

PROSPECTIVAS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE EN EL SIGLO XXI

Daniel Arturo Romero León
Luis Fernando Villafuerte Valdés
(coordinadores)

Corpus
UNIVERSITARIO

Universidad Veracruzana



Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales. Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es). Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana para cualquier uso comercial. La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será responsable por las acciones legales que genere e indemnizará a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja conforme a la legislación aplicable.

PROSPECTIVAS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA DEL NORTE EN EL SIGLO XXI



UNIVERSIDAD VERACRUZANA

MARTÍN GERARDO AGUILAR SÁNCHEZ

Rector

ELENA RUSTRIÁN PORTILLA

Secretaria Académica

LIZBETH MARGARITA VIVEROS CANCINO

Secretaria de Administración y Finanzas

JAQUELINE DEL CARMEN JONGITUD ZAMORA

Secretaria de Desarrollo Institucional

AGUSTÍN DEL MORAL TEJEDA

Director Editorial

PROSPECTIVAS
DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA DEL NORTE
EN EL SIGLO XXI

Daniel Arturo Romero León
Luis Fernando Villafuerte Valdés
(coordinadores)



Universidad Veracruzana
Dirección Editorial

Diseño de colección: Aída Pozos Villanueva

Clasificación LC: HF1746 P76 2022

Clasif. Dewey: 382.71097

Título: Prospectivas del proceso de integración de América del Norte en el siglo XXI /
Daniel Arturo Romero León, Luis Fernando Villafuerte Valdés (coordinadores).

Edición: Primera edición.

Pie de imprenta: Xalapa, Veracruz, México : Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2022.

Descripción física: 152 páginas ; 21 cm.

Serie: (Corpus Universitario)

Nota: Incluye bibliografías.

ISBN: 9786078858002

Materias: Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (30 de noviembre de 2018).

América del Norte--Integración económica.

México--Relaciones exteriores--América del Norte.

México--Relaciones económicas exteriores--América del Norte.

Autores relacionados: Romero León, Daniel Arturo.

Villafuerte Valdés, Luis Fernando.

DGBUV 2022/11

D. R. © Universidad Veracruzana

Dirección Editorial

Nogueira núm. 7, Centro, CP 91000

Xalapa, Veracruz, México

direccioneditorial@uv.mx

<https://www.uv.mx/editorial>

Primera edición: 10 de mayo de 2022

ISBN: 978-607-8858-00-2

DOI: 10.25009/uv.2751.1640

Impreso en México / *Printed in Mexico*

PRÓLOGO

Enhorabuena por la publicación de esta obra de reflexión académica, la cual se presenta en un momento muy oportuno tanto en el campo de la gestión y la vinculación administrativa en las instituciones de educación superior (IES), como en el ámbito académico, en el campo de las relaciones internacionales contemporáneas. Primero, desde un punto de vista administrativo, *Prospectivas del proceso de integración de América del Norte en el siglo XXI* coordinada por Daniel Arturo Romero León y Luis Fernando Villafuerte Valdés –ambos académicos de la Universidad Veracruzana– representa un esfuerzo de trabajo colectivo y de vinculación inter e intra institucional entre diversas IES de carácter pública a nivel nacional, el cual incorpora a académicos de diversas regiones de la propia Universidad Veracruzana así como de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Nacional Autónoma de México.

El libro que el lector tiene en sus manos es resultado del liderazgo del Programa de Estudios Sobre América del Norte (PEAN), perteneciente a la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Universidad Veracruzana. Desde su creación, el PEAN se ha caracterizado por ser un programa muy dinámico, con una oferta académica de calidad y pertinente para el entendimiento de los fenómenos globales. Sus actividades son diversas, en las que se incluyen clases, conferencias, talleres, actividades lúdicas y, ahora con esta obra, productos editoriales, lo cual fortalece la presencia del PEAN dentro de las instituciones en el contexto nacional que se dedican al estudio de las dinámicas y relaciones internacionales, en general, y al análisis de América del Norte, en particular. Con esta obra, se inaugura una etapa de

mayor madurez y presencia del PEAN, un proyecto editorial bajo un esquema de trabajo colaborativo que da como resultado el establecimiento de redes académicas consolidadas que permiten mejorar los indicadores institucionales y los niveles de habilitación individual de los profesores que participan en este proyecto.

Segundo, en el ámbito académico, las diferentes perspectivas abordadas por los autores recuperan los debates contemporáneos acerca de las nuevas temáticas en los estudios de relaciones internacionales. El libro hace una revisión del estado de las relaciones trilaterales entre los socios del TMEC (Canadá, Estados Unidos y México) partiendo de reflexiones actuales sobre las relaciones económicas, las problemáticas de la agenda en la lucha contra la delincuencia organizada y cómo se ha transformado, tanto en el concepto definicional como la manera en que se visualiza el tema a nivel trilateral.

Desde la política comparada, en las diversas reflexiones vertidas en las páginas siguientes se analizan las diferencias entre los procesos de integración europeo y de América del Norte, específicamente en el TMEC. Ante el cuestionamiento sobre las características de ambos procesos, los autores dan cuenta sobre que dicho tratado, a diferencia de la Unión Europea, ha desarrollado en menor medida el grado de integración institucional y social. Se sugiere que esta puede ser una de las razones por las cuales el proceso de integración en América del Norte se centra más en aspectos económicos y no en los políticos y sociales, como lo es en el caso europeo.

El análisis sobre los temas actuales, de relevancia y alta complejidad en la relación trilateral, se encuentra presente en la obra colectiva. Se identifica como desigual el compromiso medioambiental entre los socios comerciales, por lo cual resulta fundamental la discusión de la agenda energética en la región. Igual de complejo y asimétrico es el tema migratorio, en el cual se advierte un retroceso en el reconocimiento de los derechos humanos de los grupos migrantes. Finalmente, se realiza una reflexión sobre la necesidad de emplear enfoques feministas en el estudio de las relaciones internacionales. Los juicios aquí expuestos, producto de la lectura de esta magnífica obra colectiva que el lector tiene en sus manos, invitan al examen de las temáticas y enfoques actuales de las relaciones internacionales, la comprensión histórica de los procesos políticos regionales, los escenarios internacionales de política medioambiental, ámbitos de economía regional o los retos contemporáneos en el nuevo orden mundial, pero abordados bajo nuevos conceptos, posturas innovadoras, visiones distintas, lo que lo hace muy útil como

una obra de carácter científico, pero también como un libro de texto a utilizar en diversas experiencias educativas relacionadas con los estudios sobre las dinámicas internacionales.

Por todo lo anterior, recomiendo ampliamente la lectura *Prospectivas del proceso de integración de América del Norte en el siglo XXI*, la cual es un esfuerzo de reflexión teórica innovadora, generada por académicos de distintos estados de la república. Enhorabuena, nuevamente, por este proyecto editorial coordinado por el Programa de Estudios Sobre América del Norte de la Universidad Veracruzana, por su dedicación para la socialización del conocimiento y consolidar un proyecto que permite la vinculación y cultiva las redes académicas, en un contexto que se torna cada vez más complejo a partir de la escasez financiera. Celebro el esfuerzo editorial por parte de una IES de carácter público, cumpliendo así su compromiso con el desarrollo y bienestar del país, como un mandato de la educación superior.

MARIANA APARICIO RAMÍREZ

Observatorio de la Relación Binacional México Estados Unidos, UNAM

INTRODUCCIÓN

DANIEL ARTURO ROMERO LEÓN

El proceso histórico de integración regional de América del Norte encontró en la última década del siglo XX una oportunidad inmejorable de impulsar la apertura de los mercados de Canadá, Estados Unidos y México. Norteamérica ha elevado su grado de apertura económica y comercial a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y la firma y ratificación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC). Hechos que vislumbran una nueva era hacia la consolidación económica del área, con características de mayor exigencia y exclusividad. La región de América del Norte constituye un claro espacio económico natural, dada sus características geográficas. Es un espacio económico natural con intercambios económicos y sociales más intensos hacia dentro de la región, que los realizados hacia el exterior de la misma. Las relaciones comerciales, económicas, sociales y políticas entre los tres países que la integran se han incrementado significativamente en las últimas tres décadas, consolidando un espacio de intereses comunes. La integración económica de América del Norte ha sido un proceso largo, que ha formalizado objetivos específicos con la entrada en vigor del TLCAN y que avanza hacia una nueva dinámica con el TMEC. Cabe señalar que esto ha permitido consolidar en 30 años “un extenso mercado regional”. Sin embargo, esta visión de un mercado de América del Norte inició mucho antes que las negociaciones del TLCAN.

La década de los noventa fue el marco de la consolidación del proceso de integración de América del Norte. Este respondió, en gran parte, a las necesidades regionales de los agentes económicos. La integración de Norteamérica es resultado,

no solo del componente geográfico, sino también de la existencia de un elemento histórico, en relación con la influencia de los agentes económicos líderes de la región. La integración no solo se ha acelerado desde la entrada en vigor del tratado original en 1994, sino que se ha hecho evidente en áreas más allá del alcance del mismo, como en temas sociales, educativos o culturales. La existencia de importantes factores no-económicos también ha impulsado el reconocimiento formal de América del Norte. La integración de Norteamérica es un proceso complejo, que comprende principalmente los ámbitos económicos, sociales y políticos, por lo que el futuro conlleva retos y oportunidades interesantes para la región con la entrada en vigor del TMEC. Por otro lado, hay otros elementos que seguirán enriqueciendo los aspectos del proceso de integración, como la búsqueda de una política de seguridad regional, la consolidación de un potencial acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos, y/o acciones de protección ambiental, así como la coordinación hacia una política energética en la región. Es importante considerar que entre las oportunidades se encuentran las crecientes relaciones entre las comunidades de los tres países, para enriquecer los ámbitos educativos y culturales, entre otros. Lo anterior deja de manifiesto que al proceso de integración en América del Norte aún le resta mucho por recorrer. Norteamérica es una región polarizada, dada su clara heterogeneidad (dos países industrializados y uno en desarrollo).

El reconocimiento de esta polaridad requiere de gobiernos que implementen acciones de cooperación dirigidos a atender los problemas comunes que impactan dentro de la región. Los tres países se encuentran en posición de obtener mayores beneficios a través de “una mayor colaboración sistemática”, en relación con el manejo de conflictos comunes, tales como: narcotráfico, protección ambiental, energía, agua, transporte, comunicaciones y desarrollo de infraestructura. Los esfuerzos que conduzcan a nuevas instancias de cooperación en asuntos y regiones específicas no se presentarán fácilmente, debido a la complejidad de los sistemas políticos de las tres naciones, enmarcada en la separación de poderes y a los diferentes niveles de gobierno. Si bien esto no debería ser una limitante definitiva, Sí genera retrasos y conflictos dentro de la toma de decisiones de los países. Los nuevos compromisos y mecanismos de interacción fortalecerán la noción de la interdependencia y de la profundización de las relaciones de México con América del Norte.

Es en este contexto, en que se habla a nivel internacional acerca del fin de la globalización o, incluso, hay algunos que van más allá —y ante el aumento en los

ascensos de gobiernos neopopulistas— y mencionan el fin del capitalismo como sistema social, en este libro no utilizamos estos argumentos tan fundamentalistas y lo que se plantea es la necesidad de entender que el sistema económico capitalista y el sistema global están sufriendo modificaciones y ajustes necesarios para adaptarse al nuevo entorno social. Así, esta obra es parte de una defensa hacia la idea de democracia, libre mercado y globalización como elementos que permiten un mejor nivel de vida, pero este voto de confianza se hace a partir de un análisis crítico a estos elementos del sistema social contemporáneo. Es decir, esta es una colección de ensayos que aborda de manera crítica los aspectos centrales de las relaciones internacionales en una coyuntura de redefinición de las dinámicas propias del nuevo escenario mundial. Haciéndolo desde una perspectiva teórica responsable y propositiva, lo cual permitirá que este texto no solamente se pueda situar dentro de las publicaciones académicas de reflexión, sino debido a las temáticas y el lenguaje fluido, claro y expositivo puede también convertirse en un libro de texto para diversas experiencias educativas del área de los estudios internacionales.

Esta obra, denominada *Prospectivas del proceso de integración de América del Norte en el siglo XXI*, consta de diez capítulos, los cuales han sido escritos por académicos de diversas universidades públicas de México y los Estados Unidos, los cuales tienen como hilo conductor un examen contemporáneo y novedoso acerca de diversos fenómenos que están sufriendo una serie de transformaciones profundas en las dinámicas de las relaciones internacionales, especialmente enfocados hacia los países que integran el TMEC, tratado del cual nuestro país forma parte.

Los capítulos están ordenados bajo una lógica de agrupamiento por temáticas. El libro empieza con una crucial reflexión, respecto a la posibilidad de que los países que forman parte del TMEC se encuentren en camino hacia el establecimiento de dinámicas que permitan una unión económica, institucional, política y eventualmente social al estilo de la Unión Europea. Es decir, este capítulo realizado por Lascurain y Báez, de la Universidad Veracruzana, abre con un razonamiento significativo para hablar sobre el mito o realidad del proceso de integración entre México, Canadá y los Estados Unidos, dentro del bloque de América del Norte.

En el capítulo dos, los investigadores Villafuerte y Tapia de la Universidad Veracruzana hacen un estudio acerca del estado de la política y de la democracia entre los tres países de América del Norte, utilizando la política comparada como metodología de análisis, abordando las dificultades de vinculación entre estas tres naciones debido

a sus procesos de construcción histórica. Los capítulos tres Asuntos estratégicos en la cooperación en seguridad México-Estados Unidos, elaborado por Hernández Carrasco, y cuatro, denominado Colaboración y distanciamiento de México-EU en el combate al tráfico de drogas, escrito por Morales Gámez, ambos de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, abordan la cuestión de la transformación de las relaciones bilaterales con respecto al tema de la lucha contra la delincuencia organizada, enfocada básicamente en la relación bilateral entre México y los Estados Unidos, en particular sobre la cuestión del narcotráfico; ambos capítulos resultan fundamentales para entender los cambios que hay en la lucha contra el tráfico de estupefacientes, sobre todo en esta última administración federal mexicana.

Los dos capítulos siguientes están centrados en la migración, pero haciendo análisis de corte bastante novedoso. El capítulo cinco, denominado Gobernanza y migración. Transito migratorio en México durante el gobierno de la cuarta transformación y la emergencia de Covid-19, escrito por los profesores Sánchez Gavi y Ortega Ramírez de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, aborda las políticas polémicas establecidas por esta administración federal en materia migratoria, con aspectos de violación de derechos humanos de la población migrante en los inicios de la pandemia. En el capítulo seis, el autor Garrido de la Calleja de la Universidad Veracruzana presenta una investigación de corte cualitativa muy interesante acerca de la vida doméstica de los migrantes mexicanos en América del Norte: veracruzanos en la casa de Nueva York, en donde se aborda las dificultades cotidianas en el contexto de una creciente problematización del tema de los migrantes tanto por las administraciones de los Estados Unidos como de México. El capítulo siete, realizado por Rodríguez Ibáñez de la Universidad Autónoma de Nuevo León, hace un análisis crucial desde el tema de las energías limpias, eso es fundamental sobre todo en una administración federal en México que desprecia e ignora sistemáticamente el tema de las energías limpias. De esta manera, el capítulo denominado Perspectivas de la integración energética de América del Norte. Energías limpias y cambio climático, resulta muy útil para hacer el análisis del contexto en el que el gobierno mexicano le apuesta a las energías fósiles contaminantes y su negativa sistemática para la utilización de energías limpias, así como la campaña de desprestigio dirigida hacia este tipo de energías.

Los autores Carrera Mora de la Universidad Veracruzana y Ovando Chico de la UPAEP trabajan el análisis de la implementación del gobierno electrónico entre los

países que forman parte del TMEC; el capítulo denominado E-Gobierno en América del Norte: un análisis comparativo entre México, Estados Unidos y Canadá, resulta bastante esclarecedor de cómo se construye el estado de la democracia en esta región. Como ya se mencionó en el capítulo dos, la política comparada nos ayuda a entender la salud de la democracia en la región, este capítulo representa un muy buen complemento, dado que ahora, desde uno de los indicadores de democracias consolidadas como es el gobierno electrónico, nos permite observar qué tan consolidado se encuentra este régimen entre nuestros países. En el penúltimo capítulo, la autora Bailey de la Western New Mexico University y la Universidad Veracruzana, aborda el problema que significa la recuperación del enfoque feminista en las relaciones internacionales, el capítulo se llama Los beneficios de un enfoque bilateral de una política exterior feminista. Este texto resulta bastante interesante debido a que desde hace mucho tiempo se ha planteado la necesidad de desarrollar un enfoque de género para las relaciones internacionales, aunque el trabajo está más enfocado a las relaciones entre dos naciones, los Estados Unidos y México, su planteamiento teórico es muy importante para estos tiempos que estamos viviendo.

Y el décimo capítulo, elaborado por Romero León y Lascuráin Fernández de la Universidad Veracruzana, aborda la participación del socio estratégico olvidado; en su capítulo La participación de Canadá en las Américas hacen una reflexión del papel por momentos un poco subestimado de Canadá en esta triada, pues rescatan su importancia en el contexto incluso del continente americano. Así que después de esta presentación, no queda más que invitar a la lectura de esta herramienta académica de reflexiones teóricas, que además sirve como libro de texto por lo oportuno de sus temas y su redacción diáfana, la cual es una virtud para tratar temas de una densidad teórica de manera sencilla y clara. De este modo, contiene una doble ventaja, es una publicación teórica bastante pertinente que se ubica en estos tiempos de redefinición conceptual que estamos viviendo, pero también es una compilación estructurada de una manera didáctica que la hace pertinente para su integración en programas educativos dedicados a los estudios internacionales.

LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE, UN MITO O UNA REALIDAD

MAURICIO LASCURAIN FERNÁNDEZ¹
JOSÉ FRANCISCO BÁEZ CORONA²

INTRODUCCIÓN

América del Norte es, sin duda, el área económica más importante del mundo, principalmente por el papel que juegan los Estados Unidos a nivel mundial en todos los ámbitos. No obstante, Canadá es también un jugador relevante en la arena internacional y está catalogado como una de las principales economías del mundo. Quizás, México es el integrante del bloque que se pensaría no tiene un rol sobresaliente e influyente a nivel mundial. Sin embargo, es la 15^o economía del mundo, con el mayor número de tratados comerciales y quizás más importante, es el principal socio comercial de Estados Unidos, lo que le ha permitido fortalecer cadenas productivas en sectores como el automotriz, aeroespacial y agroindustrial.

La interacción de los tres países en bloque, que se ha ido forjando con esfuerzos políticos y a través de diferentes instrumentos de integración como lo son los tratados comerciales, ha fomentado la interdependencia y consolidación sus relaciones. Aunque es preciso señalar que estas relaciones se han forjado de manera natural, y principalmente por intereses comerciales y culturales. Es decir, que desde hace

¹ Universidad Veracruzana, mlascurain@uv.mx

² Universidad Veracruzana, fabaez@uv.mx

décadas y sin tratados comerciales, las relaciones entre los tres países ya eran intensas, en especial, las relaciones entre Estados Unidos-México y Estados Unidos-Canadá.

La formalización de esta integración regional comenzó a finales de los años ochenta con el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (CUSFTA), posteriormente en la década de los noventa se puso en marcha el Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y recientemente del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC). Pese a que no han sido los únicos acuerdos que han ayudado a la consolidación del bloque, sí son los más importantes, en especial el TLCAN.

El TLCAN estuvo en vigor durante 26 años, y ha sido el mecanismo más estudiado y el que ha tenido un mayor impacto en la región. Por ejemplo, ha aportado diferentes beneficios a la economía de América del Norte al expandir los vínculos comerciales y económicos entre países. Ha permitido procesos de producción más eficientes, aumentó la disponibilidad de bienes de consumo a menor precio y ha mejorado los niveles de vida en ciertos estratos sociales. Sin embargo, ha resultado difícil aislar los efectos beneficiosos del acuerdo de otros factores, incluido el rápido cambio tecnológico, la expansión del comercio con otros países como China y los desarrollos internos no relacionados en cada uno de los países. También persiste el debate sobre el legado del tratado en materia de empleo y salarios, ya que algunos trabajadores e industrias se han enfrentado a trastornos dolorosos en medio de una mayor competencia, mientras que otros se han beneficiado de las nuevas oportunidades de mercado.

Se pretende que el TMEC genere una nueva etapa de bonanza para la región y solucione muchos de los adeudos del TLCAN. En este sentido, surge la necesidad de analizar el proceso de integración en Norteamérica a fin de esgrimir una ruta para conocer el futuro de la región. Para ello, el presente capítulo se dividió en tres secciones. En la primera se analiza teóricamente el proceso de integración económica, a fin de conocer los fundamentos del concepto. En segundo lugar, se desarrolla un recorrido por los principales mecanismos de integración en América del Norte y sus principales implicaciones para la región. Por último, en las conclusiones se esbozan algunas ideas sobre el futuro del bloque.

PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

No se puede hablar de los procesos de integración económica sin mencionar el trabajo de Balassa (1961), el cual se considera como piedra angular de cualquier estudio sobre esta temática. Su obra ha sido revisada por muchos autores en revistas internacionales, entre ellos, Allen (1963), quien describió la obra de Balassa como una contribución importante para una comprensión adecuada de la integración económica y resalta lo que actualmente se considera como principio básico, que el componente medular de cualquier forma de integración es la eliminación de barreras al comercio entre dos o más países. Asimismo, Allen enfatiza el hecho de que, aunque la teoría tradicional del comercio internacional se ha ocupado de los efectos de la reducción de las barreras comerciales, era necesario un marco teórico especializado para estudiar el tema de la integración económica.

En este sentido, Balassa (1961) sostiene que el proceso de integración económica puede adoptar diferentes formas, entre las que destacan cuatro etapas. El área o tratado de libre comercio (TLC), la unión aduanera (UA), el mercado común (MC) y la unión económica (UE). En la actualidad, Requeijo (2012) reconoce otras formas de integración como son: acuerdos preferenciales, área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, mercado único, unión económica, unión monetaria, federalismo regional, los cuales serán definidos más adelante.

Por su parte, Panagariya (1998) afirma que el término de acuerdo comercial preferencial (ACP), ya sea que se utilice para referirse a un área de libre comercio o acuerdo comercial, tiene la ventaja de ser un concepto más amplio en el sentido de que puede utilizarse para describir los TLC, las UA y los acuerdos que implican preferencias comerciales parciales. Igualmente, los ACP³ implican barreras arancelarias más bajas entre las naciones participantes que entre las naciones no miembros. De acuerdo con Panagariya (2000), los acuerdos comerciales preferenciales son un pacto entre dos o más países en el que los bienes producidos dentro de la región están sujetos a barreras comerciales más bajas que los bienes producidos fuera de la región. Para la Organización Mundial del Comercio (OMC), un acuerdo

³ Los conceptos de acuerdo regional o acuerdo comercial regional o acuerdos de integración regional pueden utilizarse como sustitutos de las siglas ACP. Véase Panagariya (1998), para un análisis profundo sobre estas similitudes.

preferencial se basa en el otorgamiento de preferencias comerciales unilaterales, en las que se “incluyen los esquemas adoptados en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (en virtud del cual los países desarrollados aplican aranceles preferenciales a las importaciones procedentes de los países en desarrollo) y otros regímenes preferenciales no recíprocos para los cuales el Consejo General ha concedido una exención” (OMC, 2021a).

El tratado de libre comercio (TLC) es un ACP mejorado en el que los países miembros eliminan paulatinamente las barreras arancelarias hasta llegar a una tasa cero sobre los bienes producidos dentro de una región específica. Sin embargo, cada país mantendrá sus propias barreras arancelarias frente a terceros países no miembros. Con base en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), un tratado de libre comercio o zona de libre cambio es

un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio (OMC, 2021a).

Acerca de la unión aduanera, esta es un TLC en el que los países miembros aplican un arancel externo común sobre un bien importado de países no miembros del bloque. Este arancel externo común, puede diferir entre bienes, pero no entre los socios regionales. Para el GATT

se entenderá por unión aduanera, la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera: *i*) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y *ii*) cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos (OMC, 2021a).

En cuanto al mercado común (MC), este es prácticamente una unión aduanera complementada con la libertad de movimiento de capital y mano de obra (Lascurain, 2010). En un MC circulan libremente los bienes, el capital y las personas, además de que pueden existir algunas políticas comunes, como el caso de la Comunidad Europea en la cual en esta etapa ya contaban con una política agrícola común, una política pesquera común y políticas comerciales frente a terceros países (Requeijo, 2012). El MC puede evolucionar hacia una etapa más avanzada (mercado único), que de acuerdo con Requeijo (2012) “es el perfeccionamiento del mercado común eliminando las fronteras físicas (aduanas), las fronteras técnicas (armonización de normas sobre calidad o la apertura a los mercados públicos) y las fronteras fiscales (armonización de impuestos)” (38). Es decir, en el mercado único todos los mercados y la competencia en el interior de las economías son unificados.

En un esquema más profundo de integración, se encuentran las etapas de unión económica, unión monetaria y federalismo regional. Referente a la unión económica, esta puede ser definida como la coordinación de políticas macroeconómicas⁴ y políticas comunes para favorecer los cambios estructurales y el desarrollo regional. En una unión monetaria, se fijan irrevocablemente los tipos de cambio entre los países miembros, además de crear una moneda única que sustituya a las monedas nacionales. Finalmente, en el federalismo regional ya existe una integración total de las economías de los países miembros, lo que exige una política económica común y determina, en consecuencia, una unión política, social e institucional para la unificación de los países miembros en un solo país (Requeijo, 2012; Lascurain, 2010).

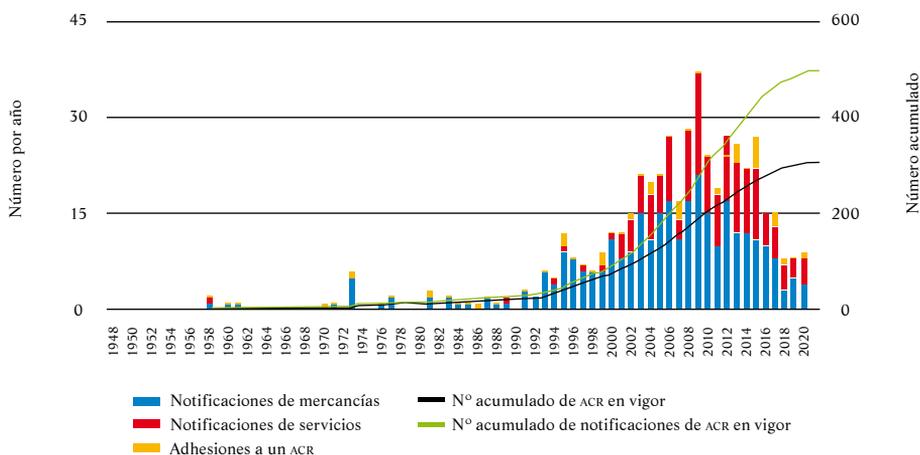
A lo largo de las últimas cuatro décadas, han surgido alrededor del mundo diversos esquemas de integración que adoptan las etapas descritas anteriormente. Como se aprecia en la gráfica 1, una de las formas más extendidas es la formación de zonas de libre comercio, en gran medida, incitadas por el avance de la globalización económica, pero también por la lentitud de las negociaciones multilaterales de la OMC, en particular desde la Ronda de Doha que inició en el año 2000 y continúa inconclusa. Es claro que el gran número de participantes en la Ronda de Doha (164 países), además de lo álgido de los temas a negociar (acceso a mercados agrícolas, acceso a los mercados para los productos no agrícolas [AMNA]), servicios, facilitación

⁴ Con la inclusión de reglas obligatorias en materia presupuestaria.

del comercio, derechos antidumping, las subvenciones y medidas compensatorias, las subvenciones a la pesca, y los acuerdos comerciales regionales, liberalización del comercio de bienes ambientales, acuerdos sobre el medio ambiente, propiedad intelectual, entre otros), dificultan la consolidación de la Ronda y por tanto del esquema multilateral de integración. Por su parte, los acuerdos bilaterales o regionales son relativamente más sencillos de concretar por el menor número de miembros y el deseo mutuo de facilitar el comercio (Lascurain, 2010).

Por su parte, Baldwin (2004 y 2006), sostiene que bajo un enfoque de la disciplina de la economía política es posible atribuir la propagación de los acuerdos bilaterales prácticos y sencillos, al efecto en cascada que éstos generan. Así, “el principal motivo por el cual los países buscan los acuerdos es por el principio de reciprocidad, ya que funciona como un medio de eliminar el incentivo que existe para manipular la relación de intercambio” (Lascurain, 2010, p. 43). De tal modo que la disminución recíproca de las barreras arancelarias provocará que los gobiernos nacionales busquen una mayor liberalización unilateral, bilateral o regional.

Gráfica 1. Acuerdos Comerciales Regionales en vigor (por año de entrada) 1948-2021.



Nota: Notificaciones de ACR, las notificaciones sobre el comercio de mercancías, el comercio se servicios y las adhesiones a ACR se cuentan por separado. Las líneas acumulativas indican el número de ACR/notificaciones en vigor.

Fuente: OMC (2021b).

Pero ¿cuáles son los beneficios de la integración económica regional? De acuerdo con Bhagwati y Panagariya (1996), la teoría de los acuerdos comerciales preferenciales (teoría de la integración económica) ha pasado por dos fases de evolución, cada una de las cuales refleja las preocupaciones políticas contrastantes de su época. Por una parte, existen las teorías tradicionales de la integración económica que explican los posibles beneficios de la integración comercial y económica, o lo que comúnmente se conoce como el análisis estático de acuerdos preferenciales. Por otro lado, están las nuevas teorías de integración económica que han evolucionado en condiciones económicas y entornos comerciales cambiantes, o lo que se conoce como el análisis dinámico de la integración económica.

Los estudios que analizan los beneficios de la integración comercial y explican las implicaciones teóricas de los acuerdos comerciales preferenciales se basan en el estudio pionero de Jacob Viner (1950). El trabajo de Viner fue el primero en identificar criterios concretos para distinguir entre las posibles ventajas y desventajas de la integración económica. El llamado análisis estático de la integración económica de Viner dividió los posibles efectos de la integración económica en los efectos de creación y desviación del comercio. Respecto a la creación de comercio, está se refiere al caso en el que dos o más países celebran un acuerdo comercial y la actividad comercial pasa de un país miembro proveedor altamente competitivo a un país miembro proveedor no competitivo. Para el caso de la desviación comercial se presenta cuando las importaciones se trasladan de un tercer país proveedor poco competitivo, hacia un país miembro proveedor competitivo dentro del bloque. En este sentido, en el primero caso (creación de comercio) la integración favorece el desarrollo y crecimiento de los países miembros y del mundo; mientras que en el segundo (desviación del comercio), “la unión de mercados resulta negativa debido a su orientación fuera de la fuente de la ventaja comparativa y en detrimento del consumo” (De la Reza, 2005, 614).

Por lo tanto, el argumento de Viner sostiene que, en un proceso de integración económica, a través de una unión aduanera, el objetivo principal de cualquiera de las partes será cambiar las fuentes de suministro, de tal modo que, si el cambio proviene de una fuente de alto costo a una de bajo costo, la unión aduanera se considerará un movimiento hacia el libre comercio. Por el contrario, si el cambio es en la dirección opuesta, la unión aduanera puede convertirse en una herramienta para hacer más efectivo el proteccionismo. Viner llega a la conclusión de que es poco

probable que las uniones aduaneras proporcionen más beneficios económicos que daños, a menos que prevalezcan circunstancias estrictas. Incluso, sostiene que “la unión aduanera es solo un medio parcial, incierto y, por tanto, imperfecto de hacer lo que una reducción mundial no discriminatoria de las barreras comerciales puede hacer de manera más completa, más segura y equitativa” (Viner, 1950, 135). Esta conclusión está respaldada por la idea de que los países están motivados para integrarse si es probable que la integración produzca ganancias y no pérdidas, es decir, se forje creación de comercio más que desvío de comercio.

Respecto a las nuevas teorías sobre la integración económica o análisis dinámico, Balassa (1961) fue quizás el primero en introducir el concepto de efectos dinámicos de la integración económica. Este análisis agregó una nueva dimensión a esta área de estudio. La teoría dinámica de la integración económica de Balassa demostró que el análisis estático, en términos de creación de comercio y desviación de comercio, simplemente no es suficiente para analizar por completo las ganancias de bienestar de los procesos de integración económica. Dicho estudio enlista los principales efectos dinámicos de la integración como son las economías de escala, el cambio tecnológico, así como el impacto de la integración en la estructura del mercado y la competencia, el crecimiento de la productividad, el riesgo e incertidumbre y la inversión. En este sentido, se espera que la integración aumente las inversiones y reduzca los riesgos, basándose en el hecho de que un mercado con mayores dimensiones aumentará el rendimiento esperado de las inversiones y reducirá la incertidumbre al permitir que las empresas reduzcan sus costos como resultado del aumento de las economías de escala y un grupo más grande de consumidores.

Asimismo, como parte de las nuevas teorías de la integración económica, ha surgido un debate sobre lo que se ha denominado viejo regionalismo y nuevo regionalismo. El viejo regionalismo se identifica con el análisis estático de la integración económica (lo propuesto por Viner, 1950), mientras el nuevo regionalismo está representado por los efectos dinámicos como una mayor competencia, los flujos de inversión, las economías de escala, las transferencias de tecnología y mejora de la productividad.⁵ De acuerdo con Lawrence (1993), las principales diferencias entre los dos regionalismos se enfocan en la gestión del mercado, es decir, quién

⁵ Véase De Melo y Panagariya (1993), Lawrence (1997) y UNCTAD (2007) para un mayor análisis sobre este debate.

lo regula. Como se aprecia en la tabla 1, en el viejo regionalismo prevalece una economía centralizada en donde el gobierno determina los bienes y servicios que produce un país, así como sus volúmenes y precios.

Por otro lado, en el nuevo regionalismo la oferta y la demanda se determina en un mercado libre, expuesto a la economía internacional. Igualmente, la propiedad privada estimula la competencia vigorosa y la eficiencia económica. Una de las funciones del gobierno en el nuevo regionalismo es alentar una pujante competencia libre y justa entre productores privados.

Tabla 1. Regionalismo: viejo vs nuevo.

Viejo regionalismo	Nuevo regionalismo
Sustitución de importaciones	Orientado a las exportaciones
Asignación planificada de los recursos	Asignación de recursos en el mercado libre
Políticas centralizadas	Iniciativa privada
Productos industriales	Todos los bienes, servicios e inversión

Fuente: Elaboración propia con datos de Lawrence (1993).

Como se puede apreciar, el nuevo enfoque de la integración económica ha surgido con el cambio de entornos y condiciones económicos prevalecientes en las últimas cuatro décadas. Lawrence (1997) señala que las fuerzas que impulsan los actuales desarrollos de integración difieren radicalmente de las que se impulsaron en las anteriores oleadas de regionalismo. Los temas como la participación del sector privado, la competencia, la Inversión Extranjera Directa (IED) y la creciente importancia de los servicios, contribuyeron a cambiar los escenarios de los que prevalecieron durante el desarrollo de los planteamientos de Viner.

Sin duda, el nuevo regionalismo ha permitido que la cooperación económica regional se dé en diversas formas y grados y, en general, tiene como objetivo aumentar los vínculos transfronterizos y profundizar la interdependencia para el beneficio mutuo de las economías de una región. La forma que adopte dicha cooperación dependerá no solo de las circunstancias históricas, geográficas y políticas específicas de una región, sino también de una elección fundamental del peso relativo otorgado a las fuerzas del mercado y la intervención estatal.

En este sentido, el proceso de integración económica de América del Norte se ha forjado bajo un esquema de nuevo regionalismo. Las economías de Canadá, México y Estados Unidos se han integrado cada vez más desde la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Desde entonces, la región ha desarrollado el conjunto de relaciones comerciales más intenso entre los principales bloques económicos del mundo, especialmente en los sectores automotriz, aeroespacial y de recursos naturales. No obstante, este proceso ha llevado su tiempo de consolidación y recientemente sufrió una renovación que pretende hacer más competitiva a la región. A continuación, se expone el proceso de consolidación del bloque regional de América del Norte.

INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE

Previo a la consolidación del bloque norteamericano a través del TLCAN a mediados de la década de los noventa y en la actualidad con el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), la región ya mantenía de manera intensa relaciones políticas, sociales y económicas. En América del Norte, como en otros lugares, la integración ha estado impulsada por una serie de fuerzas (empresas, migración, cultura), además de los proyectos de integración dirigidos por los gobiernos. Los gobiernos de los tres países han intervenido en este proceso, en primera instancia, como una solicitud de las industrias interesadas y también como reacción a lo que ya estaba sucediendo. Este fue el caso de la creación del Programa Bracero entre México y Estados Unidos de 1942, el Pacto Automotriz Canadá-Estados Unidos (*Auto Pact*) de 1965, o el Programa Maquiladora de México en ese mismo año, entre otros acuerdos.

Sin embargo, los grandes proyectos de integración dirigidos por los gobiernos de la región, como el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (CUSFTA) de 1989, el TLCAN de 1994 y recientemente el TMEC de 2020, en muchos sentidos, tardaron años en responder a lo que ya había comenzado sobre el terreno. Es decir, el proceso de integración de América del Norte ya estaba encaminado de manera natural, debido a la situación geográfica y a la autodependencia de insumos de los tres países, sin el respaldo de un marco jurídico de un acuerdo comercial.

El primer gran esfuerzo de integración en la región es sin duda, el CUSFTA de 1989. Este tratado se negoció entre 1985 y 1987 y se puso en marcha el 1º de

enero de 1989. El CUSFTA surgió después de un periodo caracterizado por políticas nacionalistas y una extensa intervención del gobierno estadounidense en la economía durante las décadas de 1960 y 1970 (Gómez y Gunderson, 2009). Desde mediados de la década de los setenta hasta la década de los ochenta, las economías canadiense y estadounidense se encontraban inmersas en crisis económicas no vistas desde la Gran Depresión de 1930. De acuerdo con Chant (2005), tanto la inflación como el desempleo estaban en niveles de dos dígitos y la productividad y el crecimiento estaban rezagados. Los factores que subyacen al pobre desempeño incluyen el aumento de los precios del petróleo por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y los intentos de financiar tanto la guerra de Vietnam como la llamada *Great Society*,⁶ al mismo tiempo, que los Estados Unidos implementaba una política monetaria expansiva.

