canadá y México. Sin las disciplinas adecuadas, seguramente se opondrían a que exista la posibilidad de que se erijan obstáculos al comercio en los dos mercados más grandes en el mundo para ellos.

3. Tercera parte: Barreras técnicas al comercio

1.1.7 Artículo 913: Comité de medidas relativas a la normalización

• **Importancia de estándares técnicos:** Salvo por algunas excepciones, los estándares no han sido materia de disputa o debate en el TLCAN. Sin embargo, los estándares técnicos constituyen un elemento clave para el comercio, la competitividad y para las futuras negociaciones, en particular entre América del Norte y la Unión Europea. En este sentido, el Comité de medidas relativas a la normalización establecido en el artículo 913 debería tener una mayor actividad y avanzar estratégicamente en el tema sobre todo en función de que las negociaciones trasatlánticas se han detenido.

Artículo 913: Comité de Medidas Relativas a Normalización

1. Las Partes establecen por este medio el Comité de Medidas Relativas a Normalización, integrado por representantes de cada una de las Partes.

2. Las funciones del comité incluirán:

a. dar seguimiento a la aplicación y a la administración de este capítulo, incluidos el avance de los subcomités y grupos de trabajo establecidos de conformidad con el párrafo 4, y el funcionamiento de los centros de información establecidos de conformidad con el Artículo 910

b. facilitar el proceso mediante el cual las Partes harán compatibles sus medidas relativas a normalización;

c. ofrecer un foro para que las Partes consulten sobre temas vinculados con medidas relativas a normalización, incluido el suministro de recomendaciones y asesoría técnica, de conformidad con lo previsto por el Artículo 914

d. fortalecer la cooperación en el desarrollo, aplicación y cumplimiento de las medidas relativas a normalización; y

e. tomar en consideración acontecimientos sobre medidas relativas a normalización a nivel no gubernamental, regional y multilateral, incluidos los del GATT.

3. *El comité:*

a. se reunirá cuando lo solicite cualquiera de las Partes y, a menos que estas acuerden otra cosa, al menos una vez al año;

b. informará anualmente a la Comisión sobre la aplicación de este capítulo.

4. Cuando el comité lo considere apropiado, podrá establecer y determinar el ámbito de acción y mandato de los subcomités y grupos de trabajo integrados por representantes de cada una de las Partes. Cada uno de estos subcomités o grupos de trabajo podrá:

a. cuando lo considere necesario o deseable, incluir a o consultar con:

i. representantes de organismos no gubernamentales, incluidos los organismos de normalización;

ii. científicos;

iii. y expertos técnicos; y

b. establecer su programa de trabajo, tomando en cuenta las actividades internacionales pertinentes.

5. Además de lo dispuesto en el párrafo 4, el comité establecerá:

a. los siguientes subcomités:

i. el Subcomité de Normas de Transporte Terrestre, de conformidad con el Anexo 913.5.a-1;

ii. el Subcomité de Normas de Telecomunicaciones, de conformidad con el Anexo 913.5.a-2;

iii. el Consejo de Normas Automotrices, de conformidad con el Anexo 913.5.a-3; y

iv. el Subcomité de Etiquetado de Bienes Textiles y del Vestido, de conformidad con el Anexo 913.5.a-4; y

v. cualesquiera otros subcomités o grupos de trabajo que considere apropiados para examinar cualquier asunto, incluidos:

vi. la identificación y nomenclatura de los bienes sujetos a las medidas relativas a normalización;

vii. las normas y los reglamentos técnicos sobre calidad e identificación;

viii. el empaquetado, etiquetado y presentación de información para los consumidores, incluidos los idiomas, sistemas de medición, ingredientes, tamaños, terminología, símbolos y otros asuntos relacionados;

ix. los programas para la aprobación de productos y para la vigilancia después de la venta;

x. los principios para la acreditación y reconocimiento de organismos, procedimientos y sistemas de evaluación de la conformidad;

xi. la elaboración y aplicación de un sistema uniforme para la comunicación y clasificación de peligros de tipo químico;

xii. programas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones vigentes, incluidos la capacitación e inspección a cargo del personal responsable de la reglamentación, análisis y verificación de su cumplimiento;

xiii. la promoción y aplicación de buenas prácticas de laboratorio;

xiv. la promoción y aplicación de buenas prácticas de manufactura;

xv. los criterios para la evaluación de daños potenciales de ciertos bienes al medio ambiente;

xvi. las metodologías para la evaluación del riesgo;

xvii. los lineamientos para efectuar pruebas de sustancias químicas, incluidas las de tipo industrial y las de uso agrícola, farmacéutico y biológico;

xviii. los métodos que faciliten la protección al consumidor, incluido lo relativo al referente al resarcimiento del mismo; y

xix. la extensión de la aplicación de este capítulo a otros servicios.

6. Previa solicitud de otra Parte, cada una de las Partes adoptará las medidas razonables que estén a su alcance para la participación de representantes de los gobiernos estatales o provinciales en las actividades del comité, en la forma y momento aplicables.

7. La Parte que solicite asesoría, información o asistencia técnica, de conformidad con el Artículo 911, notificará al comité, el cual apoyará dicha solicitud.

4. Cuarta parte: Compras del sector público

1.1.8 Artículo 1021: Programas de participación conjunta para la micro y pequeña empresa

- Programas conjuntos para las pequeñas y medianas empresas (PyMES):** El presidente Trump ha emitido una orden ejecutiva para asegurar que las agencias de su gobierno favorezcan las compras de empresas de Estados Unidos bajo el criterio de *Buy American*. Una posibilidad de atender esta preocupación del presidente se encuentra en el propio marco del TLCAN (artículo 1021) el cual contempla la instauración de un comité de PyMES cuyo objetivo principal es lograr que éstas participen de forma efectiva en licitaciones de los tres gobiernos. El papel de este comité puede, por supuesto, fortalecerse y se puede asegurar un compromiso verdadero por parte de los tres gobiernos de promover la proveeduría de Pymes regionales.

Artículo 1021: Programas de participación conjunta para la micro y pequeña empresa

1. Las Partes establecerán, en los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de este Tratado, el Comité de la Micro y Pequeña Empresa, integrado por representantes de cada una de las Partes. El comité se reunirá por acuerdo mutuo de las Partes, pero no menos de una vez al año, e informará anualmente a la Comisión sobre los esfuerzos de las Partes para promover oportunidades en compras del sector público para sus micro y pequeñas empresas.

2. El comité trabajará para facilitar las siguientes actividades de las Partes:

- a. la identificación de oportunidades disponibles para el adiestramiento del personal de micro y pequeñas empresas en materia de procedimientos de compras del sector público;*
- b. la identificación de micro y pequeñas empresas interesadas en convertirse en socios comerciales de micro y pequeñas empresas en el territorio de otra Parte;*
- c. el desarrollo de bases de datos sobre micro y pequeñas empresas en territorio de cada Parte para ser utilizadas por entidades de otra Parte que deseen realizar compras a micro y pequeñas empresas;*
- d. la realización de consultas respecto a los factores que cada país utiliza para establecer sus criterios de elegibilidad para cualquier programa de micro y pequeñas empresas; y*
- e. la realización de actividades para tratar cualquier asunto relacionado.*

- Modificaciones en la cobertura:** el propio capítulo de compras del sector público contempla la posibilidad de modificar su cobertura pero, como en otros casos, con disciplinas. La fracción 2(c) del artículo 1022 manda el otorgamiento de medidas compensatorias para las otras Partes si se pretendiera modi-

ficar la profundidad y cobertura de la integración comercial en materia de compras de gobierno.

Artículo 1022: Rectificaciones o modificaciones

1. Una Parte podrá modificar su cobertura conforme a este capítulo sólo en circunstancias excepcionales.

2. Cuando una Parte modifique su cobertura conforme a este capítulo, deberá:

- a. notificar la modificación a su sección del Secretariado y a las otras Partes;*
- b. incorporar el cambio al anexo correspondiente; y*
- c. proponer a las otras Partes ajustes compensatorios apropiados a su cobertura, con el objeto de mantener un nivel de cobertura comparable al existente antes de la modificación.*

(...)

5. Cuando una Parte considere que:

- a. el ajuste propuesto de conformidad con el párrafo 2(c) no es el adecuado para mantener un nivel comparable al de la cobertura mutuamente acordada, o*
- b. una rectificación o enmienda menor de conformidad con el párrafo 3 o una reorganización de conformidad con el párrafo 4 no cumple con los requisitos estipulados en dichos párrafos y como consecuencia, requiere de compensación,*
- c. la Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias conforme al Capítulo XX, "Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias".*

•**Negociaciones futuras:** el tratado permite, en su artículo 1024, una sustantiva expansión de la cobertura de compras del sector público. Esto es de particular relevancia en la relación México Estados Unidos, pues actualmente las compras de gobierno estata-

les no están incluidas dentro de la cobertura del tratado. De extender la cobertura a la dimensión estatal se lograría que las disciplinas del Capítulo X aplicarán en el ámbito estatal. Esto incluiría la transparencia, licitaciones que incluyeran a empresas de los tres países, definición de procedimientos de licitación claros y otras disciplinas para asegurar el acceso a todos los proveedores, en especial las PyMES. Esta expansión de la cobertura podría tener un efecto multiplicador considerable para los exportadores de bienes y servicios mexicanos, que tendrían acceso para competir con las compras de estados como Texas, California y otros y provincias canadienses al tiempo que empresas de Canadá y Estados Unidos podrían competir por las compras de estados mexicanos que cuentan ahora con presupuestos muy superiores a los que existían hace 25 años cuando se negoció el TLCAN y solo se dio cobertura al gasto público federal.

Artículo 1024: Negociaciones futuras

1. Con miras a lograr la liberalización ulterior de sus respectivos mercados de compras del sector público, las Partes iniciarán negociaciones a más tardar el 31 de diciembre de 1998.

2. En dichas negociaciones, las Partes revisarán todos los aspectos de sus prácticas de las compras del sector público para efectos de:

- a. evaluar la operación de sus sistemas de compras del sector público;*
- b. buscar ampliar la cobertura del capítulo, incluso mediante la incorporación de:*
 - i. otras empresas gubernamentales, y*
 - ii. las compras sujetas de alguna otra manera a excepciones legislativas o administrativas; y*
- c. revisar el valor de los umbrales.*

3. Antes de dicha revisión, las Partes procurarán consultar con sus gobiernos estatales y provinciales con miras a lograr compromisos, sobre una base voluntaria y recíproca, para la incorporación

a este capítulo de las compras de las entidades y empresas de los gobiernos estatales y provinciales.

4. Si las negociaciones previstas en el Artículo IX:6(b) del Código de Compras del Sector Público del GATT (el Código), se completan antes de dicha revisión, las Partes deberán:

- d. *iniciar inmediatamente consultas con sus gobiernos estatales y provinciales con objeto de obtener, sobre una base voluntaria y recíproca, compromisos para la inclusión de las compras de sus entidades y empresas en este capítulo; y*
- e. *ampliar las obligaciones y la cobertura de este capítulo a un nivel por lo menos equivalente al del Código.*

5. Las Partes celebrarán negociaciones futuras sobre transmisión electrónica, a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.

5. Quinta parte: Inversión, servicios y asuntos relacionados

Los capítulos XI (inversión) y XII (comercio transfronterizo de servicios) contiene una muy alta disciplina en materia de apertura. A diferencia de la mayoría de los tratados comerciales y la Organización Mundial de Comercio, el TLCAN fue negociado en estos ámbitos con base a listas negativas: todos los sectores quedan plenamente cubiertos con excepción de las reservas listadas en los anexos. Además, los artículos 1108 1(c) y 1206 1(c) estipulan que la apertura unilateral de las reservas en los anexos I y III para el primero y el Anexo I para el segundo, quedan sujetas a disciplinas de trato nacional, trato de nación más favorecida, requisitos de desempeño y presencia local por lo que el TLCAN las incorpora automáticamente. En la jerga de comercio internacional se conoce a este tipo de disposición como “*ratchet clause*”. Es decir, los inversionistas y proveedores de servicios de Canadá, Estados Unidos y México se benefician, en términos de cobertura del tratado, de todas las reformas aperturistas que las Partes hagan durante la vida del mismo a las reservas listadas en los anexos. Esto quiere decir, por ejem-

pto, que las reformas llevadas a cabo por México en el sector financiero, de telecomunicaciones, energía u otros son ahora parte del TLCAN y que si alguna Parte lo abandonara bajo el artículo 2205, sus empresas perderían los beneficios de la *ratchet*.

• **Servicios financieros y su comercio transfronterizo:** la integración financiera de las Partes fue vista en el TLCAN como un complemento natural para la apertura al comercio de bienes y de sectores para flujos de inversión bajo el capítulo X. El artículo 1403 establece el derecho de establecimiento de instituciones financieras, mientras que el 1404 el comercio transfronterizo de servicios financieros. El propósito de estos artículos es fomentar el establecimiento de instituciones financieras en economías de las Partes y de permitir el comercio transfronterizo.

Por razones no relacionadas con medidas prudentiales en los últimos años se han adoptado medidas (informalmente llamadas *derisking*) para evitar caer en riesgos reglamentarios o reputacionales, pero que dificultan tanto el establecimiento como el comercio transfronterizo en la región. La fracción 3 del artículo 1403 y la 4 del 1404 prevén que “las Partes revisarán y evaluarán el acceso a mercado” y “consultarán sobre una futura liberalización del comercio transfronterizo de servicios financieros”. Una revisión del TLCAN debe convertirse en una oportunidad para evaluar cómo evitar que el *derisking* se convierta en una medida que menoscabe la apertura y integración del sector financiero de la región.

Artículo 1403: Derecho de establecimiento de instituciones financieras

1. *Las Partes reconocen como principio que a un inversionista de otra Parte se le debería permitir establecer una institución financiera en territorio de una Parte con la modalidad jurídica que elija tal inversionista.*

2. *Las Partes también reconocen como principio que a un inversionista de otra Parte se le debería permitir participar ampliamente en el mercado de una Parte mediante la capacidad que tenga tal inversionista para:*

- a. prestar, en territorio de esa Parte, una gama de servicios financieros, mediante instituciones financieras distintas, tal como lo requiere esa otra Parte;
- b. expandirse geográficamente en territorio de esa Parte; y
- c. ser propietario de instituciones financieras en territorio de esa Parte sin estar sujeto a los requisitos específicos de propiedad establecidos para las instituciones financieras extranjeras.

3. Sujeto a lo dispuesto en el Anexo 1403.3, y en el momento en que Estados Unidos permita a los bancos comerciales de otra Parte ubicados en su territorio, expandirse a virtualmente todo el mercado estadounidense a través de subsidiarias o sucursales, las Partes revisarán y evaluarán el acceso a mercado otorgado por cada una de ellas en relación con los principios establecidos en los párrafos 1 y 2, con miras a adoptar acuerdos que permitan a inversionistas de otra Parte elegir la modalidad jurídica para el establecimiento de bancos comerciales.

4. Cada una de las Partes permitirá establecer en su territorio una institución financiera al inversionista de otra Parte que no sea propietario ni controle una institución financiera en territorio de esa Parte. Una Parte podrá:

- a. exigir a un inversionista de otra Parte que constituya, conforme a la legislación de la Parte, cualquier institución financiera que establezca en territorio de la Parte ; o
- b. imponer, para dicho establecimiento, términos y condiciones que sean compatibles con el Artículo 1405, "Trato nacional".

5. Para efectos de este artículo, "inversionista de otra Parte" significa un inversionista de otra Parte dedicado al negocio de prestar servicios financieros en territorio de esa Parte.

Artículo 1404: Comercio transfronterizo

1. Ninguna de las Partes podrá adoptar medida alguna que restrinja algún tipo de comercio transfronterizo de servicios financieros, suministrados por prestadores de servicios financieros transfronterizos de otra Parte, que la Parte permita a la fecha de entrada en vigor de este Tratado, excepto en la medida de lo dispuesto en la Sección B de la lista de la Parte al Anexo VII.

(...)

4. Las Partes consultarán sobre una futura liberalización del comercio transfronterizo de servicios financieros, tal como se dispone en el Anexo 1404.4.

1.1.9 Artículo 1605: Grupo de trabajo (entrada temporal)

• **Flujo de trabajadores y profesionistas:** Por razones políticas el flujo transfronterizo de mano de obra ha sido estigmatizado en América del Norte. No obstante, la complementariedad demográfica de las Partes puede convertirse en una fuente crucial de ventaja comparativa con respecto al resto del mundo. El propio TLCAN reconoce la importancia estratégica de estos flujos y prevé mayores oportunidades para la entrada de profesionistas y trabajadores bajo el programa Visa TLCAN. Este flujo migratorio debe, además, sostenerse en el mutuo reconocimiento de capacidades, certificaciones y grados académicos, con el objetivo de modificar los términos del discurso migratorio. El grupo de trabajo para entrada temporal establecido en el artículo 1605 permite a las Partes avanzar en este respecto y diseñar esquemas que permitan aprovechar la complementariedad demográfica para un amplio conjunto de profesiones y oficios. Una de las claves para hacerlo es promover no sólo la entrada temporal (que puede generar el incentivo perverso de volverla permanente) sino la entrada múltiple para que las personas involucradas presten servicios laborales parcialmente y comunten entre los tres países.

Artículo 1605. Grupo de trabajo

1. Las Partes establecen un Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporal, integrado por representantes

de cada una de ellas, que incluya funcionarios de migración.

2. El grupo de trabajo se reunirá cuando menos una vez cada año para examinar:

- a. la aplicación y administración de este capítulo;*
- b. la elaboración de medidas que faciliten aún más la entrada temporal de personas de negocios conforme al principio de reciprocidad;*
- c. la exención de pruebas de certificación laboral o de procedimientos de efecto similar, para el cónyuge de la persona a la que se haya autorizado la entrada temporal por más de un año conforme a las secciones B, C o D del Anexo 1603; y*
- d. las propuestas de modificaciones o adiciones a este capítulo.*

6. Sexta parte: Propiedad intelectual

El artículo 1719 establece el compromiso entre las Partes para la cooperación y la asistencia técnica en materia de propiedad intelectual.

7. Séptima parte: Disposiciones administrativas institucionales

1.1.10 Artículo 2001: La Comisión de libre comercio

Una de las virtudes del TLCAN, pero quizá también uno de sus defectos, es la ausencia de un pesado y costoso entramado institucional. No obstante, el artículo 2001 establece la Comisión de libre comercio. Se trata de una de las instituciones más relevantes del TLCAN, pero también de una de las más desaprovechadas, sobre todo cuando se analiza su desempeño versus su relevancia. La Comisión no se ha reunido lo suficiente y no ha verificado que grupos de trabajo y comités cumplan con sus responsabilidades. Esta apatía por parte de la Comisión es un indicador de la actitud generalizada de los tres miembros del tratado en relación a la agenda política. No obstante, el funcionamiento adecuado de la Comisión permite

no sólo la cabal implementación del TLCAN sino su "ulterior desarrollo".

Artículo 2001: La Comisión de Libre Comercio

- 1. Las Partes establecen la Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de cada Parte a nivel de Secretaría de Estado, o por las personas a quienes éstos designen.*
- 2. Con relación a este tratado, la Comisión deberá:*
 - a. supervisar su puesta en práctica;*
 - b. vigilar su ulterior desarrollo;*
 - c. resolver las controversias que pudiesen surgir respecto a su interpretación o aplicación;*
 - d. supervisar la labor de todos los comités y grupos de trabajo establecidos conforme a este Tratado, incluidos en el Anexo 2001.2; y*
 - e. conocer de cualquier otro asunto que pudiere afectar el funcionamiento del Tratado.*
- 3. La Comisión podrá:*
 - a. establecer y delegar responsabilidades en comités ad hoc o permanentes, grupos de trabajo y de expertos;*
 - b. solicitar la asesoría de personas o de grupos sin vinculación gubernamental; y*
 - c. adoptar cualquier otra acción para el ejercicio de sus funciones, según acuerden las Partes.*
- 4. La Comisión establecerá sus reglas y procedimientos; y a menos que la propia Comisión disponga otra cosa, todas sus decisiones se tomarán por consenso.*
- 5. La Comisión se reunirá por lo menos una vez al año en sesión ordinaria, la cual será presidida sucesivamente por cada una de las Partes.*

1.1.11 Artículo 2202: Enmiendas

Por su lado, el artículo 2202 prevé la posibilidad de enmiendas cuya adopción depende de los procedimientos jurídicos correspondientes de cada Parte.

Artículo 2202: Enmiendas

1. Las Partes podrán convenir cualquier modificación o adición a este Tratado.

2. Las modificaciones y adiciones acordadas y que se aprueben según los procedimientos correspondientes de cada Parte, constituirán parte integral de este Tratado.

1.1.12 Artículo 2205: Denuncia

Finalmente, el TLCAN prevé, como el resto de los tratados sin fecha de expiración, la posible salida de una de las Partes. El proceso de denuncia depende de los procedimientos jurídicos internos de cada Parte. Es importante leer integralmente el artículo 2205 ya que establece con claridad que “Cuando una Parte lo haya denunciado, el Tratado permanecerá en vigor para las otras Partes”. Este aspecto del 2205 es crucial ya que, para México por lo menos, el TLCAN es ley suprema bajo el artículo 133 de la Constitución y jerárquicamente superior a las leyes federales. Así, el TLCAN seguirá siendo ley suprema independientemente que una Parte lo haya denunciado.

Artículo 2205: Denuncia

Una Parte podrá denunciar este Tratado seis meses después de notificar por escrito a las otras Partes su intención de hacerlo. Cuando una Parte lo haya denunciado, el Tratado permanecerá en vigor para las otras Partes.

2. CONTENIDO COMPLEMENTARIO PARA UNA RENEGOCIACIÓN PROCOMPETITIVA

Además del uso de la propia estructura del TLCAN para modernizarlo y profundizar la integración que se expuso anteriormente en este documento, es posible considerar elementos adicionales y complementarios para mejorar el tratado con el fin de aumentar la competitividad regional con respecto al resto del mundo. Una primera área clara de oportunidad sur-

ge, de manera natural, del capitolado novedoso que fue incorporado en las negociaciones del Acuerdo Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés). Podrían potencialmente incorporarse elementos del TPP en el TLCAN renegociado. La siguiente lista de capítulos del TPP (de acuerdo a su propia numeración) da una idea de cuáles de ellos podrían ser fuente para complementar el TLCAN:

- Capítulo 13. Telecomunicaciones
- Capítulo 14. Comercio electrónico
- Capítulo 17. Empresas propiedad del Estado (EPE) y Monopolios Designados
- Capítulo 18. Propiedad intelectual
- Capítulo 19. Asuntos laborales
- Capítulo 20. Comercio y medio ambiente
- Capítulo 25. Coherencia regulatoria
- Capítulo 26. Transparencia y Anticorrupción
- Capítulo 28. Solución de controversias
- Capítulo 21. Cooperación y desarrollo de capacidades
- Capítulo 22. Competitividad y facilitación de negocios
- Capítulo 23. Desarrollo
- Capítulo 24. Pequeñas y Mediana Empresas (PYMEs)

Además de los elementos del TLCAN y del TPP, Canadá, Estados Unidos y México podrían también abordar la apertura de otros sectores con el fin de apuntalar la competitividad regional y profundizar la integración. Entre ellos se encuentran los siguientes:

2.1 Programa de integración del mercado de energía

La abundancia energética se ha convertido en una de las principales ventajas comparativas de América del Norte para el desarrollo industrial y la incorporación de valor agregado regional por unidad producida y exportada. La disponibilidad de energía competitiva, en particular la abundancia de gas natural, es el principal incentivo para que productos e insumos intensivos en este energético (aceros, vidrio, fibra de vidrio y derivados, petroquímicos, fibras sintéticas, fertilizantes) sean producidos en la región para todo el mundo. La integración del mercado de energía es una apuesta con mucha mayor probabilidad de éxito para la incorporación de valor que hacer más estrictas las reglas de origen del TLCAN.

Con la apertura del sector en México, el elemento clave para lograr un verdadero mercado integrado de energía reside en la construcción y desarrollo de infraestructura para el transporte de energéticos. Esto implica invertir y permitir la interconexión transfronteriza de ductos y líneas de transmisión, así como el uso del ferrocarril, el autotransporte de carga y el comercio marítimo para el transporte de energéticos y sus derivados. La interconexión transfronteriza implica la cooperación binacional entre Canadá y Estados Unidos y Estados Unidos y México, mientras que la apertura de los tres modos de transporte, con cabotaje incluido, debe ser negociada entre los tres países para lograr la construcción de un mercado de energía regional altamente competitivo.

La integración regional del mercado de energía también permite el crecimiento y la colaboración para la inversión y desarrollo de tecnologías limpias y renovables.

2.2 Agilizar certificaciones y la homologación de estándares a través de las ventanillas únicas recíprocas

Muchas veces se ha planteado la posibilidad de que las Partes del tratado instalen ventanillas regulatorias exclusivas a los otros dos socios, con el fin tanto de

homologar trámites, alcanzar el reconocimiento recíproco e instantáneo de certificaciones, agilizar procesos y lograr que regulaciones, certificaciones, trámites y requisitos de normalización de cada una de las Partes no sea un obstáculo para el comercio con las otras y, que en caso de serlo, sea atendido en forma prioritaria en una ventanilla única.

La atención prioritaria implica que las agencias reguladoras, en especial en materia sanitaria¹, establezcan ventanillas y personal específico para atender a los socios del tratado.

2.3 Lograr la plena integración de un sistema de transporte de excelencia logística

Si el TLCAN fue originalmente pensado para incrementar el comercio y la inversión entre las tres Partes, el reto ahora es que la región compita exitosamente en todo el mundo. Para México la oportunidad reside en convertirse en la plataforma de exportación de América del Norte al mundo, no sólo en manufacturas pero también en productos agropecuarios y agroindustriales y servicios. Así, la competitividad regional depende del desarrollo de un sistema de excelencia logística que también ayude a cambiar las coordenadas originales de los sistemas de transporte de Canadá y Estados Unidos que fueron desarrollados este-oeste, para uno que incorpore también una visión norte-sur.

La mejor manera de impulsar la inversión en logística e infraestructura de transporte consiste en permitir la apertura de todos los modos (aéreo, terrestre y marítimo) y para todas las rutas y combinaciones, incluido el cabotaje. Esto implica cielos ciento por ciento abiertos (hasta la novena libertad) y cabotaje terrestre y marítimo para empresas de América del Norte en toda la región. Lograr este grado de apertura en el transporte sería políticamente muy difícil, si no que imposible. Sin embargo, una renegociación seria del TLCAN –que realmente busque profundizar la apertura e integración y que asegure la competitividad regional –no puede en-

¹En Canadá la Public Health Agency (incluyendo las agencias de Health Promotion and Chronic Disease Prevention y Infectious Disease Prevention and Control) en Estados Unidos la Food and Drug Administration (FDA) y el Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS) y en México la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica).

tenderse sin un sistema de logística de excelencia y operaciones aduaneras altamente simplificadas.

Además, el desarrollo de un sistema logístico permite responder a una de las principales críticas a la apertura comercial y el TLCAN: que los beneficios en términos de inversión y creación de empleos no han llegado a todo el país, en particular a las zonas y estados más desfavorecidos. Un sistema integrado y competitivo de transporte permitiría una mayor integración de regiones hasta hoy alejadas de los flujos de comercio exterior, no sólo en el sur y oeste de México, sino incluso también en el norte de América Central.

Uno de los aspectos más controvertidos, pero más importantes, es que Canadá y México obtengan una excepción a la *Jones Act*² de Estados Unidos. Esta excepción sería particularmente importante para transformar la economía y la psicología del golfo de México e impulsar el desarrollo del sur del país y del norte de América Central.

El golfo de México es uno de los más valiosos recursos de la geografía pero ha sido desaprovechado como palanca de desarrollo para varios de los estados más pobres y rezagados de la economía. El golfo es importante para sus estados costeros, pero, en virtud del Istmo de Tehuantepec, lo es también para Chiapas, Oaxaca e incluso Guatemala, El Salvador y Honduras. El valor del segmento más estrecho de México no es tanto servir de conector entre el Pacífico y el Atlántico (y competir con Los Ángeles/Long Beach y con el canal de Panamá, como se ha pensado) sino su potencial como plataforma de exportación.

Desarrollar un servicio de líneas marítimas regulares entre Coatzacoalcos y Progreso con puertos del Golfo de México en Estados Unidos como Mobile, Alabama y San Petersburgo, Florida, equivale a la apertura de una nueva frontera que acerque a los estados del golfo y a los que colindan con el Istmo con el este de Estados Unidos. Si se logra un sistema de logística para colocar productos de calidad de exportación (mariscos,

frutas y legumbres, alimentos y bebidas, manufacturas, confección, productos químicos y muchos más) en esos dos puertos mexicanos, podrían llegar a Nueva York por tierra (una vez cruzado el golfo) en 72 horas. Esto requiere de la completa modernización del ferrocarril Chiapas-Mayab que corre de Tlapachula a Progreso y pasa por el Istmo y su posible extensión, algún día, hasta Tegucigalpa.

La reforma energética debe también volverse un importante catalizador para el desarrollo de la industria naviera y marítima en el golfo. Ahora es posible visualizar el servicio a plataformas en aguas mexicanas con embarcaciones de Estados Unidos y viceversa, así como la reparación de barcos y plataformas en ambos países. Increíblemente, estos servicios son, hoy, ilegales.

Para realizar esta visión y cambiar la psicología del golfo es necesario reformar la legislación naviera tanto en México como Estados Unidos. El pleno aprovechamiento del golfo requiere de otorgar a México una excepción de la *Jones Act* que prohíbe no sólo el cabotaje entre puertos de Estados Unidos, sino también la reparación y construcción de embarcaciones que atraquen y hagan cabotaje en esos puertos. Por su lado, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo limita en su artículo 39 el cabotaje realizado por otros Estados en aguas nacionales a que existan condiciones de reciprocidad en términos de los tratados internacionales.

2.4 Banco de desarrollo de América del Norte (NADBANK)

El Banco de desarrollo de América del Norte inició operaciones a raíz de la aprobación del TLCAN en 1993. El mandato del NADBANK ha sido la mejora de las condiciones ambientales (agua, recolección de basura, residuos) y el fortalecimiento municipal en la zona fronteriza entre Estados Unidos. La renegociación del TLCAN es una ocasión para potenciar las capacidades del banco y expandir su mandato en por lo menos tres frentes:

1. Capitalización. Es necesario incrementar la capacidad financiera de NADBANK y conseguir aumentos de capital, a partes iguales, de los

² La *Jones Act* o la Acta Marítima Mercantil de 1920 es un estatuto federal estadounidense que regula el comercio marítimo en aguas estadounidenses y en entre puertos de la Unión Americana.

gobiernos de Estados Unidos y México. Se podría explorar extender una invitación a Canadá.

2. Ampliación sectorial. Sería altamente deseable que NADBANK pudiere financiar proyectos de infraestructura de transporte y de infraestructura energética para tener una frontera mejor conectada y mucho más eficiente. El financiamiento de proyectos de este tipo de infraestructura tiene la enorme ventaja de la recuperación competitiva, sin subsidio, con base al cobro por su uso.
3. Ampliación regional. Es imprescindible que los países de América del Norte destinen importantes recursos para el desarrollo de infraestructura de transporte y energética para Guatemala, Honduras y Salvador en América Central. Sin este tipo de infraestructura estos países están condenados a un nivel de desarrollo incongruente con el objetivo común de disminuir los altos flujos de emigración que se observan actualmente.

2.5 Turismo médico

El sector más grande de la economía de Estados Unidos y rápidamente creciente en Canadá y México se refiere a los cuidados de salud. A pesar de que la salud representa el 17 por ciento del PIB de Estados Unidos, las participaciones de Canadá y México en ese sector son relativamente menores, aunque no pequeñas. Un número importante de pacientes de ambos países se atiende en Estados Unidos, atraído por capital humano, doctores y enfermeros. México se ha convertido también en un muy relevante proveedor de equipo y aparatos médicos en toda la región.

No obstante, la oportunidad más importante de crecimiento se encuentra en el turismo médico. México ofrece ventajas muy importantes para convertirse en destino para el tratamiento de ciertas enfermedades y la ejecución de ciertos procedimientos médicos, mientras que Estados Unidos tiene la ventaja comparativa para padecimientos y procedimientos de alta especialidad. Además del clima favorable, México puede formar una gran oferta de capital humano (para labores en territorio nacional pero también Canadá o Estados Unidos) e invertir en infraestructura médica de calidad. Para impulsar este desarrollo es necesario que las Partes trabajen en los procesos de certificación de doctores, enfermeros

y otros especialistas de salud, en la certificación de hospitales, clínicas y laboratorios, así como en el funcionamiento apropiado de seguros médicos para el reembolso de gastos en salud en la región.