Por su parte, en Canadá la respuesta implicó una amplia intervención gubernamental y una orientación nacionalista en varios frentes. La Comisión Anti-inflación (*Anti-Inflation Board*) se estableció para controlar los precios y salarios entre 1975 y 1978, además se estableció en 1980 la Política Nacional de Energía para fijar los precios de los energéticos. Para Chant (2005), el presupuesto del gobierno de 1980 bajo el primer ministro, Pierre Trudeau, prometió nuevos niveles de intervención gubernamental para fomentar lo que se denominó “canadanización” de la economía, a través del uso estratégico de la Agencia de Revisión de Inversiones Extranjeras, reglas más estrictas para garantizar contratos que favorecieran a las empresas canadienses, y la puesta en marcha de la nueva Empresa Comercial del Estado para facilitar la venta de los productos de empresas canadienses más pequeñas, además, se propuso una política industrial de alta tecnología.

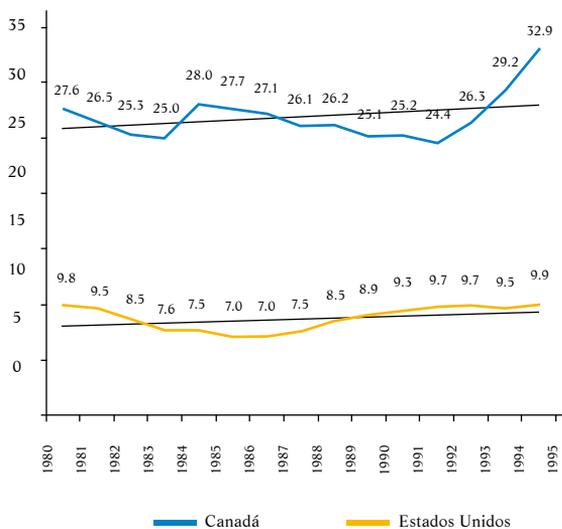
Sin embargo, a pesar de contar con este antecedente intervencionista, en 1982, el primer ministro Trudeau nombró a Donald Macdonald para presidir la Real Comisión sobre la Unión Económica y Perspectivas de Desarrollo de Canadá (la Comisión Macdonald). La principal recomendación de la Comisión fue la creación de un área de libre comercio con su vecino y socio comercial, Estados Unidos (Gómez y Gunderson, 2009). Bajo este tenor, el presidente en turno de los Estados Unidos, Ronald Reagan, vio positiva la decisión canadiense y el Congreso autorizó

⁶ La Gran Sociedad fue un conjunto de programas nacionales de reforma social del gobierno de Estados Unidos iniciados entre 1964 y 1965, durante la presidencia de Lyndon B. Johnson.

que se firmara el Tratado de Libre Comercio entre ambos países, para que en enero de 1989 el CUSFTA entrara en vigor. Los elementos clave del acuerdo incluyeron la eliminación de aranceles, la reducción de barreras no arancelarias y fue uno de los primeros acuerdos comerciales en abordar el comercio de servicios. También incluyó un mecanismo de solución de controversias para la resolución justa y rápida de desacuerdos comerciales. El acuerdo entre los dos países finalmente creó un área comercial sustancialmente liberalizada, poniendo a ambos países a la vanguardia de la liberalización comercial mundial.

Como se muestra en la gráfica 2, las exportaciones de ambos países como porcentaje del PIB tuvieron un crecimiento a partir de la puesta en marcha del CUSFTA en 1989. Antes de la entrada en vigor del tratado, las exportaciones como porcentaje del PIB de Canadá y Estados Unidos crecerían en promedio 26% y 8%, respectivamente. Para el periodo de 1989-1994, en promedio las exportaciones como porcentaje del PIB canadienses se incrementarían en 27.2%, mientras que las estadounidenses lo harían en 9.5%.

Gráfica 2. Exportaciones totales como porcentaje del PIB:
Canadá y Estados Unidos (1980-1994).



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2021).

Los efectos del CUSFTA se pueden ver desde dos visiones diferentes. Para algunos, en especial los canadienses, es parte integral de la pérdida de empleo y la erosión de la productividad en relación con Estados Unidos. Por otro lado, el tratado trajo consigo un crecimiento comercial explosivo y un incremento en el PIB manufacturero en ambos países. Sin embargo, Trefler (2001, 42), sostiene que “para las industrias más afectadas, los recortes arancelarios redujeron el empleo en un 15%, la producción en un 11% y el número de fábricas en un 8%”. Estos números capturan los grandes costos de ajuste asociados con la reasignación de recursos de la fabricación protegida, ineficiente y de gama baja.

Por otro lado, la disminución en los aranceles trajo consigo un aumento en la productividad laboral con una tasa anual del 2% para las industrias más afectadas y del 0.6 % para la manufactura en su conjunto (Trefler, 2001). Sorprendentemente, los recortes arancelarios aumentaron ligeramente las ganancias anuales, principalmente al incrementar los salarios de los trabajadores con alta productividad en un 0.8% anual. Además, la reducción arancelaria no afectó los ingresos de los trabajadores de baja productividad. Por lo que el CUSFTA redujo así la desigualdad, aunque mínimamente (Trefler, 2001).

Por último, el estudio de Trefler concluye que la disminución de los aranceles que provocó el CUSFTA explican, en gran medida, el aumento del comercio con Estados Unidos y la mayor participación de Estados Unidos en el comercio canadiense. Sin embargo, la mayoría de los efectos de los recortes arancelarios del CUSFTA son menores de los esperados por la teoría y modelos econométricos, aunque cabe resaltar que dicho tratado fue de vital importancia como base del siguiente paso en la consolidación del bloque comercial de América del Norte, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A los pocos años de haberse puesto en marcha el CUSFTA, los canadienses, estadounidenses, y ahora los mexicanos, se encontrarían negociando un acuerdo tri-lateral mucho más complejo, aunque también ambicioso y controversial. En junio del año 1990, el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y el presidente en turno de los Estados Unidos, George Bush (1989-1993), anunciaron la iniciativa de crear un área libre comercio entre ambos países. Un año después de que comenzaron las negociaciones, Canadá (preocupado por la posible pérdida de sus beneficios en el CUSFTA) se unió al proyecto. Las negociaciones del TLCAN generarían en su momento el bloque comercial más grande del mundo. Al entrar en

vigor en enero de 1994, el TLCAN representaba una economía de 6 mil millones de dólares y una población aproximada de 360 millones (Hufbauer y Schott, 2005).

Como se mencionó anteriormente, la integración económica de América del Norte estaba en marcha mucho antes del TLCAN con el Pacto Automotriz de 1965, el inicio del programa de maquiladoras mexicanas de 1965 y, sobre todo, con las reformas y el proceso de liberación económica implementado por el gobierno mexicano a mediados de los ochenta, así como su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, y como se describió en la sección anterior, el CUSFTA en 1989. Es decir, antes del TLCAN, los Estados Unidos representaron la parte predominante del comercio y de IED, tanto en Canadá y México. Es posible que la integración económica de América del Norte hubiera seguido profundizándose, incluso sin el TLCAN, en respuesta a las nuevas tecnologías y las presiones competitivas en la economía mundial. Pero con certeza el progreso probablemente habría sido más lento sin este tratado.

Como todos los acuerdos comerciales, el TLCAN es el resultado de complejas negociaciones, tanto dentro de los gobiernos como entre gobiernos. Las negociaciones del texto del TLCAN tomaron cerca de 14 meses de regateo, con dos acuerdos paralelos agregados más tarde en materia ambiental y laboral. El resultado sería un tratado comercial con tintes ambientales y laborales nunca antes visto en el mundo, además, fue el primer acuerdo que firmarían los Estados Unidos y Canadá con un país con diferencias muy marcadas en materia económica, política y social, llegando a catalogar al TLCAN como un tratado asimétrico.⁷

En el texto del tratado existieron más de 100 páginas sobre restricciones en las normas de origen, en especial en las industrias textil, de la confección y del automóvil, que de entrada están en contra de la filosofía del libre comercio. México pudo dejar fuera de las negociaciones el sector de los hidrocarburos, a fin de retener el monopolio de la petrolera estatal Petróleos Mexicanos (Pemex), símbolo de soberanía nacional y fuente de ingresos de las finanzas públicas mexicanas.⁸ Respecto al sector agrícola, la liberalización del sector entre Estados Unidos y México se retrasó hasta 15 años para los productos más sensibles a las importaciones; por

⁷ Véase Paton (2010), para un análisis más profundo sobre las asimetrías entre los países miembros del TLCAN.

⁸ La Constitución mexicana prohibía a todas las empresas extranjeras la exploración y distribución de petróleo. Pemex ha sido vista, y lo continúa siendo, como un símbolo del patrimonio nacional.

su parte, Estados Unidos y Canadá continuaron excluyendo importantes productos agrícolas de las obligaciones de libre comercio (Wesibrot, Lefebvre y Sammut, 2014).

Los partidarios del libre comercio minimizaron estos esquemas proteccionistas del TLCAN, considerándolos como de vital importancia para concretar el acuerdo. Por otro lado, en los Estados Unidos, los opositores al libre comercio⁹ también se enfocaron en las posibles desventajas y se opusieron totalmente al acuerdo y lograron que el TLCAN fuera un tema destacado en la campaña presidencial estadounidense de 1992. Los rivales al tratado, y por tanto a George Bush, acusaron que esta área de libre comercio provocaría la salida de capitales y empleos estadounidenses hacia México, al tiempo que pondría en peligro la soberanía de Estados Unidos (Hufbauer y Schott, 2005). Asimismo, grupos ambientalistas acusaron a México de convertirse en el paraíso de la contaminación de América del Norte, atrayendo empresas que querían evadir los estándares ambientales más altos de Estados Unidos y Canadá.

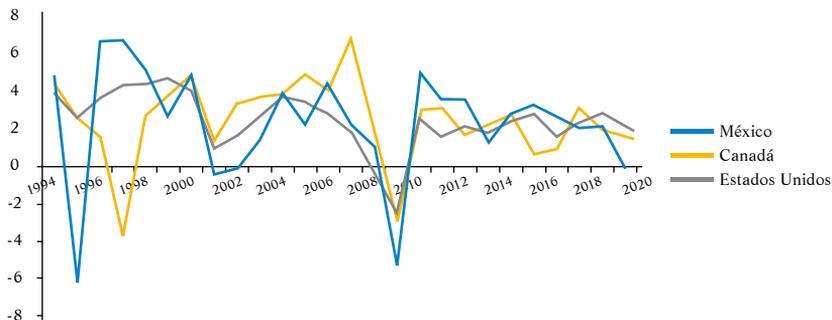
El TLCAN representó todo un desafío y a la vez una oportunidad para los demócratas, en especial para el candidato presidencial Bill Clinton. El principal argumento de Clinton fue el de establecer en la región un comercio justo, tomando como base el mejoramiento del tratado añadiendo acuerdos paralelos sobre los derechos de los trabajadores, la protección ambiental y los aumentos repentinos de las importaciones (Charnovitz, 1994). Una vez electo, el presidente Clinton convenció al presidente de México y al primer ministro de Canadá para que negociaran los acuerdos paralelos propuestos para asegurar la ratificación del TLCAN en el Congreso de los Estados Unidos. Los acuerdos resultantes como el Acuerdo de Cooperación Ambiental y el Acuerdo de Cooperación Laboral, eran en gran parte mecanismos consultivos. Cada acuerdo paralelo creó una comisión supranacional con medios limitados de ejecución para garantizar que los países cumplieran con sus propias leyes (Destler, 2005). Para mejorar aún más las relaciones con su propio partido, Clinton adjuntó un programa de asistencia para el ajuste de transición de 90 millones de dólares para la implementación del TLCAN (Hufbauer y Schott, 2005). Este programa asistencial proporcionó capacitación y apoyo a los ingresos limitados para los trabajadores desplazados por el comercio o la inversión con

⁹ Como Henry Ross Perot, Patrick Joseph Buchanan y la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales.

Canadá o México. Asimismo, los Estados Unidos y México establecieron el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) para financiar proyectos de infraestructura (principalmente plantas de tratamiento de aguas residuales) en ambos lados de la frontera (BDAN, 2021).

En general, las tres economías de América del Norte han crecido significativamente durante el periodo del TLCAN. El crecimiento promedio del PIB entre 1994-2019 fue del 2.5% para Canadá, 2.5% para los Estados Unidos y 2.3% para México (ver gráfica 3), pese haber existido profundas contracciones económicas en los tres países durante los años 1995 (México -6.3%), en 1997 (Canadá -3.8%) y en 2009 los tres países se vieron afectadas por la llamada crisis *subprime*.¹⁰

Gráfica 3. Crecimiento del PIB de México, Canadá y Estados Unidos (1994-2019).



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2021).

Desde la puesta en marcha del TLCAN, el comercio intrarregional de mercancías se consolidó al confirmar que los tres países son sus principales socios comerciales uno del otro. Por ejemplo, de acuerdo con el Observatorio de Complejidad Económica (2021), el principal destino de las exportaciones totales estadounidenses es México (16.4%) y Canadá (13.2%); mientras que las importaciones de Estados Unidos proceden de México (14.1%) y Canadá (13%). Para el caso de Canadá, 72% de las exportaciones totales tiene como destino Estados Unidos, y solo el 1.6% se

¹⁰ Ver Longstaff (2010) para un análisis sobre la causa de la crisis subprime y el contagio en los mercados financieros mundiales.

dirige a México. El origen de las importaciones canadienses son 51% estadounidenses y 5% mexicanas. Algo similar sucede con México, 77% de las exportaciones se dirigen al mercado estadounidense y el 4% tienen como destino Canadá. El origen de las importaciones mexicanas son 57% estadounidenses y 1.7% canadienses.¹¹

Para los Estados Unidos, el TLCAN fue una oportunidad económica para capitalizar un creciente mercado de exportación hacia el sur y una oportunidad política para consolidar la relación con México. Al mismo tiempo, el TLCAN fue visto como una forma de apoyar el crecimiento del pluralismo político y la profundización de los procesos democráticos en México y como parte de la respuesta a largo plazo a las presiones migratorias crónicas, que hasta la fecha siguen sin resolverse (Hufbauer y Schott, 2005). Para México, el TLCAN representó una forma para impedir un retroceso de las políticas a favor de la apertura económica que se había iniciado a mediados de la década de los ochenta. El tratado era la forma más práctica de impulsar el crecimiento a través de la importación de bienes y capital, creando más competencia en el mercado mexicano (Tornell y Esquivel, 1995). Para Canadá, los objetivos eran menos ambiciosos. Los sindicatos canadienses temían que los bajos salarios de México socavarían la ventaja competitiva de Canadá en el mercado estadounidense, posiblemente desviando la IED estadounidense de Canadá (Robinson, 1994). El comercio entre Canadá y México era pequeño, por lo que el posible acuerdo parecía poco probable que corrigiera las deficiencias de la CUSFTA sobre las soluciones comerciales y los canadienses estaban menos preocupados por los flujos migratorios que sus contrapartes estadounidenses (Golob, 2003). Sin embargo, una vez que Estados Unidos y México formalizaron las negociaciones de firmar un tratado con o sin Canadá, el gobierno canadiense decidió que tenía más que ganar al unirse a las negociaciones que mantenerse al margen.

No obstante, existe evidencia que después de 25 años del TLCAN, se requería una actualización (Hufbauer y Schott, 2005; Lascurain, 2010; Weistbrot *et al.*, 2018; Ingleson, Mitchell y Viney, 2012), debido a la realidad de mediados de los noventa es muy distinta a la del siglo XXI. En este sentido, se debían incluir nuevos temas como el comercio electrónico, reglas de origen en industrias, certidumbre en el comercio, apertura en el sector de hidrocarburos, telecomunicaciones, entre otros

¹¹ Cabe señalar que los tres países tienen como segundo socio comercial en importaciones a China. Estados Unidos le importa a China un total del 20%, Canadá y México 13% respectivamente.

temas. Por lo tanto, era vital un TLCAN 2.0, sin embargo, no se preveía que esta actualización vendría dirigida y, en muchos casos, forzada por los Estados Unidos bajo el liderazgo de Donald Trump.

Desde que Trump comenzó su campaña para convertirse en el 45° presidente de los Estados Unidos, puso sobre la mesa de discusión que llevaría a cabo una renegociación del TLCAN y en caso de que el nuevo acuerdo no tuviera mejores condiciones para su país, se cerraría ese episodio histórico con sus socios comerciales. Bajo este escenario, Estados Unidos inició nuevas negociaciones comerciales con Canadá y México pocos días después de la toma de posesión del presidente Trump en 2017, con el objetivo de fomentar el crecimiento y empleos mejor pagados. El resultado sería un nuevo tratado trilateral llamado Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), y que entró en vigor el 1° de julio de 2020. Durante su campaña, Trump señaló que el TLCAN era el peor tratado del mundo y lo culpó de aumentar el déficit comercial de Estados Unidos y la fuga de trabajos de manufactura hacia México. Por lo que presionaría a sus principales socios comerciales a aceptar nuevas bases para el futuro del bloque comercial de Norteamérica. El acuerdo estuvo en el limbo durante meses mientras los demócratas de la oposición estadounidense, que controlaban la Cámara de Representantes, negociaron con éxito varios cambios antes de ratificarlo. El acuerdo revisado elimina una laguna en el TLCAN que permitía a cualquier país oponerse a la formación de paneles de aplicación. Asimismo, agrega nuevas disposiciones laborales, incluido un sistema de panel de disputas laborales específicas y un comité interinstitucional para monitorear los derechos laborales en México. Los demócratas también lograron eliminar una disposición que habría garantizado 10 años de protección de datos para medicamentos biológicos (Babbage, 2019).

Las negociaciones del TMEC, sin duda, fueron las más complicadas en la relación trilateral. Entre los temas de mayor desacuerdo sobresale el “de contenido regional automotriz; la cláusula *sunset*, donde se planteó la expiración del tratado cada cinco años; y la eliminación del capítulo 19, el cual permitía que los tres países solicitaran el establecimiento de paneles binacionales independientes cuando sus productores sintieran que son víctimas de decisiones comerciales desleales por algún otro miembro del acuerdo” (Milenio, 2020). El objetivo sería impulsar el intercambio de bienes y servicios beneficio de los tres países, además de permitir

mayor libertad en los mercados, un comercio más justo y un sólido crecimiento económico de la región.

Entre las principales diferencias entre el TLCAN y el TMEC, puede percibirse que en este último se incluyen 34 capítulos, mientras que en el TLCAN solo existían 22. Quizás uno de los cambios más significativos se encuentra en las reglas de origen. El TMEC propone que el valor de contenido regional sea de 66% en el primer año de vigencia (frente al 62.5% del TLCAN) y en los años siguientes se incrementará gradualmente a 69% en 2021, 72% en 2022 y 75% en 2023. Asimismo, el TMEC agrega 10 capítulos: “el capítulo 8, Reconocimiento de la propiedad directa, inalienable e imprescriptible del Estado mexicano sobre hidrocarburos; 12, Anexos sectoriales; 19, Comercio digital; 23, Laboral; 24, Medio ambiente; 25, Pequeñas y medianas empresas; 26, Competitividad; 27, Anticorrupción; 28, Buenas prácticas regulatorias, y 33, Temas de política macroeconómica y de tipo de cambio” (CESOP, 2020, 11).

En términos generales, el TMEC está previsto para ser el instrumento de política comercial que defina el destino de la región, y sus objetivos no distan mucho de aquellos propuestos en el TLCAN, aunque sí es importante resaltar que el nuevo tratado no introduce una nueva “liberalización del comercio y la inversión, sino que impone restricciones que limitan las relaciones comerciales en comparación con la era del TLCAN, en un esfuerzo por servir a los intereses proteccionistas de Estados Unidos” (Schott *et al.*, 2021, 225). Existe evidencia que demuestra que el TMEC puede limitar la integración de la región en especial en el sector automotriz (Burfisher, Lambert y Matheson, 2019; Lovely, M. y Schott, 2019).

CONCLUSIONES

Como cualquier otro episodio concertado entre naciones, un acuerdo económico para construir una entidad regional es un intento de evocar miedos históricos y gestar sueños comunes. Los participantes acuerdan favorecer una reproducción convergente para ser incluidos en el mejor futuro imaginable de los demás. Sin embargo, para el caso aquí analizado, Canadá, Estados Unidos y México son países muy diferentes y asimétricos como para esperar que logren una integración regional amplia. De esta manera, América del Norte designa una zona geográfica en lugar de un espacio donde un sentido de comunidad dota a un destino compartido.

Los tres países llegaron a esta iniciativa para trabajar en varios temas con un alcance trinacional, pero no en una visión única. La conformación de otros bloques regionales ya sea formalizada o simplemente de forma operativa, se sumó a las necesidades que favorecieron algunos puntos en común. A nivel económico, América del Norte ha llegado a existir más que nada como una expansión capitalista del país central. Sus participantes pasaron por una región de producción, distribución y consumo compartida con Estados Unidos.

El balance de esta integración muestra varios resultados. La consolidación de dos relaciones comerciales e industriales bilaterales, entre Estados Unidos y cada uno de sus vecinos, pero no entre Canadá y México (Pastor, 2012). También se ha observado una integración regional por producción compartida al punto que las exportaciones de manufacturas de México a Estados Unidos contienen hasta un 40% del valor estadounidense, y hasta un 25% en las exportaciones de Canadá con valor estadounidense (Ciuriak y Fay, 2021). En México se ha podido lograr la competitividad internacional en ciertos sectores, aunque eso también ha profundizado sus brechas internas (Dussel y Ortiz, 2015). Particularmente para la relación entre México y Estados Unidos, es importante subrayar el valor en el intercambio comercial bidireccional de bienes en diciembre 2020 que fue de 49 217 millones de dólares, es decir, 1.6 mil millones de dólares diarios. Algo muy similar sucede en la relación entre Canadá y Estados Unidos donde el valor del intercambio comercial bidireccional de bienes en diciembre 2020 fue de 47 538 millones de dólares, es decir, 1.5 mil millones de dólares (United States Census Bureau, 2021).

Esta integración regional, con sus diferentes instrumentos utilizados para dicho fin, ha significado una variedad de oportunidades y obligaciones para las partes, las cuales no fueron cumplidas o atendidas en su totalidad. Está claro que existen algunos obstáculos potenciales para una mayor integración entre los países de América del Norte, muchos de ellos políticos, especialmente el resurgimiento del proteccionismo y el nacionalismo, como lo muestra el nuevo TMEC, el cual no incluye mayores reducciones arancelarias. Sin embargo, parece que muchas de las deficiencias de la integración son precisamente por esa falta de profundidad en el proceso.

Quizás es momento de que los países del bloque piensen en avanzar en un proceso de integración más profundo. Pasar a un mercado común modificado podría solucionar muchos de estos problemas, en particular el del desempeño económico regional y el del tema más complicado que representa la libre circulación de personas.

REFERENCIAS

- Allen, R. (1963). Review of the theory of economic integration, by Bela Balassa. *Economic Development and Cultural Change*, 11 (4), 449-454.
- Babbage, S. (2019). So Long, Nafta; Hello, USMCA. What You Need to Know. *Bloomberg*. En: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-26/why-nafta-isn-t-dead-yet-and-what-might-replace-it-quicktake>. Consultado en febrero 2021.
- Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*. Richard D. Irwin Inc., Homewood.
- Baldwin, R. (2004). Stepping stones or building blocks? Regional and Multilateral integration. Ponencia preparada para the G-20 Workshop on Regional economic integration in a global framework, organizado por European Central Bank y People's Bank of China. En: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.463.3203&rep=rep1&type=pdf>. Consultado en enero 2021.
- (2006). Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 12545. <https://www.nber.org/papers/w12545>
- Banco Mundial (2021). Indicadores. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador>. Consultado en febrero 2021.
- BDAN (2021). Proyectos de infraestructura. En: <https://www.nadb.org/es/nuestros-proyectos/proyectos-de-infraestructura>. Consultado en febrero 2021.
- Bhagwati, J. y Panagariya, A. (1996). The theory of preferential trade agreements: Historical evolution and current trends. *The American Economic Review*, 86 (2), 82-87.
- Burfisher, M., Lambert, F. y Matheson, T. (2019). NAFTA to USMCA: What is Gained? Fondo Monetario Internacional, Working Papers WP/19/73. En: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/NAFTA-to-USMCA-What-is-Gained-46680>. Consultado en febrero 2021.
- CESOP (2020). En contexto, Tratado entre México Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Cámara de Diputados LXIV Legislatura. En: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novidades/Opinion-publica-en-contexto.-Tratado-entre-Mexico-Estados-Unidos-y-Canada-T-MEC>. Consultado en febrero 2021.
- Chant, J. (2005). Macro Stability and Economic Growth: What the Macdonald Commission Said. En Laidler, D. y Robson, W. (eds). *Prospects for Canada: Progress and Challenges Twenty Years after the Macdonald Commission*. Howe Institute, Toronto.

- Charnovitz, S. (1994). The NAFTA Environmental Side Agreement: Implications for Environmental Cooperation, Trade Policy, and American Treaty-making. *Temple International and Comparative Law Journal*, 8 (2), 3-32.
- Ciuruak, D. y Fay, R. (2021). The USMCA and Mexico's Prospects under the New North American Trade Regime. En Chelminsky, A., *La Implementación del T-MEC: Una prueba para América del Norte*. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques/Senado de la República, México.
- De la Reza, G. (2005). Creación y desviación de comercio en el regionalismo latinoamericano: Nuevos argumentos de un viejo debate. *Comercio Exterior*, 55 (7), 613-666.
- De Melo, J. y Panagariya, A. (1993). *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Destler, I. M. (2005). *American Trade Politics*. 4th ed., Peterson Institute for International Economics, Washington.
- Dussel, E. y Ortiz, S. (2015). *Monitor de la Manufactura Mexicana*. Año 10 (11), UNAM. En: <https://dusselpeters.com/monitor11.pdf>. Consultado en febrero 2021.
- Golob, S. (2003). Beyond the Policy Frontier Canada, Mexico, and the Ideological Origins of NAFTA. *World Politics*, 55 (3), 361-398. doi:10.1353/wp.2003.0016. Consultado en febrero 2021.
- Gómez, R. y Gunderson, M. (2009). Creation of values and principles: Canada's experience with the CUSFTA and NAFTA. En Tussie, D. (ed.), *The Politics of Trade, The Role of Research in Trade Policy and Negotiation*. International Development Research Centre, Ottawa.
- Hufbauer, G. C. y Schott, J. J. (2005). *NAFTA revisited achievements and challenges*. Institute for International Economics, Washington.
- Ingelson, A., Mitchell, L. y Viney, C. (2012). NAFTA takings update the Glamis decision. *The Journal of World Energy Law & Business*, 5 (1), 27-50. En: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwr026>
- Lascurain, M. (2010). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte como impulsor de la globalización económica en México*. VDM Verlag.
- Lawrence, R. (1997). Preferential trading arrangements: The traditional and the new. En Galal, A. y Hoekman, B. (eds.), *Regional Partners in Global Markets: Limits and Possibilities of the Euro-Med Agreements*. Center for Economic Policy Research (CEPR)/ the Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Londres.

- Longstaff, F. (2010). The Subprime Credit Crisis and Contagion in Financial Markets. *Journal of Financial Economics*, vol. 97, 436-450.
- Lovely, M. y Schott, J. J. (2019). The USMCA: New, Modestly Improved, but Still Costly. Peterson Institute for International Economics, Washington. En: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/usmca-new-modestly-improved-still-costly>
- MILENIO (2020). Del TLCAN al T-MEC: la historia del acuerdo comercial. Milenio Negocios. En: https://www.milenio.com/negocios/del-tlcan-al-t-mec-la-historia-del-acuerdo-comercial_2. Consultado en febrero 2021.
- Observatorio de Complejidad Económica (2021). Reporte por país. En: <https://oec.world/en/profile/country/>. Consultado en febrero 2021.
- OMC (2021a). Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947). En: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_02_s.htm#articleXXIV. Consultado en enero 2021.
- (2021b). Acuerdos Comerciales Regionales. En: <http://rtais.wto.org/UI/charts.aspx>. Consultado en enero 2021.
- Panagariya, A. (1998). *The regionalism debate: An overview*. University of Maryland.
- (2000). Preferential trade liberalization: The traditional theory and new developments. *Journal of Economic Literature* 38 (2), 287-331.
- Pastor R. (2012). *La idea de América del Norte. Una visión de un futuro como continente*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Paton, J. (2010). North American Free Trade Agreement (NAFTA). Trade Disputes Attributed to Asymmetric Relationships Leading to the United States' Bad Neighbor Policies with Canada and Mexico. *The Journal of International Management Studies*, 5 (2), 1-11.
- Requeijo, J. (2012). *Economía mundial*. 4ª. ed., Mc Graw Hill, Madrid.
- Robinson, I. (1994). NAFTA, Social Unionism, and Labour Movement Power in Canada and the United States. *Relations industrielle/Industrial Relations*, 49 (4), 657-695. <https://doi.org/10.7202/050971ar>. Consultado en febrero 2021.
- Schott, J., et al. (2021). El futuro de la Integración Económica de América del Norte. En Chelminsky, A., La Implementación del T-MEC: *Una prueba para América del Norte*. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Senado de la República, México.
- Tornell, A. y Esquivel, G. (1995). The Political Economy of Mexico's Entry into NAFTA. NBER, Working paper 5322. En: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5322/w5322.pdf. Consultado en febrero 2021.

- Trefler, D. (2001). The long of the Canada-US Free Trade Agreement. NBER, Working Paper 8293. En: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w8293/w8293.pdf. Consultado en febrero 2021.
- UNCTAD (2007). Trade and development report 2007: Regional Cooperation for Development. Naciones Unidas. En: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2007_en.pdf. Consultado en enero 2021.
- United States Census Bureau (2021). Foreign Trade. Trade in Goods with Mexico. En: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c2010.html>. Consultado en febrero 2021.
- Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York.
- Weisbrot *et al.* (2018). Did Nafta Help Mexico? An Update After 23 Years. *Mexican Law Review*, 11(1), 159-183. En: <https://doi.org/10.22201/ijj.24485306e.2018.1.12515>.
- Weisbrot, M., Lefebvre, S. y Sammut, J. (2014). *¿El TLCAN ayudó a México? Una valoración tras 20 años*. Center for Economic and Policy Research, Washington. En: <https://www.cepr.net/documents/NAFTA-20-years-2014-02-ESPA%3FOL.pdf>. Consultado en febrero 2021.

EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA DEL NORTE: UNA VISIÓN COMPARADA

LUIS FERNANDO VILLAFUERTE VALDÉS¹²
SALVADOR F. TAPIA SPINOSO¹³

INTRODUCCIÓN

El mundo está atravesando un fuerte periodo de crisis, o al menos de redefinición, sobre la idea de la democracia representativa. Esto se demuestra en dos evidencias muy específicas en la arena política internacional. Por un lado, el fuerte cuestionamiento a los procesos políticos democráticos bajo el argumento de que no han podido resolver los problemas sociales, económicos o políticos en las naciones, cuestionamientos que si bien podrían resultar ciertos, también es necesario decir que los críticos son un poco injustos ya que muchos de estos conflictos no necesariamente son consecuencia de la democracia representativa sino que responden a tensiones de carácter histórico o a la interacción con otros sistemas políticos, por ejemplo, los problemas de balcanización mundial o el resurgimiento de los regionalismos no son directamente atribuibles a la democracia, sino que son producto de fenómenos históricos o de la tensión política internacional que, a su vez, tienen que ver con acciones de los gobiernos comunistas o de ultra derecha o izquierda y utilizan como estrategia los procesos de radicalización política. Por otro lado, podemos enumerar el ascenso de los gobiernos de corte neopopulista, ya sean de derecha o de izquierda, situación que si bien, se puede decir que deriva de un agotamiento de los mecanismos tradicionales de representación política, también intervienen otros factores que van más allá de los de los sistemas políticos, es decir, aquí hablamos de elementos tales como cultura o socialización políticas.

¹² Universidad Veracruzana, lvillafuerte@uv.mx

¹³ Universidad Veracruzana, stapia@uv.mx

De este entorno no se escapa obviamente América del Norte, por lo que se hace necesario hacer un análisis que permita medir el nivel de salud de la democracia en dicha región, específicamente se habla de los tres países que pertenecen al TMEC, el cual nos permitirá entender que, a pesar de que México, Estados Unidos y Canadá tienen una dinámica económica muy fuerte y consolidada, en las relaciones políticas estas han sido muy diferentes, incluso llegando a ser tensas. La relación tan estrecha que México tiene con los Estados Unidos, y por momentos la supeditación política por parte de nuestro país hacia el vecino inmediato del norte, representa una contradicción frente a la aparente distancia con el Gobierno de Canadá, es decir, tenemos una serie de relaciones políticas que podemos decir que se manejan en distintos momentos y tiempos, por lo que este ensayo tiene la intención de hacer un análisis de estas diferencias para tratar de identificar las que existen entre los sistemas políticos de los países de la región; entender que han vivido un proceso de integración muy complejo que se ha centrado en las relaciones económicas, pero que las relaciones políticas se han conservado en un mismo nivel, lo que hace muy difícil pensar que se llegará algún día a un verdadero proceso de unión política entre nuestros países.

El hilo conductor, o la idea a desarrollar en este ensayo, es el ver cómo las diferencias históricas del desarrollo de cada sistema político de estas tres naciones han generado tradiciones políticas que los hace prácticamente irreconciliables en sus dinámicas sociales y de gobierno, lo que aleja aún más la posibilidad de que alguna vez puedan tener sinergias o acuerdos políticos que hagan más tersa las relaciones entre ellas. Así, este trabajo se divide en tres secciones fundamentales: en primer lugar, el definir conceptualmente qué es un sistema político, para a partir de ahí, en un segundo momento, analizar y enumerar las características del sistema político de cada uno de los tres países que conforman el TMEC, y, finalmente, en un tercer momento mostrar una conclusión acerca de las diferencias y sus implicaciones para las relaciones políticas entre México, Estados Unidos y Canadá.

QUÉ ENTENDEMOS POR SISTEMA POLÍTICO

En los conceptos de la ciencia política, el vocablo de sistema político se utiliza casi de manera sinónima al de régimen político, sin embargo, para los fines de

este ensayo nos referiremos al concepto de sistema y no de régimen político, ya que en un sentido estricto se quiere hacer énfasis en el hecho de que el sistema político incluye no solamente reglas enfocadas al poder del Estado, basadas en un enfoque estructural (lo que implica la definición de régimen político), sino que es un conjunto de dinámicas que hacen referencias a los procesos sociales, los cambios estructurales y coyunturales, que están basados en los elementos contextuales, sociales, culturales y simbólicos que forman parte de las dinámicas de la interacción humana. Así, el entendimiento del sistema político lo ubicaremos como el producto no solamente de las relaciones institucionales sino también es el producto de procesos históricos, culturales, que se generan por el propio desarrollo de cada nación, por lo que entonces, si hablamos de federalismo entenderemos que, para el caso de América del Norte, dicho concepto representa cosas distintas para los tres países de la región: su conceptualización, su definición, su construcción institucional y la manera en que se lleva a cabo son distintos por la forma en que se definió su sistema político. Por eso nos centramos en este último término, porque cada país tuvo su propio proceso de construcción de las dinámicas que le dan sentido a sus instituciones, lo que hace hoy en la actualidad muy difícil de compaginar los sistemas de México, Estados Unidos y Canadá, ya que sus tradiciones políticas son muy distintas.

Es decir, la construcción de las instituciones políticas son el producto del desarrollo histórico concreto de cada país, dando por resultado diseños institucionales distintos, a pesar de que, por ejemplo, Estados Unidos y México tengan un sistema federalista, en términos reales son sistemas muy distintos, por lo que para poder hacer un análisis de estos tres sistemas políticos, tendremos que hacer una reconstrucción histórica del cómo es que se construyó el sistema político de cada país, tomando como referencia no solamente la historia, sino la cultura, la economía, las tradiciones sociales que le dan sentido.

En su clásica definición de sistema político, Norberto Bobbio se refiere al conjunto de grupos y procesos políticos que interactúan en un entorno histórico y cultural que se caracterizan por cierto grado de interdependencia recíproca y que se expresa en las prácticas, hábitos, rituales y reglas no escritas que organizan la competencia por el poder político entre los actores y específicamente entre la clase política (2002, 1464-1469). Para el análisis de los sistemas políticos de cada país haremos un análisis desde la política comparada. Como parte de una pequeña

vitrina metodológica, entenderemos o abordaremos la política comparada como una estrategia que trata de interpretar las diferencias y similitudes del fenómeno a partir del contexto o el entorno, con la finalidad de establecer correlaciones de interpretación que permitan entender los puntos de encuentro y diferencias y de esta manera analizar cómo es que se encuentra la vida democrática en la región de Norteamérica.

GÉNESIS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS DE LOS PAÍSES QUE INTEGRAN EL TMEC

A pesar de que llevamos más de 27 años con un acuerdo “formal” entre los tres países que conformamos la región de América del Norte, podemos decir que la interacción entre estos va más allá de este acuerdo institucional formal. Canadá, Estados Unidos y México han tenido una vecindad muy difícil en ambas direcciones, donde los Estados Unidos ha sido el protagonista. Hacia el norte, Canadá y los Estados Unidos han mantenido una relación muy conflictiva, no solamente en términos políticos o económicos, sino incluso sociales, y resulta paradójico que al menos estos dos países presentan las mayores similitudes tanto culturales, religiosos y sociales. Manifiestan una tradición política distinta, a pesar de tener un origen similar en el sistema colonial británico, Canadá resolvió quedarse y pertenecer a la Comunidad Británica, mientras que los Estados Unidos decidieron separarse completamente de la égida británica, por lo que ambos países tomaron caminos muy distintos.

En el caso de México, prácticamente la relación con Canadá es escasa, pero conservamos un nexo muy conflictivo con los Estados Unidos, el cual sociológicamente raya en una situación de amor-odio entre ambas naciones. La frase tan citada como *so far from God, so close to United States* podría resumir la tensa relación entre ambos países, pero curiosamente con la presencia de dos gobiernos de corte populista como el expresidente Donald Trump y el presidente de México Andrés Manuel López Obrador encontraron puntos de encuentro y relación como no se habían presentado en muchos años, por lo que el análisis comparativo se hace muy atractivo para entender el momento que viven los sistemas democráticos entre estos tres países.

SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Desde que se dio la independencia de México, durante todo el siglo XIX se luchó por instaurar un modelo político democrático, y es hasta el siglo XX, después de la Revolución mexicana, cuando se estableció una república federalista, democrática, constitucionalista y coordinada bajo un estado de derecho.