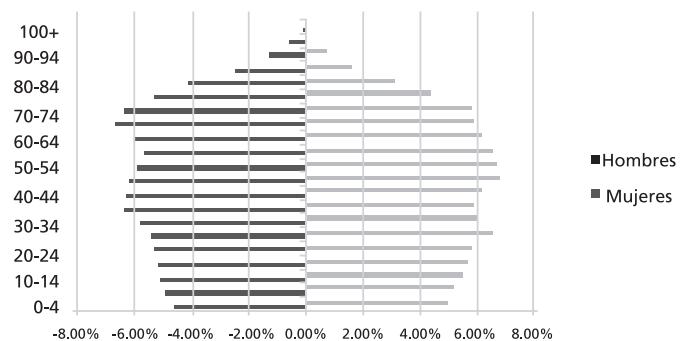
2.6 Complementariedad demográfica

Norteamérica unida tiene uno de los mejores perfiles demográficos en el mundo para las próximas décadas, en especial con respecto a los pronósticos de altos cocientes de dependencia (niños más tercera edad sobre fuerza laboral) de Asia y Europa.

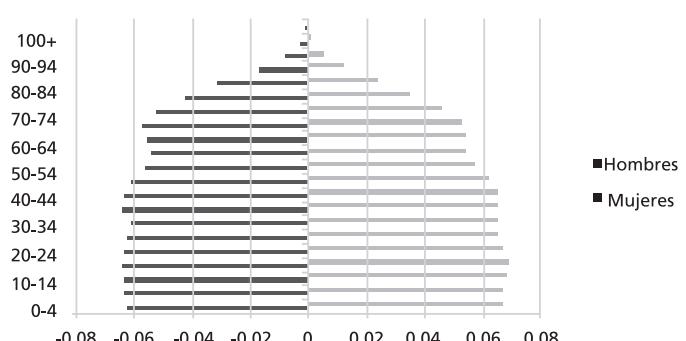
El incremento en la tasa de fertilidad en Estados Unidos en los últimos años, la inmigración constante a ese país y la presencia de México en la región, hacen que América del Norte, a pesar del envejecimiento de Canadá, sea demográficamente atractiva.

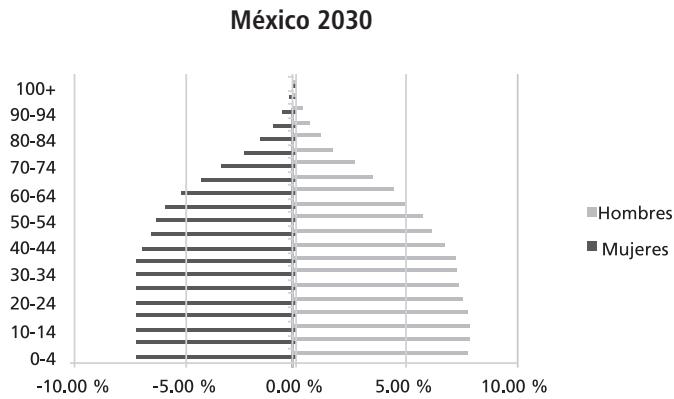
Por ello, el potencial de competitividad relativa de América del Norte respecto a su bono demográfico presenta una oportunidad quizás irrepetible para el desarrollo. Sin embargo, las pirámides demográficas no son uniformes entre los tres países y presentan para cada uno de ellos asignaturas diferentes:

Canadá 2030



Estados Unidos 2030





Fuente: Pronósticos de población de la Oficina del Censo de Estados Unidos para 2030.

- Canadá tiene una pirámide inversa. Es decir, su población envejece. Por lo tanto, es necesario encontrar alternativas de tratamiento integral para jubilados, que incluyan atención médica, cuidados paliativos y clima benigno.
- Estados Unidos tiene un buen perfil con una población mixta: población joven y creciente que coexiste con un sector importante de pensionados y jubilados que envejece y que requiere, como en el caso de Canadá, cuidados específicos.
- México debe también anticipar un aumento de su población en edad de jubilación pero es, sin duda, el país "más joven" de los tres.

La cooperación entre las tres economías y el propio TLCAN pueden y deben convertirse en instrumentos que contribuyan al aprovechamiento del relativamente favorable perfil demográfico regional. Algunas de las asignaturas pendientes ya han sido abordadas anteriormente en este texto (como la homologación de certificaciones profesionales, la entrada temporal, la profundización del intercambio, el sistema de logística, la integración financiera), pero es necesario, además:

- Incrementar el intercambio académico y las estancias profesionales de estudiantes de una de las Partes en las instituciones académicas de las otras. Crear Becas TLCAN cofinanciadas por los tres gobiernos.
- Homologar planes educativos y establecer conversaciones permanentes entre universidades e instituciones de educación superior de los tres países buscando actualizar contenidos e incorporar la innovación y avances técnicos a la enseñanza.

- Avanzar en la enseñanza bilingüe en las escuelas de educación básica y educación media para facilitar el flujo de profesionales y de trabajadores.
- Avanzar en la calidad de la enseñanza y la interconexión educativa en regiones geográficamente aisladas, con el objetivo de incorporar a comunidades indígenas (en los tres países) a los procesos educativos homologados.

Conclusiones

La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte va a impactar la dinámica de la relación tripartita entre México, Estados Unidos y Canadá. Más allá de la retórica simplista que se utilizó durante la campaña presidencial estadounidense para descalificar los logros de este acuerdo comercial, el TLCAN ha generado enormes ganancias para los tres países miembros. El incremento sustancial en el comercio entre estos países, así como la profunda integración de los procesos productivos de las cadenas de valor continentales son ejemplos fehacientes del éxito de dicho tratado. Empero, a 23 años de su entrada en vigor –y dentro de la inquietud que ha despertado la administración del presidente Trump por la denuncia o renegociación del TLCAN– es pertinente señalar las múltiples áreas de oportunidad que el tratado ofrece para una mayor integración de Norteamérica que la conviertan en la región más competitiva del mundo.

Este documento ha señalado los distintos mecanismos que han sido desaprovechados al interior del tratado, como otros instrumentos que permitirían dirimir parte de los problemas que alguna de las Partes pudiera tener con el acuerdo. Las áreas de oportunidad incluyen, pero no se limitan a, estas:

- La reglamentación adecuada de las reglas de origen;
- La modernización aduanera;
- La mejora en los cruces fronterizos por la eliminación de barreras al intercambio (cláusula Jamboree);
- La flexibilización de las compras públicas a nivel estatal para incorporar PyMes de los otros países en el acuerdo;

- Evitar el dumping de terceros países;
- El impulso a una agenda agrícola regional que se fortalezca mediante la homologación de prácticas fitosanitarias;
- La mejor evaluación de prácticas de *derisking* para no menoscabar la apertura e integración del sector financiero en la región;
- La implementación de programas de entrada temporal y múltiple de trabajadores para un amplio conjunto de profesiones y oficios

La renegociación del TLCAN permitiría adecuar estos instrumentos y mecanismos a nuevas realidades tecnológicas y productivas en diversos sectores.

Por otra parte, el documento propuso una agenda de apertura adicional para complementar al TLCAN y hacer a la región más atractiva. Una parte de esa agenda sugiere incorporar los capítulos del TPP que ya se habían discutido en áreas como las telecomunicaciones, comercio electrónico, empresas propiedad del Estado, propiedad intelectual, asuntos laborales, medio ambiente, transparencia y anticorrupción entre otras detalladas anteriormente. Adicionalmente, el resto de esta agenda podría contemplar la apertura de otros sectores que profundicen la integración y eleven la competitividad regional como son:

- Programas de integración del mercado energético;
- La agilización de certificaciones y homologación de estándares;
- La plena integración de un sistema de transporte y logística;
- El fortalecimiento del Banco de desarrollo de América del Norte (NADBANK);
- El impulso al turismo médico;
- Y el aprovechamiento de la complementariedad demográfica de las poblaciones de cada una de las Partes

La agenda conjunta de las dos secciones implica una mayor apertura, mayor integración y compromisos y concesiones para los tres países.

Finalmente, es muy importante resaltar que en la renegociación del TLCAN debe darse toda la prioridad al contenido del tratado y no descuidar este por acelerar procesos de negociación con miras a que no se empalmen y contaminen períodos electorales en México y en Estados Unidos. El resultado de la negociación no puede estar sujeta al calendario político-electoral dado que el objetivo del gobierno mexicano tiene que ser la protección de sus intereses y el desarrollo de una región más eficiente y competitiva en el mundo.

SEGURIDAD

Problema

La seguridad de México y Estados Unidos están intrínsecamente ligadas y su abordaje trasciende al ámbito fronterizo. La relación de interdependencia que ambos países han construido durante décadas—marcada por la acelerada profundización de procesos de integración económica, social y cultural que inició con la firma del TLCAN—hizo que el tema de seguridad tenga una doble dimensión que incluye tanto la atención de los problemas e inestabilidad producida por la actividad criminal al interior de las fronteras como el control de las dinámicas criminales transnacionales.

En este sentido, alcanzar los objetivos de seguridad planteados por ambos países requiere comprender que la naturaleza de los problemas que les aquejan es no sólo compleja pero que los problemas, en muchos casos, son mutuos y/o provocados por realidades que ocurren en el país vecino. Por lo tanto, los esfuerzos a realizar para solucionarlos son complementarios, cuando no dependientes. **En una frase: un Estados Unidos seguro requiere de un México seguro y viceversa.**

Además, en un contexto donde la relación bilateral se vio afectada por la franca hostilidad del presidente Trump hacia nuestro país, la cual puso muchos temas reales y percibidos de delincuencia, criminalidad, y corrupción bajo el reflector de la atención pública, nacional y extranjera. El gobierno mexicano está llamado a asumir un rol proactivo que le permita hacer explícito y defender los intereses de su gente. Esto se desglosa en los siguientes frentes, entre otros: la pacificación del país y el combate a la corrupción, la reducción de la actividad criminal que hoy amenaza la viabilidad misma del Estado mexicano, la gestión adecuada del fenómeno migratorio, la seguridad fronteriza, y la lucha contra el terrorismo.

Contexto

Aunque la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos se ha incrementado significativamente en las últimas décadas, falta mucho para que ambos gobiernos reconozcan que tienen una responsabilidad compartida en solucionar las amenazas que enfrentan. En el mediano y largo plazo, una mayor cooperación facilitará la consecución de los objetivos de seguridad que comparten ambas naciones, así como desarrollar las capacidades necesarias para prevenir el incremento de la actividad delictiva.

Durante la segunda mitad de la década de los 2000, tanto México como Estados Unidos llegaron a pensar en la implementación de una estrategia de cooperación basada en cuatro pilares que enfatizaba la necesidad de trabajar conjuntamente para desmantelar organizaciones criminales, fortalecer las instituciones policiacas e institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de Derecho, construir una frontera acorde a las necesidades del siglo XXI y desarrollar comunidades fuertes y resilientes. Sin embargo, hoy en día dicho espíritu de cooperación está en riesgo. Habría que retomar los aprendizajes y las aportaciones de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (AS PAN), que planteaba que la prosperidad compartida es el eje de la seguridad regional.

En enero de este año, el gobierno mexicano puntualizó diez objetivos que perseguirá en las negociaciones con la nueva administración estadounidense bajo la premisa de construir una nueva etapa de diálogo bilateral. Entre sus puntos se destaca la responsabilidad compartida, el compromiso de trabajar conjuntamente para promover el desarrollo de los países de Centroamérica, la voluntad de reducir los tráficos ilegales de armas y drogas, así como la necesidad de fomentar una frontera que unifique en vez de dividir a sus comunidades.

Creemos firmemente que un escenario de cooperación es y será siempre más deseable y efectivo que uno de conflicto, pues en él se puede trabajar a nivel político, técnico y social para encontrar soluciones innovadoras y participativas que atiendan las necesidades de todos en una lógica de “ganar-ganar”. Sin embargo, con las recientes acciones unilaterales del gobierno estadounidense se corre el riesgo de imposibilitar dicha cooperación y fomentar un conflicto. En un escenario así, todas las agendas deben de estar sobre la mesa.

En caso de conflicto, el peligro sería pasar a un esquema “perder-perder”. Por eso el gobierno mexicano deberá mantener una posición firme en la que se expliciten los elementos negociables y los no negociables y donde se acote la cooperación a las áreas donde existan condiciones de igualdad y reciprocidad. En aquellas donde no se alcance un acuerdo favorable a ambas naciones, México deberá utilizar su posición de fuerza en materia de seguridad para condicionar el apoyo mexicano a las agencias estadounidenses en materia de lucha contra el terrorismo, control de drogas y migración con el objetivo de modificar las posiciones más adversas para la estabilidad del país y de la comunidad mexicana en Estados Unidos. En un escenario de conflicto será de vital importancia tener claro el límite de la cooperación, la buena voluntad, y la flexibilidad, así como contar con una estrategia de salida en temas específicos que contemple la cooperación y asistencia económica, tecnológica y militar con otras naciones.

Estrategia

Hemos identificado cinco áreas de acción:

1. Seguridad fronteriza
2. Drogas, armas y flujos financieros ilícitos
3. Corrupción y Estado de Derecho
4. Manejo de contingentes migratorios y comunidades binacionales
5. Pacificación y estabilidad económico-social

Seguridad fronteriza

La seguridad fronteriza es un punto central de la negociación entre México y Estados Unidos debido a que en ella se materializan, tanto los distintos problemas identificados por ambos países (tráfico ilegal de armas, drogas y personas), como los puntos de tensión más álgidos de la relación bilateral (la construcción del muro, las deportaciones en masa, el rol que juegan las armerías americanas en la posesión de armas por grupos del crimen organizado mexicanos, etc.). Desafortunadamente, el actual discurso político reduce la noción de frontera a su dimensión más básica (línea divisoria) y con ello pierde la oportunidad de cooperar reflexionar cómo mantener la seguridad de estos espacios de encuentro sin afectar las dimensiones económicas, humanas, sociales, culturales y ambientales.

El concepto de “Frontera del Siglo XXI”, desarrollado por Alan Bersin, parece útil para recuperar esta noción de complejidad y plantear acciones basadas en la reciprocidad y la eficacia. Enfocado en “empujar” las fronteras más allá de los límites físicos.

Sin embargo, es importante reconocer que, si bien Estados Unidos se encuentra en plena libertad de adoptar los métodos de control fronterizo que más le convengan, México no comparte la visión de cimentar una barrera física por considerar que dicha medida sería inútil, oprobiosa y limitativa de los esfuerzos de ambos países para mantener la seguridad de sus sociedades. Creemos en la cooperación, en el intercambio de información y en el diseño de soluciones diferenciadas dependiendo del contexto de cada zona de contacto.³

³ Por ejemplo: Tijuana - San Ysidro-Otay, Mexicali - Caléxico West, Nogales -Arizona, Ciudad Juárez - El Paso, Piedras Negras - Eagle Pass, Nuevo Laredo - Laredo, Reynosa -Condado de Hidalgo y Matamoros – Brownsville. Además de las acciones orientadas al mejoramiento de la seguridad en estos cruces, se deberá considerar las alternativas de cooperación con los estados fronterizos pues de ellos dependerá la viabilidad de muchas de las acciones propuestas por el Presidente Trump. La influencia de estados como Texas y California sobre las decisiones federales, dada su gran representación en el Congreso, deberá analizarse y en su caso usarse en beneficio de la relación pues hasta el momento se han registrado fuertes focos de oposición política en estos estados, cosa que dificultará la materialización de reformas impulsivas y potencialmente podría invitar a las partes a un diálogo más constructivo.

Drogas, armas y flujos financieros ilícitos

El problema de las drogas es complejo, multidimensional, y en algunos países, su entendimiento ha evolucionado y ha dejado atrás el paradigma tradicional de control de la oferta y la demanda que dividía al mundo en países buenos y malos, consumidores y productores. Pese a estos avances en otras partes del mundo, México y Estados Unidos han mantenido trayectorias disímiles en materia de drogas y no reparten los costos de manera equitativa ni otorgan las mismas prerrogativas para optar por una u otra política. Por ejemplo, en Estados Unidos, pese a que a nivel federal no ha habido un cambio sustancial de postura frente al problema, diversos estados han avanzado con la legalización del cannabis y han instrumentando una serie de reformas que incluyen la despenalización parcial y el robustecimiento de los controles para su uso. México, por su parte, ha endurecido sus leyes y políticas hasta el punto de declararle una "guerra a las drogas." Estas medidas no han logrado reducir el mercado negro ni terminar con el tráfico ilícito.

Hoy el narcotráfico es sólo una de las actividades en las que incurre el crimen organizado. Su papel en la propagación de la violencia es actuar como "cabeza de playa" para el resto de las actividades que suscitan la violencia y, hoy, son la una gran amenaza para el Estado mexicano. Los narcotraficantes entran a una "plaza", corrompen a las autoridades con su propuesta de "plata o plomo", y se hacen de una fuerza laboral que entrena y deshumanizan. Es esta fuerza laboral la que, posteriormente, abre "franquicias" de extorsión, secuestro, robo, y tráfico de personas. El narcotráfico lo que provee es el enorme "capital semilla" y las armas (normalmente de Estados Unidos) que hace posible la violencia que, de hecho, se ha ido extendiendo de manera similar a una epidemia.

El gobierno mexicano ha cooperado con las autoridades estadounidenses exponiendo la responsabilidad compartida de un fenómeno de consumo que se origina en México, pero donde el principal destino de las sustancias ilícitas producidas en nuestro territorio es el creciente mercado estadounidense. Sin embargo,

dada la hostilidad con la que el presidente Trump ha decidido abordar este tema, la estrategia del gobierno mexicano no puede mantenerse incólume.

México tendría que redoblar esfuerzos en impulsar, junto con el gobierno estadounidense, una solución integral al problema de dependencia de drogas que incluya la provisión de servicios de prevención, reducción de daños y tratamiento en Estados Unidos, y que, si México quiere reducir los estragos provocados por la operación de un mercado negro altamente violento, la solución conllevará la regulación legal de estos quitando el negocio a los traficantes. Sin embargo, hay que hacer notar que la legalización sólo eliminaría la principal barrera entre el tránsito y el consumo, pero esa no es la solución al problema de fondo. **En México, el mayor problema no es de drogas, ni de terrorismo, ni de violencia; sino la falta de un Gobierno que gobierne.**

Los temas de control de armas, prevención y sanción de lavado de activos y reducción de flujos financieros que habilitan la actividad criminal son igualmente complejos y su abordaje requiere también de la cooperación mutua. En ambos casos, la solución pasa tanto por el cumplimiento de acuerdos previamente suscritos como por la realización de un esfuerzo redoblado de eliminación de la corrupción y la aplicación coordinada de medidas nacionales que puedan ejecutarse dentro de los marcos jurídicos existentes

Corrupción y Estado de Derecho

La corrupción y la falta de Estado de Derecho representan el principal desafío para los mexicanos. Los avances económicos, tecnológicos y educativos estarán limitados por la corrupción que existe a todos los niveles de la sociedad mexicana; y uno de los temas más afectados por ésta es la seguridad. La corrupción explica una parte importante de la impunidad existente asociada a un débil estado de derecho. La fragilidad institucional del país facilita que los ciudadanos tengan que resolver sus problemas fuera de los cauces legales incentivando la falta de rendición de cuentas.

Dado lo anterior, es difícil imaginar cómo va salir México de la trampa de inseguridad donde las dinámicas de crimen, violencia, impunidad y corrupción carco-

men los esfuerzos por encaminar al país hacia la gobernabilidad.

Manejo de contingentes migratorios y comunidades binacionales

Es importante buscar una mayor coordinación con autoridades estadounidenses y centroamericanas para mejorar la seguridad de la frontera sur gestionando el flujo migratorio proveniente de dichos países y **garantizando las mismas garantías que nosotros exigimos a Estados Unidos para nuestros ciudadanos.**

De la misma manera, México deberá buscar los mecanismos de cooperación necesarios para prevenir la victimización de los contingentes migrantes tanto al momento de su detención en Estados Unidos como durante su deportación y acogida en México, incluyendo la separación familiar, la privación innecesaria de la libertad, la deportación al punto de cruce, la acción de la delincuencia local y trasnacional de la que pudieran ser objeto y el reclutamiento por parte de organizaciones delincuenciales.

Aunado a lo anterior, nuestro país deberá participar en el diseño de un programa conjunto de repatriación ordenada de ciudadanos mexicanos con antecedentes penales que permita su reingreso al país en condiciones controladas que: minimicen el riesgo de fuga y reincidencia delictiva, permitan la adecuada identificación de las conductas criminales cometidas así como la separación entre infractores peligrosos y no peligrosos, garanticen el intercambio de información sobre expedientes debidamente integrados, incluyendo órdenes giradas por organismos internacionales, y el pleno ejercicio de los derechos procesales. México no debe permitir el envío de criminales peligrosos que ingresen en libertad a comunidades mexicanas, sino asegurar que aquellos que representen un peligro se mantengan al margen.

Pacificación y estabilidad económico-social

Un enfoque integral de la seguridad también debe considerar la multiplicidad de desafíos asociados a esta, tanto en materia económica como social (i.e. desempleo, pobreza, desigualdad, etc.) Existe un innegable vínculo entre seguridad, paz, justicia, y

crecimiento económico y bienestar social. Sin políticas públicas que logren eliminar los intereses de aquellos que se benefician en mantener el statu quo, y sin un marco legal que brinde certidumbre jurídica, no lograremos incentivar la inversión y con ello, la generación de riqueza y empleos bien remunerados. No podremos alcanzar un bienestar social que fomenten el arraigo territorial y que brinde oportunidades de desarrollo a sus ciudadanos, sobre todo a aquellos que encuentran una solución en la ilegalidad. **La inseguridad destruye negocios, familias, expectativas y, por encima de todo, la confianza que es clave para el progreso.**

Propuestas

1. Retomar los aprendizajes y las aportaciones de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN), que planteaban lo que debe ser el enfoque de la negociación actual: que la prosperidad compartida es el eje de la seguridad regional.
2. Reivindicar el principio de responsabilidad común y compartida en materia de drogas, reconociendo que la solución a los problemas de abuso, violencia y criminalidad relacionados a su tráfico y consumo radica en adoptar una perspectiva de salud pública que reduzca los daños individuales y sociales y permita la exploración de políticas alternativas, incluyendo la regulación legal.
3. Establecer un mecanismo de protección para la sociedad mexicana ante la repatriación de delincuentes violentos, explorando la posibilidad de su encarcelamiento en México, si es que siguen representando un peligro.
4. Sugerir la creación de una fuerza de inteligencia binacional, compuesta por agentes no vinculados a la zona fronteriza, que identifique, investigue y sancione los actos de corrupción que habilitan el tráfico ilícito de bienes y personas en ambos lados de la frontera. Además, estudiar la posibilidad de que los agentes tengan doble nacionalidad y doble encargo, con jurisdicción en ambos países, para evitar el amparo de los criminales en los recovecos de los dos marcos legales.

5. Solicitar al gobierno estadounidense la participación de representantes del gobierno mexicano en los procesos de deportación contra ciudadanos mexicanos con el objetivo de garantizar: a) la procedencia de los procesados, b) la observancia de las garantías procesales y el respeto a sus derechos humanos c) la adecuada asistencia consular y defensa legal de sus casos (permitiendo su regularización en territorio estadounidense o su ordenada repatriación a territorio nacional) y c) la organización de una estrategia de acogida orientada a prevenir la violencia y la delincuencia por y en contra de dicho contingente.

6. Vigorizar los esfuerzos binacionales por sancionar el lavado de activos y desmantelar efectivamente la estructura financiera de los grupos delictivos. A diferencia de esfuerzos en el pasado, esto significa identificar a los delincuentes y neutralizar sus redes, NO obstaculizar la legítima actividad empresarial, como ha sucedido con mecanismos como FATCA y *"Know Your Customer"*. De hecho, habrá que revisar las regulaciones que han convertido, equivocadamente, en agentes financieros en peritos e investigadores, cambiando a un sistema de inteligencia gubernamental y efectiva administración y procuración de justicia.

7. Reiterar que el refuerzo en materia de lucha contra el terrorismo que el gobierno de México proporciona al de Estados Unidos sólo podrá mantenerse si se respetan los principios de diálogo y cooperación entre ambos países y si se fomentan acciones conjuntas que abonen tanto al mantenimiento de la paz en nuestros territorios como al fortalecimiento institucional del Estado Mexicano. En este ámbito debemos aclarar que no podemos ser aliados si no somos amigos.

8. Exigir el cumplimiento de los compromisos adquiridos en 2007, en el marco de la Iniciativa Mérida, por los que Estados Unidos se comprometió a intensificar las acciones para prevenir el tráfico ilícito de armas de fuego hacia México y las Américas, y fortalecer los esfuerzos nacionales en materia de: a) registro, rastreo y manejo de incautaciones b) licenciamiento y supervisión de puntos de venta

(en particular, aunque no exclusivamente, de las armerías ubicadas a lo largo de la frontera) c) importación y exportación de armamento para uso exclusivo del ejército d) asignación de armamento a cuerpos policiales y e) restricción de la posesión de armas por parte de civiles.

Conclusiones

La seguridad en México y Estados Unidos es y seguirá siendo un tema relevante para ambas naciones. La profunda integración en múltiples procesos económicos, sociales y culturales ha vinculado a los países de tal manera que está en el interés de cada uno de ellos atender los temas que afecten la seguridad del otro. Pese a la hostilidad del discurso y de algunas de las políticas emprendidas por la administración de Donald Trump, el contrabando de armas y el narcotráfico, la seguridad fronteriza, la lucha contra el terrorismo y el combate a la corrupción son temas que sí representan amenazas reales para ambos países, que, en caso de enfrentarse de manera conjunta, se podrán resolver con mayor eficacia.

FRONTERA

Problema

La región fronteriza expone y magnifica las distintas dimensiones que componen la relación bilateral: comercio, inversión, migración, seguridad, turismo, cultura y medio ambiente. Un impacto en sus 3,142 kilómetros de extensión podría afectar negativamente a ambos países, considerando que el intercambio comercial supera los 500 billones de dólares por año. A pesar de sus asimetrías y retos, es también una de las regiones más dinámicas del mundo, con más de 56 puntos por los que cruzan 300,000 vehículos por día⁴, y tiene el potencial de convertirse en una zona que fomente el desarrollo, la competitividad y la conectividad entre ambas naciones. Es también un área de rico intercambio cultural con una población binacional, bicultural y bilingüe.

El endurecimiento de la política migratoria por el gobierno estadounidense impacta particularmente a la región fronteriza, ya que el creciente número de deportaciones de personas dificulta su asimilación en las ciudades fronterizas. Lo anterior ha puesto una gran presión en dichas ciudades al recibir a una población demandante de empleo, vivienda y servicios básicos, sumando a las problemáticas existentes como: oferta fluctuante de empleo, vivienda social ubicada en suelos no aptos, congestionamiento vial, presupuestos municipales rebasados, criminalidad y violencia.

Además, la reciente introducción de un mayor número de mecanismos de vigilancia en los cruces fronterizos ha afectado los procesos de producción compartida y generando retrasos en los flujos de productos y personas, lo que se traduce en un incremento de los costos de

transacción. Encontrar el equilibrio entre seguridad y facilitación comercial ha sido, desde la década de los 90, una de las prioridades de cooperación binacional, lo cual se refleja en programas como: *the North American Trusted Traveller Program* (integrado por *Global Entry*, *SENTRI* y *Viajero Confiable*), el Nuevo Esquema de Empresa Certificada, NEEC, el *Custom Trade Partnership against Terrorism*, C-TPAT, entre otros. En 2015, el 41% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos entraron en la categoría de exportadores C-TPAT/NEEC.⁵

Otro de los grandes problemas que enfrenta la frontera tiene que ver con el cruce de armas y de drogas. La demanda de sustancias ilegales en Estados Unidos ha expuesto a la región, convirtiéndola en asiento de bandas. Por otro lado, la corrupción, la impunidad y la falta de Estado de Derecho ha contribuido a que este problema se incremente, poniendo en juego la credibilidad del Estado Mexicano.

Otro tema relevante, tiene que ver con el medio ambiente y los recursos naturales compartidos. El hecho de que el cauce natural de tres importantes ríos (Bravo, Tijuana y Colorado) toque ambas naciones, ha sido y seguirá siendo parte de la agenda transfronteriza. La firma de la minuta sobre el Río Colorado en 2012 significó un gran avance pero debemos seguir explorando avenidas de cooperación sobre éste y otros temas que afectan el medio ambiente y la sustentabilidad de la región.

Por último, los flujos de turismo en ambas direcciones también pueden verse afectadas en la medida en que persista una narrativa agresiva hacia los mexicanos. Esto podría ocasionar un impacto para ambas economías. El turismo hacia Estados Unidos no sólo se compone de actividades de esparcimiento, sino también de actividades vinculadas a los servicios médicos especializados, culturales, de educación, etc. De hecho, el número de visitantes mexicanos a Estados Unidos ha caído 30% desde la entrada de Trump a la Presidencia.⁶

⁴ Sergio Alcocer, "The Anatomy of a Relationship: A Collection of Essays on the Evolution of U.S.-Mexico Cooperation on Border Management", Mexico Institute, 2015, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/managing_the_mexico_us_border_alcocer.pdf

⁵ Milenio Noticias, "México y Estados Unidos firman acuerdo de reconocimiento aduanero", 19 de octubre de 2014, http://www.milenio.com/negocios/SAT-acuerdo_aduanero-Mexico-EU-comercio_exterior_0_393560788.html

Contexto

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la región fronteriza del norte de México recibió la franquicia para la libre importación de alimentos y otros bienes procedentes de Estados Unidos. Para inicios del siglo XX dichas franquicias se convirtieron en regímenes de zona libre, lo cual marcaría el comienzo de la relación económica.

A partir de entonces, empezaron a surgir varias iniciativas que buscaban atender y estrechar la relación entre las zonas urbanas de la frontera. Algunos ejemplos importantes surgieron durante la década de los años 90 como fueron el Programa 100 Ciudades (P100CDS), así como el Programa Integral Ambiental Fronterizo (PIAF) que posteriormente dio origen a la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y al Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK).

Con la entrada en vigor del TLCAN, se profundizaron los niveles de interdependencia de la región. Fueron estimulados el comercio al menudeo, la actividad industrial, el cruce de mercancías, el mercado de trabajo transfronterizo, las actividades financieras y hasta el turismo recreacional y médico.

Por décadas, las principales ciudades fronterizas fueron el paso de connacionales que buscaban cruzar de manera ilegal hacia los Estados Unidos, así como el hogar de muchos otros que buscaban oportunidades de empleo en el sector exportador. La fuerte demanda de mano de obra poco calificada atrajo a muchas personas procedentes de otras regiones del país, generando un crecimiento poblacional mayor que el promedio nacional. Sin embargo, de acuerdo con el Pew Research Center, desde 2007 el número de mexicanos que cruzan la frontera de manera ilegal ha disminuido en casi un millón de personas: de 6.9 millones al año a 5.8 millones en 2014.⁷ De hecho, en los últimos tres años los cruces ilegales se llevan a cabo, mayoritariamente, por migrantes del llamado Triángulo del Norte de Centroamérica (formado por El Salvador, Guatemala y Honduras)⁸. Por ejemplo, tan sólo en 2016 la autoridad aduanera y de protección fronteriza de los Estados Unidos (*U.S. Customs and*

Border Protection) detuvo a 46,900 menores de edad y a más de 70,400 familias provenientes de estos tres países en la frontera estadounidense con México.⁹

Después de los acontecimientos del 11 de Septiembre, la cooperación fronteriza se vio afectada. La visión de competitividad basada en un cruce fronterizo ágil fue sustituida por una visión que enfatizaba la seguridad. La consecuencia directa fue el incremento de revisiones (a personas y mercancías) en los cruces fronterizos, con sus respectivos efectos en las actividades comerciales, industriales y turísticas. La situación anterior se agravó debido al crecimiento de la violencia relacionada con el narcotráfico y crimen organizado, lo cual ha provocado que el Departamento de Estado emita, en varias ocasiones, alertas sobre ciertas ciudades fronterizas.

Estrategia

Las políticas y acciones del gobierno federal hacia la frontera norte de México han carecido de una planeación integral para el desarrollo social y económico de los estados fronterizos. El interés no sólo tiene que centrarse en las potenciales relaciones comerciales con Estados Unidos, sino también, en el enorme flujo migratorio y el incremento de las actividades delictivas.