A partir de sus inicios como nación independiente, México adoptó el sistema presidencial como forma de gobierno. Cuando se expidió el Acta Constitutiva de la Federación mexicana y la primera Constitución del país en 1824, se estableció al país como una república democrática y federal; la Constitución de 1917 sentó las bases formales del sistema presidencial que nos rige en México actualmente. Entonces, el sistema político en México es democrático, federal y laico. El gobierno está basado en un sistema en el que el presidente es tanto jefe de Estado como jefe del Gobierno. El gobierno federal representa a los Estados Unidos Mexicanos y está dividido en tres ramas: el poder ejecutivo, legislativo y judicial, de acuerdo con la Constitución política de 1917. Al estar dividido de esa manera el gobierno se busca que ningún personaje o institución pueda tener el control total del país, ya desglosados los tres niveles de gobierno, quedaría de la siguiente manera:

Ejecutivo. El poder ejecutivo está representado por el presidente de la República y los gobernadores de los estados de la República, así como por los presidentes municipales. Estos son los que administran los recursos públicos para invertirlos en el desarrollo social, político y económico de los diferentes niveles de gobierno de la federación: municipio, estado y país, a través de programas, acciones, planes, políticas y estrategias gubernamentales, que tratan de generar bienestar en la población del país en cualquiera de sus niveles.

Los requisitos para ser presidente están contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el artículo 82, en donde se menciona que los requisitos son:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos.
- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

El presidente se elegirá por medio del voto directo de la población y su periodo de gobierno será de 6 años, y por ninguna razón podrá reelegirse para otro periodo de tiempo.

Legislativo. Es el Congreso de la Unión y los congresos estatales. Está conformado por los senadores (Cámara alta) y los diputados (Cámara baja). Son los encargados de hacer, modificar o eliminar leyes que engloban nuestras responsabilidades y deberes como ciudadanos dentro del marco del estado de derecho. Otra de las funciones de los legisladores es el de cada año evaluar, adecuar y aprobar la ley de ingresos y egresos de la Federación en donde se asigna el reparto de montos financieros que se van a destinar para el gasto público; a su vez, evaluará el gasto público y el ejercicio presupuestal ejercido, además, fijará los montos y estrategias para hacerse de recursos a través de impuestos por parte de la Federación.

Judicial. Es el organismo encargado de suministrar e impartir justicia en el país. Está conformado por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces. Este poder establece y cataloga los delitos del fuero común o de orden federal, y determina las sentencias para quienes violentan la normatividad vigente en el país.

El proyecto político de México se fundó en la idea del federalismo, el cual teóricamente se implementó en el país desde 1824 y se dice que al menos conceptual o normativamente se construyó desde tal perspectiva, pero como veremos más adelante, en realidad se ha presentado una dinámica poca federalista desde siempre ya que se privilegió todo el tiempo una estructura de poder central y vertical que garantizara el control político de los estados y municipios, así que del federalismo se tomó básicamente para dividir de forma geográfica al país por medio de estados o entidades federativas, que a su vez se dividen en municipios. Así, en México se estableció una república federal, lo cual implicó que el territorio se conformara, a la fecha, por 32 estados, los cuales son autónomos en términos de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Las entidades cuentan con sus propios ejecutivos elegidos por los ciudadanos de cada estado, sin embargo, sí es importante decir que, a pesar de este esquema federalista, en términos económicos, México aún plantea un centralismo financiero real, en términos de que la federación controla la distribución de los recursos económicos a los estados y los criterios para la asignación

muchas veces son de carácter político (buscando que se lleven asignaciones en las cuales resulte electo el mismo partido político al que pertenece el ejecutivo en funciones). Aquí habría que acotar que aunque este es un criterio que compartirían los tres países de América del Norte, en términos reales, el federalismo es solamente un formulismo político en México, dando lugar así a una figura de sistema político de carácter autoritario y centralista.

Así, podemos decir que, en términos formales, México tiene las siguientes características:

- República: el poder no se concentra en una sola persona, el poder no es vitalicio y no se hereda.
- Representativa: el poder se ejerce a través de la elección de las personas que van a personificar la representación de los intereses de los ciudadanos ante las instituciones pertinentes.
- Democrática: Se construye a partir de un sistema de representación que reside en el voto periódico, el cual es libre y secreto, y elige a los gobernantes, además se tiene una división de poderes.
- Federal. La composición del Estado es a partir de entidades libres y soberanas en lo que respecta a los asuntos internos, pero en lo externo se encuentran coordinadas bajo un pacto federal.

Sin embargo, apelando a la definición de sistema político que explicamos, podemos decir que a pesar de que México desarrolla estas características desde un punto de vista formal, en términos reales no presenta un sistema político democrático en un sentido amplio, ya que en los hechos es más un sistema centralista, presidencial, sin un espacio público ni opinión pública libre y crítica, por lo que representa una disonancia con respecto a los otros dos países de la región, los cuales proceden de tradiciones políticas distintas, situación que se evidencia en los procesos de conceptualizar los procesos de integración política en la región.

SISTEMA POLÍTICO DE CANADÁ

Este país forma parte de la tradición política emanada de la *Commonwealth* o excolonias británicas, lo que le da sentido a su práctica política, sobre todo pensando que Canadá, a diferencia de los Estados Unidos, no se separó de la Corona

Británica. La vida constitucional de este país inicia en el año de 1867, cuando se promulga la ley de La Norteamérica británica, la cual, si bien estaría bajo el auspicio del protectorado de la Corona, los habitantes mantendrían su autonomía en las decisiones en términos de su política interior y exterior. Se maneja una monarquía parlamentaria federal, la cual actualizó sus preceptos jurídicos con la constitución de 1982, en la cual se separa formalmente de la Corona británica, pero sigue formando parte de la comunidad de países excolonias británicas, conservando los preceptos de gobierno federalista.

Este país se rige por los principios de la monarquía parlamentaria. Los poderes están repartidos entre un gobierno central (gobierno federal) y 10 gobiernos provinciales: Columbia Británica, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec, New Brunswick, Nueva Escocia, Isla del Príncipe Alberto, Terranova y Labrador. Los poderes del gobierno federal y de los provinciales están inscritos en la constitución, las competencias de los territorios (Yukon, Territorios del noroeste y Nunavut) son enmiendas dadas por el gobierno federal y no están inscritas en el Acta de América del Norte Británica.

La jefa de Estado es la reina del Reino Unido, Elizabeth II, la cual es representada en el país por un gobernador general, y el gobierno que gestiona, ejecuta o planea las políticas públicas es responsabilidad de un primer ministro. En Canadá, el gabinete o consejo de ministros ostenta el poder ejecutivo. Su función es establecer las políticas del gobierno en curso y administrar el estado de conformidad con las leyes votadas por el poder legislativo. El jefe del ejecutivo es así el primer ministro. En virtud de una tradición parlamentaria, el primer ministro del país es el jefe del partido político que obtuvo el mayor número de escaños en la Cámara de los Comunes.

El jefe del ejecutivo nombra a los ministros, los senadores, los vicegobernadores de las provincias y a los jueces de la Corte Suprema de Canadá. Además, es quien determina el momento de disolver el parlamento, la convocatoria a elecciones y la fecha del escrutinio. Salvo algunas raras excepciones, los ministros son escogidos entre los diputados. En otros países, como Estados Unidos, la constitución prohíbe formalmente que los parlamentos elegidos sean nombrados funcionarios de primer nivel del ejecutivo, diferencia que como ya adelantamos en la parte metodológica del capítulo, hace difícil la convivencia política entre estos tres países pertenecientes al TMEC.

En el ámbito legislativo, Canadá tienen un modelo similar al del Reino Unido, está conformado por dos cámaras, la de Senadores y la Cámara de Representantes, y tiene esta conformación:

Cámara	Composición	Se constituye
Senadores	104 miembros designados por el Gobernador General	Todos los distritos electorales en los que está dividido el país son uninominales
Cámara de los Comunes	301 miembros elegidos de forma democrática y proporcional	Es el principal órgano legislativo, en él es donde se inician y aprueban la mayor parte de las leyes

Los 435 escaños de la Cámara de Representantes se distribuyen con base en la población, aunque todos los estados tienen por lo menos un representante. Cada estado elige dos miembros de los 100 que integran el senado, el periodo de gestión de un senador es de 6 años.

Los diputados, reunidos en la Cámara de los Comunes, ostentan el poder legislativo: hacen y votan las leyes. Ellos debaten en la cámara los proyectos de ley, participan en los comités en los que estudian con más profundidad y proponen o rechazan enmiendas las cuales adoptan o rechazan. Aunque los proyectos de ley son presentados habitualmente por los diputados del partido en el gobierno, los diputados de la oposición también pueden presentar iniciativas a nombre propio. El senado también tiene facultades para presentar proyectos de ley siempre y cuando no tengan ninguna incidencia financiera, es decir, que no requiera gasto público.

El poder judicial de Canadá deriva del derecho comunitario británico. La constitución dispone que la creación de la mayor parte de las cortes sea provincial. Los jueces son designados por el Gobierno Federal, las cortes provinciales son competentes en materia civil y las federales en materia penal, la Suprema Corte de Justicia de Canadá es la máxima intérprete de la constitucionalidad de las leyes y los actos gubernamentales.

Pero uno de los puntos más importantes es determinar el tipo de federalismo que se desarrolla en este país, ya que este es el vínculo que mantiene unidos a estos tres países, El federalismo otorga a las provincias autonomía para el diseño de las

políticas públicas de acuerdo con los intereses de sus poblaciones. Perspectiva muy interesante, pero muy avanzada en cuanto a la idea del federalismo, ya que eso representa un federalismo extremo, pero muy pertinente para entender las diferencias entre los países de la región.

El sistema federal canadiense incluye un gobierno federal nacional, gobiernos provinciales y gobiernos territoriales. A su vez, los estados y los territorios cuentan con gobiernos municipales. Las responsabilidades de los gobiernos federal y provincial están contenidos en la constitución de la nación, conocida como *Constitution Act, 1867*. El gobierno federal tiene a su cargo los asuntos internos y los temas internacionales. Estas responsabilidades incluyen la defensa, la política exterior, el comercio interprovincial y las comunicaciones, la moneda, la navegación, el derecho penal y la ciudadanía. Por su parte, los gobiernos provinciales son responsables de la administración municipal, la educación, la salud, los recursos naturales, la propiedad, las vías y carreteras y los derechos civiles.

SISTEMA POLÍTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Los Estados Unidos de América (EUA) es un sistema presidencialista representado por un sistema bipartidista de representación mayoritaria. Es una república presidencial federal compuesta por 50 estados, cuenta con una constitución que data de 1789, la cual ha sido objeto de 26 enmiendas en más de 200 años. El gobierno estadounidense está diseñado por la división tripartita de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. En cuanto a sus estados, cada uno cuenta con una constitución propia y división de poderes con un amplio margen de autonomía política y administrativa. El federalismo impera en el país. Cada uno de sus estados renuncia a una parte de su soberanía para entregarla al Estado federal. Dando así un esquema de federalismo extremo como el de Canadá.

El régimen político es presidencialista, y eso es una diferencia con Canadá, que es parlamentario; sin embargo, es un presidencialismo diferente al mexicano, y sus características son:

- A) El presidente concentra todo el poder ejecutivo, ya que es a la vez jefe de Gobierno y jefe de Estado.
- B) El poder ejecutivo está completamente separado del poder legislativo.

- C) El presidente se elige directamente por los votantes en elecciones presidenciales independientes de las de la legislatura.
- D) No existe vinculación entre el poder ejecutivo y el partido político mayoritario en el Congreso.
- E) Los miembros del gabinete presidencial no pueden ser miembros del Congreso.

El ejecutivo está formado por el presidente, el vicepresidente, el gabinete del presidente compuesto por 15 secretarios de departamentos (equivalente a los ministerios), la Oficina del Presidente (organizaciones administrativas), y las agencias independientes del gobierno (como la CIA, el FBI o la FDA).

El presidente debe ser mayor de 35 años, debe haber nacido en los Estados Unidos y haber vivido en el país por lo menos catorce años. Su poder está restringido a dos periodos de cuatro años cada uno y sus principales funciones y responsabilidades son:

- Desempeñarse como jefe del Gobierno, jefe de Estado y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas.
- Designar magistrados de la Corte Suprema y jueces de tribunales federales menores, todos ellos sujetos a la ratificación del Senado.
- Designar un gabinete de secretarios de departamento y jefes de agencia que también deberán ser confirmados por el Senado.
- Nombrar a los jefes de más de 50 comisiones federales independientes, como la Junta de la Reserva Federal o la Comisión de Bolsa y Valores, así como los embajadores y otras oficinas federales.
- Poder de firma y veto de los proyectos de ley aprobados por el Congreso, aunque esta cámara puede anular un veto con el voto de dos tercios de Congreso y Senado.
- Capacidad de emisión de órdenes ejecutivas.
- Poder de negociar tratados internacionales y con las tribus indígenas norteamericanas, que deben ser ratificados por dos tercios del Senado.
- Poder para otorgar indultos y suspensiones temporales de ejecución de la sentencia por delitos federales (excepto condenados por juicio político).

El sistema electoral de los EUA es muy polémico, ya que, si bien es un sistema en su diseño muy antiguo, sigue siendo muy funcional para las instituciones y la cultura política de los estadounidenses, el proceso en sí resulta muy complejo, pero si hicié-

ramos un resumen de cómo es el proceso, más o menos quedaría de la siguiente manera. Los ciudadanos votan por planillas de electores presidenciales que igualan en número a los senadores y representantes que los estados tienen en el congreso (535 personas), a esto se le llama el voto delegativo. En cada estado, el candidato con mayor número de votos gana todos los votos electorales de ese estado. El candidato presidencial necesita 270 votos electorales para ser elegido, si ningún candidato presidencial obtuviera la mayoría, la cámara de representantes tomaría la decisión.

El presidente es jefe de Estado y jefe de Gobierno al mismo tiempo, funge como comandante de las fuerzas armadas, así mismo, conduce la política exterior. Es responsable del Poder Ejecutivo, tiene la libertad de integrar a su gabinete y tiene la facultad de iniciar proyectos de ley hasta ratificarlos.

El vicepresidente es del mismo partido político del presidente y funge como presidente del Senado, y en caso de muerte, enfermedad o incapacidad del presidente asume la presidencia hasta terminar el periodo por el que fueron elegidos.

En los procesos electorales de carácter estatal o local, el voto es directo por parte de la ciudadanía para el candidato de su preferencia, o si fuera un proceso de deliberación, se votaría por el tema o asunto que se presenta en la boleta electoral.

El congreso es bicameral, compuesto por dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes, las cuales están conformadas del siguiente modo:

Cámara Alta	Cámara Baja
Senado	Cámara de Representantes
100 miembros electos por los estados y su cargo tiene una duración de 6 años.	435 miembros que son electos por voto universal y directo cada 2 años.

Fuente: <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/FAQsPolitico.htm>

El poder judicial es el máximo intérprete de la constitución. Posee facultades extraordinarias y puede declarar inconstitucionales cualquiera de los actos de los poderes estatal y federal. Está compuesto por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos y diversas cortes subsidiarias. La Suprema Corte es el más alto tribunal del país y el único órgano judicial mencionado en la constitución. Está compuesta por 12 circuitos federales, los cuales tienen una corte de apelación y los estados cuentan con cortes supremas y cortes federales de distrito (una al menos por cada estado) y 11 tribunales de apelación. Los jueces federales son nombrados por el presidente con la

aprobación del senado para evitar presiones o influencias políticas de algún tipo y los nombramientos son vitalicios.

Los tribunales se encargan de casos de orden federal, conflictos entre estados o entre ciudadanos de distintos estados. Un ciudadano de Estados Unidos, cuando siente que le han dado una sentencia injusta o han sido violado sus derechos, puede apelar acudir a la Suprema Corte de Justicia, la cual puede decidir si la ley o la sentencia es anticonstitucional. Si eso sucede, esa ley queda anulada.

Ahora, después de este pequeño bosquejo de la naturaleza y los componentes del sistema político de cada uno de estos tres países, procederemos a hacer un breve análisis de política comparada para determinar el porqué de las complejidades de las relaciones entre las naciones de América del Norte.

ANÁLISIS DE LAS DIFERENCIAS A PARTIR DE LA POLÍTICA COMPARADA

Podemos determinar que hay dos vertientes para hacer el análisis de los sistemas políticos de estos tres países, uno es analizar la naturaleza del sistema presidencial (Estados Unidos y México) y el parlamentario (Canadá), y por otro lado el desarrollo y el tipo de federalismo que hay entre estos países.

Empecemos por el análisis de los sistemas presidencialista y parlamentario. Para eso utilizaremos un esquema de María Amparo Casar.

Diferencias entre el Sistema presidencial y el parlamentario.

	Sistema presidencial	Sistema parlamentario
Formas de elección del titular del ejecutivo	Electo por el voto popular	Electo por el parlamento
Periodos de duración	Fijos para el ejecutivo y para el legislativo	Variables dependiendo de los apoyos del parlamento
Gabinete	Nombrado por el titular del ejecutivo	Los ministros generalmente son miembros del parlamento
Poderes legislativos	El ejecutivo tiene poderes legislativos	Parlamento

Fuente: Casar, A. (2001, 168), El presidencialismo.

En este esquema se ve claramente las diferencias que hay entre estos dos tipos de sistemas, sin embargo, también es necesario decir que incluso hay diferencias sustanciales entre el sistema presidencial de México y el de los Estados Unidos, lo cual se expone a continuación.

El sistema político mexicano fundó su sistema político en un poder presidencial casi “místico”, esta presencia se fundamentaba en dos posiciones, una idea originada en una cultura política monárquica, y, por otro lado, una fundamentación legal contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La idea monárquica proviene de una tradición que se basaba en establecer redes clientelares en la clase política, lo que garantizaba obediencia plena creando así redes de corrupción, por lo que, a partir del pleno control de las políticas económicas, generó un paternalismo y obediencia ciega al sistema por parte de la ciudadanía con respecto al gobierno, legitimando así un sistema muy corrupto en general, sociedad más gobierno crearon relaciones clientelares de corrupción entre ambas. En la segunda posición, la CPEUM ha legitimado el otorgamiento de estos poderes metaconstitucionales al presidente de México desde la Constitución de 1824 hasta la actual, lo refiere en su artículo 80, en que se establece que el ejercicio supremo del poder recae en la figura del presidente de la República; “se depositará el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión en un sólo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (CPEUM, 2020, 214).

Al presidente se le atribuían facultades metaconstitucionales, por lo que podía intervenir en todos los campos de la vida nacional, tenía la capacidad de imposición o veto a todas las iniciativas legislativas, designaba y removía a los integrantes del poder judicial a su conveniencia, todo lo que dotaba de un poder absoluto en todas las áreas del país al jefe del ejecutivo.

Mientras que el presidencialismo de Estados Unidos está más basado en la lógica de una independencia y un poder en muchas áreas, pero muy controlado a partir del sistema de *check and balance* tradicional de la visión política del pluralismo democrático en ese país, por lo tanto, a pesar de esa autonomía y fuerza del presidente de los Estados Unidos, su poder en términos formales es muy acotado, ya que los distintos grupos de presión e interés, así como las comisiones de vigilancia de las cámaras limitan la capacidad presidencial. Así que, aunque el presidente concentre todo el poder ejecutivo, ya que como vimos es a su vez Jefe de Gobierno y jefe de Estado, a diferencia de México el ejecutivo está completamente separado

del poder legislativo, además de que en muchas ocasiones tampoco hay una vinculación entre el poder ejecutivo y el partido mayoritario en el Congreso.

Pero uno de los puntos más claros para entender que a pesar de que hablamos de un sistema presidencialista, es que en los Estados Unidos, tanto en la Cámara Baja como en la Alta, pueden someter a juicio político e incluso destituir al presidente, por lo que su poder resulta muy limitado, aunque también puede rechazar sus propuestas, es decir, es un presidencialismo muy distinto al que se vive en México.

Mientras que Canadá y su sistema parlamentario, como ya se mencionó líneas arriba, de los tres países de la región es el que presenta los mayores niveles de autonomía en las decisiones políticas, incluso la propia composición de la legislatura garantiza una total independencia en el proceso de legislar, la cual se refleja en el modelo de generación de políticas públicas enfocadas a las necesidades de cada región. A pesar de que ambos países pertenecen a la tradición política de la mancomunidad británica, hay diferencias entre ellos, y es que una de las grandes diferencias entre ambas naciones reside en la manera en que se concibieron políticamente como gobiernos independientes, los EUA optaron por hacer un gobierno más republicano, federal y liberal, sin un esquema de control de la economía, mientras que Canadá seguiría fielmente un modelo más estatista al estilo inglés. Así, en este punto, las diferencias en el sistema de gobierno se reflejan muy claramente en las diferencias entre estos tres países.

En el segundo elemento de análisis de los tres sistemas políticos, el del tipo de federalismo, a pesar de que Estados Unidos, México y Canadá presentan un sistema de esa naturaleza, en términos reales, aunque presentan algunas similitudes, al menos desde una perspectiva jurídica, en términos reales el funcionamiento de este sistema es distinto, tanto estructural como institucionalmente. Por ejemplo, a pesar de que el federalismo mexicano es una copia del de Estados Unidos, esta es distinta en la medida en que el federalismo estadounidense se forma a partir del espíritu de la Ilustración y de las ideas liberales, llevadas en el espíritu del proceso de independencia de las 13 colonias que buscaban libertad económica, política e ideológica. En México, esta situación no se dio, ya que no se intentaba establecer relaciones económicas liberales sin políticas en el proceso de independencia, naufragando así durante el siglo XIX en medio de contradicciones y la perpetuación de las relaciones de dominación imperial, situación que legitima, como ya se vio, la cultura política patrimonial y clientelar que se mencionó en el desarrollo anterior

del presidencialismo. De esta forma, la idea de un estado federalista en México nació como letra muerta, ya que siempre ha habido un centralismo fiscal, económico y político.

Mientras que en Canadá esta decisión de una fuerte federación se debe a factores muy concretos, y es el tema de la diversidad cultural, en el cual, para poder mantener un pacto federal se han tenido que generar concesiones para evitar problemas de separación de los dos grupos raciales que dominaban a este país, es decir, seguir manteniendo el orden federal a pesar de la presencia de la población de origen francés e inglés, es decir, es un criterio político sociológico más que jurídico institucional. Así, el federalismo en México no ha sido más que una ficción teórica ya que durante los casi 200 años de vida independiente, no se ha logrado superar las dinámicas e inercias centralistas en su vida política, económica e incluso social y educativa.

El ámbito legislativo en Estados Unidos, México y Canadá se compone de dos cámaras: la de Senadores (Cámara Alta) y la de Diputados (Cámara Baja o de Representantes), pero en lo que corresponde a Canadá, no son electos de manera democrática mediante sufragio universal como en Estados Unidos y México, sino que son designados por el gobernador general tras consultar con el primer ministro.

Podríamos encontrar muchas más diferencias en el sistema de coordinación fiscal, el sistema judicial, el sistema de partidos, pero en esencia, estos esquemas se repiten en términos de que en México se da una especie de centralización total de la vida política institucional. Por otro lado, Canadá ha logrado un esquema menos polarizado a pesar de que tiene una gran diversidad de provincias, pero esta estrategia de gradualmente tender al equilibrio federalista se debe a la necesidad de sobrevivir como nación ante la diversidad cultural y social del país, y los Estados Unidos, que presentan un sistema muy consolidado de *check and balance* que le da estabilidad a la vida institucional de ese país.

CONCLUSIONES

Como se desarrolló en el capítulo, a pesar de que los países que conforman el TMEC han establecido una serie de alianzas comerciales, la ruta para alguna vez establecer un proceso de integración político e institucional al estilo de la Unión Europea

está muy lejana. Esto se debe a las condiciones tan peculiares de desarrollo histórico, político e incluso social como se han construido los sistemas políticos de cada uno de estos países. Incluso, aun analizando a los dos países con una matriz cultural e histórica similar, como lo son los Estados Unidos y Canadá, ambos presentan diferencias sustanciales que hacen que se generen trayectorias institucionales distintas.

Se parte de que se tienen similitudes en planos institucionales tales como ser países democráticos, federalistas o capitalistas, pero cuando se va haciendo el análisis desde la política comparada es notorio que estas similitudes no son más que coincidencias de nombre. México, aunque es una democracia liberal, en el contexto histórico desde al menos el siglo XX, ha presentado un sistema político autoritario en el cual la democracia es un formalismo electoral, hasta el año 2000, en donde se da por primera vez la alternancia política con la llegada a la presidencia de la república de otro partido que no fuera el partido hegemónico, el PRI; en ese año el PAN llegó a la presidencia dando lugar a 18 años de alternancia política, hasta la llegada en el 2018 de Morena, partido que se ha encargado de regresar a ese pasado autoritario en el país, por lo que tenemos en México un proceso de regresión como lo plantea la ciencia política.

Estados Unidos tuvo, en el periodo del 2017 al 2021, a un presidente perteneciente a las corrientes *outsiders* de la vida política institucional con el expresidente Donald Trump, quien pertenece, al igual que al presidente de México, a las corrientes llamadas neopopulistas, las cuales amenazan a la vida democrática institucional liberal. Sin embargo, aquí en el análisis la diferencia de la institucionalidad de los Estados Unidos y debido a su sistema de *check and balance* se pudo contrarrestar este tipo de presidencia, mientras que en México, este tipo de presidente neopopulista está encontrando grandes bases de apoyo político, por lo que el análisis de las consecuencias políticas de esta presidencia se harán hasta el 2024, año en que acaba esta administración federal en México, mientras que en Canadá ha mantenido una estabilidad institucional bajo la presidencia de Justin Trudeau desde el año 2015.

Así que el estado de la democracia en la región, a excepción a Canadá, está en una etapa de revalorización, en el cual el peso de sus tradiciones políticas basadas en su sistema político hace que estemos en espera de ver cómo se desarrolla la historia de la vida institucional de estos tres países.

REFERENCIAS

- Bobbio, Norberto (2000). *Diccionario de política*. 13a. ed., 2 t., Siglo XXI Editores, México, pp. 1464-1469.
- Casar, M. A. (2001). El presidencialismo. En L. Ochoa (coord.), *Gran Historia de México Ilustrada*. Planeta, México.
- Ciencias Sociales 1 (s.f.). La organización política de México. En: http://www.conevyt.org.mx/colaboracion/colabora/objetivos/libros_pdf/sso1_u4lecc3.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020). Cámara de diputados. México.
- Cosío Villegas, D. (1982). *El sistema político mexicano*. Joaquín Mortiz, México, 116 pp.
- Embajada y Consulados de Estados Unidos en México (s.f.). En: <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/FAQsPolitico.htm>
- Radio Canadá Internacional (s.f.). La actualidad canadiense. Política canadiense. En: <http://www.rcinet.ca/politiquecanadienne/?lang=es>
- Villa, M. (1995). *Los años furiosos*. Miguel Ángel Porrúa, México, 190 pp.
- Wikispaces (s.f.). Análisis de la diversidad de sistemas políticos y socioeconómicos mundiales y su desarrollo actual en el entorno internacional. En: <http://sistemaspoliticosinternacionales.wikispaces.com/An%C3%A1lisis+de+la+Diversidad+de+Sistemas+Pol%C3%ADticos+y+Socioecon%C3%B3micos+Mundiales+y+su+Desarrollo+Actual+en+el+Entorno+Internacional>

ASUNTOS ESTRATÉGICOS EN LA COOPERACIÓN ANTIDROGAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

HUGO ERNESTO HERNÁNDEZ CARRASCO¹

INTRODUCCIÓN

En lo que respecta a la relación bilateral México-Estados Unidos, la Iniciativa Mérida o Plan Mérida representó el punto más estrecho de colaboración en 40 años de *combates* al tráfico de drogas. A pesar de que comparten poco más de 3 000 kilómetros de frontera, la cooperación entre México y Estados Unidos no se había desarrollado antes por las reticencias de México a la intervención estadounidense en asuntos internos. No fue sino hasta mediados de la década del 2010 cuando las actividades derivadas del tráfico de drogas llegaron a representar una *amenaza* para la región² y un serio *desafío* para las instituciones mexicanas involucradas en aminorar la violencia derivada del narcotráfico.³ En este sentido, en el año 2007 se iniciaron una serie de negociaciones entre México y Estados Unidos

¹ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, hugo.hernandezcar@correo.buap.mx. El presente trabajo es una versión actualizada. La versión previa se publicó así: Hernández Carrasco, Hugo Ernesto (2020). Consideraciones de la Iniciativa Mérida: dos sexenios después. *Ad Umiversa. Revista de Relaciones Internacionales*, vol. 10, año 2, 18-32.

² El crimen organizado y el tráfico de drogas fueron considerados amenazas desde el año 2003 con la firma de la Declaración de Seguridad de las Américas (OAS, 2003).

³ El Plan Nacional de Desarrollo presentado durante el sexenio de Felipe Calderón asume al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional (PND, 2007).

con miras a conformar un plan de cooperación con el objetivo de enfrentar al narcotráfico en su *dimensión transnacional*.⁴ Dicho proceso culminó con la firma de la Iniciativa Mérida (IM) en junio del año 2008 y esto incluyó no solo a México sino también a Centroamérica y el Caribe.

La IM a trece años parece estar en un *impasse*, esto entre otras tantas causas debido a la coyuntura crítica por la que atraviesa la relación bilateral: la gestión de Donald Trump y los enfoques político y de seguridad de Andrés Manuel López Obrador, han contribuido a focalizar los temas de la relación bilateral en asuntos retóricos como el muro y en asuntos concretos como la migración y la renegociación del TLCAN. En lo que respecta a la agenda interna de México, es factible que esta desvíe la atención de la opinión pública hacia asuntos como la economía doméstica y problemas de salud pública que no necesariamente son percibidos como bilaterales.⁵ Además, es preciso recordar que entre 2007 y 2018, tanto en México como en Estados Unidos, han asumido mandato tres presidentes respectivamente: Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, para México, y George W. Bush, Barack Obama y Donald Trump para Estados Unidos. Si algo los distingue a la distancia, es la gestión y prioridad de asuntos en materia de política exterior, su origen partidista y su papel en la relación bilateral. Esto, por supuesto, ha modificado y dificultado la continuidad de la agenda original conjunta. Desde el panorama mexicano, estas son algunas apreciaciones académicas que se pueden hacer al respecto, a trece años de distancia de su implementación.

⁴ Por transnacional, en el presente trabajo se entiende como “los vínculos informales que se desarrollan gracias a las redes de información sin tener en cuenta las fronteras nacionales” (Gauchon *et al.*, 2010).

⁵ De acuerdo con datos de la Encuesta de Seguridad Pública Urbana realizado por el INEGI (2017) sobre percepción de seguridad de los mexicanos, de las diez ciudades con mayor percepción de inseguridad del país, apenas dos pertenecen a estados fronterizos. Además, de los delitos que más ha atestiguado la población se encuentra el consumo de alcohol en las calles (65%), robos y/o asaltos (64%), vandalismo en viviendas o negocios (51%) quedando estos tres por encima del consumo de drogas (43%). Dada la coyuntura de la pandemia, el tema ha predominado dentro de la agenda pública mexicana.

EL TRÁFICO DE DROGAS ILEGALES EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Ahora bien, es preciso recordar que históricamente las drogas no siempre fueron objeto de tráfico ilícito. Como sostiene Enciso (2012, 65): “Las drogas pasaron de tener un prestigio médico (1884-1905) a su desprestigio legal y curativo (1905-1940) que desembocó finamente en la construcción de su prohibición global (1940-1970) y guerras hemisféricas (1970-2000)”. El enfoque punitivo se ha construido lentamente durante casi un siglo dando paso a la criminalización a escala global de la droga en lo que concierne a su producción y comercialización. México no ha escapado ni a este enfoque ni a las consecuencias visibles que ha tenido en el seno de su territorio.

La escalada de violencia generada por el narcotráfico, el involucramiento de las fuerzas armadas y su tratamiento bilateral desde los inicios del sexenio de Felipe Calderón tienen su antecedente directo en 1969 cuando el tema del narcotráfico fue por primera vez objeto de discusión entre México y Estados Unidos. Esta *lucha* “permanente” contra las drogas del lado mexicano se institucionalizaría hasta 1977 con la Operación Cóndor bajo la presidencia de Luis Echeverría Álvarez, cuya táctica consistió en desplegar al menos 10 000 soldados en los estados de Sonora, Chihuahua y Durango para erradicar los plantíos ilegales de marihuana, siendo esto la primera operación interna del ejército a gran escala contra las drogas.

Posteriormente en el año de 1971, el presidente estadounidense Richard Nixon declararía La guerra contra las drogas en todos los ámbitos, la cual fue considerada en aquel entonces *el enemigo número uno*. Como parte de dicha declaratoria, en los Estados Unidos se fundó hacia 1973 la Drug Enforcement Administration (DEA), siendo desde entonces la unidad especializada de combate al narcotráfico con el objetivo de llevar a cabo investigaciones dentro y fuera de los Estados Unidos, además de coordinar la política exterior de la lucha contra las drogas.

En lo que respecta al narcotráfico como actividad ilícita, este fue considerado oficialmente en 1986 como un problema de seguridad nacional a través de la Directiva de Seguridad Nacional 221 firmada por Ronald Reagan, cuyo propósito era identificar el impacto del tráfico internacional de drogas en la seguridad nacional de los Estados Unidos y dirigir acciones específicas para contenerla. Si bien se han hecho llamados fundados para abordar el asunto desde la óptica de la salud

pública; en una gran parte del mundo y sobre todo en el continente americano los procesos y tareas contra el narcotráfico han sido abordados de forma mayoritaria desde los aparatos de seguridad coercitiva –militares principalmente– del Estado. Desde entonces, es decir desde 1986, los planes de control y financiamiento de combate al narcotráfico al exterior por parte de los Estados Unidos se incrementaron notablemente, los dos ejemplos paradigmáticos de cooperación en dicha materia son el Plan Colombia y el Plan Mérida, cuyos esfuerzos se basaron en la asistencia militar, económica y estratégica para reducir el tráfico de drogas ilegales desde México, Colombia y Centroamérica (Bailey, 2009, 67) a Estados Unidos.

INICIATIVA MÉRIDA: COMIENZO PROMETEDOR

Después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, la seguridad en la frontera se volvió crucial para los Estados Unidos, por lo cual se impulsaron dos acuerdos promovidos por la potencia del norte: la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003) y, consecuentemente para América del Norte, la Alianza para la Prosperidad de América del Norte (ASPAN, 2005); y la Iniciativa Mérida (2007). Esta última resulta la más importante para el presente trabajo dado su carácter vinculatorio, en tanto que el ASPAN se erigió como una declaración de intenciones.

De acuerdo con el compendio que realizó Arámbula (2008), de la IM en un documento de análisis publicado a través de los servicios de investigación y análisis de la Cámara de Diputados en el año 2010, se detectó que la IM tenía cinco propósitos por parte de Estados Unidos:

- A) Mejora en los programas de las agencias de seguridad de México y Centroamérica para la vigilancia de su territorio.
- B) Equipamiento y activos para apoyar a las agencias de seguridad homólogas, tecnología computarizada para fortalecer la coordinación de las fuerzas de seguridad e información entre México y EUA.
- C) Tecnologías para aumentar la capacidad de México para recolectar inteligencia para propósitos de orden público.
- D) Producir un hemisferio más seguro y protegido, donde las organizaciones criminales ya no amenazarán a los gobiernos ni a la seguridad regional.

E) Impedir la entrada y la propagación de drogas ilícitas y amenazas transnacionales en toda la región y hacia Estados Unidos.

De manera más específica se determinó entre otras especificidades que el plan se titulaba formalmente Iniciativa de Seguridad Regional, programa de asistencia para combatir al crimen organizado, cuya duración era de tres años. EUA acordó en un inicio impulsar el Plan Mérida con 1 400 millones de dólares para luchar contra el narcotráfico y el terrorismo. La partida final aprobada para el primer año, de los tres que duró el plan, fue de 350 millones de dólares, de los cuales el 60% se destinó a helicópteros y el resto a equipo táctico.

Algunas posturas asumieron que la IM era un nuevo paradigma de cooperación (Manaut, 2010, 184), cuestión que, para efectos del presente trabajo, debería reformularse dado que más que cooperación, la IM pareció adecuarse a un programa asistencial definido unilateralmente,⁶ dado el contexto asimétrico en términos políticos, económicos y militares entre los actores involucrados. Para ilustrar este punto, se hace necesario recurrir al discurso dado por la titular de la SRE de México, Patricia Espinosa, en el año 2007 en donde declaraba que la delincuencia organizada era un problema de carácter transnacional y que por lo tanto había que apelar a la cooperación. Uno de los puntos destacados de esta primera declaración de carácter público es la asimetría y desproporcionalidad en las acciones planteadas para ambos países, ello deja entrever la lógica centro-periferia entre Estados Unidos y México:

Por su parte, Estados Unidos redoblará esfuerzos contra el tráfico de armas, el desvío de precursores químicos y el contrabando de dinero en efectivo [y] México, particularmente en tres áreas: la lucha antinarcóticos, combate al terrorismo y administración de fronteras, seguridad pública y procuración de justicia, fortalecimiento institucional y aplicación de la ley.

⁶ Por cooperación (en el marco de las relaciones internacionales) entendemos la definición dada por la UNESCO (1997) “La cooperación internacional no debe significar meramente la transferencia de recursos y conocimientos técnicos, sino más bien el aprendizaje mutuo e intercambio de experiencias [...] implica institucional y organizacionalmente desarrollo, comunicación recíproca y aprendizaje de todas las partes del proceso de cooperación internacional”.

Así también, se demuestra en su mismo discurso que todo lo anterior dependía de la aprobación de recursos por parte del Congreso de Estados Unidos, cayendo entre otras contradicciones, en el alto contenido bélico en la transferencia de equipo en contraposición a las pretensiones de *procuración de justicia, fortalecimiento institucional y aplicación de la ley*. “Si el Congreso estadounidense aprueba la solicitud de fondos presentadas por el Ejecutivo, ambos países se verían beneficiados en sus esfuerzos contra la delincuencia organizada. Los montos y distribución definitiva de los recursos se conocerán cuando éstos sean aprobados por el Congreso de Estados Unidos”.

Los recursos que ha solicitado el gobierno de Estados Unidos a su Congreso, de ser aprobados, se utilizarán para equipos y programas informáticos, así como otras tecnológicas para el procesamiento de datos, el análisis y seguimientos de casos, así como técnicas de investigación; equipos de inspección no invasivas y otros sistemas modernos para la detección de armas, explosivos, drogas, etcétera. Capacitación y entrenamiento especializados para operar los equipos y tecnología de punta, así como programas de actualización profesional y control de confianza, aeronaves para transporte de personal, vigilancia y patrullaje (Espinosa, 2007).⁷

Muy a pesar de que en otros apartados el discurso enfatizó que el gobierno mexicano no se encontraría supeditado a los designios estadounidenses, esto es cuestionable, debido a que la implementación de la IM dependió desde el primer momento de la aprobación del Congreso de Estados Unidos en cuanto a los fondos se refiere, y, segundo, el gobierno mexicano afrontó circunstancias que fueron producto de un devenir interno.