El desarrollo económico de los estados fronterizos también se ve afectado por la poca capacidad de gestión de los gobiernos estatales y municipales. La capacidad institucional de gestión económica urbana es dispersa, es decir, no hay una interacción planificada, lo que impide un eficiente fomento gubernamental de las actividades generadoras de ingreso y empleo.

⁶ Excelsior, "Se desploma turismo a EU; estiman caída en 30%", 24 de abril de 2017, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/04/24/1159413>

⁷ Pew Research Center: "What we know about illegal immigration from Mexico", marzo 2, 2017. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/02/what-we-know-about-illegal-immigration-from-mexico/>

⁸ The Texas Tribune, "Illegal Central American Immigration Surges Again at U.S. Border", Septiembre 15, 2016. <https://www.texastribune.org/2016/09/15/central-american-illegal-immigration-us-border-loo/>

⁹ Migration Policy Institute, "Central American Immigrants in the United States", Abril 5, 2017. <http://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states>

También es evidente la incapacidad de algunos gobiernos para aprovechar las oportunidades que ofrecen las alianzas estratégicas potenciales de cooperación nacional e internacional, así como la ausencia de proyectos para vincular los procesos productivos a los programas educativos, la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Por lo anterior es sumamente recomendable articular el desempeño de las componentes responsables del desarrollo de la frontera norte de México en el marco de una planeación integral a mediano y largo plazo.

Con esto en mente, la construcción de una mejor frontera entre México y Estados Unidos debe reconocer los intereses de cada una de las partes. Con ese objetivo en mente, proponemos tres 3 ejes torales:

- Mayor cooperación institucional binacional a todos los niveles de gobierno.
- Desarrollo de regiones económico-comerciales binacionales e inteligentes (“mega-regiones”).
- Fortalecimiento de una frontera segura y eficiente.

Mayor cooperación institucional binacional que incentiva la integración y competitividad

Los cambios en la relación bilateral tienen un gran impacto en las interacciones y dinámicas diarias de las ciudades fronterizas entre México y Estados Unidos. Pese al cambio de postura que ha tenido el actual gobierno estadounidense, es prudente ver a la franja fronteriza del lado mexicano como una región de gran potencial para lograr una economía global independiente de su integración con la economía estadounidense. Paradójicamente, su mayor competitividad está asociada a una mayor cooperación institucional entre las comunidades fronterizas de cada lado de la línea divisoria. Para ello será pertinente fortalecer la cooperación mediante diversos mecanismos locales (a nivel estatal, municipal y de ciudad) y reactivar instituciones que representan a la región como son la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (que incluye a los 10 gobernadores de los estados fronterizos de México y Estados Unidos), así como a la Asociación de Alcaldes Fronterizos.¹⁰ Hay que resaltar que una mayor competitividad de la región fronteri-

za también beneficiará a las comunidades del lado estadounidense haciéndolas socias de un desarrollo compartido.

Una vertiente importante de cooperación entre las comunidades y gobiernos de ambos países reside en el impulso al capital humano de la región. El establecimiento de un grupo de trabajo dedicado a diseñar políticas educativas específicas para las comunidades fronterizas puede acelerar el desarrollo de la región. Precisamente en un área como la educación, se puede contar con la colaboración de universidades y centros educativos de la región, para generar políticas que incrementen las habilidades de la fuerza laboral que trabaja en las industrias presentes en la frontera. Ejemplos de esta colaboración han sido los Centros de Investigación en Materiales Avanzados (CIMAV) ubicados en Monterrey y Chihuahua que constituyen una alianza exitosa entre empresas e instituciones educativas.¹¹ Se sugiere abordar el desarrollo de capital humano con un enfoque de *clusterización* del conocimiento en el que se articulan, de manera virtuosa, el sector educativo con el empresarial, y con el estímulo de los tres niveles de gobierno.

Desarrollo de regiones económico-comerciales binacionales e inteligentes

Uno de los principales objetivos del gobierno mexicano debe ser el de resaltar la enorme importancia que tiene la economía mexicana en la estadounidense. Es decir, acciones que dañen la economía de la zona fronteriza mexicana impactan directamente la economía del lado norteamericano de la frontera. No sólo las regiones fronterizas se benefician de esta relación, sino gran parte del país, ya que son más de 30 estados de la Unión Americana que tienen como principal socio comercial internacional a México (p. ej. Texas, California, Nueva York, Florida).

La región fronteriza mexicana está ubicada en una posición geo-estratégica para la competitividad glo-

¹⁰ Woodrow Wilson Center, “La Economía de la Frontera México-Estados Unidos en Transición”, editores Erik Lee y Christopher Wilson, marzo 2015.

¹¹ *Ibid.*

bal. Contar con infraestructura eficiente, moderna y apoyada en las tecnologías digitales que contribuyan a una mayor competitividad, se convierte en el objetivo principal. De hecho, una infraestructura adecuada y de calidad mundial mejorará la capacidad productiva de ambos países y abrirá nuevas oportunidades de desarrollo para su población. Particularmente, la conectividad del transporte entre México y Estados Unidos (aéreo, marítimo, terrestre y ferroviario) presenta un área de oportunidad con potencial de mayor desarrollo. Dicha conectividad tendrá que ir de la mano con la mejora de los procedimientos aduaneros y de migración, así como el desarrollo de corredores de infraestructura y logística fronteriza.

Complementariamente, los tomadores de decisiones podrían apoyarse en la academia y *think-tanks*, resaltando los múltiples estudios que muestran el nivel e interdependencia socio-económica que se ha desarrollado en la región fronteriza entre ambos países. Mostrar cómo la inversión extranjera directa en México, no sólo genera empleos en esta zona del país, sino también en la parte de la frontera sur de Estados Unidos, e incluso, dadas las capacidades y habilidades de su fuerza de trabajo, los empleos mejor pagados se quedan en el lado norteamericano.

La mayoría de las industrias que se han localizado a lo largo de la frontera norte, son partícipes de una producción industrial basada mayormente en relaciones intra-firma. La mayoría de los segmentos industriales que se localizan en la región fronteriza son parte de amplias redes globales de producción de origen principalmente norteamericano, enfocadas particularmente en acabados y ensamblado de productos finales como electrodomésticos, automóviles y sus partes, diversos instrumentos médicos, equipos electrónicos, etc.

La región fronteriza se beneficiaría al adoptarse un enfoque basado en consorcios de innovación como espacios de colaboración creativa que, apoyado en el talento regional, desarrolle invenciones que se transfieran al mercado en forma de innovaciones. Dichos avances no sólo tendrán aplicación en la frontera misma, sino que serán sujeto de exportación a la región de América del Norte y al resto del mundo.

Fortalecimiento de una frontera más segura y eficiente

La cooperación México-Estados Unidos en seguridad es hoy más importante que nunca. Durante las últimas administraciones federales (tanto de México como de Estados Unidos) debe destacarse la cooperación que se construyó para hacer más segura la frontera para ambos países. El gobierno mexicano debe apoyar los esfuerzos de los gobiernos locales para mejorar la comunicación y la coordinación con las instituciones de seguridad de los distintos niveles de gobierno norteamericanos, y poder contar con cruces seguros y rápidos en ambos lados de la frontera: proteger la frontera mexicana de cruces de armas ilegales y proteger la frontera norteamericana, particularmente del cruce de drogas y dinero ilícito.

En el ámbito de la migración, México tiene que hacer visible que la migración indocumentada ha disminuido drásticamente en los últimos años, por lo cual la construcción de un muro es una estrategia mediática y no una solución efectiva, toda vez que existen zonas donde no existe solo uno, sino varios muros, y otras zonas en donde la geografía actúa como tal. Paralelamente, el gobierno mexicano tiene que vigilar con mayor cuidado el respeto a los derechos humanos de los migrantes, y protestar por los abusos constantes de la patrulla fronteriza y otras instancias (como ICE) que, con actitudes xenofóbicas y racistas, atacan a la población de origen mexicano. No es posible contar con una frontera segura y eficiente si existe desconfianza entre los dos países basada en prejuicios.

A partir de la llegada del Presidente Trump, Estados Unidos ha dado un viraje a su política de asilo político, reduciendo las cuotas de refugiados aceptados y ocasionando con ello un impacto adicional en las ciudades fronterizas mexicanas. El caso más reciente es el de la población de haitianos y nigerianos que, al ser expulsados de Brasil, han realizado toda una travesía hacia la ciudad fronteriza de Tijuana con la ilusión de ser recibidos por los Estados Unidos. Lo anterior ha creado una gran presión social, especialmente sobre los organismos que apoyan a la población migrante, y cuyo sostenimiento depende más de la población local y extranjera que del gobierno local, estatal y/o federal.

En este tema, la lucha contra la corrupción de los cuerpos policiacos en la frontera es particularmente importante, ya que al desatarse una visión xenofóbica y racista, la población migrante (mexicana o no) corre mucho más peligro que en otros momentos. El gobierno mexicano está obligado a luchar contra las mafias y grupos criminales que abusan de esta población altamente vulnerable y que han infiltrado las fuerzas del orden en ambos países.

Propuestas

Resulta sumamente importante elaborar un plan integral para el desarrollo de la frontera norte que justifique acciones como las siguientes:

1. Desarrollar un modelo distinto de cooperación transfronteriza que utilice un esquema de gobernanza multi-nivel, y que incorpore a tres niveles de gobierno (cuatro en Estados Unidos), tomando en cuenta a los actores locales. La incorporación de los gobiernos locales y la sociedad local organizada contribuirá a que los esquemas formales de cooperación entre ambos países puedan ser mucho más efectivos en resolver los retos en ambos lados de la frontera.
2. Revisar acuerdos previos como la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) para identificar áreas de oportunidad de cooperación e inversión conjunta.
3. Ubicar las necesidades de infraestructura y servicios públicos básicos que actualmente limiten la productividad y competitividad del sector productivo en el corredor fronterizo. Adicionalmente, y sin importar el resultado de la negociación comercial, es relevante fomentar que más exportaciones de México hacia Estados Unidos fluyan por medio del transporte marítimo en puertos del Pacífico y el Golfo de México con miras a descongestionar el volumen de carga que pasa por los puertos de entrada de Ciudad Juárez y Matamoros. Más aún, se tiene que mejorar los sistemas de gestión y el uso tecnológico para agilizar flujos de comercio en la frontera.
4. Apoyar el desarrollo de agrupaciones económicas (clústeres de innovación) en el sector productivo y su vinculación con el sector educativo, principalmente a lo largo de los corredores logísticos y áreas metropolitanas que alimentan los flujos de carga a los puertos de entrada.
5. Respaldar y apoyar a la Conferencia de Gobernadores Fronterizos de México y Estados Unidos (BGC) con objeto de que sirva como un actor que defienda y actúe en pro del interés de otros actores transfronterizos. Lo anterior implica que el gobierno federal esté dispuesto a ceder, ante los gobiernos locales, ciertas prerrogativas sobre decisiones que favorezcan el desarrollo de la mega región.
6. Proponer en las negociaciones del TLCAN la extensión de las funciones del NADBANK con objeto de que brinde mayor apoyo al desarrollo urbano de los principales pares de ciudades fronterizas, y elevar su competitividad. Adicionalmente, incrementar y fortalecer fuentes de financiamiento para el desarrollo de infraestructura fronteriza-regional y a la relacionada con el desarrollo de *clústeres* económicos dentro de áreas metropolitanas.
7. Considerar el retorno de los regímenes de zonas libres para asegurar el libre flujo de mercancías en las zonas fronterizas, (como se hizo hasta antes de 1994), sólo en caso de que la renegociación del TLCAN sea infructuosa y se restablezcan aranceles al comercio entre ambos países.
8. Regular la operación de las empresas extranjeras establecidas en México mediante una mayor coordinación entre las instancias federales y estatales, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas laborales y ambientales.
9. Mantener y, en su caso, mejorar los mecanismos de coordinación con el gobierno estadounidense para lograr una estrategia ordenada para las deportaciones de migrantes mexicanos. Se debe revisar la procedencia de las personas (sólo recibiendo a los que tengan nacionalidad mexicana como se expuso en el capítulo de migración) y ser garante del respeto a los derechos humanos de los migrantes, pero principalmente de los niños y jóvenes.
10. Crear un grupo de trabajo desde la sociedad civil de México y Estados Unidos para plantear una visión de

desarrollo de la frontera, que sirva como mecanismo de comunicación directo entre las comunidades fronterizas y los tomadores de decisiones de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Departamento de Estado de Estados Unidos.

11. Analizar la creación de un nuevo Programa Bilateral Transfronterizo (PRONAF 2.0). Convendría alinear políticas públicas para impulsar la competitividad y el crecimiento del sector productivo nacional en el Sistema Frontera Norte (SFN). Una de las áreas donde esta colaboración podría ser muy fructífera es en el desarrollo de proyectos de energía renovable entre ambos países.

Conclusiones

Las 80 municipalidades en seis estados mexicanos y 48 condados en cuatro estados dentro de la Unión Americana, ubicados a 100 kilómetros al norte y al sur de los 3185 kilómetros que comprenden la frontera, exponen la versión más avanzada de una relación bilateral históricamente complicada. La interconectividad en comercio, cultura, medio ambiente y en el movimiento de personas revelan como los problemas de un lado de la frontera, son los problemas del otro. Las políticas que dañen a las comunidades fronterizas mexicanas, necesariamente tendrán un impacto negativo en las comunidades estadounidenses que son parte de las mismas mega-regiones. La incapacidad de alguno de los gobiernos para entender esto, hará que sus ciudadanos padezcan parte de las consecuencias de su miopía.

La construcción de una mejor frontera entre México y Estados Unidos sólo se podrá alcanzar una vez que ambos países profundicen la cooperación a distintos niveles de gobierno. Sin abandonar los temas que les parecen más relevantes, en la medida que se dé una mayor cooperación institucional, se podrán desarrollar regiones económico-comerciales binacionales más robustas, y se podrá contar con una frontera más segura y eficiente.

MIGRACIÓN

Problema

La nueva administración federal americana ha seguido, desde su inicio, una política anti-inmigrante. Prueba de ello, es el veto a nacionales de siete países musulmanes, la revisión de los criterios para la emisión de las visas H1B, la disminución en un 50% del número de aplicaciones para obtener refugio y las directivas en materia de deportaciones de indocumentados (sin importar antigüedad, estatus marital, hijos nacidos en su país, hombres y mujeres de la tercera edad). A ello se suma su insistencia y obstinación por construir un “muro” a lo largo de la frontera con México. Lo anterior expone el cambio radical de la política migratoria de Estados Unidos cuyos efectos negativos pueden llegar a ser de tal naturaleza, que obligan a México a repensar la manera en que el gobierno y la sociedad abordarán este tema.

Contexto

Abordar correctamente el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos requiere de mantener presente que los dos países nacieron juntos y entrelazados. De hecho, la experiencia del mexicano en territorio hoy estadounidense no es principalmente una de migración indocumentada: de los 36.9 millones de mexicanos y mexicoamericanos, aproximadamente el 80% son, o ciudadanos americanos, o inmigrantes legales, no indocumentados. Aparte, la migración es de dos vías; México es el principal destino de la diáspora americana, de tal manera que hay entre 1-3 millones de estadounidenses en territorio nacional. Reconocer esta realidad histórica fortalece mucho la posición de los mexicanos en aquel país.

En contraste a esta rica historia de integración, el actual Presidente de los Estados Unidos incluyó en su propuesta de gobierno una agresiva visión sobre los migrantes en su país, en especial los que cruzan por la frontera sur a quienes calificó de “violadores, delincuentes y malas personas”. Para evitar que lo-

gren internarse en su territorio, propuso construir un “enorme y bello muro” a lo largo de toda la frontera con México cuyo gobierno pagaría por él. A ello sumó una constante retórica con tintes racistas y xenófobos que estigmatizó a todas las personas que se encuentren en Estados Unidos sin documentos migratorios con miras a expulsarlos del mismo.