Otro aspecto cuestionable de llamar cooperación a la iniciativa es el enfoque punitivo. La reducción de dicha “cooperación” a transferencia de equipamiento y capacitación demuestra que la solución propuesta entre ambos gobiernos se acotó a los *instrumentos de coerción*. Si bien, esta dio un aparente “vuelco” en el año 2010, dicho enfoque no dejó de ser cuestionado entre otras instituciones por la Washington Office on Latin America (WOLA) a finales del año 2011:

⁷ Discurso extraído del compendio sobre la IM del servicio de investigación y análisis de la Cámara de Diputados (Arámbula, 2008).

Casi cuatro años después de la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida, no se han obtenido mejoras significativas en materia de seguridad pública. En lugar de frenar la violencia, la captura o muerte de docenas de capos del crimen organizado la ha generalizado. Los grupos del crimen organizado, cuyo número se ha expandido de aproximadamente seis confederaciones nacionales a las doce existentes en la actualidad, se han enfrentado al Estado, y entre ellos, en una guerra de todos contra todos. La eliminación de los capos de los cárteles ha provocado la fragmentación de los grupos, desencadenando nuevas luchas por el poder que han multiplicado la violencia.

Por otra parte, la IM contuvo el *enfoque tradicional estadounidense*, es decir, la creencia de que es posible eliminar el consumo de drogas si se reduce su disponibilidad (Toro, 2009, 370-372). Este último supuesto estadounidense no necesariamente está comprobado, por el contrario, puede en ocasiones desembocar en un alza de tasas de ganancia de los actores involucrados en el narcotráfico, ya que al hacerse aparentemente más difícil la comercialización de la droga, su precio podría cotizarse más allá de su precio normal en el mercado negro, como sostiene Montiel (2012, 85), lo que naturalmente llevaría incluso a hacer auto sostenibles los conflictos derivados del mismo narcotráfico.

INICIATIVA MÉRIDA: SALDOS

Un reporte⁸ del año 2013 preparado por el Comité de Investigación del Congreso de los Estados Unidos sobre la IM reconocía que entre los años 2006-2012 el gobierno de Felipe Calderón había hecho esfuerzos en combate al narcotráfico a través de la utilización de las fuerzas militares y cuyo éxito parcial se debía al incremento del intercambio de información obtenida a través de inteligencia entre México y Estados Unidos, el mismo reporte señalaba que no por ello la violencia se había incrementado –salvo en 2011– de manera considerable al punto de arrojar poco

⁸ C. Ribando y K. Finklea (2013), U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond [Cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y México: La Iniciativa Mérida y más allá], Congressional Research Service, Washington.

más de 60 000 muertos y al menos 25 000 desaparecidos reportados, no todos por cuestión de crimen organizado.⁹

En el mismo documento, se reconoció que la IM contenía durante los primeros tres años de su implementación un enfoque asistencialista y policiaco-militar. Se sostuvo desde entonces la necesidad de un aparente giro hacia el fortalecimiento de las instituciones y condiciones económico-sociales, a la par de que la opinión social mexicana consideraba que la iniciativa tuvo un impacto considerable en los niveles de violencia.¹⁰ De cualquier modo, a pesar de este giro, al final del sexenio de Felipe Calderón, en el rubro del combate a las drogas, asuntos como la militarización, el tráfico de drogas, la delincuencia organizada y la violencia ocuparon un mayor porcentaje de atención e incluso desgastaron más la credibilidad del gobierno que temas como la justicia, la reforma al sistema penal acusatorio y la creación de alternativas para hacer frente al narcotráfico, ya que los tiempos

⁹ El Gobierno de Felipe Calderón (diciembre de 2006-noviembre de 2012) hizo de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada su principal prioridad nacional. Los esfuerzos gubernamentales de aplicación de la ley, muchos de los cuales fueron dirigidos por las fuerzas militares mexicanas, acabaron con los líderes de todas las principales organizaciones de narcotraficantes, ya sea mediante detenciones o muertes durante las operaciones para detenerlos. El ritmo de estos derribos se aceleró a partir de finales de 2009, en parte debido al aumento del intercambio de información entre Estados Unidos y México [...] Sin embargo, pocos fueron, si es que alguno lo fue, procesados con éxito en México. Al mismo tiempo, México también experimentó niveles récord de violencia relacionada con el narcotráfico, en parte como respuesta a los esfuerzos del gobierno, ya que las organizaciones criminales se dividieron y proliferaron. Los analistas estiman que la violencia relacionada con el narcotráfico o el crimen organizado en México puede haber provocado unas 60 000 muertes en el transcurso de la presidencia de Calderón; otras 25 000 personas habrían desaparecido durante ese periodo, aunque no todas debido a la actividad criminal. Varias fuentes han informado de que la violencia alcanzó su punto álgido en 2011, antes de disminuir en 2012, quizá en más de un 25% (*ibid.*, 3). [Versión al español del autor, N. del E.]

¹⁰ Reconociendo que México no puede enfrentarse eficazmente al crimen organizado solo con victorias tácticas, en marzo de 2010, la administración de Obama y el gobierno mexicano acordaron un nuevo contexto estratégico para la cooperación en materia de seguridad en el marco de la Iniciativa Mérida. Mientras que la ayuda estadounidense se centró inicialmente en el entrenamiento y el equipamiento de las fuerzas de seguridad mexicanas para la lucha contra el narcotráfico, ha pasado a abordar las débiles instituciones gubernamentales y los problemas sociales subyacentes que han permitido que el narcotráfico prospere en México. La estrategia se centra más en la creación de instituciones que en la transferencia de tecnología y amplía el alcance de los esfuerzos bilaterales para incluir el desarrollo económico y los programas sociales basados en la comunidad, áreas en las que México no había buscado anteriormente el apoyo de Estados Unidos. [...] Además, la mayoría de los mexicanos siguen teniendo reservas sobre los esfuerzos contra el crimen organizado en el marco del primer pilar de Mérida debido a la percepción de que contribuyeron a niveles récord de crímenes violentos (*ibid.*, 7). [Versión al español del autor, N. del E.]

electorales entre 2011 y 2012 opacaron profundamente dichos debates. Situación paralela que parece repetirse de cara al 2018.

Cabe destacar que fue durante el sexenio de Felipe Calderón donde el total de la ayuda material de la IM se focalizó en un 60%.¹¹ Esto puede explicarse tanto por el ímpetu e incluso optimismo mostrado por los gobiernos al comienzo de la iniciativa como también por la ambición del programa a través de los cuatro pilares que la guiaron en su origen.¹² Una de las consecuencias de su implementación devino en la reforma al sistema penal en México en el año 2008. Aunque no se manifiesta de manera explícita, las reformas al sistema penal acusatorio y su consecuente instauración fueron promovidas por dicha iniciativa y se mantuvieron constantes hasta el sexenio de Peña Nieto.¹³

Otro aspecto de la iniciativa fue la oficialización del involucramiento permanente y expansivo de las fuerzas militares en materia de seguridad pública, nunca se contempló originalmente de manera bilateral o desde el interior del gobierno mexicano, por ejemplo, la creación de un cuerpo de seguridad alterno para hacer frente a la violencia y a la delincuencia organizada con parámetros de especialización propios de estas situaciones. El único intento ocurrió al inicio de la administración peñista con la creación y posterior encapsulamiento de la Gendarmería, intento que, hasta el final de su sexenio, no respondió a la idea original de sustituir a mediano plazo a las fuerzas militares desplegadas en operativos contra el narcotráfico.

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador en 2018, las instituciones de seguridad pública en México se reformaron con el objetivo de dar mayor coherencia a la lucha contra la inseguridad, avocándose a asuntos como inteligencia criminal e inteligencia financiera. Con el discurso de recuperación de la soberanía y el ataque a la corrupción, las reformas más significativas han tenido que ver con la desaparición del CISEN, la creación de la Guardia Nacional, la expansión de funciones burocráticas en áreas como aduana y aeropuertos por parte del Ejército,

¹¹ Para más información sobre los datos duros de la Iniciativa Mérida puede consultar el informe actualizado al año 2017 en <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>, p. 38. Consultado el 17/10/2017.

¹² 1) la desarticulación de la capacidad de los grupos criminales; 2) el fortalecimiento del Estado de derecho; 3) la creación de una frontera del siglo XXI, y 4) la construcción de comunidades más fuertes.

¹³ Para mayores datos, se puede consultar la información pública de la Embajada de Estados Unidos en México en: <https://mx.usembassy.gov/es/iniciativa-merida-ayuda-capacitar-investigadores-para-el-nuevo-sistema-de-justicia-penal/>; así como los avances conjuntos publicados por el gobierno mexicano en <https://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/avances-iniciativa-merida>. Consultados el 15/10/2017.

Fuerza Aérea y Marina de México, así como la reforma a la Ley de Seguridad Nacional en el año 2020. ¿Qué efectos tendrá en la lucha contra las drogas? Los saldos todavía están por verse.

DESPUÉS DE LA INICIATIVA MÉRIDA

Es preciso recordar que en el ámbito internacional, la política estadounidense para evitar la importación ilegal de estupefacientes se ha basado en la cooperación con otros países a través de fortalecer las capacidades para combatir el narcotráfico de los países productores o comercializadores (Toro, 2009, 378), cuestión que en el caso particular de México lo sitúa en desventaja política frente a Estados Unidos (Enciso, 2010, 62) y en desventaja institucional interna, pues si algo ha caracterizado a las instituciones de seguridad pública en México es su discontinuidad y desarticulación constante como se puede demostrar en la siguiente cronología donde se indican las reformas y estructuras institucionales que se crearon para responder a las tareas que implicaban al crimen organizado y el narcotráfico:

- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (1989)
- Instituto Nacional de Combate a las Drogas (1993-1997)
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (1996)
- Unidad Especializada Contra la Delincuencia Organizada (1997-2000)
- Policía Federal Preventiva (1998-2008)
- Ley de Seguridad Nacional (2005)
- Agencia Federal de Investigación (2001-2006) y (2008-2010)
- Policía Federal Ministerial (2006-2008) y (2012-2019)
- Centro Nacional de Inteligencia –antes CISEN– (2018)
- Policía Federal (2009-2019)
- Gendarmería Nacional (2014-2018)¹⁴

Este escenario de discontinuidad y dispersión ha sido clave para que los militares lleguen a la seguridad pública precedidos de una intensa campaña de sensibilización dirigida a la sociedad acerca de la corrupción e incapacidad de los cuerpos

¹⁴ Fuente: elaboración propia, por cuestión de espacio, no todas las reformas han sido incluidas en el presente cronograma.

policíacos (Betancourt, 2006). Durante el periodo 2006-2012, dos terceras partes de los estados de la república tenían jefes militares al frente de la seguridad pública (Carrasco, 2010; Moloeznik, 2012). Hoy en día, la tendencia continúa al alza, con la Guardia Nacional conformada en su mayoría por antiguos cuerpos y jefes militares. Es de esperarse que, por su naturaleza operacional, los órganos de inteligencia militares expandan su aparato a dicha institución que pretende sustituir al ejército en operaciones contra el crimen organizado en el largo plazo.

Por otra parte, en lo que concierne a la relación México-Estados Unidos, Toro (2009, 273) señala que existen dos aspectos que afectan a México, dada la relación asimétrica, respecto a la política antidroga de Estados Unidos:

- A) Las posibles sanciones económicas y políticas que el gobierno estadounidense está dispuesto a ejercer contra países que “no cooperan” en la lucha contra el narcotráfico;
- B) La conflictiva presencia de agentes de la DEA en México.

Con este último punto, cabe aclarar que la polémica presencia de los agentes de la DEA en México se ha debido a las actividades no supervisadas que realizan en territorio nacional, estando para tal efecto armados e inmunizados diplomáticamente (Fazio, 1997). Esta tendencia quizá empiece a cambiar con la aprobación a las reformas en materia de la Ley de Seguridad Nacional, en diciembre del año 2020. Donde se ha quitado formalmente la inmunidad a agentes extranjeros y se han hecho modificaciones para regular su presencia, sus investigaciones, la información derivada de las mismas, así como su relación con las instituciones mexicanas.¹⁵ Las preguntas que se pueden plantear en este punto podrían resultar significativas para futuras investigaciones en materia de cooperación internacional, por ejemplo: ¿cuáles serán los efectos de dicha reforma en la agenda bilateral y la cooperación entre México y Estados Unidos?, ¿resultará efectiva la recuperación del margen de maniobra del Estado mexicano frente a las agencias que operan en territorio nacional?, ¿tendrá algún costo asociado a los procesos de confianza entre México y Estados Unidos?, ¿consolidará la corresponsabilidad en la lucha contra las drogas?

Hasta el día de hoy, la lógica prohibitiva de los Estados Unidos, así como un alto consumo de drogas por parte de su población, hacen de México un territo-

¹⁵ Para profundizar en la reforma, véase el DOF del día 18 de diciembre del 2020: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608287&fecha=18/12/2020

rio estratégico para los grupos delincuenciales de carácter nacional y transnacional, sobre todo en lo que compete a las actividades relacionadas con el comercio y transporte de sustancias prohibidas; estos asuntos afectan a la seguridad pública de los dos países. Toro (2009) plantea además una dificultad adicional en el ámbito de la corresponsabilidad, que es la política antinarcóticos que Estados Unidos tiende a tomar, ya que asume de forma mecánica los problemas de producción y distribución nacionales; el tráfico (contrabando internacional) y el consumo de drogas; no obstante, no es tan simple [...] se piensa que atacando el punto *a*) repercutirá y mermará tanto el punto *b*) como el *c*), pero esto no sucede de forma mecánica (*ibid*).

La política antidroga tanto de Estados Unidos, en contra del consumo (como de México en contra de la producción), responden a una lógica de mercado de los años setenta en donde las organizaciones criminales y los patrones de consumo eran más simples y sus mecanismos de actuación más lineales. Derivado de esto, surge el cuestionamiento si la cooperación no tendría que ir más allá de las operaciones tácticas que las respectivas agencias de seguridad realizan, si la relación bilateral tendría que estar más enfocada al control del aparato financiero, por ejemplo.

Es preciso recordar que actualmente dichas organizaciones tienen una mayor complejidad: en el marco de la globalización de los mercados formales y legales el crimen también se diversifica y trasciende fronteras, “se alimenta de las condiciones de apartheid social” (Arias, 2012, 25), su reproducción no solo reside en las condiciones devenidas de crisis económicas sino también, paradójicamente, de su rentabilidad para la economía formal. Sumado a ello, se debe añadir que la economía derivada del narcotráfico alimenta mercados financieros “difusos” (*ibid.*), moviliza capital hacia zonas de potencial crecimiento. “Estado y narcotráfico se interrelacionan y se influyen cada vez más, en términos de competencia y conflicto, pero también de acercamiento y mutuo esfuerzo” (Kaplan, 1991).

DEFASES TÁCTICO-ESTRATÉGICOS

Aunque las percepciones abundantemente negativas acerca de la pertinencia del combate a las drogas con el enfoque punitivo-militar del sexenio 2006-2012 dejaban entrever algunas brechas entre las intenciones manifiestas y los logros concretos, la

IM parecía sobrevivir al cambio de gobierno. Si bien la reformulación estratégica¹⁶ de la iniciativa se dio desde el 2011, al inicio de la gestión del presidente Enrique Peña Nieto, el énfasis de los esfuerzos conjuntos se abocó en aspectos tácticos,¹⁷ como la capacitación policial, así como paradójicamente —y se dice así, dada la fuga de uno de los capos de la droga más buscados en su momento— en la acreditación internacional de los penales.

Es justo recordar que, durante los tres primeros meses de dicha administración, la tercera parte de las actividades conjuntas se abocaron a aspectos como la capacitación de personal, con el objetivo de adecuarse al nuevo sistema de justicia penal, así como también a la modernización/capacitación de penitenciarias alrededor de la república.¹⁸ A pesar de la sobrevivencia del programa a nivel táctico (capacitación, intercambio de experiencias, equipamiento), la IM en particular, y la cooperación antidrogas en lo general, empezaron a fenecer en su aspecto estratégico (dirección política), es decir, experimentaron un desfase.

En un primer momento, estos desfases se dieron hacia el año 2013, cuando se oficializó el posicionamiento de la Secretaría de Gobernación como la única instancia formal en México para tratar temas bilaterales en materia de seguridad con sus contrapartes en Estados Unidos, dejando a entidades como la SEMAR o la SEDENA fuera del trato directo con sus homólogos, lo que naturalmente afectó la integración y comunicación de tareas inter-agencias. Posteriormente, un segundo aspecto fue el recelo creciente de organizaciones civiles y del congreso estadounidense, así como de las distintas agencias gubernamentales norteamericanas ante los supuestos casos de corrupción gubernamental y de justicia: la fuga de “El Chapo Guzmán”, así como sucesos señalados de desaparición, los 43 entre ellos, tortura y violación de derechos humanos a manos de autoridades mexicanas, llevaría en el año 2015 a “congelar” los fondos de la iniciativa¹⁹ y, aunque no oficial,

¹⁶ Con el aspecto estratégico de la iniciativa, nos referimos a la conducción político-gubernamental de la misma, así como a la dimensión político-discursiva que encierra la intencionalidad y parámetros de éxito del programa.

¹⁷ Con aspectos tácticos, nos referimos a los aspectos técnicos que encierran la dimensión del *expertise*.

¹⁸ Para mayor información, se puede consultar los avances de la Iniciativa Mérida en las páginas de seguimiento: <https://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/IMerida/AvIMdic2012.pdf>, <https://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/IMerida/AvIMene2013.pdf>, <https://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/IMerida/AvIMfeb2013.pdf>. Consultados el 18/10/2017.

¹⁹ Para mayor información, se puede ver <http://expansion.mx/nacional/2015/10/19/eu-bloquea->

a un decremento en la asistencia material en los últimos años del sexenio. A todo lo anteriormente señalado, por supuesto, se sumó la elección de Donald Trump, quien retóricamente, lejos de manifestar alguna solución bilateral al problema de la droga y la violencia a ambos lados de la frontera, dejó entrever de manera discursiva que la solución pasaba por un muro y que la responsabilidad era exclusiva de México.

Ahora bien, no hay que confundir las acciones retóricas del ejecutivo estadounidense con la política concreta derivada de los contrapesos existentes al interior de las instituciones norteamericanas. Se insiste por ello en el presente trabajo que la IM y la cooperación bilateral en materia antidrogas sobrevivieron durante dos sexenios a nivel táctico,²⁰ pero no así a nivel estratégico, esto reflejado en los siguientes puntos: *a)* La retórica antimexicana de Donald Trump y su focalización punitiva contra la migración; *b)* lo indicado por el exsecretario de Gobernación, Osorio Chong, quien llegó a declarar a principios del 2017 que la iniciativa estaba en su “fase terminal” y, finalmente, la más importante *c)* el ascenso de Andrés Manuel López Obrador en 2018 a la presidencia de México con un planteamiento soberanista y un intento por cambiar el enfoque punitivo de los últimos años.

(IN) CONCLUSIONES

La llegada de diversos actores de alto nivel a los gobiernos tanto de México como de Estados Unidos, lejos de representar una oportunidad para revitalizar, reformular e incluso agregar modificaciones a la IM y en general a la cooperación bilateral en la lucha contra las drogas, ha tenido constantes obstáculos para su mejora conjunta. El tema del tráfico de drogas, lejos de ser un asunto doméstico, en un mundo globalizado, transnacionalizado y movilizado por actores no estatales, es un asunto que concierne hoy más que nunca a los Estados dada su personalidad jurídica, única en el mundo, para implementar esquemas de coordinación intergubernamentales.

fondos-de-iniciativa-merida-a-mexico-por-derechos-humanos?internal_source=PLAYLIST. Consultado el 18/10/2020.

²⁰ La embajada estadounidense en México, hasta al año 2017, siguió realizando tareas en nombre de la iniciativa.

Llama la atención, por otra parte, el contraste entre el alto contenido explicativo de muchos reportes de origen estadounidense, acerca de los problemas, causas y consecuencias que afronta México para llevar a cabo una exitosa lucha contra las drogas, y los escasos reportes que señalan de manera concreta la responsabilidad de Estados Unidos como país de consumidores de droga y productores de armas de alto impacto. Por supuesto, esta disparidad es también reflejo de la realidad asimétrica multidimensional que existe entre estos dos países.

Por último, no debemos confundir en términos de cooperación internacional la funcionalidad táctica de un programa, plan o iniciativa con su funcionalidad estratégica, ambos son aspectos distintos de un mismo problema, pero no por ello dejan de estar interconectados, ¿qué son las operaciones de un programa en materia de cooperación internacional sin la dimensión política que le respalde, agregue contenido explicativo y parámetros de éxito a su implementación? Y viceversa, ¿qué es de la cooperación internacional sin una efectiva y materializada implementación de sus intenciones? La IM representaba una oportunidad paralela para generar una verdadera cooperación y esquema de corresponsabilidad y, no por el contrario, un caso más de asistencialismo. La Iniciativa Mérida no debió moverse bajo un esquema asistencialista donde el éxito del programa lo definía un solo actor, sino bajo un esquema de corresponsabilidad e interoperabilidad que permitiera unificar indicadores y por tanto criterios de éxito. Pero claro, si nos abocamos a hablar de los “debieras”, jamás terminaríamos. Ahora, de frente al año 2021, quedan por delante la mitad de la gestión de López Obrador y cuatro años de Joe Biden.

¿Se profundizará la cooperación bajo otros esquemas, aprovechando que ambos gobiernos parecen tener un enfoque menos punitivo? Las interrogantes quedan, pues entre las reformas internas de los aparatos y leyes de seguridad pública en México y los recientes incidentes con la DEA y, en general, el cruce de declaraciones entre uno y otro lado de la frontera nos hace pensar que el camino que resta será largo.

REFERENCIAS

- Aguayo, Sergio y Michael, Bruce (2009). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Siglo XXI Editores, México.
- Arias, Alan (2012). *Felipe Calderón: debilidades y fortalezas de un gobierno*. Gernika, México.
- Benítez Manaut, Raúl (2010). México: seguridad nacional, defensa y nuevos desafíos en el siglo XXI. En R. Benítez Manaut (coord.), *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*. Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo/ Woodrow Wilson International Center for Scholars, San Salvador, pp. 154-203.
- Declaración sobre Seguridad para las Américas (2003). En: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> el 04/11/2017.
- Embajada de Estados Unidos en México (2017). Iniciativa Mérida. En: <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>. Consultado el 18/11/2017.
- Enciso, Froylán (2010). Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico. En A. Alvarado Mendoza y M. Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México. Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. Colmex, México, pp. 61-104.
- Fazio, Carlos (1997). México: el caso del narco-general. *Crimen uniformado*, Amsterdam. En: <https://www.tni.org/en/node/12094>. Consultado el 10/11/2017.
- Gauchon, Pascal y Huissoud, Jean-Marc (2013). *Las 100 palabras de la geopolítica*, (trads. Cedro, Marta Irena y López Martín, Francisco), Editorial Akal, Madrid.
- Kaplan, Marcos (1991). *El estado latinoamericano y el narcotráfico*. Porrúa, México.
- Montiel, Fernando (2012). *Morir por nada. Narcotráfico y violencia de Estado en México*. L. D. Books, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>. Consultado el 07/11/2017.
- Ribando, C. y Finklea, K. (2013). U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond. Congressional Research Service. Washington. En: <https://securityassistance.org/sites/default/files/merida.pdf>. Consultado el 16/10/2017.
- (2017). U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond. Congressional Research Service. Washington. En: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>. Consultado el 17/10/2017.

- Secretaría de Relaciones Exteriores (2017). Iniciativa Mérida. En: <https://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/avances-iniciativa-merida>. Consultado el 11/11/2017.
- Toro, María Celia (2009). México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional. En Aguayo, S. y Bagley, B. M. (2009). *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Siglo XXI Editores, México, pp. 367-387.
- UNESCO (1999). *Enhancing international cooperation and solidarity*, Hamburgo. En: <http://www.unesco.org/education/uie/confintea/pdf/10a>. Consultado el 15/11/2017.
- WOLA (2011). The Merida Initiative, Washington.
- Zavaleta, José (2006). *La militarización de la seguridad pública en México 1994-1998. Un piso Estatal de la baja intensidad democrática*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.

COLABORACIÓN Y DISTANCIAMIENTO DE MÉXICO-EU EN EL COMBATE AL TRÁFICO DE DROGAS 2018-2020

LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ¹

INTRODUCCIÓN

Al momento de escribir este capítulo, los presidentes de México y Estados Unidos, López Obrador y Joe Biden, llevaron a cabo su primera reunión, virtual, expresando no solo el inicio de una nueva administración norteamericana, sino el surgimiento de una nueva perspectiva para abordar los temas que siempre están en la agenda de los dos países: el comercio, la migración y el tráfico de drogas. Por un lado, Biden expresó su deseo de comenzar a trabajar con Obrador en las temáticas que afectan a las dos naciones, reiterando que lo que sucede en México le afecta a su país, señalando con ello el porqué es importante y vital su relación, cercanía y amistad. Por su parte, el presidente mexicano agradeció el gesto de Biden al señalar que México es importante, que desea mantener la comunicación y sobre todo que la relación esté basada siempre en el respeto a la soberanía de ambos países. También, que espera que se pueda sacar provecho de las dos economías nacionales, pero con ventajas para las dos partes (Noticias Telemundo, 2020; Hoffman, 2021).

A pesar de que el presidente Obrador demoró en expresar el reconocimiento a Biden como presidente electo de Estados Unidos, puesto que consideraba que el

¹ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, luis.morales@correo.buap.mx

sistema electoral de los estadounidenses no lo hacía todavía, aunado a la cercanía con Donald Trump y a que su gobierno no concluía (Arista, 2020), no afectó a la relación bilateral. El costo beneficio de esa decisión era ser medido, según él, pero también con noción de que pesan más los temas y las prioridades que hay en la agenda de los países como para que haya un distanciamiento en la relación bilateral.

Los temas que se abordan siempre tienen un sello distintivo de los mandatarios en turno. En el caso de Obrador, es muy seguro que no haya cambios en su postura sobre el respeto a la soberanía, pero con conocimiento de que es necesaria la colaboración de ambos países para enfrentar los retos y problemas que comparten. En este trabajo se propone hacer un análisis de la política de seguridad en México y el combate al tráfico de drogas bajo la perspectiva de la seguridad humana. El objetivo es señalar si esta política ha cuidado la integridad y seguridad de los ciudadanos mexicanos ahora que no se mantiene una colaboración con Estados Unidos como en el pasado.

Estados Unidos, bajo la administración de Donald Trump, encaminó sus esfuerzos a señalar que México era una amenaza a la seguridad de su país, para al finalizar su gestión mencionar que son aliados y “amigos”. Sin embargo, la postura nacionalista del presente americano ha coincidido con la del mexicano de pedir respeto a su soberanía, al no querer mantener el apoyo en el combate al tráfico de drogas a través de la Iniciativa Mérida, porque consideró que era mejor la construcción de un muro en la frontera para evitar el paso de drogas, personas y todo tipo de mercancías que pusieran en riesgo la seguridad de sus ciudadanos. Andrés Manuel López Obrador, por su parte, ha cambiado la perspectiva de combate al tráfico de drogas en México, remarcando que combatirlo con fuego no es la forma más adecuada debido a que genera violencia, además, asocia la seguridad con el bienestar social pensando que en la medida en que haya mejores condiciones económicas y sociales de las personas habrá menos violencia y más seguridad para todos. Es por ello que su postura ha sido la de mantener distancia con Estados Unidos, al no aceptar ayuda, a la que él considera injerencia en el país, sin importar que esta sea con el argumento de ser una colaboración para combatir el tráfico de drogas. Sin embargo, la apuesta del presidente Trump no ha sido la misma que la de los dos anteriores mandatarios por haber priorizado la migración en la relación

bilateral, política externa que funcionaba al interior de su nación para favorecer sus intereses electorales.

De esta forma, en este ensayo se analiza si la perspectiva de ambas administraciones ha mantenido en lugar importante la seguridad de las personas y disminuido, en el caso de México, la violencia y la inseguridad y, en el de Estados Unidos, el consumo de drogas en la sociedad.

La seguridad humana nos plantea que debe de cuidarse la integridad y seguridad de los individuos por parte de los estados, no sólo porque es su deber como autoridad suprema sino porque le han delegado todos y cada uno de los ciudadanos sus derechos individuales en aras de ser cuidados y respetados en su individualidad. El análisis se enfocará entonces con esta perspectiva, para poder señalar si las políticas de seguridad de los dos países han logrado mantener en efecto la seguridad de las personas en el contexto de la relación bilateral que mantienen.

LA SEGURIDAD HUMANA COMO PERSPECTIVA TEÓRICA

En esta investigación, se planteó analizar las políticas de seguridad que sostienen México y Estados Unidos para combatir el tráfico de drogas desde la perspectiva de seguridad humana porque se considera que no son políticas internacionales que redoblen el esfuerzo de los estados para mantener su seguridad libre de amenazas regionales entre ellos, tampoco porque exista una posible amenaza directa a su integridad como estados con armas de destrucción masiva, o bien, algún riesgo de enfrentar una invasión, guerra o destrucción contra alguno de ellos, sino porque la seguridad que se ha visto amenazada es la de las personas en México, debido al tráfico de drogas y a las luchas atroces entre traficantes por controlar rutas y mercados, con el telón de fondo del estado que los combate.

A principios del siglo XXI, se incorporó en el estudio de la seguridad el concepto de seguridad humana. Desde finales del siglo XX, el debate sobre tal concepto había dejado claro que la seguridad internacional no podía mantener como eje único al estado-nación, es decir, los temas de seguridad internacional no solo pueden ser concebidos desde un enfoque estado-céntrico, sino que se requiere un enfoque más centrado en los individuos. Shahrbanou plantea un principio de seguridad humana que es básico para entender por qué es importante la seguridad de las

personas y por qué debe ser prioritaria para los estados. Señala que el planteamiento de Hobbes en su obra *El leviatán* (1651), la cual mencionaba que las personas para poder escapar de “la brutal, repugnante y corta” vida que tienen, deben de hacer un contrato en el que aceptan vivir bajo leyes comunes, donde de forma colectiva y recíproca renuncian a los derechos que tienen en contra de los demás. Deben, al mismo tiempo, confiar en alguien o en algunas personas con la autoridad y el poder para forzar este contrato social. A cambio de someterse a la autoridad del soberano, el cual actúa a nombre del bien común, este mantendrá la seguridad física de las personas. Las personas, por lo tanto, racionalmente rendirán la totalidad o parte de su libertad y derechos a la autoridad para alcanzar la seguridad común de su propia preservación. Como respuesta, la autoridad garantiza proteger la vida, la propiedad y ciertas libertades de los individuos (Shahrbanou, 2015).

A partir de este principio, para entender cómo es y cómo funciona la seguridad humana de las personas dentro del estado que debe de garantizar su bienestar, se encuentra la seguridad de que lo que se gana “hoy”, no será perdido mañana. La inseguridad, por lo tanto, puede referirse a la pérdida de garantías de acceso a trabajo, salud, bienestar social, educación, así como a poder expresar el temor, objetivo o subjetivo, a lo que surja como violencia doméstica, inestabilidad política, crimen, desplazamiento, entre otras amenazas. De forma significativa, la seguridad humana necesita ser reconocida a nivel micro en términos de la experiencia cotidiana de las personas.

En su uso más común de entendimiento, la seguridad humana es la aproximación de la centralidad de las personas para identificar y responder ante las amenazas a la seguridad de ellas y de las comunidades de forma opuesta a la de los estados y las regiones internacionales del sistema. Por lo tanto, la seguridad humana en su forma más amplia consiste en tres componentes que de forma simultánea delinea su ámbito: no tener miedo, libertad para desear y no ser humillado. Dentro de la definición de seguridad humana, un estado débil es aquel que no puede ejercer su función primaria de protección social y por lo tanto falla en su deber de proteger, proveer y empoderar a sus ciudadanos.

El planteamiento de Bertrand Ramcharan, señala que la seguridad humana es estar seguro, estar a salvo y protegido, con condiciones y sentimientos de seguridad. Además, establece que las normas de los derechos humanos internacionales dan contenido al significado de la seguridad humana (Ramcharan, 2002). Sin

embargo, una de las más recientes publicaciones al respecto, de David Andersen y Kerry Crawford, retoma el debate entre seguridad humana, seguridad nacional y seguridad global contrastando estos conceptos de una manera más realista, no sólo normativa (Andersen y Crawford, 2018). Observan las condicionantes que se han presentado en la aplicación de la seguridad humana desde su adopción en la publicación del informe en 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual se expone que los propósitos de la seguridad son diferenciados. Mientras la seguridad global se enfoca en la protección de la estabilidad del sistema de los estados-nación, la seguridad nacional tiene como propósito la protección del Estado frente a amenazas externas y también frente a la inestabilidad interna, en contraste, la seguridad humana centra su protección en el individuo y su comunidad de amenazas a su bienestar y seguridad física.

Mencionan además que una norma sobre seguridad humana podría guiar el comportamiento y consenso en los diferentes niveles de prioridad que van desde el individuo, el estado y el sistema. Sin embargo, consideran que la falta de aceptación por parte de personas, estados y organizaciones sobre una norma que defienda y defina lo que es la seguridad humana es la razón por la cual continúa un comportamiento donde la prioridad no son las personas sino el enfoque estado-céntrico de la seguridad internacional (Andersen y Crawford, 2018, p. 3-4).

Por otro lado, Ramesh Thakur plantea que la seguridad humana sitúa al individuo en el centro, y de esta forma protege la vida humana y mejora el bienestar humano que pueden verse amenazados por agresiones externas, pero también por factores dentro de un país, ya que esta se ocupa de la protección de las personas frente a peligros críticos y potencialmente mortales, independientemente de si las amenazas son antropogénicas o acontecimientos naturales, tanto dentro como fuera de los estados, ya sean a su vez directas o estructurales. La propuesta de este pensador está “centrada en el ser humano” porque su enfoque principal se encuentra en las personas tanto como individuos como integrantes de grupos comunales y está “orientada a la seguridad” tanto frente al peligro como a la amenaza (Thakur, 2004, p. 347-348).

Taylor Owen, por otro lado, nos dice que la seguridad humana puede prosperar en su ambigüedad, manifestándose con diversos fines en diversos contextos. La seguridad humana, como el desarrollo sostenible y humano, sería entendida a través de los éxitos y fracasos de sus diversos defensores. El objetivo de la seguri-

dad humana es reevaluar la actual teoría y política de seguridad para congregar a los pensadores del mundo, líderes y recursos a las cuestiones que afectan a las personas, en lugar de a quienes el establecimiento militar considere importantes (Owen, 2004). Este autor nos dice que existen muy pocas dudas acerca de que el paradigma de seguridad basado en el Estado tradicional está fracasando en su objetivo principal que es proteger a las personas, ya que millones mueren al año por enfermedades, guerras civiles, desastres naturales y hambruna y ninguno de estas víctimas cae bajo el mandato del pensamiento actual de la seguridad. Owen nos dice que, bajo una definición clara, cuestiones como la educación, por ejemplo, es muy probable que no se consideren amenazas a la seguridad humana. Sin embargo, ciertos abusos ambientales, de salud, económicos y derechos humanos cruzan el umbral y se convierten en amenazas a la seguridad humana.

Este planteamiento teórico centra a las personas como la prioridad dentro de la actuación del Estado y el desarrollo de sus políticas públicas para velar por su seguridad. En esta investigación, se plantea que bajo esta visión analítica se evalúe si el Estado mexicano, al dejar de lado su colaboración con Estados Unidos y al haber cambiado su política de seguridad para combatir el tráfico de droga, ha tomado la mejor opción para reducir el índice de violencia e inseguridad en el país. Al mismo tiempo, la perspectiva de la administración de Trump de no mantener la colaboración con México como en las pasadas dos administraciones haya contribuido al incremento de la inseguridad y la violencia en territorio mexicano, sumando las consideraciones de que su vecino es una amenaza a su seguridad porque no reduce y combate de forma directa el tráfico de drogas que llega a su país.

MÉXICO ES UNA AMENAZA PARA ESTADOS UNIDOS

Cuando el presidente Donald Trump se encontraba en campaña, una de sus propuestas fue combatir las amenazas a la seguridad estadounidense señalando que México era una de ellas porque, desde su punto de vista, enviaba migrantes ilegales, drogas y se aprovechaba del Tratado de Libre Comercio quitándole el trabajo a los ciudadanos de su país. Su propuesta fue construir un muro en la frontera, deportar migrantes ilegales y presionar a México para que se impidiera la inmigración, el tráfico de drogas y, sobre todo, dejara de aprovechar el tratado comercial

para sacar ventajas que perjudicaban a la economía norteamericana (Associated Press, 2017; Rodríguez, 2019).

El primer paso que emprendió como presidente fue emitir el decreto de deportación de todas las personas ilegales en Estados Unidos. Las deportaciones provocaron inseguridad, caída en las labores de servicios y agricultura e incertidumbre de los migrantes en algunas comunidades de aquella nación. Sin embargo, esto no frenaba la migración, motivo constante por el cual amenazó a México de que, sino detenía a los migrantes que provenían de Centroamérica, impondría aranceles a los productos mexicanos; además, también debía de impedir que llegaran drogas, pero esta vez, a diferencia del pasado, no se propuso una visión de corresponsabilidad en la que ambos países asumieran su responsabilidad en el tráfico de drogas. La corresponsabilidad que habían aceptado los mandatarios Felipe Calderón y George Bush en el 2007 consistió en que expresaron que el problema del tráfico de drogas dependía de las decisiones, acciones que emprendían de forma individual y no eran coordinadas por falta de una visión integral que compartieran para combatir el problema que afectaba regionalmente: México por ser el ofertante y Estados Unidos el mercado. La idea de que debían de compartir una visión y considerar que había una corresponsabilidad los llevó a coordinar sus acciones, ayudarse mutuamente y sobre todo a colaborar para combatir el tráfico de drogas (U.S. Government Publishing Office, 2017).

De esta forma, surgió el apoyo institucional del gobierno estadounidense hacia México bajo el esquema de la Iniciativa Mérida (IM), el cual no era un tratado, un convenio o un marco institucional que obligara a los dos países de alguna forma a mantener esta colaboración. La IM era la aprobación del Congreso de Estados Unidos para otorgar financiamiento a México con el propósito, al principio, de que equipara y se entrenara a las instituciones de seguridad que combatirían a los traficantes de droga (Ribando, 2013). Sin embargo, cuando el presidente Barack Obama llegó a la presidencia ordenó esta colaboración en lo que se conoció como los cuatro pilares o también como Mérida Beyond 2.0. El objetivo era: la interrupción de la capacidad operativa de la delincuencia organizada, la institucionalización del estado de derecho en México, la creación de una frontera del siglo XXI y la construcción de comunidades fuertes y resistentes (U.S. Government Printing Office, 2014).

El propósito era concentrar el financiamiento en lo que consideraba el gobierno de Estados Unidos estratégico para que la colaboración estuviera dirigida a objetivos que eran clave para combatir el tráfico de drogas. Sin embargo, no se alcanzaron mucho de estos objetivos por falta de compromisos del gobierno mexicano y su falta de decisión para darle continuidad y concretar cada uno de ellos.

El cambio de administración en México en 2012 impulsó otra visión sobre la colaboración que había con Estados Unidos en este tema, principalmente en que las agencias estadounidenses de seguridad estaban no solo colaborando con las mexicanas, sino que coordinaban, operaban y dirigían gran parte de los operativos que se realizaban en México. El presidente Enrique Peña Nieto consideró que la mejor forma en que se debía de colaborar bilateralmente era deseguritizar la relación al bajar de perfil el tema del combate al narcotráfico. Por otro lado, desapareció la Secretaría de Seguridad Pública y concentró toda esta actividad en la Secretaría de Gobernación, lo que llegó a conocerse como la “ventanilla única”. De esta forma es como las agencias de seguridad de Estados Unidos ya no podrían comunicarse directamente con sus pares mexicanas para compartir información, emprender acciones y, sobre todo, tener cercanía para coordinar sus acciones y capturar delincuentes estratégicos en territorio mexicano (Gobierno de México, 2018).

Esto desagradó al gobierno de Estados Unidos porque, de no haber una continuidad en la colaboración como se venía haciendo, podría haber un retroceso en la estrategia que habían desarrollado, la cual daba resultados en la pasada administración, pero también había provocado una inseguridad y violencia en el país. Sin embargo, los acontecimientos en Ayotzinapa y Tlatlaya fueron dos eventos que opacaron a la administración del presidente Peña Nieto, en relación con la colaboración de Estados Unidos y para mantener el tema de la seguridad en un bajo perfil (Dawn, 2015; WOLA, 2015). Además, la violencia desatada en Michoacán por las autodefensas que habían surgido para enfrentar a los traficantes de droga, hicieron que la popularidad del presidente disminuyera (CNDH, 2021). La administración de Obama defendió el apoyo que se seguía dando a México con el argumento de que había logros importantes y, si no se continuaba dando, se incrementaría la violencia que afectaría los intereses y la seguridad de los ciudadanos norteamericanos.

A pesar de que Peña Nieto quiso deseguritizar la agenda bilateral, no pudo conseguirlo. Esto se debió en gran medida a que estaba presente la violencia y, aunque no quisiera hacerla visible en su política exterior, no podía escapar de ella.

Era un hecho que la presencia de traficantes de droga estaba latente y afectaba la imagen del país por lo que tenía que volver a tratarlo como prioridad en la relación con Estados Unidos. Cuando se acercó el periodo de campañas en Estados Unidos para elegir nuevo presidente, el candidato que de manera increíble se fue perfilando para ganar la elección fue Donald Trump, quien consideraba que México era una amenaza para su país. A pesar de ello, fue invitado por el presidente Peña Nieto para disminuir la tensión y el distanciamiento que se podría generar con sus declaraciones. El objetivo de la invitación fue que Trump cambiara su postura hacia México y reconociera que había temas y prioridades importantes entre los dos países. Sin embargo, a pesar de ello Trump no cambió su postura en los discursos que siguió dando para atraer votos en la elección. Sabía que atacando a México generaba un sentimiento nacionalista que no se había visto con otros mandatarios y señalamientos a un país con el que había una cercanía inmediata, no solo geográfica, sino en muchas vertientes de objetivos y prioridades (Grillo, 2016).

Por otro lado, en las elecciones de México, el candidato Andrés Manuel López Obrador iba arriba en las encuestas y muy probablemente llegaría a la presidencia. Sobre el tema de seguridad dijo que él haría lo contrario a las pasadas dos administraciones que habían enfrentado a los traficantes de droga: “abrazos y no balazos” y “se hace más política exterior con política interna”, es decir, que estaba decidido a no seguir el camino de la confrontación con grupos criminales en el país para no generar más violencia y, por otro lado, la visión internacional que tenía era no continuar o dejar de lado los apoyos internacionales, pues consideraba que no eran importantes para el país y sólo lo llevarían a repetir más de lo mismo del pasado: un incremento en la violencia e inseguridad.

Obrador atraía la esperanza de muchos mexicanos de que la violencia, la corrupción en el sistema político y sobre todo las condiciones sociales y económicas en el país iban a cambiar con él. Impulsaba una visión nacionalista de ayudar a los pobres, los jóvenes y los adultos mayores. Desde su punto de vista, esa era la clave para acabar con muchos males sociales que había en el país. En el tema de seguridad, relacionó dos vertientes que nunca habían sido mencionadas, analizadas e incluso vinculadas porque nadie lo ha hecho en un estudio: pobreza e inseguridad. Consideró que los pobres se encontraban en la actividad del tráfico de drogas por lo que se debía dar una respuesta económica a sus necesidades. Esta variable no había sido considerada por especialistas porque no había una relación directa,

no hay forma de medirla y, particularmente, porque la violencia en el país y el surgimiento de más organizaciones delictivas no están relacionadas con la pobreza de los ciudadanos y menos de los jóvenes. Pero la idea de Obrador era apoyar a los jóvenes para que ya no se metieran al negocio del tráfico de drogas. Estas dos variables no se podían medir o relacionar porque nunca han sido identificadas como causa de la violencia en México y menos como parte de la actividad del tráfico de drogas, pero para el presidente fue importante impulsar el apoyo a los jóvenes desde que inició su mandato (Márquez, 2021).

Si consideramos el planteamiento teórico de Shahrbanou, quien señala que las personas ceden su libertad a cambio de la seguridad común para su propia preservación, puesto que la autoridad les garantiza tanto su vida, propiedad y libertades para que se conduzcan en la sociedad, en tal caso, Obrador estaba queriendo realizar acciones para preservar la seguridad de las personas por ese contrato entre el Estado y los individuos, pero consideraba que a partir de un cambio en la forma en que se combatió el tráfico de drogas en el país no se estaba garantizando esa seguridad a los ciudadanos. Sin embargo, al mismo tiempo que quería cambiar tanto la forma como la perspectiva de combatir a los traficantes de droga no garantizaba que las dos variables de violencia y bienestar social estuvieran relacionadas para poder medir los efectos de esa política de estado, por lo que no podría asegurarse que hubiera una garantía de que la violencia se redujera a partir de esta nueva política de seguridad.

No confrontar a los narcotraficantes de forma frontal, sino mediante estrategias como congelar sus finanzas y evocando un comportamiento cívico en la sociedad, bien podría caer en una postura de que había temor de generar más violencia como en el pasado, pero los criminales no hacen caso a preceptos morales o cívicos para detener su actividad delictiva y en cuanto al lavado de dinero ellos buscan siempre estrategias de evitar este tipo de acciones, eso se ha demostrado en el pasado cuando los criminales efectúan sus transacciones en efectivo, a pesar de que se arriesgan más que al utilizar cuentas bancarias. Entonces la garantía de mantener y proteger la integridad de las personas, como lo plantean los teóricos sobre este concepto, no estaba siendo garantizada con esta nueva perspectiva del presidente para evitar confrontarse con los narcotraficantes, sino que estaba actuando de acuerdo con sus promesas de campaña, con la idea de que ya no se generaría violencia.

DISTANCIAMIENTO Y CERCANÍA EN LA RELACIÓN BILATERAL

En el primer año de gobierno de López Obrador (2019), el índice de violencia no disminuía (ver gráfica 1, al final del capítulo), a pesar de que insistía en que los cambios para enfrentar a los traficantes de droga darían resultado. Esos cambios fueron: las becas para jóvenes, la creación de la Guardia Nacional (GN) y su declaración de que la guerra contra el narcotráfico había acabado (Nájar, 2019). En ningún momento planteó que mantendría la colaboración con Estados Unidos y, sobre todo, cuando se le cuestionó sobre la Iniciativa Mérida, dijo que debía dirigirse al desarrollo porque no había funcionado la militarización (López, 2019). Estas posturas nacionalistas de Obrador, con la perspectiva de no mantener la colaboración con Estados Unidos en materia de seguridad, iban a coincidir con el distanciamiento que se empezaría a crear con el presidente Trump: incremento de las deportaciones de ilegales, la construcción del muro en la frontera con México por considerar que había una emergencia nacional y, finalmente, amenazar al gobierno mexicano de incrementar los aranceles a productos mexicanos sino hacia algo por evitar el flujo de migrantes y drogas hacia su país (Gomez, 2019; VOA, 2019; Meyer, 2019).

La reacción del gobierno mexicano ante esta amenaza fue la de enviar una delegación con el propósito de evitar un daño a la economía nacional y a la relación con Estados Unidos. La prioridad para Obrador no era la colaboración en materia de seguridad sino el efecto que tendría tanto en las variables económicas como en los empleos un incremento en los aranceles. Como producto de la visita de la delegación mexicana, el presidente Obrador se comprometió a resguardar la frontera sur con Guatemala para evitar el flujo de migrantes, así como la frontera norte para evitar el paso de quienes lograban llegar a ella utilizando a la Guardia Nacional.

Este compromiso de México fue anunciado como un triunfo y no como una derrota, aunque la realidad no era esa porque estaba cambiando la postura del presidente hacia los migrantes de recibirlos y dejarlos pasar por territorio mexicano. Además, se había establecido un plazo de 45 días para que México cumpliera con la reducción de migrantes hacia Estados Unidos (Monroy, 2019). El canciller Ebrard lo quería hacer ver como una colaboración, pero era tal era porque este compromiso era más un sometimiento y el temor a la amenaza del presidente Trump de

subir los aranceles a México. Esta amenaza estaba ayudando a Trump a impulsar su imagen ante la sociedad norteamericana (BBC news, 2019).

En el tema de seguridad no había colaboración y eso se demostró con dos hechos que fueron noticia nacional e internacional del país: el intento de capturar a Ovidio Guzmán (uno de los hijos del “Chapo” Guzmán) y el otro, la masacre a miembros de la familia mormona en Sonora (LeBarón). En el primer caso, tanto las contradicciones como las decisiones mal tomadas fueron la característica de la operación. Primero se había dicho que la captura no fue el objetivo, sino que surgió de una operación de rutina. Después, que sí había un objetivo que era la captura de Ovidio, pero que la resistencia y violencia que se enfrentó fue tal que se optó por liberarlo y finalmente se dijo que había una orden de aprensión con fines de extradición a Estados Unidos, pero que el operativo había fallado por cuestiones de inteligencia y enfrentamiento con la organización delictiva que reaccionó a la captura (Curzio y Gutiérrez, 2020). Lo más destacable de esta acción de parte del Estado mexicano hacia una de las organizaciones delictivas más sanguinarias y violentas del país fue la postura oficial que adoptó el presidente, al decir que rechazó la violencia porque incrementaría el número de muertos civiles que no tenían nada que ver con los hechos. La presentación tanto de cómo se había organizado el operativo así como de los resultados que se habían logrado: la liberación de Ovidio por temor de enfrentar una confrontación de mayores dimensiones con la organización de Sinaloa, molestó al personal de las agencias de seguridad que, aunque habían colaborado tangencialmente con inteligencia, no se les permitió una participación total como en el pasado (*Debate*, 2020).

En el caso de la familia LeBarón, fue una confusión por parte de las organizaciones criminales que se disputan el control de la zona de Chihuahua y Sonora para el trasiego de la droga y, en medio de esa rivalidad, masacraron a una familia. La masacre cobró relevancia no solo por la saña con que fueron aniquiladas las personas (calcinadas), sino porque en su mayoría eran menores de edad, además de que se trató de ciudadanos norteamericanos que pidieron el apoyo de las autoridades de su país para que se presionara al gobierno de México y se castigara a los responsables (Grant, 2019). El caso llegó al grado de que el presidente Trump ofreció enviar ayuda para “arrasar” con los criminales, pero además de ello estaba la posibilidad de que los traficantes de droga fueran catalogados como terroristas, lo que le permitiría al gobierno norteamericano intervenir con la justificación de que

se había agredido a connacionales suyos. El presidente Obrador no solo rechazó el ofrecimiento, sino que expresó una vez más que la injerencia de cualquier país (Estados Unidos) sería una violación a la soberanía porque desde su punto de vista era un asunto nacional que arreglarían lo antes posible (News Wires, 2019).

Estos dos acontecimientos demostraban que, si la postura del gobierno era evitar la violencia frente a las organizaciones criminales del país, entonces quedaba claro que podían tener ganado el terreno y amenazar al Estado con violencia para mantener sus actividades delictivas como son el tráfico de personas, el narcomenudeo, el robo en carreteras y de combustible, entre otras que les generan ganancias.

Muchas de las capturas y bajas en las organizaciones criminales en el pasado, tanto con Felipe Calderón como con Enrique Peña, se debieron al apoyo de los agentes norteamericanos que trabajaban en conjunto con los mexicanos. Sin embargo, todo este apoyo ya no existe con el presidente Obrador, en parte por el ferviente nacionalismo que predica al decir: “no injerencia”, tanto en sus discursos como ante representantes y solicitudes que ha tenido de Estados Unidos para colaborar en la captura de criminales como fue en el caso LeBarón y, además, porque el presidente no tiene como prioridad perseguir o capturar narcotraficantes, descabezar organizaciones o abatirlos y demostrar que está combatiéndolos, ahora lo hace a través de otras formas. En el caso de la masacre a la familia LeBarón, se demostraba que se rechazaba una colaboración como se había tenido en el pasado. La Iniciativa Mérida tenía como propósito capacitar y ayudar al personal de las instituciones de seguridad en México a mejorar sus acciones en contra de los traficantes de droga, así como de equiparlas e incentivar la colaboración de las diferentes instituciones de seguridad de los dos países. El grado de colaboración llegó a su máxima expresión con la captura de Joaquín Guzmán (2016), donde agentes norteamericanos pudieron emprender una operación en territorio mexicano para su captura con el conocimiento y respaldo del gobierno mexicano.

López Obrador ya no quiso este tipo de colaboración, como expresión nacionalista de quien evocaba los principios de política exterior en reiteradas ocasiones, desechó la cooperación y ha mantenido un estricto control para que no haya colaboración en inteligencia con Estados Unidos. A pesar de que los representantes de ambos países, cuando han tenido reuniones, se hayan manifestado en favor de que debe haber mayor participación y cercanía en este tema, en la práctica no existe esto.

La seguridad de las personas no estaba siendo garantizada con esta postura y acción por parte del Estado mexicano de no enfrentar a los narcotraficantes. Al argumentar que no quería incrementar la violencia mediante el uso de la fuerza, dejaba de lado la seguridad de las personas quienes caía como rehén de los criminales que se daban cuenta de que, al tener amenazada a la sociedad, el Estado se retiraba y optaba por no enfrentarlos, pero la inseguridad se mantenía latente. De esta forma es como podemos decir que Obrador no estaba cumpliendo con el principio de Hobbes de proteger a los ciudadanos quienes le habían brindado sus derechos con el propósito de ser resguardados y no temer por su seguridad.

Por otro lado, podríamos decir que el Estado mexicano dejaba ver su debilidad al no querer o no poder enfrentar la amenaza que era visible para todos. Como se mencionó al principio sobre la seguridad humana, un estado débil es aquel que no puede ejercer su función primaria de protección social y por lo tanto falla en su deber de proteger, proveer y empoderar a sus ciudadanos. Retomando a Andersen y Crawford, quienes plantean que la seguridad humana centra su protección en el individuo y su comunidad de amenazas a su bienestar y seguridad física, tanto en el caso de Ovidio, como en el de la familia LeBarón, el Estado mexicano no lo hizo, y la postura del mandatario mexicano no fue la de dar un giro a su política de seguridad sino que, por el contrario, rechazó la ayuda internacional, se comprometió a capturar a los delincuentes y reconoció que ante la amenaza de más muertes de ciudadanos al capturar a Ovidio prefirió que lo liberaran pero ya no se comprometió a volver a capturarlo o hacerlo con mayor táctica y estrategia.

A finales de 2019, el fiscal general William Barr visitó México con el objetivo de ofrecer ayuda al gobierno mexicano, pero también de presionarlo para que tuviera una política clara de seguridad contra las organizaciones criminales. En todo momento la postura oficial del presidente Obrador fue que si Trump declaraba a los narcotraficantes como organizaciones terroristas eso sería interpretado como una injerencia y violación a la soberanía. Fue por ello que el gobierno mexicano declaró que los dos gobiernos acordaban fortalecer al Grupo de Alto Nivel de Seguridad que fue integrado el pasado 27 de agosto para combatir al crimen organizado, el cual opera a través de la frontera. Las autoridades de ambos monitorearan los resultados a través de este grupo (Sieff, 2019).

Barr, en su segunda reunión con el presidente Obrador en enero de 2020, habló de la importancia de combatir los centros financieros ilícitos, así como del

flujo de dinero, armas, drogas y también de la corrupción. De forma adicional, el fiscal ha tomado la iniciativa de impulsar cambios en el gobierno de México tales como hacer que los marinos combatan nuevamente a los criminales y se aceleren las extradiciones. Durante la visita del fiscal a México, aunque de forma oficial se dijo que no había tensión en la relación y que el presidente Obrador expresara que: “como abogado (el fiscal) entiende que es importante la constitución de México para no intervenir en asuntos que son considerados internos” (Córdoba y Gurman, 2020), lo cierto es que tanto la presencia de los marinos como las extradiciones aumentaron.

Esto se debió, en gran medida, a que el fiscal manifestó que los marinos eran los mejor entrenados para capturar criminales y que la política de “abrazos no balazos” no estaba funcionando. También es un hecho que las extradiciones han ayudado al Departamento de Justicia para establecer casos y acusaciones contra narcotraficantes y políticos mexicanos.

El temor para Estados Unidos sigue siendo el mismo: la inseguridad de México afecta la seguridad de sus ciudades y ciudadanos, no solo los que colindan con el país sino también al interior donde se disputan el mercado interno de consumo los traficantes de droga. Posterior a los encuentros con Barr y al hecho de reforzar la colaboración de los dos países para combatir una amenaza común y obtener resultados antes de que la violencia escale a niveles incontrolables, el embajador Christopher Landou se reunió el 21 de febrero de 2020 con el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo. En esa reunión señaló que lo más importantes era tomar acciones y no continuar con la retórica de los representantes de los dos países. Para él era fehaciente que no había claridad en las acciones y los compromisos que debía adoptar México, pero en vez de seguir con la línea de cómo se podría colaborar y emprender acciones coordinadas entre los dos gobiernos, el secretario Durazo enfatizó el poco control de Estados Unidos sobre la venta de armas, destacando que tanto en el caso de Sinaloa como en el de la masacre de Bavispe, en Sonora, la capacidad de fuego de los criminales era una demostración del desmedido tráfico de armas que se daba en la frontera (Retransmisión, 2020).

A pesar de estas reuniones de alto nivel, el gobierno mexicano no bajaba la guardia para colaborar con Estados Unidos bajo un esquema igual o parecido al que hubo en el pasado con la Iniciativa Mérida (IM), esta administración no quería incrementar la violencia y las muertes en el país con esa decisión, aunque ya era un

hecho que las estadísticas demostraran que la nueva política de seguridad y combate al tráfico de drogas no estaba resolviendo el problema.

En julio de 2020 se anunció el primer viaje al extranjero del presidente Obrador, el destino era Washington para “ratificar el tratado TMEC” que entraría en vigor. Las críticas a esta visita no se dejaron esperar y la mayoría señalaban que era una forma de sometimiento, de derrota, de demostrar que había aceptación de todas las presiones que había recibido en sus primeros casi dos años de administración sobre la migración, el comercio y el combate al tráfico de drogas. El presidente mencionó que el viaje era para ratificar la entrada en vigor del nuevo Tratado México-Estados Unidos-Canadá de libre comercio, el TMEC. También afirmaba que iría a agradecer al presidente Trump el haber tenido un trato respetuoso hacia los mexicanos (Graham, 2020; BBC News Mundo, 2020).

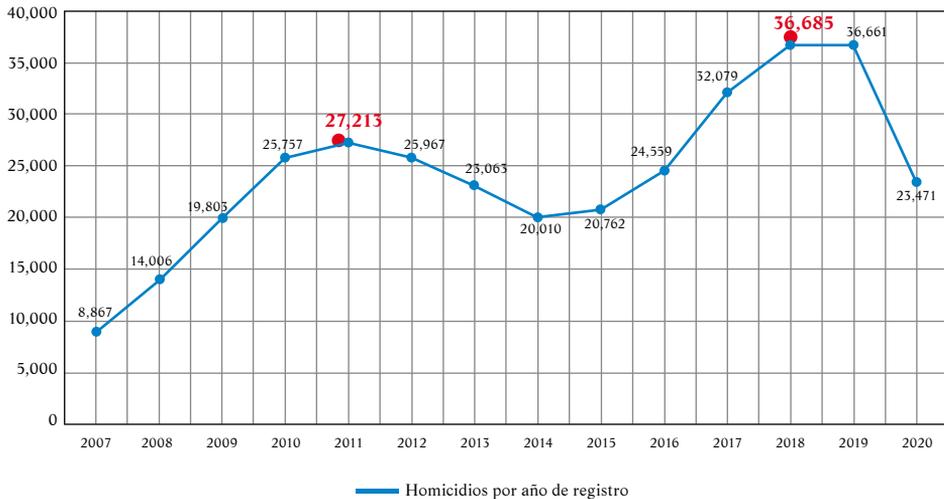
En sus declaraciones, López Obrador y Trump mencionaron, de forma alterna, la importancia de su relación y la confianza y respeto que se tenían. Donald Trump, en su discurso de recepción, mencionó que el presidente era un “buen amigo”. También que le agradaba que su primer viaje al extranjero era a Estados Unidos y que la relación entre ambas naciones era estrecha y cercana porque había confianza, amistad y respeto mutuo. Recalcaba que los dos habían sido elegidos para combatir la corrupción y regresar el poder a la gente. Reconocía la presencia y el valor de los migrantes mexicanos en la sociedad americana, a la cual aportaban con su trabajo y dedicación. En materia de seguridad, mencionó que estaban cooperando para detener el trasiego de droga, armas y personas, sobre todo, el combate a los traficantes de droga. También destacó el trabajo y los resultados que se estaban teniendo en la frontera sur y finalizó elogiando a México como sino no hubiese temas ríspidos en la relación, centrándose en la prosperidad de la región y de lo que se podría lograr hacia adelante.

Obrador, por su parte, mencionó la importancia del tratado comercial para los tres países, por las ventajas e impacto en las economías nacionales. También se refirió al capital económico de mano de obra que tiene México para aportar a la economía de la región, considerando que tiene una población joven y trabajadora que beneficia la productividad de los países y que debe aprovecharse. A su vez, elogió al presidente norteamericano diciendo que habían recibido comprensión y respeto que: “...quienes pensaban que nuestras diferencias ideológicas habrían de llevarnos al enfrentamiento, afortunadamente, ese mal augurio no se cumplió”.

Recalcaba que nunca había impuesto nada que violara o vulnerara la soberanía de su país, que en vez de haber usado la doctrina Monroe, había actuado como lo dijo el presidente George Washington, que no hay que aprovecharse del infortunio de otras naciones, que tampoco había tratado a México como colonia y remataba diciendo que el presidente Trump se había dirigido a México con gentileza y respeto (López, 2020).

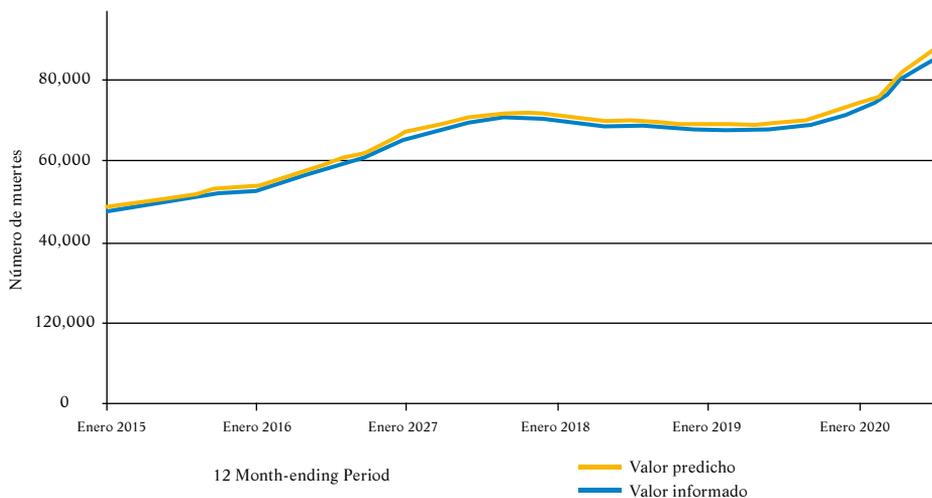
El discurso, lleno de elogios, fue una prueba clara de que la relación era lo más importante a mantener con el vecino del norte. Para el presidente no era conveniente hacer reproches sobre la inseguridad, el deseo de intervención, entre otros temas, sino preservar una cordial vecindad con Estados Unidos.

Gráfica 1. Homicidios en México de 2007 a 2020.



Fuente: Elaboración propia Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020) grafica de homicidios por año. En: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

Gráfica 2. Recuentos provisionales de muertes por sobredosis de drogas de 2015 a 2020: Estados Unidos de América.



Nota: Las muertes se contabilizan por miles por cada 100 mil habitantes. Como se puede ver, previo al arribo de Donal Trump, las muertes por consumo de drogas o lo que se conoce como muertes por sobredosis de drogas no pasaban de las 50 mil personas, pero descuidando el tema de tráfico de drogas, el índice de muertes se ha incrementado exponencialmente.

Fuente: Vital Statistics rapid Release de Centers for Disease Control and Prevention, Departamento de Salud de Estados Unidos, 17 de marzo, 2021. En: <https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/drug-overdose-data.htm>

REFERENCIAS

- Andersen, D. y Crawford, K. (2018). *Theory and Action, Human Security*. Rowman & Littlefield. Nueva York.
- Arista, L. (2020). ¿Por qué López Obrador no ha querido reconocer el triunfo de Joe Biden? *Expansión Política*. En: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/11/12/por-que-lopez-obrador-no-ha-querido-reconocer-el-triunfo-de-joe-biden>
- Associated Press (2017). Trump threatens Mexico: Take care of ‘bad hombres’ or US might. *Business Standard*. En: <https://www.business-standard.com/article/international/>

- trump-threatens-mexico-take-care-of-bad-hombres-or-us-might-117020200102_1.html
- BBC News Mundo (2020). AMLO visita Washington: las críticas al presidente mexicano por hacer de su encuentro con Trump su primer viaje al extranjero. En: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53258184>
- BBC News (2019). Trump to hit Mexico with tariffs in anti-immigration measure. En: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-48469408>
- CNDH (2021). Información especial sobre los grupos de autodefensa en el Estado de Michoacán y las violaciones a los derechos humanos relacionados con el conflicto. En: <https://www.cndh.org.mx>
- Chandra, T. R. (2004). A Political Worldview. *Security Dialogue*, 35 (3), 347-348.
- Centers for Disease Control and Prevention Vital Statistics Rapid Release. Provisional Drug Overdose Death Counts [Cuento provisional de muertes por sobredosis de drogas]. 17 de marzo, 2021. En: <https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/drug-overdose-data.htm>
- Córdoba, J. y S. Gurman (2020). Mexico, Under U.S. Pressure, Adds Muscle to Fight Against Drug Cartels. *The Wall Street Journal*. En: <https://www.wsj.com/articles/mexico-under-u-s-pressure-adds-muscle-to-fight-against-drug-cartels-11581105334>
- Curzio, L. y A. Gutiérrez (2020). *El presidente. Las filias y fobias que definirán el futuro del país*. Ed. Grijalbo. México.
- Dawn, M. P. (2015). Ayotzinapa, Paradigm of the War on Drugs in Mexico. En: <https://dawnpaley.ca/2015/10/02/ayotzinapa-paradigm-of-the-war-on-drugs-in-mexico/>
- Debate* (2020). EE. UU. quiso intervenir en detención de Ovidio Guzmán, dijimos no: AMLO. En: <https://www.debate.com.mx/politica/EEUU-quiso-intervenir-en-detencion-de-Ovidio-Guzman-dijimos-NO-AMLO-20200612-0023.html>
- France 24 (2019). Trump calls for 'war' on cartels after US citizens killed in Mexico ambush. En: <https://www.france24.com/en/20191106-trump-offers-help-in-war-on-cartels-after-us-citizens-killed-in-mexico-ambush>
- Gobierno de México (2018). Decreto por el que se establece la Ventanilla Única Nacional para los Trámites e Información del Gobierno. En: <https://www.gob.mx/>
- Gomez, A. (2019). Undocumented immigrants on edge as new Trump immigration policy calls for more deportations. *USA Today*. En: <https://www.usatoday.com/story/news/nation/2019/08/13/new-trump-immigration-policy-means-more-deportations-across-us/1880847001/>

- Graham, D. (2020). Mexican president visit to Trump middle of next week. Reuters. En: <https://www.reuters.com/article/us-mexico-usa-idUSKBN2413T3>
- Grant, W. (2019). Mexico ambush: How a US Mormon family ended up dead. BBC News. En: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-50339377>
- Grillo, L. (2016). Why Did Peña Nieto Invite Trump to Mexico? *The New York Times*. En: <https://www.nytimes.com/2016/09/02/opinion/why-did-pena-nieto-invite-trump-to-mexico.html>
- Hoffman, J. (2012). Biden reafirma la relación de EE. UU. con México en reunión virtual con López Obrador [video]. En: <https://www.youtube.com/watch?v=fHAWbvbqAFs>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Gráfica de homicidios por año. En: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>
- López, J. (2019). AMLO busca desaparecer Iniciativa Mérida y reorientar recursos a desarrollo. *Milenio*. En: <https://www.milenio.com/politica/amlo-desaparecer-iniciativa-merida-reorientar-recursos>
- López, A. (2020). Declaración Conjunta con Donald Trump, presidente de EE. UU. En: https://www.youtube.com/watch?v=_BBx4R0YyTU&t=1061s
- Márquez, R. (2021). Ninth Annual US-Mexico Security Conference: Part 1. The Wilson Center's Mexico Institute. En: <https://www.wilsoncenter.org/event/ninth-annual-us-mexico-security-conference-part-1>
- Meyer, M. (2019). Q&A: Analyzing Mexico's Current Migration and Asylum Policies. WOLA. En: <https://www.wola.org/analysis/qa-analyzing-mexicos-current-migration-and-asylum-policies/>
- Monroy, J. (2019). México, con 45 días para reducir migración: Ebrard. *El Economista*. En: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-con-45-dias-para-reducir-migracion-Ebrard-20190611-0022.html>
- Nájar, A. (2019). “Ya no hay guerra” contra el narco: la declaración de AMLO que desata polémica en México. BBC News. En: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47082267>
- Noticias Telemundo (2020). Biden y AMLO sostienen su primera reunión virtual [video]. En: <https://www.youtube.com/watch?v=fHAWbvbqAFs>

- Owen, T. (2004). Human Security: Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition. *Security Dialogue*, 35 (3), 373-387.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Fondo de Cultura Económica, México. En: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- Ramcharan, B. (2002). *Human Rights and Human Security*. Martinus Nijhoff Publisher, Londres.
- Retransmisión (2020). Embajador de Estados Unidos Christopher Landau y Alfonso Durazo en Reunión de Planeación y Seguridad [video]. En: <https://www.youtube.com/watch?v=GHaHildzPHA>
- Ribando, C. (2013). Mexico and the 112th Congress. Congressional Research Service. En: <https://sgp.fas.org/crs/row/RL32724.pdf>
- Rodriguez, A. (2019). Mexico's National Security Paradoxes and Threats in a Geopolitical Context. *Politics and Policy*, 47 (1), 207-232. En: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/polp.12287>
- Shahrbanou, T. (2015). Human Security. En *Ethics and Statecraft: The Moral Dimension of International Affairs*. Third Edition, Praeger, Nueva York.
- Sieff, K. (2019). Barr's meeting in Mexico could be prelude to greater U.S. involvement against drug cartels. *The Washington Post*. En: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/barrs-meeting-in-mexico-could-be-prelude-to-greater-us-involvement-against-drug-cartels/2019/12/05/d08ab23a-161f-11ea-80d6-d0ca7007273f_story.html
- U.S. Government Publishing Office (2017). A line in the sand: countering crime, violence and terror at the southwest border, a majority report by the United States house committee on homeland security Subcommittee on oversight, investigations, and management representative Michael T. McCaul. En: <https://www.govinfo.gov/>
- U.S. Government Printing Office (2014). Commerce, Justice, Science, and Related Agencies Appropriations for 2014. En: <https://www.govinfo.gov/>
- VOA (2019). Trump Says Wall Will Stop Drugs, but Facts Differ. En: <https://www.voanews.com/usa/trump-says-wall-will-stop-drugs-facts-differ>
- WOLA (2015). In Mexico's Tlatlaya Massacre, Soldiers Were Ordered to 'Take Them Out'. En: <https://www.wola.org/2015/07/in-mexicos-tlatlaya-massacre-soldiers-were-ordered-to-take-them-out/>

GOBERNANZA Y MIGRACIÓN: TRÁNSITO MIGRATORIO EN MÉXICO DURANTE EL GOBIERNO DE LA 4^a TRANSFORMACIÓN Y LA EMERGENCIA DE COVID-19

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI¹
ADRIANA S. ORTEGA RAMÍREZ²

INTRODUCCIÓN

México se ubica geográficamente en grandes corrientes migratorias internacionales, por lo que los temas migratorios se posicionan en la agenda pública de manera visible. En territorio mexicano confluyen las contradicciones de los sistemas migratorios regionales entre América del Norte y Mesoamérica. Además, en correspondencia con la teoría de los sistemas migratorios internacionales, estos se conforman por países que intercambian números relativamente grandes de migrantes y mecanismos de retroalimentación que conectan los movimientos de personas a flujos concomitantes de bienes, capitales, ideas e información, lazos económicos, culturales y políticos; esto se conforma como una red de relaciones que mantienen unido a un sistema migratorio internacional (Massey *et al.*, 2005).

¹ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, josel.sanchez@correo.buap.mx

² Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, adriana.ortega@correo.buap.mx

Al seguir la perspectiva sistémica, los asuntos migratorios internacionales, particularmente la migración irregular, requieren ser abordados a través de un enfoque de gobernanza regional y un equilibrio entre derechos, economía y seguridad (Betts, 2011). Sin embargo, las contradicciones migratorias en la región a partir de décadas de desregulación han permitido a las fuerzas de los mercados de trabajo nutrirse de la migración irregular.

En un enfoque amplio, las políticas migratorias deben adoptar el Derecho Internacional, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, las directrices de organizaciones internacionales y regionales que intervienen en asuntos migratorios, del asilo como derecho humano y el refugio, la política exterior y consular, así como los foros globales sobre migración y desarrollo. Además, considerar el campo del activismo transnacional donde actúan las organizaciones defensoras de derechos humanos, diásporas, colectividades migrantes con incidencia transnacional y activistas a favor de la ampliación de derechos de las personas en contextos de movilidad humana, migrantes y sus familiares.

El campo del activismo transnacional de las comunidades migrantes organizadas, así como de los defensores de derechos de las personas en contexto de movilidad humana, ha sido determinante para las políticas en materia migratoria. En esta perspectiva, la mirada sistémica de las migraciones y los campos transnacionales permiten explicar las articulaciones entre diversos procesos migratorios nacionales e internacionales, así como sus factores de retroalimentación transnacionales.

El presente trabajo plantea, en primer término, el proceso de integración de la región mesoamericana y su conexión con América del Norte. En un segundo apartado, señalamos las políticas que en distintos momentos se han implementado para enfrentar de raíz el tema migratorio, mismas que han descansado en impulsar el desarrollo regional bajo esquemas de cooperación. En un tercer momento, plantea cómo los distintos planes y programas han terminado priorizando el tema de la seguridad fronteriza e interior con acciones de contención y expulsión que se traducen en sistemáticas prácticas violatorias de derechos humanos. Finalmente consideramos la injerencia de Estados Unidos para imponer reglas en la gobernanza migratoria, definiendo el papel de dependencia y subordinación de México respecto al vecino del norte en la implementación de la política migratoria de la denominada 4ª Transformación; y los visos de reforma migratoria en los Estados Unidos con la presidencia de Joe Biden, aún en el contexto de Covid-19, que podría

legalizar a algunos sectores de los 11 millones de migrantes irregulares que radican en ese país, al ser reconocidos como “trabajadores esenciales”.

LA CONEXIÓN MESOAMERICANA

México y Centroamérica han tejido historias comunes en materia migratoria al integrarse plenamente al proceso regional, destacando los países de Guatemala, Honduras y El Salvador. El territorio mexicano se ha incorporado como país de destino durante el exilio centroamericano en la década de 1970, como refugio en las guerras civiles de la década de 1980 y como espacio de tránsito para los migrantes centroamericanos a partir de los noventa hasta el presente. Las guerras civiles, en el contexto de la guerra fría, particularmente de Guatemala y el Salvador, fueron claves para la expulsión de migrantes, y en el caso hondureño, por el impacto que estas guerras tuvieron en esa nación así como por la crisis ambiental originada por los huracanes que devastaron gran parte del país en 1998 (López Castellanos, 2018; Heredia, 2016).

Mesoamérica, si bien es una región unida por geografía, historia, lengua, mestizaje racial y cultural, también es una región dividida por sus diferentes niveles de desarrollo económico y político. Esta diferenciación queda implícita en el sistema migratorio mesoamericano en torno al cual se estructuran procesos de migración de origen, destino y tránsito de personas y con ellas la apertura de canales de comunicación, flujo de información, traslado de mercancías, de capitales y de todo el sedimento cultural que llevan consigo. Esta diferenciación también es útil, pues muchas veces los migrantes siguen rutas y tienen estancias específicas por los territorios que cruzan dependiendo de la región o país del cual provienen.

Políticamente, las dos primeras décadas del siglo XXI han visto un despliegue de los espacios democráticos, de manera particular en materia electoral en Guatemala, El Salvador y Honduras. Pese a ello, estos avances se ven muchas veces acotados por la secular herencia de atraso económico y social que arrastran. Aunado a sus ataduras sociales y económicas, ahora se le suma una violencia sistémica en todos los sectores de la sociedad en la que participan fundamentalmente jóvenes y niños. Esta violencia tiene ramificaciones con bandas del crimen organizado más

allá del plano nacional, desplazándose a todo el corredor mesoamericano e incluso hacia los Estados Unidos (Heredia, 2016).

En el caso mexicano, el año 2000 marcó el inicio de una transición democrática en materia electoral al sucederse gobiernos de partidos diferentes en la presidencia. Pero especialmente en el año 2018, se dio la emergencia de un gobierno con tendencia progresista que vaticinaba un giro importante en la política mexicana, lo que incluía la política migratoria. Sin embargo, el entorno que se ha vivido ha opuesto una serie de retos y claroscuros a las acciones gubernamentales que precisa plantearse.