El discurso fue inédito en la historia reciente de las campañas presidenciales estadounidenses, ya que durante las décadas pasadas, los candidatos presidenciales tocaban marginalmente este tema, sólo haciendo referencia a él en la medida que el voto hispano empezó a ser relevante en ciertos colegios electorales. Debatir el asunto migratorio con un enfoque bilateral se logró en 2001 cuando el gobierno mexicano intentó establecer un acuerdo migratorio con el de Estados Unidos¹²; como es conocido, a raíz del atentado terrorista del 11 de septiembre, el tema dejó de tener prioridad en el ambiente político estadounidense. La relación bilateral se concentró en prevenir la incursión del terrorismo por la frontera común, el consecuente combate a las bandas organizadas en el tráfico de personas, en especial de nacionales del Medio Oriente y África. Unos años después y hasta la fecha, la agenda de Washington se concentró en el combate al narcotráfico. Fue hasta el final del gobierno de Obama, cuando el Senado aprobó un proyecto de ley que reformaba, de manera integral, la legislación en la materia. Sectores contrarios se movilizaron porque la ley recogía varias de las peticiones mexicanas y del movimiento pro migrante: formas para legalizar la población residente indocumentada, reforzamiento de controles fronterizos, modalidades para la contratación temporal de trabajadores extranjeros, entre otros conceptos. Desafortunadamente, la Cámara de Representan-

tes, dominada ya por legisladores Republicanos, se negó a procesar la iniciativa senatorial, y la misma fue archivada sin siquiera dar entrada a su discusión inicial. Cabe señalar que, durante aquel esfuerzo de 2013, el actual asesor del Presidente Trump, Steven Miller, fue señalado por haber sido instrumental en acabar con la reforma migratoria. En aquel entonces, trabajaba con el Senador Sessions, actual Procurador General de los Estados Unidos. Es decir, los más enérgicos enemigos de la reforma migratoria son, hoy, piezas clave en la nueva administración.

Pese a la diversidad que ha desarrollado Estados Unidos por recibir múltiples oleadas de migrantes –que ayudan a explicar su éxito económico en distintos momentos del tiempo –el seguir siendo el país que más migrantes recibe en el mundo ha tocado fibras emocionales y políticas que lo hacen altamente divisivo¹³. Trump entendió lo anterior y apeló a un importante segmento de la sociedad que se siente amenazada por los extranjeros, por trabajadores que supuestamente ponen en riesgo sus trabajos, que son “distintos” en su raza, color, origen, creencias religiosas, y costumbres.¹⁴

La lectura y análisis de las Órdenes Ejecutivas¹⁵ emitidas por Trump, dejan claro que ha trastocado los principios históricos de la política migratoria de su país basada en la reunificación familiar y la protección de los que huyen de sus lugares de origen por razones de violencia, discriminación o represión política. Inclusive, al ordenar la revisión de las visas H1B, por las cuales se permite la inmigración de profesionistas calificados del más alto nivel, altera el principio histórico de que Estados Unidos busca incorporar a los “mejores y más brillantes”, bajo el argumento de que se debe privilegiar el capital humano estadounidense.

Una de las órdenes que más impacto tendrá para México es la relativa a instruir a la Secretaría de Seguridad Interna y sus agencias operativas¹⁶ a implementar políticas y procedimientos que identifiquen a personas que se encuentren ilegalmente en territorio estadounidense, y tramitar su inmediata expulsión. No sólo da instrucciones para priorizar la deportación de todo extranjero que tenga un antecedente criminal, en el sentido lato de la palabra, sino que abarca sin

distinción a cualquier persona que no cuente con los papeles migratorios necesarios. Aunque durante los gobiernos de Bill Clinton, George W. Bush y Barack Obama las agencias responsables de la política migratoria se expandieron de una manera sin precedente¹⁷, Trump quiere aumentar el número de agentes del *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) responsable de la investigación y deportación desde el interior de Estados Unidos, así como de la encargada de los controles fronterizos CBP y la temida Patrulla Fronteriza.

Pese a ser llamado el “Deportador en Jefe” por el número sin precedentes de migrantes indocumentados que se expulsaron dentro de su gestión, la política migratoria del presidente Obama concentró el esfuerzo en la deportación de delincuentes graves y de aquellos que eran detenidos en la región fronteriza; es decir, no incluyó a familias o individuos residentes en el interior de Estados Unidos que por lo general llevan años viviendo ahí. Al mismo tiempo Obama dio un respiro a cientos de miles de jóvenes estudiantes hijos de indocumentados, conocidos como *dreamers*.

Por otro lado, la construcción del muro fronterizo sigue siendo uno de sus mensajes constantes y ha ordenado el estudio de opciones técnicas y físicas para asegurar que sea “impenetrable por arriba y por abajo”. Decenas de empresas se han enlistado para competir en la licitación.

¹³ Cristina F. Pereda, “Cronología de la migración a Estados Unidos”, El País, noviembre de 2014. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2014/11/20/media/1416497358_287591.html

¹⁴ Samuel P. Huntington, “Who Are We?: The Challenges to America’s National Identity”, Simon & Schuster, 2004.

¹⁵ The White House, “Executive Orders”, The White House, mayo de 2017. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/executive-orders>

¹⁶ <https://assets.documentcloud.org/documents/3468386/Read-the-memos-signed-by-DHS-Secretary-Kelly-on.pdf>

¹⁷ Migration Policy Institute, “U.S. Spends More on Immigration Enforcement than on FBI, DEA, Secret Service & All Other Federal Criminal Law Enforcement Agencies Combined”, MPI, enero 2013. Disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/news/us-spends-more-immigration-enforcement-fbi-dea-secret-service-all-other-federal-criminal-law>

Desde un principio, el Congreso, incluyendo legisladores Republicanos, manifestó serias reservas para financiar su altísimo costo, al punto que el asunto se ha convertido en un tema central para la aprobación del presupuesto fiscal 2017/2018 pues los Demócratas, y no pocos Republicanos, se negaron a incluir la partida solicitada por Trump.

Cabe señalar que la percepción que Trump creó en el imaginario de los 60 millones de ciudadanos que votaron por él sobre el impacto de la migración indocumentada, sus riesgos y el descontrol de la frontera con México, no están sustentados en evidencia alguna: los flujos de migrantes mexicanos hacia el país vecino entraron ya en un ciclo descendente que parece ser estructural. A partir de la crisis del 2008, inició la declinación migratoria, pero casi nueve años después, la tendencia se ha mantenido en niveles bajos no vistos durante décadas¹⁸. Estigmatizar al migrante como delincuente fue una retórica no sólo injusta sino falsa. Abundan estudios que confirman que los migrantes contribuyen de manera positiva al bienestar y desarrollo de Estados Unidos, y que son menos propclives que la población en general a cometer delitos violentos¹⁹.

Estrategia

Las decisiones migratorias del presidente Trump son uno de los retos más complejos que enfrenta la diplomacia mexicana. A partir que tomó posesión, el gobierno mexicano ha manejado la relación bilateral con firmeza y cautela. México ha tenido que moverse en un delicado equilibrio de pragmatismo y defensa de los principios básicos de los derechos de los connacionales. La relación bilateral se debe analizar en su conjunto, sin aislar los temas de comercio, migración y seguridad, abordando la agenda como un todo integrado.

Con esto en mente, se presentan 3 ejes sobre los cuales deben agruparse las propuestas sobre el tema de migración:

1. El muro
2. Las deportaciones
3. Centroamérica

El objetivo inicial debe ser lograr que las autoridades puedan implementar las directrices de su presidente, y al mismo tiempo, cooperar con México a fin de evitar violaciones a los derechos humanos, la unidad familiar y la seguridad de los mexicanos afectados por la misma. La experiencia de los últimos años confirma que la administración de este fenómeno social debe tener un componente de bilateralidad, de responsabilidad compartida, y no la unilateralidad que parece animar hasta el momento las directivas de la Casa Blanca.

Propuestas

A continuación, se presentan las primeras acciones que se han llevado a cabo en esta materia y sugerencias sobre cada uno de los temas migratorios expuestos arriba que compondrán la agenda bilateral de los próximos años.²⁰

El “muro” y la cooperación fronteriza

El presidente Enrique Peña Nieto manifestó su rechazo tajante a la pretensión del presidente Trump de que México pagará el muro de una manera u otra. Sin embargo, el mayor obstáculo a la construcción del muro no vendrá por la diferencia de posturas entre ambos gobiernos, sino por la reticencia del Congreso estadounidense de autorizar recursos para la construcción del muro. Es predecible que la realidad se limite a levantar algún tipo de barrera física en ciertas zonas de la frontera, aumentar el número de agentes de la patrulla fronteriza y usar tecnología adicional para la detección de cruces irregulares.

¹⁸ Ana González Barreda y Jens Manuel Krogstad, "What we know about illegal immigration from Mexico", Pew Research Center, marzo de 2017. Disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/02/what-we-know-about-illegal-immigration-from-mexico/>

¹⁹ AV Press Releases on September 22nd 2016, "National Academy of Sciences Study Confirms Immigrants Benefit America", America's Voice, septiembre de 2016. Disponible en: http://americasvoice.org/press_releases/national-academy-sciences-study-confirms-immigrants-benefit-america/

²⁰ Varias de estas medidas están siendo implementadas por el gobierno mexicano.

Proponemos:

1. Proponer la implementación de protocolos entre los agentes de CBP, para estandarizar el trato a quienes ingresan a Estados Unidos respetando sus derechos a la privacidad y a un cruce expedito, salvo en casos concretos de dudas fundamentadas acerca de los motivos de ingreso del visitante. Acotar la discrecionalidad de agentes individuales para remover criterios personales y discriminatorios es un ingrediente importante de un Estado de Derecho.
2. Rechazar sistemáticamente la construcción de una barrera contraria al espíritu y realidad de la relación bilateral, pero siempre reconociendo que México respeta la decisión soberana de Estados Unidos de construir lo que juzgue pertinente de su lado de la frontera.
3. Apoyar la iniciativa de ley en el Senado que prohíbe que el gobierno federal mexicano erogue recursos para financiar cualquier barrera en la frontera norte. Esta misma establece que cualquier incautación de fondos de mexicanos para este efecto será respondido en la misma medida contra intereses económicos americanos en México. Esto ayudaría a comunicar que México no será presionado para pagar el muro.
4. Adoptar una visión bilateral de cooperación fronteriza que no sólo contemple el combate a la ilegalidad y a la delincuencia en la zona, sino que mejore la infraestructura física de los cruces de personas y mercancías; por ejemplo ampliar el mandato y recursos del NADBANK.
5. Acordar una estrategia bilateral para que el despliegue del control fronterizo se utilice también para prevenir el ingreso ilegal de armas y dinero en efectivo a México.
6. Pedir que, de construirse el muro, se garantice que el proyecto no lesione los mantos acuíferos, el medio ambiente, y la flora y fauna que habitan en ambos lados de la frontera.
7. Solicitar la repatriación ordenada y segura de los mexicanos que sean deportados a territorio nacional, con mecanismos especiales cuando se trate de menores de edad no acompañados, mujeres y unidades familiares.
8. Rechazar tajantemente la devolución a territorio mexicano de personas de cualquier otra nacionalidad.
9. Instar que los agentes de la Patrulla Fronteriza reciban el entrenamiento suficiente para que actúen con pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, apliquen el debido proceso legal y la protección consular.
- 10 Fortalecer los mecanismos de enlace fronterizo con un mandato claro, para que las autoridades de ambos gobiernos colaboren en la correcta administración de sus respectivas funciones y jurisdicciones, en los diversos puntos de cruce.
11. Reforzar el intercambio de inteligencia sobre el tráfico de armas, drogas y personas mediante esquemas basados en la reciprocidad.

Las deportaciones

La decisión de Trump de realizar la deportación masiva de indocumentados es la que sin duda afectará, de manera más directa, al mayor número de mexicanos. Si bien los números de connacionales deportados en estos últimos meses no ha aumentado mucho respecto al patrón seguido durante la administración de Obama, será cuestión de tiempo para que se observe un aumento sistemático que lesionará a miles de familias de origen mexicano²¹.

Pese a que la política migratoria del presidente Obama desilusionó a muchos en la comunidad latina, no transmitió una narrativa agresiva tan característica de la administración trumpista, la cual tendrá repercusiones importantes en la operación de los controles fronterizos. El grupo que conforma ICE está formado por agentes que persiguen, no sólo migrantes, sino organizaciones delictivas que operan en el interior de

²¹Julie Myers, C. Stewart Verdery, Muzaffar Chishti y Doris Meissner, Panel "The First 100 Days: Immigration Policy in the Trump Administration", Migration Policy Institute, abril de 2017. Disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/events/first-100-days-immigration-policy-trump-administration>

Estados Unidos y en sus fronteras; éstos trabajan en coordinación con otras agencias como la DEA y el FBI. La experiencia demuestra que los agentes fronterizos deben ser monitoreados por sus superiores para evitar excesos y violaciones a la dignidad y los derechos humanos.

Por lo mismo, la protección consular y la defensa legal de la comunidad mexicana ante los tribunales en Estados Unidos e instancias internacionales adquirirán una importancia crítica.

Proponemos:

1. Resaltar, sistemáticamente, los lazos históricos que tienen ambos pueblos y refutar el estereotipo del mexicano como un inmigrante predominantemente indocumentado.
2. Asignar a los consulados en Estados Unidos mil millones de pesos provenientes del presupuesto 2017 para invertirlos en la defensa legal de los connacionales. Se debe mantener, al menos, la misma cantidad para 2018.
3. Solicitar que se otorgue a los mexicanos residentes en Estados Unidos la oportunidad de legalizar su condición migratoria, sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos que se tendrían que definir. Más allá de la viabilidad política en la presente coyuntura, la petición es legítima y atendería la demanda de millones de connacionales. La determinación que muestre el gobierno de México será evaluada con el tiempo como una defensa de su diáspora, de la unidad familiar y de la dignidad de dicha comunidad²². Pelear por estas medidas debe ser considerada como una cuestión de principios, y de defensa real a la voluntad de millones de connacionales.
4. Litigar en los tribunales competentes de Estados Unidos –o de ser posible ante instancias internacionales –contra actos violatorios de derechos humanos, en favor del respeto al proceso legal, de obligaciones consulares internacionales, de derechos del niño y la familia. Continuar, como

lo ha venido haciendo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la interposición de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

5. Evaluar la eficacia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y asignar un amplio presupuesto para promover una campaña sistemática en los medios de comunicación nacionales y regionales de Estados Unidos, para contrarrestar la imagen negativa que Trump ha creado sobre México y los mexicanos.
6. Exigir que los consulados tengan posibilidad de proveer protección consular a todo aquel mexicano detenido en Estados Unidos; mediante la suscripción de un acuerdo entre la Cancillería y el Departamento de Seguridad Interna.
7. Demandar que el ejecutivo de Estados Unidos emita la resolución administrativa que corresponda o promueva una reforma legal que garantice la estancia legal de los llamados “Dreamers”.
8. Suscribir acuerdos para la repatriación ordenada y segura desde el interior de Estados Unidos, con el fin de contar con el tiempo necesario para notificar a los parientes de los afectados y preparar su ingreso a territorio nacional; en particular en el caso de rompimiento de unidades familiares, mujeres solas o menores de edad.
9. Fortalecer las oficinas de atención a los migrantes de los gobiernos estatales mexicanos que están en Estados Unidos a través de impulsos del gobierno federal como el foro de Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención al Migrante (CONOFAM), creado hace algunos años.
10. Suscribir un acuerdo entre el Departamento de Seguridad Interna y el Departamento de Justicia (en particular el buró de prisiones, *Bureau of Prisons*) con la Cancillería, la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República, por el cual se coordine la deportación de mexicanos acusados de delitos graves.

11. Aprovechar la coyuntura de la renegociación probable del TLCAN para revisar las visas NAF- TA –de las cuales México ha hecho muy poco uso –y fomentar la ya existente (y silenciosa) integración de los mercados de trabajo de los tres países.

Centroamérica

En la actualidad, el problema principal de inmigración indocumentada en Estados Unidos es la migración que viene del “Triángulo Norte”: Guatemala, Honduras, y El Salvador. Cabe señalar que esta región sufrió de intervenciones americanas en el siglo XX que coadyuvaron en el proceso de estancamiento económico y violencia, y es la principal razón detrás de la expulsión humana. Aunque no se puede imponer una responsabilidad ante quien no la acepte, ésta historia debe considerarse como parte del urgente diagnóstico que tienen que hacer México y Estados Unidos acerca de cómo darle viabilidad económica y social a esos países.