La búsqueda de un mercado de trabajo, oferta y demanda de mano de obra que abarque ya no solo a Estados Unidos como el centro neurálgico de estos fenómenos sino a otros subsistemas como el de México, continúa siendo el factor esencial de la movilidad, pero a esta explicación se han sumado una serie más de factores como la reunificación familiar, la importancia de las redes sociales y más recientemente la violencia criminal que azota la región.

En las últimas tres décadas, el corredor mesoamericano se ha convertido en vital para millares de personas centroamericanas que se dirigen a los Estados Unidos, cruzando el extenso puente en que se convierte el territorio mexicano. Paradójicamente, mientras que en ese lapso los flujos migratorios originados de México han disminuido, los de Centroamérica han mantenido un crecimiento constante, en especial de los países de Honduras, El Salvador y Guatemala. Con la pandemia a inicios de 2020, y después de los huracanes a finales del mismo año, la situación empeoró en la región y se auguró un potencial mayor del flujo migrante. Cuál es la magnitud del flujo migratorio en el corredor mesoamericano en los dos años que abarca la nueva gestión presidencial en México y en el contexto de la pandemia, son preguntas que saltan a la vista. Cuáles han sido las acciones que ha emprendido el gobierno mexicano y cómo se ha asumido e instrumentalizado la propuesta del Pacto Global sobre una migración segura, ordenada y regular. Cuál es el aporte de los organismos internacionales al respecto y particularmente el papel decisivo que juega Estados Unidos, son los aspectos que requieren ser analizados. Bajo este contexto, se incorpora el proceso migratorio mesoamericano, especialmente de Honduras, El Salvador y Guatemala, y de su tránsito por territorio mexicano. Veamos algunos ejes de como se ha abordado, qué acciones se han impulsado, así como la problemática que persiste hasta el presente.

EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN COMO FRENOS A LA MIGRACIÓN

Las políticas que han buscado enfrentar de raíz el tema migratorio, o al menos así se ha percibido desde la gobernanza regional, han apostado en distintos momentos por impulsar el desarrollo bajo esquemas de cooperación con proyectos, promovidos fundamentalmente por México y los Estados Unidos.

Los tratados de libre comercio de Estados Unidos con México y Centroamérica de 1994 y 2004 respectivamente, buscaron con poco éxito el desarrollo de la región y el arraigo de las poblaciones; contrariamente auspiciaron un mayor flujo migratorio al conseguir solo el beneficio de sectores minoritarios como los agroexportadores, mineros y de maquila, lo que generó literalmente una fábrica de pobres y una tensión social cada vez más conflictiva y la consecuente expulsión de población. Concordante con la teoría sistémica de las migraciones, era predecible que, al incrementarse el flujo transfronterizo de bienes, capitales y servicios, también incrementarían los flujos de personas y de trabajadores.

Se han intentado sucesivos planes para el desarrollo de la región. En 2001 fue el Plan Puebla-Panamá; poco después en 2009, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica con la pretensión de incrementar la inversión en carreteras, transporte, electricidad, energía, salud, medio ambiente, agricultura y telecomunicaciones (Castillo, 2019). Sus resultados, sin embargo, fueron mínimos, problemas de planificación, de cooperación y las herencias de sociedades y regiones muy rezagadas obstaculizaron un mayor beneficio. La interlocución entre los gobiernos de Estados Unidos, México y Centroamérica tampoco ayudó y pronto se trasladó a cuestiones de seguridad.

En 2014, nació el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo del Norte para referirse militar y estratégicamente a Guatemala, El Salvador y Honduras, que puso énfasis en la oleada de niños migrantes no acompañados que trataban de llegar a Estados Unidos. Nuevamente el plan se refería al desarrollo económico, a la defensa de los derechos humanos, pero también a la seguridad fronteriza (BIAD, 2020).

Para 2018 se habían asignado 3 306 millones de dólares y se coincidía en una serie de logros y avances en la integración económica, una unión aduanera del Triángulo del Norte; una interconexión eléctrica con México e inversiones en sectores estratégicos como el turismo y se mencionaron mejoras en la seguridad

ciudadana, acceso a la justicia y desarrollo del capital humano (BIAD, 2018). Sin embargo, nuevamente el arraigo de las poblaciones pareció no detectarse, pues los flujos continuaron estimándose cercanos o superiores a las 250 mil personas y con ello las detenciones, si las comparamos con las registradas años atrás, como veremos adelante. Refiriéndonos en particular al gobierno de López Obrador, en diciembre de 2019 impulsó un nuevo plan de desarrollo denominado Desarrollo Integral para Centroamérica (PDI), con el respaldo de los mandatarios de El Salvador, Guatemala y Honduras. El plan sustituía el de 2014 y como vemos no resultaba novedoso, pues ya en previas administraciones se intentó detonar acciones similares con resultados francamente pobres. El plan contó también con el apoyo de la ONU, la CEPAL y la Unión Europea, pero requería desde luego el apoyo decidido de Estados Unidos (SRE, 2019).

Jared Kushner, asesor directo del todavía presidente D. Trump, organizó una reunión para obtener inversiones privadas tratando de reactivar el apoyo de 500 millones de dólares que se contemplaban como asistencia económica de Estados Unidos a la región y que habían sido suspendidas en 2019 como castigo a los altos niveles de migración (Muñoz y Urrutía, 2020; DFC, 2020). Incluso, Alfonso Romo, como parte del gabinete de López Obrador, aseguraba que el gobierno de Estados Unidos a través de la Corporación para Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC), apoyaría fuertemente los programas del sureste y de Centroamérica para frenar la migración. Todo esto forma parte del Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y México, elaborado en conjunto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), centrado en el desarrollo regional.

El PDI buscó activar el desarrollo económico en los países del denominado Triángulo Norte y de ese modo frenar la migración hacia los Estados Unidos, es decir, repetía los propósitos y metas de los planes precedentes (Rodríguez, 2020), pero desde su inicio se enfrentó a las amenazas del gobierno estadounidense al intentar imponer aranceles a productos mexicanos si el gobierno no frenaba el flujo de migrantes, así como también la repentina aparición de la pandemia de Covid-19 en la región.

No obstante, para febrero de 2020 se reportó que ya se tenía a 6 mil salvadoreños en puestos de trabajo, pero la meta era originar 60 mil, repartidos en 20 mil para cada país (Guatemala, Honduras y El Salvador). El PDI arrancó formalmente en junio de 2020 con la siembra simbólica de dos árboles retoños de caoba en

Tapachula, Chiapas y donde López Obrador anunció una transferencia incondicional de 30 millones de dólares del país a la región centroamericana. Datos oficiales revelaban que el Servicio Nacional de Empleo había contactado y respaldado a 4 mil 989 migrantes con el fin de ofrecerles diversas opciones de trabajo, y la Secretaría de Bienestar registraba a 3 mil 93 empleados en Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. Para los migrantes se habían habilitado 4 mil 210 espacios laborales, pactados con municipios y empresas en la frontera sur (Muñoz, 2020). Pero también desde su anuncio analistas señalaron que si bien su intención era buena la operatividad no parecía ser factible ya que se desconocían detalles específicos del trabajo a realizar. Especialmente enfrentaba la incertidumbre del gobierno estadounidense por la actitud cambiante de Trump y los apoyos al parecer no lograron concretarse.

Con el fin del mandato de Trump y la llegada de Joe Biden se abrió la posibilidad de replantear la política estadounidense hacia Centroamérica y, en efecto, pronto se anunció que Biden y AMLO pactarían “contener el flujo de inmigración irregular” desde México hacia Estados Unidos. Las autoridades de la Unión Americana señalaron que Biden expuso su plan en el ámbito migratorio con el propósito de reducir la migración abordando las causas de raíz. En realidad, solo planteó ideas generales como aumentar la capacidad de reasentamiento, vías legales de inmigración, mejorar el procesamiento en la frontera para adjudicar solicitudes de asilo y revertir las “draconianas políticas de inmigración de la administración anterior”. López Obrador reveló que Estados Unidos apoyaría a Centroamérica con 4 000 mdd para frenar el flujo de migrantes asegurando que se acordó trabajar de manera coordinada con las autoridades estadounidenses para detener el flujo migratorio y disminuir medidas restrictivas. Adelantó que Biden estaba interesado de brindar apoyos directos a los habitantes de Honduras, El Salvador y Guatemala (*Expansión*, 2021). Lo que no queda claro es si continuaría el plan de AMLO con el que ganaba influencia en la región o se modificaría a raíz de la nueva relación con Estados Unidos y su propuesta migratoria.

En enero de 2021, representantes de los gobiernos de México y Estados Unidos se reunieron por enésima ocasión para abordar la temática migratoria, promover el crecimiento económico, los derechos humanos y la migración ordenada de Centroamérica. Los funcionarios mexicanos pusieron a consideración del equipo de Biden la posibilidad de poner en marcha un programa emergente de cooperación

para el desarrollo en el norte de Centroamérica y el sur de México, en respuesta a la crisis económica provocada por la pandemia de Covid-19 y los recientes huracanes que afectaron la región (*La Jornada*, 2021).

El esfuerzo emprendido, sin restarle importancia caminó a la par de continuar con toda una serie de acciones y prácticas respecto a la migración en tránsito por México, sustentadas en políticas de seguridad, lo que incluyó la militarización fronteriza, la detención y deportación sistemáticas. Estas prácticas han conllevado violaciones a derechos humanos particularmente de grupos vulnerables como niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres y una errática política de refugio.

EL CORREDOR MESOAMERICANO Y LA SEGURIDAD

El eje que sigue imponiéndose en la región bajo la iniciativa no solo de Estados Unidos sino de México es el de la seguridad, empezando con la frontera. La frontera de México con Guatemala, de aproximadamente 871 km, cuenta con 10 puntos oficiales de cruce. Hay además decenas de puntos de cruces peatonales y de vehículos donde se puede cruzar con relativa facilidad. El control fronterizo siempre ha sido muy poroso, pero en 2014 México mejoró sus puntos de cruce, lo que no hizo Guatemala. Evidentemente, si nuestro país enfrenta desafíos en el control de su frontera sur, Guatemala, El Salvador y Honduras tienen problemas mayores debido a sus limitados recursos. Además, la perspectiva de estas naciones ha estado influenciada más por cuestiones económicas que por la seguridad fronteriza.⁵

Ya durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, el Plan Frontera Sur de 2014 se instrumentó como una estrategia de seguridad fronteriza en tres escalas. La primera en la propia línea fronteriza, una segunda, desde la frontera hasta varios kilómetros al interior con retenes móviles y una tercera con retenes en el istmo de Tehuantepec. Las prioridades se concentraron entonces en que la Secretaría de Marina encabezaría las acciones en materia de seguridad, sobre todo frente al crimen organizado. El Instituto Nacional de Migración (INM) asumió roles de policía

⁵ La movilidad fronteriza en el sur de México tiene el componente de que en Chiapas se han acostumbrado a contratar mano de obra para trabajo agrícola y doméstico de Guatemala. Se estima que 1.7 millones de guatemaltecos entraban anualmente con ese propósito.

administrativa rebasando sus capacidades y encargándose de detener a los migrantes (Heredia, 2016). Por su parte, Estados Unidos prestó asistencia en la región fronteriza con México y Guatemala, específicamente en Tecún Uman, apoyando la formación de un grupo de trabajo que incluyó a personal civil y militar. También, contribuyó en la infraestructura física con cuarteles y vehículos, con un radar y en capacitación de personal. Estados Unidos sabe perfectamente que mejorar la seguridad fronteriza solo puede hacerse con la cooperación de México y Guatemala.

Con el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica, como se mencionó, se trató de dar una respuesta a la crisis de la niñez migrante. El plan, como otros, señalaba la pobreza y falta de oportunidades en la región como factor de expulsión (BIAD, 2020), pero el sesgo de seguridad fue evidente al intentar Estados Unidos ofrecer asistencia tecnológica en forma de quioscos móviles para registrar los datos biométricos y biológicos de los migrantes. Se buscó crear una base de datos que permitiera al gobierno de México rastrear, o en su caso detener, y deportar al migrante sin autorización o aquellos ligados al crimen organizado. Estados Unidos consideró que la Plataforma México, que registra datos de instituciones de seguridad pública de México debería integrar la información del Instituto Nacional de Migración (INM), del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de las fuerzas armadas para servir a este fin. Grupos defensores de derechos humanos cuestionaron dicha pretensión y alertaron sobre distintos problemas como la falta de mecanismos adecuados para dar seguimiento a las demandas de protección de los migrantes que huyen de la violencia de sus países.

El nuevo plan de la administración de López Obrador, si bien insistió en señalar las causas de raíz y promover el desarrollo económico, su actuar fue más una respuesta a las presiones de Estados Unidos para responder a los criterios de seguridad fronteriza, lo que llevó con la política de militarizar no solo la frontera sino destinar a los aparatos policíacos, ahora la Guardia Nacional, para detener y expulsar a los migrantes. Incluso, el ombudsman mexicano alertó de que las autoridades migratorias habían sufrido una militarización en sus oficinas (*La Jornada Sin Fronteras*, 2020a).

CONTENCIÓN, EXPULSIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Como se ha mencionado, la política migratoria se ha centrado en la contención y expulsión lo que ha conllevado como en el pasado a una sistemática violación de los derechos humanos de los migrantes, que se acentúa en grupos más vulnerables como mujeres y niños. La prensa, informes de las organizaciones defensoras de migrantes, de derechos humanos y algunos organismos internacionales dan cuenta de ello.⁴

En los dos años iniciales del gobierno de López Obrador no ha cesado la política de contención lo que significó, por un lado, continuar con las detenciones de migrantes sin distinguir grupos, edades o género y, por otro, la devolución o deportación inmediata (Rodríguez, 2020). Si observamos los datos proporcionados por el propio INM a través de la Unidad de Política Migratoria, tenemos que en 2019 fueron detenidos 182 mil 940 extranjeros que fueron “alojados” en estaciones y estancias migratorias. De estos, 155 mil 302 fueron de Centroamérica y más específicamente 152 mil 138 de los países Honduras, El Salvador y Guatemala. Desagregando algunos datos tenemos que del total de detenidos 53 mil 507 fueron menores y 49 mil 417 de estos países, de ellos 13 mil 242 fueron menores no acompañados, uno de los grupos más vulnerables (UPMRIP, 2020). El número de personas en situación irregular se incrementó para 2019 en un 27% en relación con 2018 cuando sumaron 131 mil 445. Para 2020, ya en el contexto de la pandemia, las cifras iban a sufrir cambios significativos, descendiendo a 87 mil 260, es decir un 60% menos que en 2019. Del total, el 44.7% fueron de Honduras; el 36% de Guatemala y el 9.9% de El Salvador. Esto representa que el 90% provenía de sólo estos tres países. En cuanto a menores, su número descendió a 1 mil 214.

Era previsible la reducción sobre todo en el segundo semestre de 2020, pues el flujo disminuyó de manera drástica y, consecuentemente, el número de detenciones en el contexto de Covid-19. Los cierres fronterizos y las más severas políticas de contención en los propios países centroamericanos y desde luego en México y los Estados Unidos fueron decisivos. En cuanto a las devoluciones, siguieron la misma lógica descendiendo de manera importante, pues mientras en 2019 se pro-

⁴ La organización mexicana “Sin Fronteras” y la Organización Internacional de las Migraciones son algunos de los que permanentemente denuncian tales violaciones.

dujeron un total de 142 mil 858 de Honduras, El Salvador y Guatemala, en 2020 la cifra descendió a 51 618 lo cual representa casi un tercio (UPMRIP, 2020).

Los números mostraron contundentemente los cambios producidos a consecuencia de la pandemia y las medidas para contenerla a través de un drástico control del flujo migrante. De acuerdo con el informe 2020 de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM, 2020), México se convirtió en el segundo país que mayor número de migrantes expulsó, solo detrás de la India. En contraste, no aparece entre los primeros 30 países de destino.⁵ Si por una parte continuó sin modificaciones la política de contención y devolución en la administración federal, a esta práctica se sumó como pretexto insalvable el tema de la seguridad, pero ahora ya no solo frente al crimen organizado, sino ante la seguridad sanitaria y la salud pública, tema que inhibió seguramente el éxodo migrante en un primer momento, pero a la vez permitió a los gobiernos, entre ellos el mexicano, intensificar las medidas de control no solo fronterizo sino al interior del país.

Incluso, ante la petición de organizaciones de la sociedad civil y de una orden judicial, se permitió a los migrantes salir de las estaciones migratorias en mayo de 2020. La decisión, por un lado, pareció positiva a fin de evitar contagios al interior de estas, pero por otro no lo fue, pues se tradujo en la expulsión inmediata, sin mediar el debido proceso y el conocimiento de casos específicos, vulnerándose derechos. O bien, fueron abandonados a su suerte sin ninguna medida de apoyo o protección sanitaria.⁶ Se replicaban medidas del vecino del norte que deportó a migrantes en vuelos directos a la ciudad de México, como medida de protección de salud de los estadounidenses. Difusión de mensajes como “Migrante ilegal, el viaje no vale tu vida”. “Quédate en casa, mantente a salvo”, se difundieron profusamente en esa nación. Las agencias de protección fronteriza del vecino país presentaron las deportaciones como medida de protección a la salud de los estadounidenses.

⁵ La población residente en México nacida en otros países en el año 2020 fue de 1 212 252 personas. De ellas, la inmensa mayoría 767 266 son de Estados Unidos; 52 948 de Venezuela y de Guatemala 58 810. Otros 302 228 son de diversos países.

⁶ El 24 de mayo de 2020, la prensa reportaba que un juzgado de distrito le ordenó al Instituto Nacional de Migración (INM) adoptar una serie de medidas urgentes para proteger la salud, vida e integridad de los trabajadores internacionales sin documentos que se encuentran privados de la libertad dentro de las 33 estaciones migratorias y 10 estancias provisionales del mencionado organismo. Se desalojó a casi 4 mil migrantes.

Un menor flujo y un aumento en los controles fronterizos permitieron que bajaran las detenciones de migrantes en la frontera con Estados Unidos en el 2020, como lo confirmó la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP), mencionando que en mayo de ese año se registraron 144 mil 116 migrantes aprehendidos, descendiendo esa cifra en los meses siguientes para llegar en diciembre a solo 40 mil 620 (CBP, 2020). La declaración de emergencia nacional en Estados Unidos, el cierre de fronteras del tráfico aéreo de marzo de 2020 debido a la expansión del coronavirus provocó una reducción que se calculó en un 74.5% en un lapso de 8 meses. A pesar de que en México no hubo propiamente un cierre de fronteras al continuar durante 2020 el tráfico aéreo y terrestre, se redujo solo en lo esencial, la contención de migrantes se reforzó, pero no impidió que continuara el flujo migratorio regular e irregular. En el contexto de la pandemia, la política de mayor contención en México o como vimos el abandono a su suerte de los migrantes los expuso a una situación aún más extrema respecto de sus derechos humanos.

La previamente Amnistía Internacional (2019), consideraba que el primer año de gobierno de López Obrador no había representado ningún cambio en materia de derechos humanos respecto de sexenios anteriores. En su informe 2019, incluyó a las personas en movilidad internacional, especialmente puso la mirada en la niñez migrante, pues el documento señaló que fueron reclusos 52 mil menores en centros de detención y 3 personas fallecieron ese año bajo custodia del INM. En 2020, la situación se atenuó relativamente ante el descenso del flujo migratorio centroamericano. Sin embargo, las expresiones de violencia se hicieron públicamente presentes cuando a inicio de año hubo una condena de defensores de derechos humanos, incluso de la vocera de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, ante la agresión de agentes de la Guardia Nacional a una caravana migrante en la frontera sur (Mandujano, 2020). Ante el anuncio de nuevas caravanas, el gobierno de inmediato desplegó a la Guardia Nacional que ya tenía como una de sus tareas la contención de migrantes en la frontera sur. Despliegan guardias en la frontera sur para bloquear a caravana de migrantes.

A finales de 2020, para agravar aún más el drama en los países centroamericanos expulsores de migrantes, se sumó la eventualidad del clima. Dos huracanes devastadores, “Eta e Iota” dejaron al menos 200 muertos, miles de desplazados, la destrucción de viviendas, cultivos y en general de poblaciones enteras. Los eventos

naturales empujaron nuevamente la salida de población, por lo que se auguraba que se observarían en 2021 nuevas caravanas en ruta a los Estados Unidos. Pronto, los gobiernos de la región asumieron acciones expeditas de contención y represión para evitar que las caravanas cruzaran las fronteras de Honduras y Guatemala como era reportado el 11 diciembre de 2020 por la prensa (*La Jornada Sin Fronteras*, 2020b). Se pretextó en algunos casos que los migrantes no tenían pruebas negativas de Covid-2019 y los gobiernos arguyeron que se aplicaban los lineamientos de una migración segura, ordenada y regular. Por su parte, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales señalaron reiteradamente graves violaciones a los derechos humanos.

Nuevamente el tema de protección a los derechos humanos quedó relegado, ahora bajo la mirada de preservar la salud, evitando el ingreso de personas que podrían ser portadoras de Covid-19. Ciertamente los países de la región enfrentan enormes dificultades para encarar la problemática, pero los migrantes quedaron como siempre al final de la lista. Diversas organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han emitido pronunciamientos sobre el Derecho Humano a la Salud, la Integridad Personal, a la vida misma, refiriéndose a los grupos con vulnerabilidad especial entre ellos las personas en movilidad humana (CIDH, 2020).

Ya organismos internacionales, como la ONU habían recomendado que los migrantes fueran considerados como víctimas del potencial contagio de Covid-19 y debían ser parte de las medidas de prevención en materia de seguridad pública, es decir, incluidos en las medidas para mitigar la enfermedad, incluyendo las vacunas (REDLAC, 2020). Ante la “amenaza” de nuevas caravanas, el gobierno mexicano respondió que solo se atenderían las solicitudes de asilo y refugio de quienes buscaran incorporarse a un programa migratorio, pero que no se otorgarían visas de tránsito, reavivando el debate sobre el papel que jugaba nuestro país a nivel regional. Al debate se añadió el papel que México había asumido con la práctica real de “tercer país seguro”, aunque formalmente niega haber aceptado un acuerdo migratorio con esa categoría.

ENTRE LA ESPADA Y LA PARED: “TERCER PAÍS SEGURO”

En junio de 2019, López Obrador aceptó bajo la presión de Donald Trump la puesta en marcha del Protocolo de Protección de Migrantes, MPP por sus siglas en inglés, denominado en nuestro país “Quédate en México”. Miles de solicitantes de asilo de Estados Unidos serían enviados a México en espera de que su situación se resolviera en las cortes de aquel país, procesos que podrían llevar meses o hasta años. México se convertía en los hechos en un “tercer país seguro”. También la administración de Donald Trump obligó a Guatemala, El Salvador y Honduras a aceptar acuerdos similares para contener a migrantes y solicitantes de asilo.

México actuaría como bisagra, una sala de espera inadecuada y confusa para los solicitantes de asilo en los Estados Unidos. Aunque formalmente no se asumió como tal, en los hechos esas fueron las consecuencias. Ya de antemano se reconocía que el sistema mexicano de protección internacional era aún reciente y débil, además de que enfrentaba sus propios retos ante las demandas de solicitudes de asilo, su lentitud y dificultad de reconocer a las personas como refugiadas y los sistemáticos casos de violaciones a los derechos humanos. En estricto sentido ello le impediría a nuestro país asumir la responsabilidad de “tercer país seguro” (Ortega, 2020). Además, de acuerdo con los estándares internacionales debió hacer efectivos principios fundamentales como la no devolución. En 2019, las peticiones de refugio en México se incrementaron un 70%, al sumar 69 780. Sin embargo, en los primeros meses de 2020 tuvieron una baja de cerca del 80% ante el cierre de las fronteras en Centroamérica, pero al finalizar el año nuevamente aumentaron para cerrar con 60 709, se regresó a números similares de antes de la pandemia. Con ese número de solicitudes, México se convirtió en ese momento en el octavo en el mundo con más peticiones de asilo (Martínez, 2020).

Un problema recurrente en el tema de refugio es el económico, pues la Comisión Mexicana de ayuda a Refugiados (COMAR) sufrió una reducción de recursos en 2020 disponiendo de 44 millones de pesos para sus tareas, esto significaba 3 millones menos que el año anterior. El 3 de enero de 2021, la prensa reportaba esta disminución de recursos resultando en una grave contradicción porque los números de solicitudes recibidas por COMAR cada año aumentan. Ante esta situación organismos internacionales han tratado de paliar la problemática brindando algunos apoyos. La ACNUR y la Unión Europea desde 2020 iniciaron un proyecto

para fortalecer la respuesta al desplazamiento forzado en Centroamérica y México mediante una mejor coordinación, incidencia, asistencia humanitaria y monitoreo (Naciones Unidas-México, 2020).

En enero del 2021, Joe Biden asumió la presidencia en los Estados Unidos, a partir de esto anunció formalmente el fin de la construcción del muro, el “fin de la emergencia” migratoria nacional que prácticamente duró dos años, la medida incluyó el cese de la construcción del muro fronterizo. También mediante una orden ejecutiva puso formal fin a los acuerdos análogos a “tercer país seguro” con México y los países centroamericanos; y propone restablecer el derecho de asilo a miles de solicitantes que ingresaban a ese país por la frontera mexicana, además, anuncia su iniciativa de ley *U.S. Citizenship Act of 2021* que promete una amplia reforma migratoria con los siguientes componentes: rutas de legalización y obtención de la ciudadanía estadounidense para migrantes irregulares, fortalecer la protección laboral, priorizar los controles inteligentes de las fronteras y atender las causas profundas de la migración (The White House, 2021).

Los anuncios de posibles mecanismos de legalización para un total de 11 millones de migrantes irregulares que están en los Estados Unidos en el 2021 así como la reapertura de la posibilidad de solicitar refugio ante las autoridades estadounidenses, causó un “efecto llamada” para los migrantes en la ruta Mesoamérica-Norteamérica que cruzan por México y eso causa que nuevamente las estadísticas migratorias de tránsito repunten. México había experimentado ese “efecto llamada” a migrantes centroamericanos en enero y febrero de 2019 cuando al inicio de la administración de López Obrador se ofrecían “brazaletes humanitarios” para cruzar la frontera Guatemala-México e intentar gestionar de manera humanitaria a las caravanas de migrantes.

Ante este panorama de repunte de las migraciones en 2021, las acusaciones de adversarios republicanos que se oponen en el congreso estadounidense a la reforma migratoria para legalizar migrantes por parte de la administración de Biden y la necesidad de México de vacunas contra Covid-19 que se producen en los Estados Unidos, el 18 de marzo se anunció oficialmente que México acepta recibir vacunas a cambio de detener la migración centroamericana (Pardo, 2021). Además, a partir del día siguiente de este anuncio, cerrará sus fronteras terrestres sur y norte a actividades no esenciales para evitar la propagación de Covid-19; esto contrasta con que durante todo el 2020 México no tomó medidas de cierres de fronteras;

si fueran solamente por razones sanitarias estas medidas pudieron haberse decretado un año antes.

CONCLUSIONES

México presenta claros retrocesos respecto a su política para la migración en tránsito en la presente administración de López Obrador. A la complejidad en la gobernanza migratoria se sumó la pandemia de Covid-19, la presión de los Estados Unidos, y con ello la cuestionable moneda de cambio que resultan las personas migrantes centroamericanas en la geopolítica de las relaciones México-Estados Unidos. La presión de las organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos y organismos internacionales han sido insuficientes.

Ante el agravamiento de las condiciones de desigualdad en la región, de aumento en la pobreza en el contexto de la pandemia y post-pandemia, tendrá que afinarse y verificarse el conjunto de acciones respecto al cumplimiento de las obligaciones de México en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de protección a personas migrantes y refugiadas. Se requieren mecanismos de coordinación intergubernamental que articulen a los tres órdenes de gobierno, a favor de la obligatoriedad y seguimiento a la observancia de la protección de derechos humanos para impulsar reales avances en la materia.

La perspectiva sistémica y transnacional de las migraciones, así como de gobernanza migratoria, apunta a adoptar el enfoque de la gestión migratoria a partir de la perspectiva regional. Mientras Estados Unidos es el polo de atracción regional para personas migrantes y solicitantes de asilo provenientes de México, Guatemala, El Salvador y Honduras, en México confluyen las contradicciones de los sistemas migratorios regionales entre América del Norte y Mesoamérica. Las contradicciones y la alta segmentación en distintas categorías migratorias en la región y en cada país que no reconocen las situaciones reales de migrantes, desplazados y solicitantes de asilo, orillan a la irregularidad migratoria; y quienes tienen un estatus migratorio precario son quienes sufren las consecuencias de la falta de acuerdos bilaterales y regionales que faciliten y regularicen las migraciones temporales y de largo plazo. La irregularidad migratoria regional sólo favorece a las organizaciones criminales que lucran con el tráfico y la trata de personas en la región, y a mercados de trabajo ilícitos.

Por lo anterior, resulta urgente el avance de una agenda migratoria regional que canalice y regularice las migraciones, debido a que se corre el riesgo de profundizar la discriminación, la segregación, las violencias y los contextos de irregularidad. Es imperativo romper la inercia de un ejercicio de biopolítica y necropolítica a que se les ha condenado (González Velázquez, 2011 y Varela, 2020).

REFERENCIAS

- Amnistía Internacional (2019). Informe Anual 2019. En: https://amnistia.org.mx/contenido/wpcontent/uploads/2020/03/Informe_anual_2019_FINAL_OK_spreads.pdf. Consultado 15 de enero 2021.
- Betts, A. (2011). *Global Migration Governance*. Oxford University Press, México, 368 p.
- BIAD (2020). Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. En: <https://www.iadb.org/es/alianzaparalaproseridad>. Consultado 1 de febrero 2021.
- (2018). Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. El Salvador-Guatemala-Honduras. Principales avances y logros 2017-2018. En: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE1694733848-3>. Consultado 2 de febrero 2021.
- Castillo, R. (2019). El Plan de Desarrollo para Centroamérica: metamorfosis regional o propuesta de transformación. En: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/12/DT_FC_23.pdf. Consultado 13 de enero 2021.
- CBP (2020). Southwest Land Border Encounters. En: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>. Consultado 10 de enero 2021.
- CIDH (2020). Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020. En: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. Consultado 12 de febrero 2021.
- DFC (2020). Latin America and the Caribbean. En: <https://www.dfc.gov/our-work/latin-america-and-the-caribbean>. Consultado 19 de enero 2021.
- Expansión* (2021). Llamada AMLO-Biden: EU dará 4 000 mdd a Centroamérica para atender migración. En: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2021/01/23/llamada-amlo-biden-eu-dara-4-000-mdd-a-centroamerica-para-frenar-migracion>. Consultado 19 de febrero 2021.
- González Velázquez, E. (2011). *Frontera vertical. México frente a los migrantes centroamericanos*. Centro Universitario UTEG, Guadalajara, 174 p.

- Heredia, C. (coord.) (2016). *El sistema migratorio mesoamericano*. CIDE, México, 392 p.
- La Jornada* (2021). Propone México al equipo de Biden plan de desarrollo en sur de México y CA. En: <https://www.jornada.com.mx/2021/01/15/politica/020n1pol>. Consultado 19 de febrero 2021.
- La Jornada Sin Fronteras* (2020^a). CNDH alerta por “militarización” de autoridad migratoria. En: <https://www.jornada.com.mx/sin-fronteras/2020/12/02/cndh-alerta-por-militarizacion-de-autoridad-migratoria-589.html>. Consultado 11 de enero 2021.
- (2020b). Frenan caravana que intentaba huir de la destrucción en Centroamérica. En: <https://www.jornada.com.mx/sin-fronteras/2020/12/11/frenan-caravana-que-huye-de-la-destruccion-en-centroamerica-9554.html>. Consultado 11 de enero 2021.
- Martínez, F. (2020). México octavo país con más peticiones de asilo. *La Jornada*. En: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/21/mexico-octavo-en-el-mundo-con-mas-peticiones-de-asilo-8370.html>. Consultado 12 de enero 2021.
- Massey, D. J. *et al.* (2005). *Worlds in Motion. Understanding International Migrations at the End of the Millenium*. Oxford University Press, Nueva York, 362 p.
- Mandujano, I. (2020). Condena unánime: la peor cara de México en materia migratoria. *Revista Proceso*. En: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/1/28/condena-unanime-la-peor-cara-de-mexico-en-materia-migratoria-237674.html>. Consultado 12 de enero 2021.
- Muñoz, A. (2020). Ocupan 9 mil empleos del plan para detener la migración en CA. *La Jornada*. En: <https://www.jornada.com.mx/2020/02/16/politica/003n2pol>. Consultado 11 de enero 2021.
- y Urrutia, A. (2020). EU busca inversión para Centroamérica que frene migración. *La Jornada*. En: <https://www.jornada.com.mx/2020/02/20/politica/006n1pol>. Consultado 15 de enero 2021.
- López Castellanos, N. (coord.) (2018). *Procesos migratorios en la Centroamérica del siglo XXI*. UNAM-FCPYS/Ediciones La Biblioteca, México, 215 p.
- Naciones Unidas-México (2020). ACNUR, OIT y la Unión Europea promueven la integración de las personas refugiadas y desplazadas mediante el trabajo digno en México y Centroamérica. En: <https://www.onu.org.mx/acnur-oit-y-la-union-europea-promueven-la-integracion-de-las-personas-refugiadas-y-desplazadas-mediante-el-trabajo-digno-en-mexico-y-centroamerica/>. Consultado 19 de enero 2021.
- OIM (2020). Informe sobre las migraciones en el mundo 2019. En: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf. Consultado 29 de enero 2021.

- Ortega, E. (2020). ¿México como tercer país (in)seguro? El asilo como derecho humano en disputa. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 59 p.
- Pardo, P. (2021). Joe Biden ofrece a México 2,5 millones de vacunas a cambio de que ese país controle la inmigración de Centroamérica. *El Mundo*. En: <https://www.elmundo.es/internacional/2021/03/18/6053a07bfdddff65038b45ca.html>. Consultado 20 de marzo 2021.
- REDLAC (2020). El impacto de la violencia en el acceso y garantía del derecho a la salud de las personas desplazadas en el norte de Centroamérica y México. En: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/latin-america-and-caribbean/document/bolet%C3%ADn-no-9-redlac-el-impacto-de-la-violencia-en-el>. Consultado 11 de enero 2021.
- Rodríguez, R. (2020). *Migración Cero. Reterritorializar la condición de refugiado*. Ed. Bajo Tierra, México, 111 p.
- SRE (2019). El Gobierno de México se congratula por el respaldo internacional al Plan de Desarrollo Integral. En: <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-se-congratula-por-el-respaldo-internacional-al-plan-de-desarrollo-integral?state=published>. Consultado 21 de enero 2021.
- UPMRIP (2020). Estadísticas migratorias. Síntesis 2020. En: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2020.pdf. Consultado 26 de febrero 2021.
- Varela, A. (ed.) (2020). *Necropolítica y migración en la frontera vertical mexicana. Un ejercicio de conocimiento situado*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 169 p.
- The White House (2021). Fact Sheet: President Biden Sends Immigration Bill to Congress as Part of His Commitment to Modernize our Immigration System. En: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/fact-sheet-president-biden-sends-immigration-bill-to-congress-as-part-of-his-commitment-to-modernize-our-immigration-system/>. Consultado 20 de marzo 2021.

VIDA DOMÉSTICA DE MIGRANTES MEXICANOS EN AMÉRICA DEL NORTE: VERACRUZANOS EN LA “CASA DE NUEVA YORK”

CARLOS ALBERTO GARRIDO DE LA CALLEJA¹

INTRODUCCIÓN

Las comunidades El Paso de la Caña² y Apple Valley³ tienen algo en común: mano de obra barata y flexible de los paseños, quienes en ambas regiones son vulnerables a las dinámicas propias de los mercados de trabajo formales e informales. Sin embargo, el destino norteamericano ofrece mayor variedad de empleos y mejores salarios, haciéndolo más atractivo, sin importar las penurias que implica el viaje de la comunidad cañera a la gran manzana. Cabe señalar que Nueva York se encuentra entre los lugares con mayor densidad de población de los Estados Unidos de América. Con más de 5 000 hab/km², arroja un total de 8.5 millones de habitantes en la ciudad (Census Bureau, 2020).

¹ Universidad Veracruzana, cgarrido@uv.mx

² Comunidad rural dedicada al cultivo de caña de azúcar en el estado de Veracruz (se ubica en la región costera-central del Golfo de México). Su gentilicio “paseños”, se utiliza en este capítulo para referirnos a los migrantes indocumentados entrevistados en Nueva York.

³ Condado del estado de Nueva York.

No obstante sus atractivos culturales,⁴ la ciudad de Nueva York está llena de contrastes que la hacen aún más atractiva. Por un lado, es reconocida como el centro financiero más importante del continente americano; por el otro, representa un extenso mercado de trabajo (tanto para propios como extraños), donde encontramos trabajadores indocumentados que van desde asiáticos, europeos, sudamericanos, africanos, centroamericanos y mexicanos (en estos últimos están los paseños). Por lo anterior, Nueva York puede ser considerada una ciudad segmentada, en constante y con profundos cambios económicos, culturales y raciales los cuales han contribuido al incremento de la población total del área metropolitana y de algunos condados, de ahí que del total de la población neoyorquina el 16.3% sea población latina.

Dentro de este paulatino incremento poblacional, la comunidad de Apple Valley no es la excepción. Con una población actual de 25 464 habitantes, casi 5 000 de ellos son latinos.⁵ Y desde nuestra perspectiva el número podría ser mayor, ya que Apple Valley forma parte de lo que hemos llamado el *eje neoyorquino-paseño*⁶ el cual representa una extensa franja territorial que atraviesa al condado de Rockland y que está conformada por las comunidades de Suffern, Spring Valley, Nanuet, West Nyack y Nyack donde geográficamente se distribuyen en su mayoría paseños, otros veracruzanos, y centroamericanos.⁷ La excelente ubicación del eje permite una comunicación terrestre con la zona metropolitana de Nueva York por los puentes Bear Mountain Bridge (al norte del Bear Mountain State Park) y al sur por el Tappan Zee Bridge, conectando al eje con el suroeste de Manhattan.

⁴ Es llamada cariñosamente la gran manzana y reconocida como la mayor metrópolis del planeta.

⁵ El incremento coincide con las fechas de llegada de los paseños, quienes iniciaron su proceso de migración acelerada a principios de los años ochenta. Datos del Census Bureau (2007) dan soporte a este dato: 21 802 (1990); 25 464 (2000) a 25 464 (2006) latinos.