La realidad es que México detiene y deporta a un mayor número de migrantes centroamericanos que los que logran internarse por la frontera con Estados Unidos. El Programa Frontera Sur²³ ha logrado disminuir, de manera sensible, el uso del tren por parte de miles de migrantes, eliminando grandes riesgos e incidentes graves a lo largo de su ruta. Sin embargo, esta medida sólo desplazó los flujos de migrantes hacia otros medios de transporte. Ahora contratan transporte privado, público o inclusive barcos o lanchas para internarse en el territorio mexicano.

México reconoce que, pese a estas acciones, los flujos de transmigración centroamericana por territorio nacional se han incrementado. Inclusive la estadística de la patrulla fronteriza confirma que detienen a más personas de Honduras, Guatemala y El Salvador que de México. En 2014, la sorpresiva aparición de cerca de 60 mil menores de edad centroamericanos en territorio estadounidense, fue una muestra de la grave crisis que enfrenta esa región, que ha expulsado a miles de personas de sus lugares de origen, buscando un mejor futuro en Estado Unidos.

²³ Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur”, Secretaría de Gobernación, julio de 2017. Disponible: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5351463&fecha=08/07/2014

El gobierno de Trump ha señalado que espera seguir contando con la cooperación del gobierno mexicano para “controlar” nuestra frontera sur, y ha manifestado su disposición de colaborar con equipo, tecnología e inteligencia para apoyar estos esfuerzos.

México tiene una asignatura pendiente para establecer una política migratoria integral en la frontera sur que concilie, en el mediano y largo plazo, una adecuada administración de ésta. Esto será posible con medidas de disuasión y contención, y mediante una política de cooperación regional, que ataquen las causas que explican y sustentan la emigración centroamericana.

Proponemos:

1. Incrementar los recursos asignados para el Instituto Nacional de Migración para poder abordar la migración centroamericana de mejor manera.
2. Centrar la cooperación con el gobierno estadounidense en materia de migración centroamericana.
3. Reconocer que las políticas migratorias mexicanas tienen un efecto indirecto sobre la migración centroamericana.
4. Colaborar con el gobierno estadounidense para fortalecer la frontera sur mexicana usando mayor inteligencia y equipo tecnológico. Además, contrarrestar los medios de transporte alternativo que han utilizado los migrantes centroamericanos en lugar del uso del tren.
5. Solicitar al gobierno estadounidense más recursos para el entrenamiento adecuado de las fuerzas de seguridad mexicanas.
6. Retomar y dar apropiado seguimiento a iniciativas de cooperación regional iniciadas en el pasado, buscando evitar soluciones unilaterales.
7. Aprovechar los múltiples estudios y diagnósticos que se han hecho y utilizarlos para elaborar políticas de manera conjunta.²⁴

²⁴ Para un ejemplo véase: <http://www.migrationpolicy.org/programs/regional-migration-study-group/Espanol>

Conclusiones

La migración internacional ocupará un lugar preponderante en la agenda global de los próximos años. Los movimientos de millones de personas que deciden dejar sus lugares de origen por razones económicas o políticas es una realidad que ha puesto a prueba a gobiernos, instituciones internacionales y la sociedad civil.

México ha sido un país de migrantes de origen, tránsito y destino. La dinámica migratoria regional confirma que los países de origen deben asumir la urgencia de generar empleo para sus habitantes. México tendrá menores presiones demográficas y económicas que ayudarán a disminuir la emigración de nuestros nacionales. Sin embargo, la región centroamericana continuará expulsando a sus ciudadanos, lo cual requiere que México se asuma como país de tránsito y de destino. Inclusive, es posible que aumente la llegada de nacionales de otras regiones del mundo (como fue el caso de los miles de haitianos procedentes de Brasil), lo cual también representará un reto para nuestro país para hacer una administración adecuada de estos casos.

Tiene que ser una prioridad en materia de política exterior el trato con la frontera sur y la relación con los países del Istmo Centroamericano, en especial de los que integran el llamado "Triángulo del Norte". México debe ser congruente entre lo que demanda a Estados Unidos y lo que hace en su territorio con los transmigrantes. Con especial atención a los niños, niñas y adolescentes que viajan no acompañados.

Una política migratoria adecuada debe estar acompañada de un incremento sustancial en el presupuesto asignado al Instituto Nacional de Migración. La ley de migración aprobada en 2011, y su reglamento en 2012, establecen el fortalecimiento de esta institución para que pueda cumplir con sus atribuciones, y con el espíritu humanitario que caracteriza el texto de estos documentos normativos.

A lo anterior se suma la relevancia que el tema tiene y tendrá en los próximos años en Estados Unidos. Más allá de lo que logre implementar la administración del presidente Trump, parece inevitable el cambio de paradigmas. El uso político del tema migratorio como amenaza de seguridad nacional estigmatiza a los migrantes mexicanos residentes sin papeles. La posición de Trump ha creado una percepción negativa de nuestra vecindad, que puede hacer retroceder los avances logrados con mucho esfuerzo para superar la desconfianza, el rechazo y la confrontación que antaño se tenía entre ambos países. Se debe trabajar para revertir este deterioro de la relación bilateral.

En el corto plazo el retorno voluntario o forzado de cientos de miles de mexicanos migrantes plantea un reto complejo para su reintegración en el país. México no cuenta con la capacidad institucional para articular programas efectivos de reinserción, de oferta de trabajo, de instituciones educativas y de salud. Además de darse un retorno masivo de personas, se podría presentar una disminución en el flujo de remesas que han sido fuente de subsistencia en muchos municipios y comunidades de México.

Por otro lado, se abre la oportunidad para revisar leyes, reglamentos y disposiciones en México que estimulen la llegada de aquellos extranjeros no bienvenidos en Estados Unidos, y que pueden representar una oportunidad para la creación de polos de desarrollo. Dadas las condiciones correctas, un México abierto y cosmopolita tiene la oportunidad de convertirse en aquella "tierra de oportunidades" para emprendedores, científicos, y profesionistas que había sido Estados Unidos.

CONSULADOS

Problema

La administración del presidente Trump representa una amenaza para la seguridad personal y de los bienes de las comunidades migrantes mexicanas, en especial aquellas indocumentadas. Su vulnerabilidad puede traducirse en deportaciones masivas que separen familias, desmembrando el tejido comunitario, entre otras graves consecuencias. Este conjunto de políticas en proceso de implementación representa un reto para el Sistema Consular Mexicano (SCM), y como parte indivisible de él, para el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). Lo anterior obliga a un replanteamiento de las estrategias consulares.

Contexto

La red consular mexicana en Estados Unidos es la más grande de cualquier país en el mundo. Ésta ha venido creciendo en cobertura, aumentando su pertinencia y mejorando la cantidad y calidad de servicios de protección, documentación, atención y organización de comunidades valiéndole reconocimiento a nivel mundial. Sin embargo, ante las políticas del presidente Trump, los consulados en la Unión Americana deberán redoblar esfuerzos para lograr proteger y documentar, de manera eficiente y eficaz, a las comunidades mexicanas, ofreciendo servicios oportunos, pertinentes y de calidad en apego a la normatividad internacional.

No obstante, para cumplir con estos retos, es indispensable y urgente invertir recursos para fortalecer nuestra red, y dotarla con una visión integral, moderna y de futuro. Es importante también que se reconozca a la diplomacia consular como una herramienta clave. De la misma manera, aunque el IME ha recibido recursos crecientes, estos han sido insuficientes para atender las demandas comunitarias. La coyuntura negativa proporciona una oportunidad de acelerar el cambio cualitativo del SCM y de vigorizar al IME.

Asimismo, los consulados tendrán que darse a la tarea de cabildear y promover los intereses de México en los Estados Unidos, con un énfasis en el impacto positivo que tiene para los habitantes de ese país la relación con México en sus distintas dimensiones. Esta estrategia buscará comunicar que los mexicanos son aliados y no enemigos de sus intereses, y que los migrantes representan una contribución a la sociedad. La coyuntura actual también obliga a establecer estrategias de promoción y difusión de alcance local.

Propuestas

Con el fin de fortalecer las instituciones del servicio exterior mexicano, sugerimos las siguientes propuestas poder llevarlas a cabo:

1. Mejorar las capacidades de operación y desarrollo del SCM e IME
2. Identificar, aplicar, medir y dar seguimiento a buenas prácticas consulares
3. Promover y difundir los intereses de México y los mexicanos
4. Fortalecer la protección de las comunidades mexicanas
5. Desarrollar y operar un Sistema de Inteligencia Consular
6. Reconocer y revalorar el trabajo consular dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Mejorar las capacidades de operación y desarrollo del SCM e IME

Para poder mejorar las capacidades de operación del SCM y del IME se requiere de cuantiosos recursos como de una estructura más eficiente de trabajo. Para ello se delinean 6 propuestas que buscan apuntalar los ingresos de dichas instituciones como auxiliar en la

mayor profesionalización del personal y las funciones que estos brindan.

- Mantener la inversión de 1,000 millones de pesos anuales en los próximos años.
- Formalizar el Comité de Ingresos Consulares con el fin de cumplir la ley sobre el reintegro total de los ingresos consulares en la operación y desarrollo del SCM.
- Revisar y, de ser necesario, sustituir a titulares de consulados, buscando perfiles más profesionales y expertos en temas puntuales.
- Revisar la situación laboral, nivel de ingresos y prestaciones de los empleados por servicios profesionales (empleados locales).
- Vigorizar el trabajo de los mecanismos de coordinación consular.
- Mejorar la estructura organizacional del IME, de modo que cuente con un director y subdirectores con tramos de control mejor definidos.

Las seis propuestas anteriores tendrán los beneficios de vigorizar el esfuerzo de institucionalización del SCM y del IME, a partir de invertir los recursos, como lo marca la ley, en la operación y desarrollo de las instituciones con transparencia y rendición de cuentas. Adicionalmente, permitirá a la red consular mexicana contar con cuadros capaces de relacionarse con todos los sectores de la sociedad de los Estados Unidos, facilitando que se puedan establecer relaciones de respeto y cooperación. Por último, el mejor funcionamiento de las instituciones facilitará la disponibilidad de una planta de empleados motivados y comprometidos con las actividades de los consulados, que puedan encontrar puntos de acuerdo con las autoridades locales y regionales para avanzar los intereses de México y las comunidades mexicanas.

Identificar, aplicar, medir y dar seguimiento a buenas prácticas consulares

La situación de mayor vulnerabilidad para las comunidades mexicanas en Estados Unidos que ha provocado la coyuntura actual refuerza la necesidad de

contar con consulados profesionales, donde se dé seguimiento de los problemas de manera óptima. Para esto, proponemos las siguientes 5 acciones:

- Retomar la métrica de desempeño de los consulados –según su modalidad- sobre la atención a migrantes y la eliminación de brechas migrante-ciudadano en Estados Unidos.
- Revisar integralmente los requisitos y procedimientos con el fin de simplificarlos, reducir tiempo y moderar su costo, tanto de la SRE como de otras dependencias.
- Focalizar los servicios consulares en zonas vulnerables.
- Desarrollar una estrategia y protocolos de comunicación y difusión de los servicios consulares, dando especial atención a los relacionados con la protección y documentación de personas, en colaboración con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.
- Acelerar la aplicación de buenas prácticas consulares, en materia de documentación, protección, comunidades y diplomacia consular, y asegurar su seguimiento.

Estas propuestas beneficiarán al migrante en la obtención de servicios y trámites de manera más ágil y a un menor costo, al darle seguimiento al avance de la agenda consular en las localidades, fortaleciendo de manera uniforme y simultánea el quehacer de los consulados. Al brindar una atención integral a la población migrante en zonas vulnerables, se reforzará la presencia del Estado mexicano con la consecuente mejora de su imagen; al mismo tiempo alcanzar a la mayor cantidad de mexicanos para que conozcan sus derechos y los servicios disponibles. De esta manera, los consulados mexicanos ofrecerán información directa, oportuna y confiable sobre el estado de las cosas.

Promover y difundir los intereses de México y los mexicanos

El éxito de una estrategia de comunicación que promueva y difunda los intereses de los mexicanos en Estados Unidos estará fuertemente correlacionado

con el apoyo de actores norteamericanos vinculados a las comunidades mexicanas. Para ello, sugerimos lo siguiente:

- Elaborar protocolos para identificar actores relevantes a nivel local, así como protocolos para recabar, sistematizar y analizar la información.
- Operar la estrategia de promoción y difusión de los intereses mexicanos, enfatizando las ventajas para los habitantes de Estados Unidos de una relación fuerte y estrecha con México y sus actores relevantes (ONGs, empresas, universidades, etc.) apoyándose en los resultados del Foro Bilateral de Educación Superior, Innovación e Investigación (FOBESII), del Consejo México-Estados Unidos para el Emprendimiento y la Innovación (MUSEIC) y en las redes preestablecidas por Proméxico.
- Incrementar la vinculación con Proméxico con miras a promocionar la buena imagen de México mediante la celebración de varios eventos al año con líderes empresariales de cada región.
- Fortalecer el programa de vinculación y de apoyos a organizaciones de la sociedad civil en Estados Unidos.
- Implantar un programa de acción política para articular alianzas que conduzcan a victorias electorales de candidatos de origen mexicano o afines a México.
- Establecer agregadurías especializadas en consulados estratégicos en temas como energía, cultura, ciencia, tecnología e innovación, entre otros.

Una estrategia adecuada de promoción de México en Estados Unidos permitirá identificar aliados y detractores del país y las comunidades migrantes, movilizando a los aliados para que expresen su interés por fortalecer la relación que acerque a los dos países. De manera paralela, el otorgamiento de recursos para becas (del IME), buscando apoyar las actividades de los migrantes mexicanos y sus causas, permitirá el empoderamiento de estas comunidades.

Por otro lado, esta estrategia permitiría contar con esos aliados en el poder Ejecutivo, Legislativo y Ju-

dicial, así como en los tres niveles de gobierno. Adicionalmente se podrá difundir los avances y oportunidades en México sobre los temas descritos para las agregadurías especiales, así como desarrollar inteligencia tecnológica, comercial y cultural para identificar otros temas donde México pueda beneficiarse.

Fortalecer la documentación y protección de las comunidades mexicanas

El fortalecimiento de la protección de las comunidades mexicanas en Estados Unidos parte de contar con más recursos para su defensa legal, así como de elementos que permitan su fácil identificación. Por lo tanto, proponemos las siguientes acciones:

- Vigorizar el Programa de Asistencia Jurídica a mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en Estados Unidos (PALE) mediante la incorporación de más firmas de abogados, de clínicas legales de universidades y de entidades de defensa a migrantes.
- Aumentar el número de representaciones consulares: abrir el consulado en Tennessee y abrir agencias consulares en estados sin consulados, pero con presencia importante de mexicanos (i.e. Ohio), de tal manera que exista al menos una representación consular en cada estado de Unión Americana.
- Negociar con gobiernos de países amigos su intervención en casos de protección (i.e. Alaska).
- Fortalecer el Grupo de Consulta sobre Derechos Civiles de los mexicanos en el Exterior (MCRAG).
- Lograr que la matrícula consular sea un documento de identificación aceptable y reconocido por gobiernos estatales y locales.
- Promover las ventajas de la naturalización de mexicanos a ciudadanos de Estados Unidos.

Los beneficios de fortalecer la protección de las comunidades mexicanas mediante la documentación son cuantiosos. Primero, aumentaría los recursos y capacidades disponibles para la defensa legal de los migrantes de manera oportuna. Segundo, estas propuestas fortalecerían la presencia del Estado mexi-

no en Estados Unidos, con la consecuente mejora de imagen, al mismo tiempo que facilitarían la consecución de experiencia y la identificación de nuevas oportunidades de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil estadounidense. Por último, se daría mayor certeza jurídica y un medio de identificación a los mexicanos sin importar su condición migratoria, disminuyendo su vulnerabilidad.

Desarrollar y operar un Sistema de Inteligencia Consular (SIC)

Uno de los recursos esenciales para brindar mejores servicios a las comunidades mexicanas sería un Sistema de Inteligencia Consular que contenga información precisa sobre las comunidades, pero también sobre los aliados y detractores estadounidenses en cada una de ellas. Con miras a contar con uno, el grupo de trabajo propone lo siguiente:

- Desarrollar una herramienta informática para recabar datos e información, hacer minería y análisis de datos, a fin de desarrollar inteligencia. Reducir la carga de informes que distrae la atención de los temas centrales.
- Centralizar datos e información estratégica sobre aliados y detractores de México a nivel local en Estados Unidos.
- Desarrollar una estrategia de Administración de Riesgos.
- Crear, dentro de la Subsecretaría para América del Norte, un área que opere el SIC.

El desarrollo del SIC permitiría al gobierno mexicano contar con inteligencia oportuna, pertinente, confiable y robusta sobre la relación de México y Estados Unidos a nivel local. Este sistema se puede ampliar, con facilidad, a Canadá. Con esta información se podrían ejecutar acciones de fortalecimiento e impulso de las ventajas para Estados Unidos de la relación con México, así como acciones de respuesta preventiva y de mitigación ante detractores. Adicionalmente, el diseñar respuestas, intervenciones, acciones de promoción y difusión, con enfoque preventivo y prospectivo entre la SSAN y Embajada de México en Estados Uni-

dos para su desarrollo por la red consular sería más sencillo por la coordinación que el SIC facilitaría.

Reconocer y revalorar el trabajo consular dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Finalmente, una última estrategia recae en el hecho de que se reconozca como trabajo diplomático el trabajo del personal consular al interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores con miras a motivar al personal:

- Estimular y reconocer el desempeño del personal consular al mismo nivel que el diplomático.

Una revaloración del trabajo consular equiparable al trabajo diplomático no sólo permitiría motivar al personal consular de la Cancillería, sino tendría las externalidades positivas de facilitar la consecución de las estrategias anteriores al contar con personas más competitivas y comprometidas con los objetivos.

Conclusiones

La llegada a la presidencia de los Estados Unidos de Donald Trump ha cambiado el paradigma de las relaciones entre México y ese país. Su retórica agresiva durante la campaña y algunas políticas hostiles que busca implementar ponen en una situación más vulnerable a las comunidades migrantes y a la comunidad mexicana en Estados Unidos en general. Para mitigar el riesgo, los consulados mexicanos en la Unión Americana deberán no sólo proporcionar mejores servicios, sino que tendrán que ser la punta de lanza de una estrategia de comunicación que busque permear un sentimiento de que los mexicanos son aliados y no enemigos de los intereses estadounidenses. A través de defensorías legales oportunas como el cabildeo, las instituciones consulares mexicanas tendrán la tarea de promover los intereses de México en las comunidades locales de Estados Unidos.

COMUNICACIÓN

Problema

En Estados Unidos la imagen de México sufre la dicotomía de ser un país atractivo para la población, más no uno que sea respetado. No existe conciencia en la sociedad estadounidense en general, sobre la importancia estratégica de la relación con México. El principal problema de esta situación es que no se trata sólo de un tema de imagen o percepción, sino uno especialmente de reputación. Por tal motivo, el costo político o mediático de golpear públicamente a México y los mexicanos es muy bajo.

Estrategia

El objetivo de cualquier estrategia de comunicación debe ser reposicionar la reputación positiva de México. Tendría que generar respeto e incluso admiración por el país, así como un sentimiento público favorable que incremente dramáticamente su poder e influencia, elevando el costo de atacarlo. De tal manera, la estrategia tiene que estar enfocada hacia la población estadounidense segmentando al público objetivo en al menos los siguientes grupos:

- a) Población general entre las costas
- b) Segmento *Middle-America*²⁵
- c) Casa Blanca
- d) Miembros del Gabinete
- e) Congreso (Cámara de Representantes y Senado)
- f) Medios de comunicación
- g) Intelectuales, académicos y otros *opinion makers*
- h) Sector privado

A nivel social la imagen, la percepción y –de manera más profunda y perdurable- la reputación, se generan y retroalimentan con estereotipos. Entre la sociedad estadounidense la mala reputación de México y los mexicanos está basada en estereotipos negativos o desactualizados profundamente arraigados. En términos conceptuales, para mejorar la reputación, la estrategia deberá buscar posicionar estereotipos positivos que sustituyan y contrarresten a los negativos. Estos deberán ser regenerados y actualizados a través de ejemplos, modelos, valores e ideas reproducidos con frecuencia, cimentándose en las áreas en las que México es mejor percibido entre la sociedad estadounidense y desplegándolas hacia las percibidas negativamente para producir una narrativa nueva y positiva alrededor de ellas.

Lo anterior generará que la comunidad mexicana no sea vista como una amenaza sino como una que aporta y beneficia al clima social y la cultura de Estados Unidos. Esto nutrirá la reputación mexicana, logrando que tal empoderamiento sea bienvenido y alentado y no resistido o atacado, creando así un círculo virtuoso creciente y sostenido, quitando fuerza y argumentos a quienes diseminan mensajes negativos hacia México y los mexicanos.

El segmento correspondiente a *Middle-America* requiere que el despliegue descrito se ajuste para lograr mayor penetración, estando mejor adecuado en términos emocionales y estereotípicos. Debido a que al menos la mitad de ese segmento se beneficia más de la relación con México (por ser agricultores cuyos productos son vendidos al sur de la frontera), resulta más fácil un acercamiento emocionalmente eficaz, con datos que generen conciencia de tal beneficio.

Para el caso específico de las élites (incisos c-h), se requiere además de una estrategia que despliegue la narrativa de México como el país más importante del mundo para Estados Unidos en esos segmentos. Que haga conciencia de que no hay país con mayor incidencia en la vida de los estadounidenses que el nues-

²⁵ El término Middle-America se refiere al conjunto de votantes tradicionalmente republicanos de los estados del centro del país entre las dos costas.

tro; que la prosperidad y la seguridad estadounidense dependen directamente de un México estable.

Propuestas:

1. La estrategia deberá ser propuesta, apoyada y coordinada por el gobierno, pero los actores visibles del despliegue de la narrativa y mensajes deberán ser ajenos a él. De acuerdo con estudios recientes, la sociedad estadounidense tiene una mala percepción del gobierno mexicano y su temática en general. Es imposible mejorar la reputación de México y su gobierno con una estrategia basada en que representantes del gobierno hablen bien de sí mismos.
2. Se deberá centralizar toda la comunicación en una sola oficina en Estados Unidos. Desde ahí se deberá desplegar la narrativa-mensaje, y enviar comentaristas de toda índole a participar en los foros relevantes en la Unión Americana y también en México.
3. Tener la mayor presencia posible en las cadenas de televisión estadounidenses y los medios de comunicación más relevantes. Los comentaristas que desplieguen narrativa deberán tener todo el apoyo necesario y trabajar con un solo guión.
4. Cuidar que el mensaje y narrativa que se despliegan en México no propicien odio ni enemistad con los estadounidenses.
5. Una estrategia de comunicación basada principal o exclusivamente en datos es inadecuada e insuficiente para la sociedad estadounidense de la postverdad. Hay que entender las emociones –principalmente las de aquellos sectores desfavorables a México – y confeccionar un mensaje atractivo y eficaz, capaz de apelar a ellas.
6. Por último, pero igualmente importante, el diseño y desarrollo de una estrategia de diplomacia pública a nivel internacional y con visión de largo plazo es fundamental.

CONCLUSIÓN

Desde las múltiples diferencias existentes, a lo largo de las últimas décadas, la relación entre México y Estados Unidos se ha profundizado como nunca antes, permitiendo fortalecer los intereses económicos y de seguridad de ambas naciones. Sin embargo, la disparidad de los efectos que esta integración ha propiciado sobre poblaciones específicas en ambos países, ha contribuido a la narrativa de que las victorias de un país son las derrotas del otro. En realidad, la prosperidad y la seguridad del pueblo estadounidense están intrínsecamente ligadas a la estabilidad y prosperidad de México. La miopeía del gobierno estadounidense sobre los alcances que la vulneración de esta relación puede tener en el futuro desarrollo de la región, deben fortalecer los esfuerzos del gobierno mexicano por resaltar los múltiples temas que los unen para así buscar soluciones conjuntas a los retos que enfrentan.

En este sentido, la seguridad debe ser el centro de las negociaciones entre ambos países: seguridad económica y estabilidad social en México por un lado, como seguridad sobre la migración entre México y Estados Unidos por el otro. Un enfoque de estas características facilitaría que el gobierno mexicano pueda plantear la importancia de entender la relación entre ambos países como una dinámica integral, y no sólo como un juego de suma cero donde se responsabilice al vecino de los problemas en casa. No obstante, la idea de abordar la renegociación del TLCAN entendiendo la relación entre ambos países de manera integral no implica que todos los temas de esta relación vayan y tengan que ser abordados en ella. Lo más relevante será la capacidad de México de posicionar la noción que una relación fuertemente asimétrica afecta al país, propiciando el descontento social y la ingobernabilidad al interior, incrementando los riesgos para Estados Unidos. Dentro de un marco de acuerdo mutuo que reconozca que la prosperidad compartida es el eje de la seguridad, la competitividad y el desarrollo de la región, será posible entablar mejores términos en cada asunto.

A lo largo de este documento se han establecido un conjunto de recomendaciones sobre las cuales el gobierno mexicano tendría que conducir su política exterior con Estados Unidos. En materia comercial, la renegociación del TLCAN debe ser abordada desde una perspectiva trilateral. Las cartas de negociación del gobierno mexicano serán más robustas en la medida que logre hacer entender a las otras dos partes que las tres naciones se fortalecerían si hay una mayor cooperación que modernice el tratado, impulsando los procesos manufactureros continentales, al mismo tiempo que resalte las áreas de oportunidad que proporcionan nuevos mercados no contemplados en la negociación original. El establecimiento de objetivos comunes que incremente la competitividad de la región ayudará a dar una mayor estabilidad económica a México y, con ello, una mayor seguridad a Estados Unidos.

Por otra parte, la seguridad de ambos países depende en buena medida de que el Estado mexicano asuma el reto de construir un Estado de Derecho a lo largo del territorio nacional. Más allá de los temas particulares como pueden ser el narcotráfico, el comercio ilegal de armas, la corrupción, la violencia o hasta el terrorismo, lo que más puede contribuir a fortalecer la idea de que México es un socio valioso en el desarrollo de la región es que el gobierno mexicano gobierne el país. Un compromiso de esta magnitud facilitaría la cooperación con la Unión Americana para profundizar lazos binacionales en la frontera a todos los niveles de gobierno, buscando con ello desarrollar "mega-regiones" (grandes regiones económicas de ambos lados de la línea divisoria) que refuerzen la frontera haciéndola más segura y eficiente. El potencial económico y social de estas comunidades binacionales tendría que ser razón suficiente para repudiar la propuesta de un muro fronterizo que las divide –el cual México debe ser tajante en que no pagará por ningún motivo más allá de que respete la decisión del gobierno estadounidense de custodiar su frontera como desee –y que no contribuye a solucionar el pro-

blema migratorio. En este aspecto, el gobierno mexicano tendría que recalcar que los inmigrantes mexicanos, legales (que representan aproximadamente el 80% de los mexicanos en Estados Unidos) e indocumentados, contribuyen a la mejora de la sociedad estadounidense como valiosos miembros de las comunidades. El gobierno mexicano debe enfatizar que el problema de la migración ilegal en el mundo obedece a múltiples factores relacionados a la supervivencia y para resolverlos, se necesita una mayor cooperación entre los países. Por un lado, políticas de desarrollo específicas para atacar algunas de las causas de la migración, así como mecanismos legales para atender la demanda de trabajo en el país de destino. Adicionalmente, es de suma importancia que las instituciones de vigilancia y seguridad respeten los derechos humanos de estos migrantes y que se generen mecanismos de cooperación que permitan un retorno ordenado de los que sean deportados.

Finalmente, es indispensable desarrollar una estrategia de comunicación para la sociedad norteamericana que, en paralelo, aborde los esfuerzos de promoción e información de los asuntos de interés mexicanos con los respectivos niveles de gobierno. Se debe tener en mente que

dicha estrategia tiene que involucrar a todos los actores relevantes –gobierno, empresas y sociedad civil –alrededor de un mensaje central que tenga objetivos claros en mente. Cualquier esfuerzo de cabildeo asociado a esta estrategia comunicativa podría fracasar si no se tienen estos objetivos claros y se concentra únicamente en elementos tácticos más que en el mensaje central.

La relación entre México y Estados Unidos impacta a millones de personas que son parte de las múltiples avenidas por las cuales se han desarrollado de manera conjunta sus comunidades. Sin importar si son personas de ciudades fronterizas que comparten el mismo nombre a cada lado de la línea divisoria, o habitantes de comunidades al interior de los países cuyos empleos, negocios y hasta cultura está entrelazada con el del país vecino, esta relación debe ser un espacio que permita el desarrollo de todos. Ni los “americanos” ni los mexicanos pueden darse el lujo de ignorar los problemas y necesidades del vecino puesto que el éxito del uno será el éxito del otro. México y Estados Unidos, más que vecinos, son socios en una realidad conjunta que requiere de la cooperación entre sus sociedades.

¿ QUIÉNES SOMOS ?

•.....

Presidente

Luis Rubio

•.....

Ex-Presidentes

Enrique Berruga

Andrés Rozental

Fernando Solana (†)

Jaime Zabludovsky

Vicepresidentes

Claudia Ávila Connelly

Susana Chacón

Luis de la Calle

•.....

Consejeros

Carlos Camacho

Homero Campa

Leonardo Curzio

Luz María de la Mora

Rosario Green

Eduardo Guerrero

Enrique Hidalgo

Julio Madrazo

Solange Márquez

Martha Mejía

•.....

Directora General

Mariana Campero

•.....

Coordinador del Comité de Planeación y Finanzas

Timothy Heyman

Grupo de Trabajo sobre la Relación Bilateral México-Estados Unidos

• **Agustín Barrios Gómez / Coordinador**

Andrés Rozental

Luis Rubio

Jaime Zabludovsky

Expertos Consultados

- **Sergio Alcocer**
- Luis de la Calle**
- Gustavo Mohar**
- Ariel Moutsatsos**
- Arturo Sarukhan**
- Alan Stoga**
- Jorge Tello**

Coordinadores de los Comités de Trabajo

- **Sergio Alcocer**
- Bertha Angulo**
- Héctor Cárdenas**
- Rafael Funes**
- Mario López**
- Juan Mijares**
- Gustavo Mohar**
- Ariel Moutsatsos**
- Antonio Ortiz-Mena**
- Eric Rojo**
- Lisa Sánchez**

Integrantes del Grupo de Trabajo

Jorge Amigo	Jesús Isaac Flores Castillo	Mariana Raphael Velasco
Savitri Arvey	Amy Glover	Laura Reyna
Edith Ávila Romo	Guadalupe González Chávez	Manuel Rodríguez Arriaga
Rosa María Barreiro	Sergio Gómez Lora	Eduardo Roldán
Odracir Barquera Salais	Rosario Green	Daniel Rosado
Gisela Bolívar	Alejandro Guerrero Monroy	Federico Rubli Kaiser
Claudia Calvin	Alexandra Haas	Antonio Saldívar
Carlos Camacho Gaos	Silvia Hernández	Jorge Alberto Schiavon Uriegas
Francisco Campos	William Jensen	Emerson Segura Valencia
José Carreño	Miguel Ángel Jiménez Godínez	José Enrique Sevilla Macip
Luis Celis	Adolfo Laborde	Francisco Suárez Dávila
Susana Chacón	Mateo Lejarza	Juan Ernesto Trejo
Jimena Cortés	Carlos López Portillo Maltos	Javier Treviño
Jessica de Alba Ulloa	Solange Márquez	María José Treviño
Luz María de la Mora	Aranzazú Martínez	Mónica Trigos
Fernando de Mateo	Óscar Mendoza	Rodolfo Wachsman
María del Rosio Barajas E.	Sebastián Miralles	Enrique Zapata
Frания Duarte	Ana Morales Leroy	Ruth Zavaleta
Juan Eibenschutz	Rina Mussali	Patricia Zúñiga
Luis Estrada Straffon	Kimberly Nolan	
Heriberto Enríquez	Concepción Olavarrieta	Apoyo Técnico
Raymundo Enríquez	Ana Paula Ordóñez	
Alfredo Esparza	David Pérez Tejeda	Démian Cortés
Luis Antonio Foncerrada Pascal	Alma Quintero	Jorge Hernández Amézquita

Disclaimer

El presente documento fue preparado por algunos integrantes del Grupo de Trabajo sobre la Relación Bilateral México–Estados Unidos, por lo que representa la posición de quienes participaron directamente en su redacción. Otros miembros del Grupo más amplio contribuyeron con comentarios y sugerencias para mejorar el documento, pero éste no necesariamente representa la visión de todos y cada uno de los integrantes. El contenido de este documento de ninguna manera representa la visión institucional de COMEXI, cuya posición es neutral e independiente.