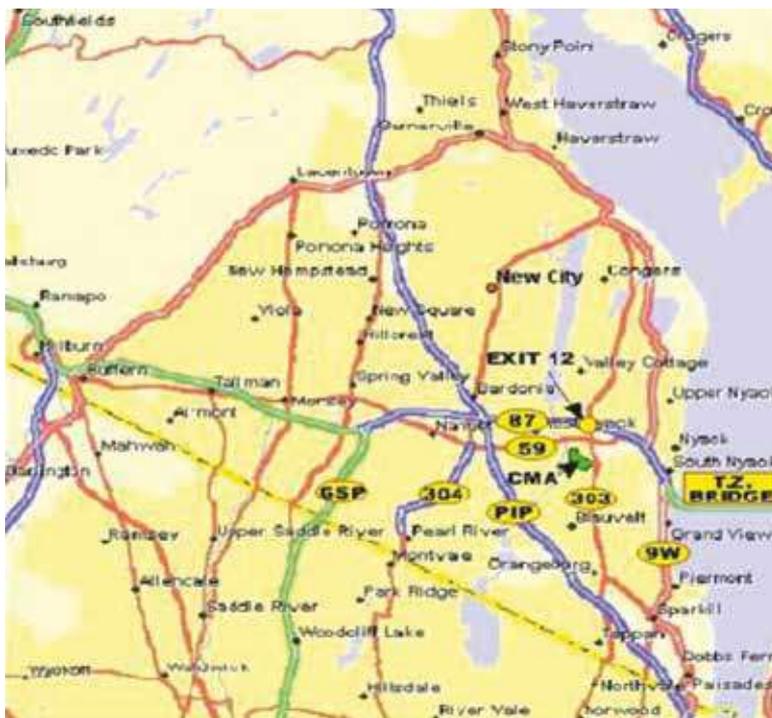
⁶ Véase el mapa 1: El eje neoyorquino-paseño.

⁷ De acuerdo con entrevistas exploratorias sostenidas con centroamericanos y otros veracruzanos, refieren a los paseños como el “conecte” principal para conseguir empleos en algún lugar del eje neoyorquino; de ahí la premisa al sostener que los paseños han contribuido notablemente al incremento poblacional indocumentado del eje neoyorquino, trayendo gente de la región cañera y otras zonas del estado de Veracruz, como es el caso de los municipios de Xalapa, Perote, Actopan, Coatepec, Veracruz, Paso del Macho y comunidades como Tamarindo, Monte de Oro y Las Trancas. Al respecto, migrantes entrevistados se refirieron a los paseños como aquellos que los conectaron por primera vez en Nueva York, lo cual habla de una red migratoria paseña consolidada y en expansión.

Por otro lado, Stony Point, Haverstraw y Nyack conforman una extensa zona cultural y acuática donde los paseños realizan diversas actividades recreativas. Aquellos que en el pueblo se dedicaban a la pesca, en esta zona son los encargados de pescar y después de un partido de fútbol en las instalaciones del Rockland Lake State Park, su convivencia social gira en torno a cocinar un pescado a la veracruzana con los condimentos previamente obtenidos en el supermercado Bi-Lo, su principal abastecedor de comida y diversos productos obtenidos en Apple Valley. Dentro de estas actividades gastronómicas, el condado de Palisades es uno de los lugares favoritos de los paseños, quienes aseguran ser el espacio idóneo para comer tacos al pastor con tortilla de maíz, la cual proviene de una popular tienda jalisciense ubicada en Queens.

Mapa 1

El eje neoyorquino-paseño.



Cobijada por un diverso mercado de trabajo,⁸ la comunidad de Apple Valley no solo se destaca por tener más latinos, sino por ser el punto de llegada y distribución de los paseños. Ahí se ubica el lugar conocido como la Casa de Nueva York (algunos le llaman de la Manzana), exactamente tras el Bi-Lo, enclavada en un barrio otrora de población afrodescendiente,⁹ aunque hoy en día parece ser una calle del ejido El Paso de la Caña. Cada mañana los paseños se saludan antes de ir a su trabajo con sus pueblerinas expresiones: *iese Luisssssssssss!; iese Juannnnn!; ¡Blancaaaaa!* Según ellos, alargar la última sílaba de cada nombre es una costumbre del “rancho” que los identifica y los hace diferentes a los demás “hispanos”. Esto lo hacen en el trabajo, en las calles y más al interior de la Casa, lo cual representa un saludo matinal o una bienvenida después de una extensa jornada de trabajo.

LA CASA DE NUEVA YORK: ESPACIO DE CONFLICTOS DOMÉSTICOS

Respecto a la Casa de Nueva York,¹⁰ es importante destacar que desde 1991 (una vez establecida y consolidada la red migratoria paseña) ha permanecido bajo la administración (renta) de la familia Aldana; los tíos y hermanos buscan mantener cierta hegemonía, por lo que han establecido reglas de organización doméstica que deben ser acatadas por sus habitantes. En este sentido, han sido los Aldana quienes han hecho de las mejores habitaciones sus lugares de descanso y de las áreas más grandes sus lugares de esparcimiento o de trabajo.

La amplia Casa de Nueva York da cobijo a 25 habitantes. Bebés, niños, adolescentes y adultos comparten un *basement* que sirve como habitación para 10 “paseños”. En una cocina, cada mañana los lugares de la mesa son peleados por quienes desayunan antes de iniciar sus actividades y no falta siempre quien manifieste su

⁸ Servicios (hoteles, restaurantes, cafeterías), talleres (mecánicos, eléctricos, de costura), tiendas de abarrotes, fábricas (de material eléctrico, panaderías) trabajo doméstico (lavar ropa, planchar, cuidar casas, cuidar niños, vender comida, hacer mandados), empresas de limpieza de jardines (*landscaping*), de construcción y/o reparación/pintura de casas.

⁹ De acuerdo con entrevistas realizadas, la llegada de los paseños a este barrio generó en los años ochenta cierto rechazo de la comunidad de color; los roces, peleas verbales terminaron en un enfrentamiento físico donde un hombre de color murió, causando la salida de varias familias a los condados vecinos.

¹⁰ Véase fotografía 1: la Casa de Nueva York.

molestia al abrir el refrigerador y no encontrar algún alimento y decir con disgusto y recelo: “no chinguen, se tomaron mi leche”.

A estas quejas se les suman las prisas de las mujeres quienes preparan el “lonche” de los esposos y el desayuno de los hijos. Estas escenas son de todos los días. Poco a poco, conforme transcurren las horas de la mañana, van saliendo de las cinco habitaciones restantes¹¹ (y una cama improvisada en la sala) los demás.

Fotografía1

La Casa de Nueva York.



A diferencia de las escuelas primarias de la comunidad El Paso de la Caña, los niños en la Casa de Nueva York pueden saltarse el desayuno, mismo que tendrán en su nueva escuela a la que llegan puntualmente transportados por el *school bus*

¹¹ Formalmente son tres habitaciones: una matrimonial y dos individuales. Las tres restantes son adaptaciones: el sótano, una bodega pequeña y el llamado palomar, donde de acuerdo con las leyes norteamericanas que regulan la distribución y habitación de casas, está prohibido habitar por el riesgo que representa lo endeble de su construcción, pero, pese estas normas, se alojan siete personas (dos familias).

que cada mañana, llueva o neve, los recoge frente a la casa.¹² Los niños que permanecen en casa juegan en la sala o bien bajo el árbol gigante que adorna el patio principal el cual siempre forma un colchón de hojas las cuales representan una actividad (barrer, juntar las hojas y embolsarlas) en la agenda de quien le toque el trabajo doméstico en esa mañana, mismo que es organizado semana tras semana. Así, tanto hombres como mujeres barren y trapean los pisos, lavan los platos y limpian el patio mejor conocido como la “yarda”.

Fotografía 2.

Niños en transporte escolar norteamericano.



El patio trasero, habilitado como estacionamiento, en el verano se transforma en un comedor grande donde abunda la cerveza, tamales y carnes asadas. De los árboles que lo adornan, las mujeres “paseñas” han hecho algo nada usual para los vecinos norteamericanos: los han habilitado como tendederos y con el viento veraniego la ropa se mueve semejando mariposas de colores lo cual atrae la atención de quien vea el

¹² Véase fotografía 2: Niños en transporte escolar norteamericano.

espectáculo. Así transcurren los días en la Casa de Nueva York: veracruzanos llegan, veracruzanos se van, o bien, invitados de otros municipios veracruzanos, quienes comparten sus vidas y conflictos cotidianos con los “paseños”.

EL RENTERO Y LA ENCARGADA DE LA CASA: DETERMINANTES EN DISTRIBUCIÓN DE LOS ESPACIOS DOMÉSTICOS Y, ¿GENERADORES DE CONFLICTOS?

Respecto a la distribución de los espacios domésticos, según los paseños son dos actores sociales que se encargan y benefician de ellos:¹³ el rentero de la vivienda (dueño), que generalmente no es americano y la encargada de la vivienda. En el caso específico de la Casa de Nueva York, asumida en este capítulo como un espacio de encuentros y desencuentros (Florín, 2001),¹⁴ el rentero es italiano-americano quien se caracteriza por arrendar la vivienda sin contrato y sin hacer arreglos a la casa (reparación de líneas de agua y eléctricas, pintura, limpia de maleza). Cabe destacar que, independientemente de existir leyes que estipulan el número de habitantes por casas arrendadas, estas no se aplican. Por el contrario, los renteros revisan cada cuarto, no con la finalidad de hacer cumplir la ley, sino de elevar el costo de la renta si encuentran inquilinos adicionales por quienes cobran 100 dólares más, permitiéndoles dormir en lugares prohibidos, como el sótano y los palomares.

Es importante señalar que el crecimiento de los flujos migratorios de paseños y otros hispanos en los condados de Nueva York detonó la construcción de viviendas y departamentos de arrendamiento, negocio en expansión que fue aprovechado por empresarios judíos.¹⁵ Resulta interesante observar que aun prevaleciendo las leyes locales de arrendamiento habitacional del año 1985 “a las cuales se apegaron los primeros migrantes paseños”,¹⁶ actualmente existen casas arrendadas a migrantes

¹³ Paradójicamente, el hacinamiento no solo beneficia a los paseños migrantes en lo financiero, sino también representa un potencial espacio de socialización para establecer redes migratorias, fortalecer la identidad cultural y tener un equilibrio emocional con los sentimientos de soledad y estrés migratorio transnacional experimentado.

¹⁴ Definición aplicable solo en contextos de comunidades receptoras de migrantes.

¹⁵ Entrevistas exploratorias con ciudadanos americanos nativos de los condados del área metropolitana de Nueva York. Trabajo de campo 2018.

¹⁶ La primera llagada en 1985 de Pepe marcó el inicio de ciertos cambios en la interpretación y

con una ocupación que rebasa en 300 por ciento lo permitido, lo cual representa una sobre explotación de las necesidades de los migrantes (Kandel, 2006; Zahnisser *et al.*, 2018). Pero, de acuerdo con los paseños, no solo el rentero se beneficia de tal hacinamiento, sino también el encargado de la vivienda quien en cierta ocasión recogió la cooperación mensual para pagar renta y “biles” (*bills*). Solicitó a cada uno de los habitantes de la vivienda (tres habitaciones formales y tres adaptaciones) 200 dólares para pagar 3 500 de renta (hubo un excedente por 360 dólares) y por concepto de “biles” solicitó 100 dólares adicionales para pagar una cuenta de 900 teniendo un excedente de 2 470 dólares que, sumados a la renta dio un total de 4 140 dólares. Tal excedente mensual equivale al salario de un trabajador indocumentado en las factorías neoyorquinas. Este excedente podría representar el salario del encargado de la vivienda, quien no trabaja más desde que asumió la responsabilidad de administrar la casa (responsabilidad heredada por un familiar).

Según comentarios de los entrevistados en la Casa de Nueva York, en cierta ocasión un habitante abrió la correspondencia para enterarse de las cantidades a pagar. La represión verbal fue mayúscula: el encargado de la vivienda lo insultó a gritos, argumentando que la puerta estaba abierta para los que no desearan seguir ahí. Nadie se fue. A dos años del incidente, quienes desarrollaron redes sociales pagaron las deudas contraídas por el viaje¹⁷ y lograron cierta estabilidad económica: dejaron ese lugar y buscaron otro, pero acompañados por uno o dos matrimonios más para compartir los gastos, lo que podría conceptualizarse como un hacinamiento mínimo, intencionado, controlado, necesario para la subsistencia en los Estados Unidos.

De acuerdo con Pepe, esta acción que genera conflictos domésticos y el aislamiento en algún espacio de la vivienda,¹⁸ es una de las principales causas para dejar una vivienda hacinada. Las otras son: el ser corrido de ella (por reclamar

ejecución de las leyes locales de arrendamiento habitacional. Pepe, quien en su segundo viaje (en 1987) llevó a dos amigos a Nueva York (de comunidades cercanas a El Paso de la Caña) apeándose a tales leyes, no pudo darles alojamiento, dado que el departamento estaba ya ocupado por 6 personas. El dueño, de origen americano, no permitía uno más. Tales personas debieron deambular y dormir en el Central Park, principalmente en las calles de Manhattan y Brooklyn (entre ellos Beto y Enrique).

¹⁷ Es decir, liquidaron su pago al coyote que los cruzó de México a los Estados Unidos.

¹⁸ “Pues mira, yo para evitar oír sus regaños mejor me quedo en mi cuarto, aunque esta sucio porque estos cabrones no lo limpian, es mejor estar ahí, aunque uno se aburre... ellas sí se agandallan con la tele todo el fin de semana y las tardes”. Don Pepe. Productor El Paso de la Caña.

trato justo o por no realizar las tareas domésticas asignadas); el deseo de intimidad continua con su pareja; por la oportunidad de comprar una casa¹⁹ o por el deseo de contar con un nivel mínimo de higiene, ya que según su perspectiva, el hacinamiento en ocasiones se transforma en detonante de enfermedades asociadas con el ya sabido estatus de inmigrante ilegal (hipertensión arterial, depresión, disfunciones gastrointestinales y respiratorias), al que se suma el estrés migratorio transnacional generado por la “pasada” y las deudas económicas que esta implica.

HACINAMIENTO Y VIDA COTIDIANA: COMPARTIENDO Y PELEANDO LOS ESPACIOS DOMÉSTICOS

Paralelo al impacto migratorio que causa la “pasada” (cruce fronterizo), al nivel de estrés generado en el tránsito por tierras norteamericanas (del muro fronterizo hasta el lugar de destino), y al impacto cultural de observar personas de diferentes nacionalidades, se suma el hacinamiento en las viviendas que albergan tanto a paseños nuevos como a los temporalmente asentados.

Visto permanentemente como un problema de salud por el censo estadounidense, el hacinamiento se da cuando en una habitación viven más de una persona, lo cual, generalmente ocurre en los barrios latinos (Capps y Passel, 2003; HRW, 2021). Sin embargo, para los paseños el hacinamiento no es un problema de salud, representa una estrategia de subsistencia a su situación migratoria y a los conflictos domésticos por la lucha de espacios en la vivienda y, sobre todo, por la permanencia en Norteamérica. Al respecto, Kandel y Cromatiere (2004) sostienen que los hispanos en tierras norteamericanas son propensos a vivir hacinados en pueblos y ciudades pequeñas y, hasta cierto punto, a las afueras de las ciudades (Capps y Passel, 2003; HRW, 2021). A los paseños el hacinamiento les permite ahorrar y no siempre los que logran obtener mejores ingresos salen de estos lugares para irse a vivir a otros mejores, como mencionan Zloliniski (2000) y la OIM (2020). Al respecto vale la pena detenerse a analizar el porqué del hacinamiento y los impactos que este causa en los paseños y en los barrios donde se asientan.

¹⁹ Estos son casos excepcionales. Hasta el momento solo se han registrado cuatro casos de paseños indocumentados que lo han hecho.

Sin duda alguna, compartir la vivienda es una estrategia financiera (Kandel y Kromatiere, 2004; Navarrete, 2019), y representa la posibilidad latente de experimentar conflictos domésticos por la apropiación de los espacios. En el caso de los paseños esto implica acatar los lineamientos domésticos impuestos por la encargada de la casa, y buscar un mínimo de participación en la organización colectiva para el uso o negociación de los espacios. Tratando de evitar un hacinamiento mayúsculo, la distribución de espacios puede negociarse con la aportación económica que hacen mensualmente los paseños. Lo cual significa repartir proporcionalmente el pago de la renta y los “biles” y tener un margen de ahorro para pagar las deudas contraídas en el pueblo por concepto del coyote, de los gastos familiares, del “cruce” y de los gastos propios en tierras norteamericanas (cooperación en la compra de alimentos, transporte local, entre otros).

Cálculos realizados con los entrevistados, indican un periodo de 6 a 10 meses para pagar las deudas contraídas e iniciar un franco ahorro para alcanzar el proyecto migratorio que los lleve a Nueva York. No obstante, las ventajas financieras que pueda tener el hacinamiento, los procesos sociales inherentes a este tienen implicaciones para su vida cotidiana e incluso, para el logro del proyecto migratorio de cada uno de ellos. En este contexto, Paco comenta:

Pues sólo viviendo así puedes hacer algo, aunque es gacho vivir con mucha gente. No puedes hacer tu vida propia. Por ejemplo, yo estoy acostumbrado a andar sin camisa en mi casa, pero aquí no se puede, no ves que hay muchas mujeres y niños y luego pueden pensar otras cosas. Con eso de que luego se quedan solas y uno anda aquí. Yo por eso me encierro en mi cuarto cuando descanso o me voy con un compadre a cotorrear. Te vayan a madrear... se te antoja, pero no, te metes en broncas. Nunca es igual a vivir en tu casa y hacer lo que quieras.

Paco ha recibido varias amonestaciones verbales por parte de la encargada de la casa: “Ya son varias veces que me dice que no ande sin camisa, que hay niños y luego las señoras pueden malinterpretar esto como que uno quiere hacerles algo malo”.

La estrategia de Paco, sobre todo en temporada de calor húmedo, es darse un baño, permanecer en el cuarto (acondicionado en el sotano) o salir a la esquina del patio y poner una silla cubierta con playera de algodón y permanecer ahí con unas cervezas.

La verdad solo así te deja de molestar... aunque pagues tus biles, la verdad tienes que andarle pidiendo permiso para poder andar en la casa como tú te sientas bien... a veces me quedo en el cuarto después de bañarme, pero apesta y luego sudas un chorro ivale queso que te bañes!

Edith agrega:

Yo jamás había vivido con tanta gente. En mi casa nada más vivíamos mi mamá, mi papá y mi hermano. Aquí tienes que vivir con mucha gente que a veces ni conoces, pero ni modo, qué le vas a hacer si necesitas. Y luego los departamentos están bien caros para pagarlo uno solo. Aquí tienes que andar cazando para ver si ya desocuparon la estufa o la lavadora. ¡¡No se puede, somos muchos!!

El hacinamiento altera patrones de convivencia humana. Por ejemplo, algunos entrevistados coinciden en señalar que su vida íntima ha sufrido cambios radicales, nunca imaginados: “Fíjate que hasta uno tiene que andarse ahí turnando los cuartos para poder estar con tu pareja, aunque sea rápido, pero ya qué le haces”.

Paralelo a lo anterior, en ocasiones se llegan a suscitar ciertos conatos de discusiones por los espacios físicos para comer o para descansar, ya sea en el comedor o en la sala. No se llega a los golpes, pero la revancha se demuestra en bloqueos sociales y laborales (se ocultan información contextual que pueda beneficiarles). Lo mismo sucede con el baño, el cual es socorrido en todo momento del día. En ocasiones hay habitantes que llegan a tardar más tiempo en la ducha, lo que irrita al habitante en turno, quien debe llegar puntual a la hora del trabajo. Eventualmente, esto genera que se defeque u orine en las afueras de la vivienda, lo que impacta tanto al ambiente interno como al comunitario, lo cual llega a causar reportes de vecinos a las autoridades norteamericanas encargadas de la salud, quienes solo emiten amonestaciones:

...ya vinieron hace unos meses: iqué porque olía feo! y los vecinos se quejaron. Pero nada más nos dijeron que iban a hablar con el dueño de la casa. Pidieron sus datos, pero no nos dijeron nada más y se fueron...

Situación similar puede ocurrir con la basura. De acuerdo con paseños entrevistados, en cierta ocasión pasaron días sin hacer el aseo doméstico, lo que generó acumulación de basura, apilándose en la esquina de la calle, generando mal aspecto y olores nauseabundos. Nuevamente fueron reportados por los vecinos. Tal acumulación se debió al incumplimiento del trabajo doméstico asignado a uno de los habitantes, quien ante su conducta reiterativa fue expulsado de la vivienda. Tal acción propició que, a partir de ese momento, el resto de los habitantes atendieran en tiempo y forma el rol doméstico asignado: limpiar el refrigerador, barrer, trapear, comprar la despensa y sacar la basura. No obstante, la reorganización doméstica, las características propias de cada habitante impacta de manera muy particular tanto el ambiente de la vivienda como el comunitario.

Acostumbradas al trato de confrontación con los hijos, los gritos de las madres “paseñas” a sus hijos, son vistos en el vecindario como una falta de respeto e incluso, un acto cercano a un delito, como señala Lupe:

Aquí todo es diferente. No sé qué día le estaba gritando a este chamaco que no entendía y andaba de mula y que lo correteo por la casa. Pero es que no hacía caso. Al ratito pasó la policía como tres veces por la casa y se detuvo en la esquina viendo pa'ca. Nadie salió a ver y ya al poco rato se fueron. Yo le digo a Blanca que fueron los vecinos los que llamaron. Como aquí no están acostumbrados a gritar o pegarles a los hijos, yo creo que ellos hablaron.

El volumen alto de la música es otra situación que molesta a los vecinos. Lo mismo el número voluminoso de automóviles y camionetas que estacionan en la calle frente a la entrada de la Casa, bloqueando en ocasiones parcialmente el paso de algunos carros del vecindario, a lo que argumentan los paseños: “sí pasan... lo que pasa es que aquí están acostumbrados a que todas las calles están despejadas y uno allá pues estás acostumbrado a maniobrar”.

LA APROPIACIÓN DE LOS ESPACIOS: ESTRATEGIAS DE PERMANENCIA, SUBSISTENCIA Y LOGRO DE PROYECTOS MIGRATORIOS EN NORTEAMÉRICA

De acuerdo con Florín (2001) y Gómez, Del Espino y Pérez (2019), el espacio doméstico representa un área en la cual un grupo social desarrolla su vida cotidiana y para algunos autores (Santos, Bohon y Sánchez, 1998; Bravo, 2019) se concibe como la suma de actividades que un grupo social realiza cotidianamente. En este contexto, los espacios domésticos, como son las áreas de una casa, juegan un papel trascendental para el logro parcial o total de tales actividades. Es por ello que para Flannery (1976) y Bravo (2019), estos son peleados por determinados grupos sociales, que se caracterizan por tener un nivel de hegemonía sobre los demás.

En términos de ejemplificar esta descripción conceptual, Bravo (2019) señala a un cuarto para cocinar, guardar cosas o dormir, como un sinónimo de área o espacio doméstico, el cual es importante para la subsistencia, que en el caso de los paseños se traduce en vital para permanecer en Nueva York y alcanzar su proyecto migratorio. De acuerdo con Barbara y Manzanilla (1987), estos espacios no solo son un área para la subsistencia, son unidades donde se desarrollan tareas cotidianas, actividades sociales llenas de confrontaciones que buscan aprovechar al máximo la utilidad de este espacio, y donde siempre está latente el conflicto entre los agentes productivos que lo comparten (Wilk y Ashmore, 1988; Bravo, 2019). Estas reflexiones sin duda son un referente para entender lo que representa para los paseños la apropiación de un espacio de la Casa de Nueva York.

*¿Por qué pelear los espacios en una casa hacinada? “Si tienes donde dormir bien y descansar ya la hiciste, te puedes aguantar varios años”.*²⁰ La apropiación de espacios representa para los paseños un instrumento vital para estabilizarse y lograr su proyecto migratorio; esto se traduce en mejoras individuales ya que los espacios ofrecen la posibilidad de generar y/o reproducir actividades tanto productivas como reproductivas (Kellet, 2003). En el corto o mediano plazo, esto se refleja

²⁰ Juan, migrantes paseño de 33 años. Proyecto migratorio: comprar dos parcelas cañeras en el municipio de Cardel, Veracruz, México.

en el logro de sus proyectos migratorios. Al respecto, en los siguientes puntos se presentan algunas experiencias vividas por los paseños.

Asignación de las habitaciones. “Tu lugar es clave para que descanses y puedas hacer lo que viniste hacer”. Como ya se comentó en el primer apartado de este documento, la distribución de las habitaciones expresa el nivel de control que tienen los Aldana sobre cada uno de los espacios de la vivienda. A sus familiares directos (hermanos)²¹ se les asignan las habitaciones con ventanas y baños propios. El criterio para hacerlo no es bien aceptado por los demás habitantes, quienes, sin embargo, no discuten el punto por temor a represalias:

Mira, uno se molesta porque no es justo que pagues de biles 200 dólares mensuales por un cuartito compartido y otro pague lo mismo por un cuarto grande con baño, que dizque porque va a llegar su esposa. Pero ya llevamos tres años aquí y no llega. Uno no dice nada porque luego se mete uno en problemas y para conseguir otro cuarto y lo tengas que pagar tu solo: ¡está canijo, porque tienes que pagar más!

Los espacios domésticos. “¿Ambiente para el descanso o generación de recursos alternos?” En algunas mujeres paseñas destaca la habilidad que tienen para costurar ropa, pero solo una puede ponerla en práctica. Es Susy Aldana, sobrina de la encargada de la casa. A Susy le fue asignado un cuarto amplio para colocar su máquina de coser. Con esta actividad, genera ingresos adicionales a su salario semanal de 550 dólares.

Las otras dos mujeres paseñas también costureras, han hablado el caso con la administradora de la casa quien se limita a decirles pregúntenle a ella si les da chance de costurar. En palabras de las afectadas:²²

²¹ Quienes han hecho de las mejores habitaciones, sus lugares de descanso, y de las áreas más grandes, sus lugares de esparcimiento o de trabajo.

²² Mary de 35 años, originaria de Perote, y Lucy de 40 años, del Paso del Macho; ambos municipios del estado de Veracruz, México.

Esto no se vale porque si sabe que también podemos comprar una maquinita y costurarlo a los demás, pues prefiere apoyar a su sobrina. Mejor toy pensado que paguemos las deudas del pueblo y juntarme con esta (Lucy) para rentar en otro lado y poner un tallercito de costura; ya vé que aquí hay mucho latino.

Espacios para la intimidad de pareja. “Como te decía: uno tiene que andarse ahí turnando los cuartos para poder estar con su pareja, aunque sea rápido, pero ya qué le haces”. Para los paseños, la intimidad con su pareja representa un aliciente al esfuerzo que se hace en tierras norteamericanas por alcanzar su proyecto migratorio. Es una oportunidad para sentirse apoyado, reconocido y querido:

Estar con la esposa de uno es padre porque te sientes bien, te anima y, además, pues te hace sentir hombre, aunque estés en otro lado. El problema es cuando llegas solo y pasas meses sin mujer. Puedes buscar algo por ahí, pero no es lo mismo. Aquí es difícil tener intimidad bien, por tanta gente o por los niños o luego te escuchan en la noche, por eso uno pues se organiza y cuando están en la escuela o alguien trabaja nos pedimos los cuartos prestados.

El comentario de Luis (sumado al de varios hombres que habitan la Casa de Nueva York), deja en claro que para algunos de ellos la intimidad con su pareja es una forma de alimentar sus deseos de triunfo, mientras que para otros (los que no llevan esposa) es solo un escape, un desahogo como señala Julio:

Mira uno sabe que se arriesga, pero estas mucho tiempo solo y además tú pagas por un rato de compañía... eres hombre y tienes necesidades ¿o no? Tú sabes que por 50 dólares en los 10 minutos no hay amor, pero la pasas bien... sólo dos posiciones te permiten.

El uso de los baños: espacios privados, pero públicos. Como ya se referió en párrafos anteriores, los baños son los espacios más usados durante el día. Cuando algún habitante llega a tardar más del tiempo estipulado para usarlo (en promedio 10 minutos) molesta al habitante en turno. Se han dado casos en los que se toman medidas de confrontación para poner arreglo al uso del baño:

El otro día estos cabrones me escondieron mi jabón, champú y lo que ocupas para bañarte, ¡vaya! No se vale, me fui a la chamba sin bañarme. Nada les cuesta decirme que me paso del tiempo o algo así.

En otras ocasiones, las alternativas a situaciones como esta son de carácter económico:

Una vez, un cuate nos pidió que por favor le pagáramos el día. También le escondieron sus cosas para bañarse y llegó tarde a la chamba; creo que le descontaron y nos pidió que le cooperáramos y que ya no volvería a tardarse. Sí le cooperamos... creo que 20 dólares entre todos. Pero siguió haciendo lo mismo y como ya había broncas por eso: lo echaron la de la casa.

La distribución del basement (sótano). El sótano es un área muy aprovechable por los renteros de casas a hispanos y nada deseable por estos como inquilinos. En La Casa de Nueva York, el sótano, un espacio de aproximadamente 35 metros cuadrados, albergó a diez paseños. El criterio para asignárselos fue su soltería y su condición de nuevos migrantes o recién llegados.

“Es que les sacan lo que quieren, como vienen llegando y no sabes, le piden a cada uno 100 dólares por semana ¡es mucha lana!”²³

El sótano representa también un área de conflictos en el uso y redistribución de espacios, como menciona Martín:

Hay dos cabrones que no dejan dormir, siempre ponen sus películas “raras” y uno tiene que chambear temprano o entrar en la madrugada. La otra vez de plano le dije a uno que por lo menos dejara dormir cuando me toca entrar en la madrugada.

EL USO DE LA COCINA: UNA PLUSVALÍA ESCONDIDA

Al interior del espacio para la cocina, subyace una plusvalía extraordinaria: la generación de recursos alternos, o bien una forma de subsistencia. Utilizada para

²³ Martín, hijo de productor cañero del municipio de Cardel, Veracruz, México. 36 años.

preparar alimentos que no tan solo delieten a los paseños, sino les permita un ingreso económico, el uso de la cocina ha pasado de ser un área doméstica a un área de negocios.

De forma secreta, las mujeres (cada una por su lado) ha decidido cocinar para la venta de comida en los trabajos de sus maridos, quienes llevan raciones extras para venderlas entre los demás hispanos, sobre todo a los centroamericanos quienes viajan sin familia y conocen el sabor de la comida mexicana. Pero esto ha ocasionado un problema entre algunas mujeres: el cómo y cuándo cocinar los encargos extras, ya que, al existir diferentes horarios de trabajo, les solicitan lonches en horas donde la cocina se ocupa por las demás mujeres. Sin embargo, al enterarse de esto la encargada de la casa, puso una solución: por cada lonche que cocinen les cobra un dólar. Al día se pueden cocinar entre 25 y 30 lonches con valor de cinco dólares. Algunas de las mujeres se han unido y venden ya sus tamales entre los trabajadores centroamericanos que laboran en el supermercado Bi-Lo.

Todo lo anterior se considera en este capítulo como estrategias de subsistencia que desarrollan los migrantes paseños, no solo para logra su proyecto migratorio que los llevó a Nueva York, sino para permanecer en Norteamérica.

CONCLUSIONES

Así como las habitaciones, baños, basement y cocina representan espacios domésticos claves para tener una estancia aceptable, los correspondientes al esparcimiento y juegos para los niños también lo son. En este sentido, las áreas de la Casa de Nueva York, tienen un valor agregado pues no solo ofrecen a sus habitantes protección física, sino una subjetividad que cobija el deseo de lograr sus proyectos migratorios.

De esta forma, las entrevistas realizadas permiten observar que los paseños ven a las áreas de la casa como un espacio de realización, de identidad, de pertenencia. Su uso es vital para su permanencia y subsistencia en Nueva York. En otras palabras, podemos concluir que aceptar y adaptarse activamente a los cambios y choques culturales que resultan del nuevo espacio físico que representa la Casa de Nueva York, permite a los paseños: contextualizarse a las nuevas dinámicas culturales del lugar de llegada (acuerdos domésticos con quienes se comparte la Casa);

inmersión cultural a la dinámica cotidiana de la nueva comunidad (conocer rutas y horarios de transporte, lugares seguros de esparcimiento, tiendas de autoconsumo económicamente accesibles); generar, y en su caso fortalecer, redes sociales migratorias (las cuales en su momento permitirán cierta movilidad laboral e incluso, mudarse a un lugar más cómodo).

Por otro lado, desarrollar una adaptación pasiva, reduce las posibilidades de permanecer y subsistir en el lugar destino, lo cual puede poner en riesgo directa e indirectamente el proyecto migratorio que los motivó a realizar el cruce migratorio (por el desierto o garitas), hasta llegar a la Casa de Nueva York. Sea una actitud de adaptación pasiva o activa la que pongan en práctica los paseños, paradójicamente al sueño de “levantar dólares con pala”,²⁴ deben primero desarrollar sus capacidades de inmersión, adaptación y convivencia cultural. A lo cual se suman las complejas dinámicas tanto domésticas como las del nuevo mercado de trabajo que deben considerar estratégicamente como parte de su proyecto migratorio.

Todo lo anterior, buscando no sólo permanecer y subsistir, sino ser parte temporal de la vida cotidiana de Norteamérica.

REFERENCIAS

- Barba, L. y L. Manzanilla (1987). Superficie/excavación. Un ensayo de predicción de rasgos arqueológicos en Ozttoyohualco. *Antropológicas* (1), 19-45.
- Bravo, Juan (2019). La cocina como principal motor de cambio en la vivienda moderna y contemporánea. En Calatrava, Juan (coord.), *La Casa: espacios domésticos. Modos de habitar*. ABADA Editores, Madrid, pp. 1199-1211.
- Census Bureau (2000). State of Residence in 2000 by State of Birth Population Division, Journey-to-Work & Migration Statistics Branch.
- (2007). Report number statistical abstract of the United States Population Division. En: <https://www.census.gov/library/publications/2006/compendia/statab/126ed.html>
- (2020). Demographic Analysis Uses Birth and Death Records, International Migration Data and Medicare Records to Produce a Range of Population Estimates as of April 1, 2020. En: <https://www.census.gov/library/stories/2020/12/census-bureau-provides-population-estimates-for-independent-evaluation-of-upcoming-census->

²⁴ Expresión del señor Pablo, exhabitante de la Casa de Nueva York. Trabajo de campo, 2018.

- results.html#:~:text=The%20tabulation%20of%20the%20official,1%2C%202020%20of%20332.6%20million
- Capps, R. y Passel, J. S. (2003). *A Profile of the Low-Wage Immigrant Workforce*. The Urban Institute, Washington.
- Flannery, K. (1976). *The Early Mesoamerica Village*. Academic Press, Nueva York.
- Florin, C. A. (2001). *Ser Social y Espacio Social en Arqueología*. Tesis de Maestría en Arqueología. Escuela Nacional de Antropología e Historia, México.
- Garrido, Carlos (2001). *Condiciones de vida y trabajo de la población rural migrante y local dedicada al corte y siembra de caña de azúcar en zonas de abastecimiento de 6 ingenios veracruzanos*. Reporte de investigación. Sistema de Investigación del Golfo de México/Universidad Veracruzana, México.
- Gómez, V., Espino, B. del y Pérez M. (2019). La casa popular de zaguán, patio y corral. Habitabilidad y protección para el siglo XXI. En Calatrava, Juan (coord.), *La Casa: espacios domésticos. Modos de habitar*, ABADA Editores, Madrid, pp. 196-205.
- HRW (2021). World Report. The United States. En: <https://www.hrw.org/es/world-report/2021/country-chapters/377523#fe0bbb>
- Kandel, W. (2006). *A Profile of Mexican Workers in U.S. Agriculture*. Economic Research Service, USDA.
- y J. Cromartie (2004). *New Patterns of Hispanic Settlement in Rural America*. Rural Development Research Report 99. USDA.
- Kellet, P. (2003). El espacio doméstico y la generación de ingresos: la casa como sitio de producción en asentamientos informales. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol.7, núm. 146(110). En: [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(110\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(110).htm)
- Navarrete, Sebastián (2019). La vivienda colectiva como reactivador de hechos de vida urbana. En Calatrava, Juan (coord.), *La Casa: espacios domésticos. Modos de habitar*, ABADA Editores, Madrid, pp. 806-818.
- OIM (2020). ¿Cuáles son las organizaciones que estudian las migraciones? En: <https://oim.org.mx/>
- Santos, Silvia, Bohon, Lisa y Sánchez, Juan (1998). Chilhodd family relationships, marital and work conflict, and mental health distress in mexican immigrants. *Journal of Community Psychology*, 26 (5), 491-508.
- Wilk, R. y W. Ashmore (1988). *Household and Community in the Mesoamerican Past*. University of New Mexico Press, Albuquerque.

- Zahniser, S. *et al.* (2018). Farm Labor Markets in the United States and Mexico Pose Challenges for U.S. Agriculture. Economic Information Bulletin 201, USDA.
- Zlolniski, Christian (2000). Subcontratación de mano de obra y pobreza: trabajadores inmigrantes mexicanos en San José California. En Jorge Durant y Primitivo Rodríguez (coords.), *La Familia transnacional. Migración México-Estados Unidos*, Red de Estudios para el Desarrollo Rural, A. C., 59-62.

PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA DE AMÉRICA DEL NORTE. ENERGÍAS LIMPIAS Y CAMBIO CLIMÁTICO

MARÍA DEL PILAR RODRÍGUEZ IBÁÑEZ¹

INTRODUCCIÓN

Los países que integran América del Norte: Estados Unidos, Canadá y México, constituyen una zona de gran relevancia a nivel mundial por sus grandes recursos energéticos, desarrollo tecnológico e innovación. Particularmente, la integración energética de México con sus vecinos inició con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que entró en vigor el 1 de enero de 1994. En el año 2005, se realizó la Cumbre de Líderes de América del Norte (CLAN), que se institucionalizó como el principal mecanismo de más alto nivel entre estos países para impulsar la prosperidad y la competitividad de la región.

La última reunión del CLAN realizada en el año 2016 tuvo cuatro pilares, uno de ellos fue el relativo al cambio climático, la energía y el medio ambiente. En esta cumbre se reconoció que el Acuerdo de París es un punto de inflexión para la sostenibilidad del planeta. Además, se dio a conocer la Declaración de Líderes de América del Norte sobre la Alianza del Clima, Energía Limpia y Medio Ambiente con acciones

¹ Universidad Autónoma de Nuevo León, maria.rodriguezibn@uanl.edu.mx

concretas para alinear las políticas climáticas y energéticas de las tres naciones. Por todo lo anterior, el objetivo de este trabajo es discutir las perspectivas para la integración energética de los países de América del Norte, desde el ámbito de las energías limpias y la eficiencia energética para afrontar el reto del cambio climático.

Para el cumplimiento de este propósito, la primera parte de este trabajo se centrará en analizar las políticas de transición energética de los gobiernos de Justin Trudeau, John Biden y Andrés Manuel López Obrador. Asimismo, la segunda parte de este trabajo discutirá, con base en la comparación de los objetivos y acciones de dichas políticas de transición, los retos y oportunidades que tienen los tres gobiernos para el establecimiento de una agenda energética trilateral que impulse a las energías limpias y la eficiencia energética y consolide a la región como una economía competitiva, sostenible y baja en carbono para hacer frente a los desafíos del cambio climático.

POLÍTICA DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN CANADÁ

Antecedentes

El gobierno de Canadá considera que la fijación del precio al carbono es una de las formas más efectivas, transparentes y eficientes para reducir las emisiones, ya sea en forma de impuesto al carbono o por medio de un Sistema de Comercio de Emisiones (SCE). En este sentido, el impuesto al carbono establece explícitamente un precio a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) liberadas a la atmósfera, usualmente medido en toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO₂e), mediante una cuota. Según el Banco Mundial, actualmente 25 países implementan impuestos al carbono, entre ellos Canadá.² En relación con el Sistema de Comercio de Emisiones (SCE) de GEI, actualmente hay 21 operando³ en el mundo y 24 que están

² Los países que actualmente implementan impuestos al carbono son Argentina, Canadá, Chile, Colombia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Islandia, Irlanda, Japón, Letonia, Liechtenstein, Noruega, Polonia, Portugal, Singapur, Eslovenia, Sudáfrica, España, Suiza, Suecia, Reino Unido, Ucrania y México.

³ Los SCE que actualmente están operando son la Unión Europea, Suiza, Kazajistán, California, Quebec, Nova Scotia, Massachusetts, Regional Green Gas Initiative (Estados Unidos), México, Beijing, Chongqing, Fujian, Guangdong, Hubei, Shanghai, Shenzhen, Tianjin, Nueva Zelanda, República de Corea,

en desarrollo o bajo consideración. Los 4 principales SCE del mundo en operación son: Unión Europea, California, Regional Green House Initiative (RGGI) y Quebec.

El SCE en Quebec es el cuarto más importante del mundo. Este sistema entró en operación en el año 2013 y está vinculado al SCE de California desde el año 2014. El sistema cubre aproximadamente el 80% de las emisiones provenientes de la electricidad, la industria, el transporte (excluyendo el marítimo y la aviación) y las edificaciones. Al finalizar el año 2020, debió cumplirse una meta de reducción de GEI de al menos el 20% por debajo de los niveles de 1990 mientras que para el año 2030 deberá cumplirse una meta de reducción del 37.5% por debajo de los niveles de 1990. Dichas metas se lograrán mediante una estricta reducción de los límites de emisiones que debe disminuir cada año, mientras se provee de flexibilidad a las empresas en su enfoque para reducir las emisiones.

Desde el inicio del programa, los ingresos procedentes de las subastas han alcanzado los 2.97 billones de dólares. La mayoría de estos ingresos se destinan al Fondo Verde Quebec para el financiamiento de las distintas iniciativas contenidas en el Plan de Acción Climática 2013-2020, entre ellas, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte, el fomento a la eficiencia energética y el fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad de Quebec a los impactos del Cambio Climático.

La política de transición energética bajo la administración de Justin Trudeau

En diciembre de 2016 Canadá adoptó el Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change (PCF). Dicho plan fue desarrollado con la colaboración de las provincias y territorios, así como con las aportaciones en consulta de las comunidades indígenas, sociedad civil y empresas. El PCF tiene como metas al año 2030 reducir 30% el GEI por debajo de los niveles de 2005, promover el crecimiento económico y desarrollar resiliencia a los efectos generados por el Cambio Climático. Bajo el PCF los gobiernos, federal, provinciales y territoriales, en asociación con los pueblos indígenas, han implementado más de cincuenta medidas concretas para el cumplimiento de sus objetivos. Las medidas se pueden agrupar en cuatro

Tokio, Saitama. Fuente: Emission Trading Worldwide, Status Report 2020. International Carbon Action Partnership, Alemania.

grandes áreas: 1) Fijación de precio a la contaminación por carbono; 2) Acciones complementarias para reducir las emisiones; 3) Adaptación, y 4) Tecnología limpia, innovación y trabajos.

Desde el año 2017, el gobierno de Justin Trudeau dio a conocer un documento técnico para comentario público sobre el tope de fijación de precios para un impuesto federal al carbono. Asimismo, ha brindado apoyo técnico continuo a las provincias y territorios para el establecimiento de sistemas de fijación de precios al carbono. Por consiguiente, en el 2019 entró en vigor el sistema federal de fijación de precios basado en resultados (OBPS) en las provincias de Manitoba, Ontario, New Brunswick, Prince Edward Island, Saskatchewan, Yukón y Nunavut y en Alberta a partir de enero de 2020. Recientemente, la Suprema Corte de Canadá declaró constitucional el establecimiento de este impuesto federal a todas las provincias y territorios del país.

Todos los ingresos directos recaudados por el sistema federal OBPS se devuelven a la jurisdicción de origen. En las jurisdicciones que optan por adoptar el sistema federal, todos los ingresos directos se devuelven a los gobiernos de esas jurisdicciones. En las jurisdicciones que no cumplen con los requisitos de rigurosidad federal, la mayor parte de los ingresos del cargo de combustible se devuelve directamente a las personas y familias en esas jurisdicciones a través de pagos de incentivos de acción climática. El resto de las ganancias del cargo de combustible también se devuelve a la jurisdicción de origen a través del Fondo de Incentivo de Acción Climática.

En el rubro de las acciones complementarias para reducir las emisiones se han realizado diversas acciones tanto por parte del gobierno federal como de las provincias en los ámbitos eléctrico, de edificaciones, transporte, industria, bosques, agricultura y residuos, liderazgo gubernamental e internacional. En el sector eléctrico, dichas acciones se han orientado a impulsar las energías renovables y las fuentes no emisoras, a modernizar los sistemas eléctricos y a reducir la dependencia en el diésel de los pueblos indígenas y comunidades remotas. Por ejemplo, el gobierno federal anunció un fondo de infraestructura de 150 millones de dólares para apoyar a las comunidades afectadas por la eliminación gradual de la electricidad con base en carbón. También, anunció compromisos de financiamiento bajo el Programa de Energía Renovable Emergente, incluido un proyecto de energía mareomotriz de 29.8 millones de dólares en Nueva Escocia, un proyecto de energía geotérmica

de 25.6 millones en Saskatchewan, un proyecto de energía solar de 15.3 millones y un proyecto de energía geotérmica de 25.5 millones en Alberta.

En el ámbito del transporte, en el 2019 Canadá estableció objetivos para las ventas de vehículos de emisión cero (ZEV): 10% de las ventas de vehículos ligeros por año para 2025, 30% para 2030 y 100% para 2040. El gobierno comprometió 700 millones de dólares para apoyar estos objetivos, incluidos 300 millones para incentivos de compra; 265 millones para cancelaciones de impuestos para empresas que compran ZEV; y 130 millones para el despliegue de estaciones de carga ZEV. Mientras que, en el ámbito de la industria, la reducción del metano y los hidrofluorocarbonos y la eficiencia energética son acciones complementarias de reducción de emisiones de suma importancia. Algunas de las principales acciones que ha realizado el gobierno de Justin Trudeau son: apoyar a través del Programa de Innovación Energética, 10 proyectos, por un total de 8 millones en financiamiento, para mejorar la detección, medición y gestión de metano y otras emisiones de compuestos orgánicos volátiles. Además, se ha financiado investigaciones federales para desarrollar los mejores procesos y tecnologías de gestión de emisiones.

En relación con la eficiencia energética, Canadá y Columbia Británica continúan financiando conjuntamente la implementación de los sistemas de gestión energética ISO 50001 para facilitar la mejora sistemática y continua de la gestión energética. El país continuó su participación en la Comisión para la Cooperación Ambiental para lanzar un piloto diseñado para mejorar la gestión energética, la eficiencia, reducir los costos de energía y mejorar la competitividad en las cadenas de suministro de fabricación mediante la adopción de la norma internacional ISO de gestión energética. En 2019, se completó el piloto y se desarrolló un manual para capturar la metodología utilizada para habilitar proyectos futuros.

Finalmente, en los rubros de adaptación y tecnologías limpias, innovación y trabajos se han realizado una amplia cantidad de acciones y financiamientos que comprenden: la confianza en la información y evidencia científicas para la toma de decisiones en relación con la agenda climática del país; la inversión en infraestructura resiliente al clima, la protección de regiones vulnerables y la reducción del riesgo de desastres; el desarrollo de acciones de apoyo a la adaptación en regiones costeras; el apoyo en etapas tempranas al desarrollo tecnológico así como la inversión en investigación e innovación en tecnologías limpias.

POLÍTICA DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Antecedentes

En los años noventa, en los Estados Unidos se conjugaron las preocupaciones ambientales, los altos precios del gas natural y el deseo de estimular el desarrollo económico, lo que llevó a la implementación de políticas para promover las energías renovables. Durante esos años, se establecieron principalmente políticas de portafolio de energías renovables (Renewable Portfolio Standards), fondos de beneficio público, apoyo federal a través del Production Tax Credit (PTC), leyes y políticas de generación distribuida, compras voluntarias de energía verde por los consumidores, certificados de energía verde, entre otros. Los RPS o portafolio⁴ de renovables se convirtieron en las políticas de energía renovable más populares a nivel estatal o local en los Estados Unidos.

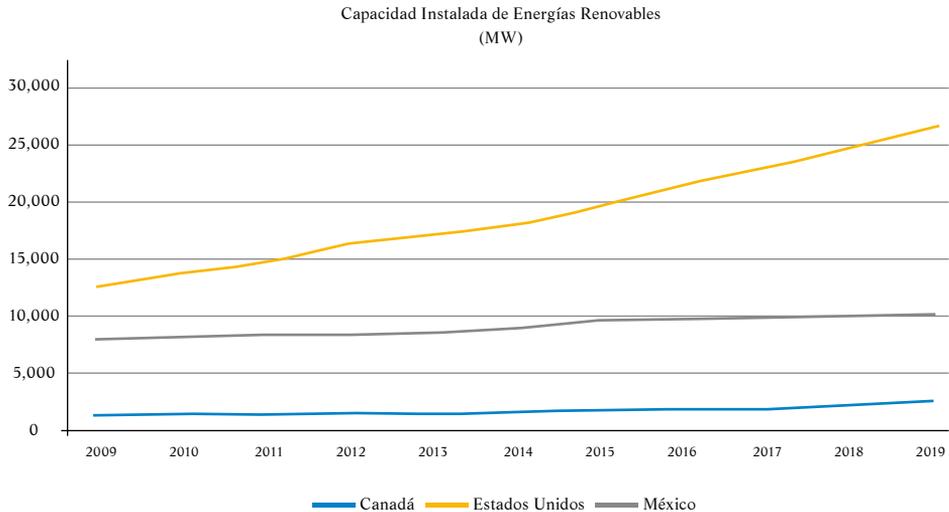
De acuerdo con información del Laboratorio Nacional Lawrence Berkeley del Departamento de Energía, en el año 2019, 29 estados y el Distrito de Columbia tenían metas obligatorias o voluntarias de generación eléctrica por energías renovables. Por ejemplo, Hawai se plantea el 100% al año 2045, Nueva York el 70% y California el 60% al año 2030, y Oregon el 50% al año 2040. Gracias a la continuidad de estas políticas y a la implementación de otros mecanismos de apoyo, en los últimos 10 años, los Estados Unidos se ha consolidado como el líder indiscutible en capacidad instalada (MW) y en generación de energías renovables (GWH) en la región Norteamérica, pasando de 127 418 MW en 2009 a 264 504 MW en 2019, y de 428 696 GWh en 2009 a 743 177 GWh en 2018 dejando muy por detrás a sus vecinos Canadá y México como se aprecia en la gráfica 1.

Por su parte, a través del programa 1603 del American Recovery and Reinvestment Act se han ofrecido a los desarrolladores de proyectos de energía renovable pagos en efectivo. El valor de este efectivo corresponde en la mayoría de los casos al 30% del costo total del proyecto. El pago no se realiza antes o durante la construcción del proyecto de energía. Hasta el 1 de marzo de 2018, el programa desembolsó 26 billones de dólares para ayudar a financiar a 109 766 proyectos de

⁴ Son un requisito para el suministrador eléctrico (utility) que un porcentaje mínimo de la electricidad que suministre tenga un origen renovable.

energía que producirán suficiente energía limpia para proveer de electricidad a 8.5 millones de hogares. Los estados que más beneficios obtuvieron de este programa 1603 son: Arizona, con 12 723 proyectos; California con 49 346; Colorado con 6 743, New Jersey con 9 805 y Massachusetts con 6 396 proyectos.

Gráfica 1. Evolución de la Capacidad Instalada de Energías Renovables en los Estados Unidos.



Fuente: Elaboración propia con datos de International Renewable Energy Agency IRENA. Renewable Energy Statistics 2020.

Política de transición energética bajo la administración de Joe Biden

Durante su campaña a la presidencia de los Estados Unidos, Joe Biden prometió a los ciudadanos estadounidenses construir una economía más resiliente y sostenible para llevar al país a una senda irreversible que logre emisiones netas cero de GEI al 2050. Así, el candidato presidencial propuso realizar inversiones sin precedentes en las siguientes áreas: 1. Infraestructura; 2. Industria automovilística; 3. Transporte; 4. Sector eléctrico; 5. Edificaciones; 6. Vivienda; 7. Innovación; 8. Agricultura y conservación, y 9. Justicia ambiental. Además, se comprometió a regresar a los Estados Unidos al Acuerdo de París contrastando esta decisión con la del presidente Donald

Trump, quien retiró a Estados Unidos de dicho acuerdo al no considerar el tema del Cambio Climático como una amenaza y debido a su política nacionalista.

En cumplimiento a sus promesas de campaña, el 27 de enero de 2021, unos días después de su toma de posesión, el presidente Joe Biden tomó medidas ejecutivas para abordar la crisis climática en el país y en el extranjero, crear empleos y restaurar la integridad científica en todo el gobierno federal. La orden establece que las consideraciones climáticas son un elemento esencial de la política exterior de los Estados Unidos y de la seguridad nacional. Esta importancia se reafirmó al establecerse la Oficina de Política de Clima Nacional de la Casa Blanca, la primera en la historia del gobierno de los Estados Unidos, la cual se encargará de coordinar e implementar la agenda climática nacional del presidente.

Continuando con sus acciones de gobierno, en marzo de 2021 el presidente Joe Biden propuso el Plan Estadounidense de Trabajo, que es considerado el mayor plan de inversión desde la segunda guerra mundial con 2.2 billones de dólares a 8 años, con el fin de impulsar la creación de millones de empleos, la reconstrucción de la infraestructura del país y para posicionar a los Estados Unidos para competir con China. Específicamente, en la industria automovilística. El plan propone una inversión de 174 billones de dólares para ganar el mercado de los vehículos eléctricos. El plan proyecta permitir a los fabricantes de automóviles impulsar las cadenas de suministro nacionales, reequipar las fábricas para competir a nivel mundial y apoyar a los trabajadores estadounidenses en la fabricación de baterías y vehículos eléctricos. Asimismo, el plan propone brindar a los consumidores descuentos en los puntos de venta e incentivos fiscales para que compren vehículos eléctricos de fabricación estadounidense y establecer programas de subvenciones e incentivos para que los gobiernos estatales y locales y el sector privado construyan una red nacional de 500 000 cargadores de vehículos eléctricos para el año 2030.

En relación con la modernización del sector eléctrico y la generación de energía limpia, el plan propone una extensión a 10 años de los créditos fiscales por producción para la generación y almacenamiento de energía limpia, así como movilizar la inversión privada para modernizar el sector energético. También el plan contempla la creación de un nuevo crédito fiscal para respaldar la construcción de líneas de transmisión de alto voltaje necesarias para transportar a las energías renovables. Además, propone utilizar el poder adquisitivo del gobierno federal para impulsar el despliegue de energía limpia en el mercado mediante

la compra de energía limpia 24 horas al día, 7 días a la semana para los edificios federales.

Por lo que se refiere a la innovación, el presidente Biden plantea una inversión de 35 mil millones de dólares en lograr avances tecnológicos que aborden la crisis climática y posicionen a los Estados Unidos como el líder mundial en tecnología de energía limpia y empleos de energía limpia. Así, el plan invertirá 15 mil millones de dólares en proyectos de investigación climática, incluido el almacenamiento de energía a escala de servicios públicos, captura y almacenamiento de carbono, hidrógeno, energía nuclear avanzada, elementos de tierras raras, energía eólica marina flotante, biocombustibles/bioproductos, computación cuántica y vehículos eléctricos, además de fortalecer el liderazgo tecnológico de los Estados Unidos en estas áreas en los mercados globales.

Otra meta que se ha propuesto la administración del presidente Biden es impulsar ambiciosos proyectos de energía eólica marina con el propósito de crear empleos sindicalizados bien remunerados, fortalecer la cadena de suministro nacional y desplegar la energía eólica marina, así como apoyar la investigación y el desarrollo críticos y el intercambio de datos. Si bien, los Estados Unidos ya lideran en capacidad instalada y en generación de energías renovables en la región de América del Norte, se anticipa que con esta nueva política de la administración Biden su liderazgo se extienda a nivel internacional en los próximos años.

POLÍTICA DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN MÉXICO

Antecedentes

Bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se creó por primera vez una ley específica para promover la transición energética. Así, el 24 de diciembre de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Transición Energética (LTE). Esta ley tiene por objeto regular el aprovechamiento sustentable de la energía, las obligaciones en materia de energías limpias y la reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica para mantener la competitividad de los sectores productivos (art. 1º). En la LTE se fijan metas a los años 2018, 2021

y 2024 para aumentar la participación de las energías limpias⁵ en la generación de energía eléctrica (véase la tabla 1).

Tabla 1.

Objetivo cualitativo	Objetivos cuantitativos
Aumentar la participación de las energías limpias en la generación de energía eléctrica	2018: Participación mínima: 25% 2021: Participación mínima: 30% 2024: Participación mínima: 35%

Fuente. Elaboración propia con base en la Ley de Transición Energética, art. tercero transitorio.

Asimismo, en congruencia con las metas de la Ley, México ratificó el 22 de abril de 2016 el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y se comprometió a reducir 25% de sus emisiones de gases de efecto invernadero y de contaminantes climáticos de vida corta y a reducir sus emisiones del sector industria generando el 35% de energía limpia en el 2024 y 43% al 2030. Conviene destacar, que además de metas nacionales de cumplimiento de energías limpias, México ha instrumentado otros mecanismos de apoyo para promover la transición energética, tales como: incentivos fiscales (el impuesto al carbono y el Sistema de Comercio de Emisiones), reguladores (las subastas eléctricas y los Sistemas de Certificados de Energías Limpias (CELS), financieros (el Fondo Sectorial Conacyt-Sener de Sustentabilidad Energética, FSE) y requisitos sociales (la Evaluación de Impacto Social), entre otros.

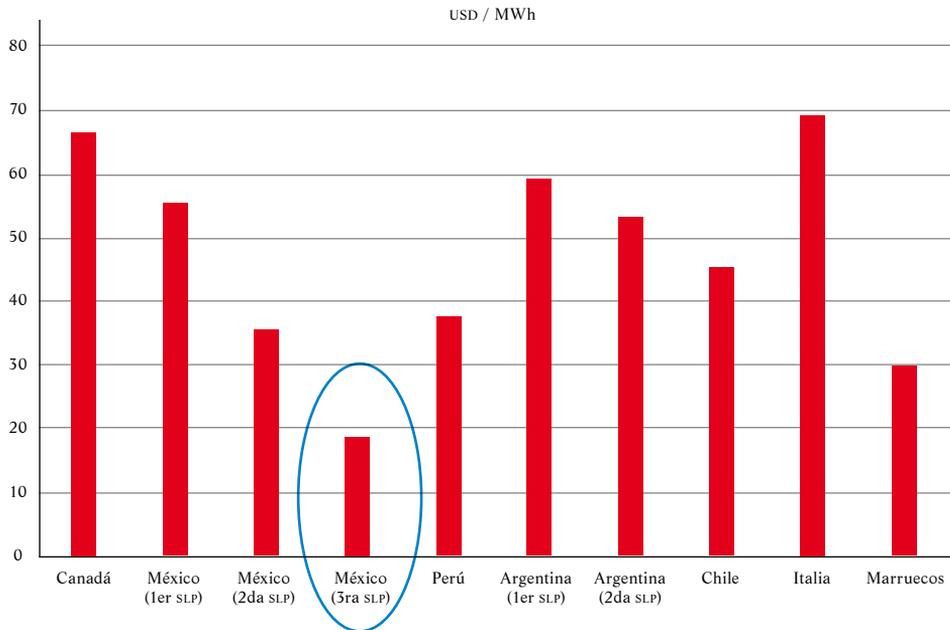
Es preciso señalar que los mecanismos de las subastas eléctricas y los CELS han llevado al desarrollo de numerosos proyectos de energías renovables, principalmente eólica y solar. En los años recientes, en al menos 18 estados del país con una inversión de 22 000 millones de dólares (IMCO, 2021). Las subastas eléctricas de largo plazo son licitaciones en donde distintos generadores compiten por vender energía al suministrador del servicio básico Comisión Federal de Electricidad bajo ciertas características.⁶

⁵ De acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, en el art. 3º, fracción xxii, se consideran energías limpias a las energías renovables (bioenergía, eólica, geotérmica, hidroeléctrica, oceánica, solar y termosolar) y a la cogeneración eficiente y la energía nuclear.

⁶ Se firman contratos de 15 a 20 años, lo cual da certeza a los firmantes y hace a los proyectos sujetos de crédito. Además, sus lineamientos hacen que sea preferente generar energía cerca de los centros de mayor demanda de energía. Y al no distinguir entre tecnologías, se permite que compitan todas, presionando los precios hacia abajo entre todas.

Los resultados de las subastas fueron sorprendentes, pues en la primera subasta de largo plazo (SLP) realizada en el año 2015, se seleccionaron 17 centrales solares y eólicas con una inversión estimada en 2 600 millones de dólares y el precio promedio fue de USD 47.78 MWh. Mientras que en la segunda SLP realizada en el año 2016, resultaron ganadores 56 proyectos de energía solar, eólica, geotérmica, hidroeléctrica y ciclo combinado, con una inversión aproximada de 4 000 millones de dólares y el precio promedio fue de USD 33.7 MWh. Finalmente, en la tercera SLP realizada en el año 2017, resultaron seleccionadas 15 nuevas centrales de generación de energía limpia (9 fotovoltaicas y 6 eólicas), con una inversión estimada de 2 396 millones de dólares y el precio promedio, especialmente de energía fotovoltaica, fue de USD 20.57 MWh. Esta última subasta posicionó a México ese año como el país con los precios más bajos de energías eólica y solar en el mundo (véase la gráfica 2).

Gráfica 2. Precios de energía eólica a nivel mundial 2017.



Elaboración propia con datos de IRENA 2017, Renewable Energy Auctions.

*Política de transición energética bajo la administración
de Andrés Manuel López Obrador*

Bajo la nueva administración del presidente Andrés Manuel López Obrador que inició el 1° de diciembre de 2018, México dio un giro significativo en materia de transición energética, debido a que se establecieron como objetivos principales de la política energética del país a la seguridad y la soberanía energética, el rescate y fortalecimiento de las empresas productivas del Estado, Pemex y CFE, y la reducción de la participación de los particulares en el sector energético. En este sentido, el nuevo gobierno reconoce la realidad de la transición energética, pero de acuerdo con su visión, esta debe ser soberana y ordenada, de tal forma que las energías renovables y su incorporación al Sistema Eléctrico Nacional no comprometan la confiabilidad y seguridad del suministro del servicio eléctrico. En sintonía con esta nueva visión, la administración de López Obrador decidió suspender la cuarta subasta eléctrica de largo plazo y cancelar la licitación de una línea de transmisión directa de alto voltaje, necesaria para el transporte de la energía eólica del Istmo de Tehuantepec, Oaxaca.

Esta visión sobre la transición energética se refleja en tres documentos rectores de la planeación energética nacional: el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Sectorial de Energía (PROSENER) y el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN). En relación con el PND 2018-2024 en el eje 3 Economía, rescate del sector energético, se hace solo una breve referencia a la importancia de la transición energética para alentar la reindustrialización del país e impulsar el surgimiento de un sector social conformado por poblaciones y comunidades aisladas que tengan acceso a las energías renovables. Sin embargo, no se establecen objetivos específicos, estrategias e indicadores de desempeño, como lo mandata el art. 21 de la Ley de Planeación para indicar cómo el Estado impulsará a las energías renovables en estas poblaciones y pequeñas comunidades aisladas que no tienen acceso a la electricidad.

Más aún, en el PROSENER 2020-2024 se menciona que la incorporación de las centrales de energías renovables al Sistema Eléctrico Nacional (SEN) representan un desafío para las finanzas de la CFE, debido a los criterios de seguridad de despacho y eficiencia económica. En efecto, el artículo 101 de la Ley de la Industria Eléctrica mandata que el operador del SEN, el Centro Nacional de Control de Energía

(CENACE), asigne y despache la electricidad con base a estos criterios, por lo que la electricidad más barata,⁷ que es la proveniente de las energías eólica y solar, se despacha primero y al final la proveniente de las centrales de CFE, que es más cara. También, llama la atención que el PROSENER considere como estrategia prioritaria optimizar el uso del combustóleo y reducir su contenido de azufre para su aprovechamiento en la generación de energía eléctrica, una acción que no es acorde a la sostenibilidad energética. La justificación que se da en el programa es más económica que ambiental al argumentar que se debe aprovechar la utilización de este combustible (que produce Pemex) en la infraestructura de la CFE ya existente y amortizada (es decir, en las centrales más antiguas).

Por su parte, el PRODESEN 2019-2033 reconoce como uno de sus principios el aumentar la generación eléctrica con energías limpias y renovables para cumplir con los compromisos climáticos asumidos por México y reducir las emisiones. Sin embargo, el programa no se refiere a la inversión pública en materia de energías renovables al corto y mediano plazos durante el sexenio. Los proyectos renovables propuestos por CFE, sujetos a estudios técnicos-económicos, a la capacidad de generación de recursos propios y al financiamiento de la propia empresa, son a partir de los años 2023 y 2024, es decir, al final del sexenio y principalmente de tipo fotovoltaico, con una capacidad por instalar de 567 MW al 2023 y de 1 990 MW al 2024.

Además, la energía hidroeléctrica parece poco relevante en el PRODESEN, pues se tiene contemplado la rehabilitación y modernización 419 MW de hidroeléctricas ya en operación a partir del año 2021 hasta el 2024. Mientras que los proyectos de generación renovable que la CFE tiene en estudio son 7 geotermoeléctricos, con una capacidad de 115 MW y la reactivación de la central hidroeléctrica Chicosén II de 240 MW de capacidad. Estos ocho proyectos en estudio están programados hasta el año 2024. El programa reconoce los compromisos de México y plantea que el país alcance al año 2024 las metas de participación de energía limpia en el sistema eléctrico nacional del 35%, pero no queda claro el cómo o mediante qué mecanismos se logrará.

⁷ Un estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) señala que los costos mensuales promedio de generación de electricidad en 2020 en pesos por MWh son los siguientes: Centrales de CFE \$1 187; Centrales de Productores Independientes de Energía \$867 y centrales renovables \$381.

Finalmente, conviene resaltar que, en el marco de la política de soberanía y autosuficiencia energética y de fortalecimiento de las empresas productivas del Estado que implementa la actual administración federal, el 1º de febrero de 2021, el presidente López Obrador envió al Congreso una iniciativa preferente para reformar la Ley de la Industria Eléctrica (LIE). Destacan en esta iniciativa tres aspectos clave que inciden directamente en la transición energética: el primero, es la instauración de un nuevo orden de despacho de los generadores eléctricos, en el cual, sin importar qué energía sea la más barata, el CENACE deberá despachar primero la energía generada en las hidroeléctricas de la CFE, después la de combustibles fósiles y otras fuentes de CFE, luego la de centrales de energía eólica y solar de generadores privados y al final la de centrales de ciclo combinado de los generadores privados. Este nuevo orden desplazaría injustificadamente a los competidores de la CFE, especialmente a las centrales de energías renovables, que son las más baratas y limpias. Además, se incrementaría el consumo de combustóleo.

El segundo aspecto es la eliminación de la obligatoriedad de CFE Suministrador de Servicios Básicos de adquirir electricidad mediante subastas, las cuales son procesos competitivos que garantizan los mejores precios. Como se mencionó en los antecedentes, las subastas de largo plazo celebradas en México establecieron récords internacionales de precio para las energías eólica y solar y fueron ejemplo mundial de buenas prácticas. Al cancelarse la posibilidad de que CFE Suministrador de Servicios Básicos pueda adquirir electricidad por medio de subastas u otros métodos competitivos que garanticen los mejores precios, eventualmente, las tarifas y los subsidios a estas aumentarán en detrimento de los consumidores mexicanos.

El último aspecto por mencionar es la modificación al otorgamiento de los Certificados de Energías Limpias. Actualmente, existe un mercado de Certificados de Energías Limpias, el cual incentiva a la inversión en plantas menos contaminantes. Los CELS se otorgan a plantas nuevas, principalmente de energías renovables. La reforma propone que se otorguen CELS a plantas viejas de CFE que operaban antes de la entrada en vigor de la LIE. Esto llevaría a una discriminación contra nuevos proyectos menos contaminantes, por lo que no se alcanzarían las metas de energías limpias comprometidas en la Ley de Transición Energética, con el consiguiente aumento de la contaminación y sus efectos nocivos para los mexicanos, además de que se podría disuadir la innovación por parte de quienes tenían el incentivo de generar más barato y limpio.

Aunque la reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y el 9 de marzo de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, 15 días después la Secretaría de Energía publicó en el mismo DOF el aviso sobre la suspensión de todos los efectos y consecuencias derivadas de la reforma a dicha Ley, al acatar una suspensión definitiva que otorgó un juez de distrito en materia administrativa, especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

RETOS Y OPORTUNIDADES PARA ESTABLECER UNA AGENDA ENERGÉTICA TRILATERAL BASADA EN LAS ENERGÍAS LIMPIAS Y LA EFICIENCIA ENERGÉTICA

Antecedentes

La última reunión de la Cumbre de Líderes de América del Norte se realizó en Ottawa en el año 2016 y tuvo cuatro pilares importantes: 1. Cambio climático, energías limpias y el medio ambiente; 2. Competitividad comercial y fronteriza; 3. Seguridad y defensa, y 4. Cooperación en asuntos regionales y globales. En esta cumbre se reconoció que el Acuerdo de París es un punto de inflexión para la sostenibilidad del planeta y se emitió la Declaración de Líderes de América del Norte sobre la Alianza del Clima, Energía Limpia y Medio Ambiente. La Declaración contiene varios temas y acciones que delinearán una agenda trilateral común para alinear las políticas climáticas y energéticas de los tres países: 1. Promoción de energía limpia y segura; 2. Reducción de contaminantes climáticos de vida corta; 3. Promoción de transporte limpio y eficiente; 4. Protección de la naturaleza y promoción de la ciencia, y 5. Mostrar liderazgo global para hacer frente al cambio climático.

En el ámbito de la promoción de energía limpia y segura, los expresidentes Barack Obama, de los Estados Unidos y Enrique Peña Nieto, de México, así como el primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, anunciaron una histórica meta para América del Norte buscando alcanzar un 50% de generación de electricidad limpia en 2025, además de promover la energía limpia a través de iniciativas y políticas domésticas agresivas. También, fortalecer y alinear estándares de eficiencia

industrial y comercial mediante el estándar voluntario de desempeño energético ISO 50001. En el ámbito de los contaminantes de vida corta, como el metano, el carbono negro y los fluorocarbonos, México se sumó a Canadá y Estados Unidos para comprometerse a reducir sus emisiones de metano en los sectores de petróleo y gas en un 40% a 45% en el año 2025.

La Declaración concluyó con un compromiso de que los tres países trabajarán conjuntamente para implementar el histórico Acuerdo de París, en apoyo al objetivo de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de los 2°C en este siglo. Además, reafirmaron su compromiso de cooperar en la mitigación y la adaptación al cambio climático, centrándose particularmente en los sectores altamente integrados, los ecosistemas compartidos, la salud humana y la reducción del riesgo de desastres.

Retos y oportunidades

El 23 de febrero de 2021, el presidente Joe Biden tuvo su primera reunión bilateral con el primer ministro Justin Trudeau. En esta reunión ambos líderes resaltaron la importancia estratégica de la relación bilateral Estados Unidos-Canadá y reavivaron su cooperación en una agenda amplia que incluye el liderazgo global de ambas naciones para afrontar el reto del cambio climático. En este trabajo ha quedado en evidencia la coincidencia entre los objetivos de las políticas de transición energética de Biden y Trudeau y los mecanismos de apoyo utilizados para impulsarlas, los cuales están alineados en posicionar al cambio climático como el principal problema ambiental nacional y global y como un tema de seguridad nacional, pero también, como una oportunidad para ambas naciones de promover el crecimiento económico, la creación de empleos de calidad, el desarrollo de tecnologías limpias y la innovación y la construcción de infraestructura resiliente.

En sentido contrario a las políticas de transición energética de sus socios comerciales en el TMEC, México ha desalentado la inversión⁸ en las energías renovables y

⁸ En 2018, la 52 edición del Índice de Atracción de Energía Renovable por País (RECAI), nos ubicó en la posición 13 entre 40 países alrededor del mundo, como atractivo de inversión y oportunidades de implementación para este tipo de energía. En la edición 53 en mayo de 2019 nos ubicamos en el lugar 19 y en la edición 54 en mayo 2020 nos ubicamos en el lugar 25. En la edición 56 en noviembre de 2020 nos ubicamos en la posición 33.

en las tecnologías limpias priorizando la utilización de combustóleo y carbón para la producción de electricidad, así como la mayor producción de petróleo y la construcción de una refinería para disminuir la dependencia de las importaciones de gasolinas de los Estados Unidos. Pero también las acciones del gobierno mexicano se han orientado a fortalecer y favorecer indebidamente a las empresas productivas del Estado, Pemex y CFE, desalentando la competencia y limitando la participación de empresas privadas de energías renovables en el sector energético.

Particularmente, la aprobación de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica por el Congreso mexicano y su publicación en el Diario Oficial de la Federación generaron enorme preocupación en sus socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, por lo que el país podría enfrentar demandas bajo el TMEC, por el cambio de reglas de juego, vía el mecanismo de solución de controversias Estado vs Estado o inversionista-Estado. Estas demandas podrían derivar en la imposición de represalias por parte de ambas naciones a México afectando la relación trilateral y dificultando las perspectivas de integración energética. De hecho, el primer ministro Justin Trudeau ya ha expresado que está trabajando conjuntamente con el gobierno estadounidense en un plan para imponer penalizaciones a sus socios comerciales que tengan débil legislación climática y que sean pro-combustibles fósiles vía un impuesto al carbono sobre sus exportaciones, entre estos países consideran a México. En resumen, tanto para Canadá como para Estados Unidos, el respeto a las reglas establecidas en el TMEC son de suma relevancia para la protección de sus inversiones y su política de transición energética desentona con la de López Obrador.

Si bien las perspectivas para el establecimiento de una agenda energética trilateral basada en la promoción e impulso a las energías limpias no parecen muy halagüeñas debido a las marcadas diferencias en el tema climático y de utilización de los combustibles fósiles entre México y sus socios comerciales, existe la posibilidad de que los tres países puedan avanzar en una agenda energética común al converger en dos aspectos importantes: la eficiencia energética y los contaminantes de vida corta, como el metano.⁹ De hecho, en la reunión bilateral que

⁹ De acuerdo con el CEMDA el metano (CH₄) es un gas de efecto invernadero (GEI) que tiene 67 veces más poder que el dióxido de carbono (CO₂) para calentar el planeta en un periodo de 20 años. Las emisiones de metano provocan casi el 25% del calentamiento del planeta. El metano permanece 12 años en promedio en la atmósfera a diferencia del CO₂ que permanece durante siglos. Por eso es uno

sostuvieron el presidente Joe Biden y el presidente López Obrador el 1º. de marzo de 2021 acordaron colaborar en este sentido. De acuerdo con la académica Isabel Studer (2021), estas dos áreas de cooperación representarían una estrategia de ganar-ganar para los tres países, ya que, al mitigarse las emisiones de metano, aplicando regulaciones de vanguardia se permitiría el cumplimiento del compromiso adquirido por México en 2016 con Canadá y EU de reducir tales emisiones entre 40% y 45% para 2025. Studer argumenta que con la reducción de las emisiones de metano en este sector se avanzaría también con la eficiencia energética, ya que dichas emisiones provienen de la quema de gas natural derivado de una infraestructura muy ineficiente.

CONCLUSIONES

Las políticas de transición energética en Canadá y los Estados Unidos tienen como objetivo común el frontal combate al cambio climático a través de la implementación de distintos mecanismos de apoyo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, desarrollar infraestructura resiliente a los efectos generados por el cambio climático y promover el crecimiento económico y la creación de empleos de calidad.

En este sentido, el gobierno de Justin Trudeau se ha decantado por los instrumentos de fijación del precio al carbono en forma de impuesto al carbono o por medio de Sistemas de Comercio de Emisiones, así como por acciones complementarias para reducir las emisiones y el financiamiento al desarrollo de tecnología limpia e innovación. Por su parte, los Estados Unidos, bajo la nueva administración de Joe Biden, ha posicionado al cambio climático como un asunto de seguridad nacional, por lo que se han comenzado a implementar acciones sin precedentes, con financiamiento sin precedentes, para llevar al país por una senda sostenible e irreversible que logre emisiones netas cero de GEI al 2050.

de los llamados Contaminantes Climáticos de Vida Corta (ccvc) y de ahí la importancia de regular sus emisiones para obtener beneficios en menos tiempo. Los sitios de explotación de petróleo y gas son fuente de donde proviene este gas.

En contraste, México ha dado un giro significativo a la política de transición energética que venía implementando con éxito. La nueva visión gubernamental sobre la transición energética y en favor de los combustibles fósiles, se refleja en tres documentos rectores de la planeación energética nacional: el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Sectorial de Energía (PROSENER) y el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN), lo que pone en duda si se lograrán alcanzar las metas contenidas en la Ley de Transición Energética y los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París.

En la última reunión de la Cumbre de Líderes de América del Norte en el año 2016 se reconoció que el Acuerdo de París es un punto de inflexión para la sostenibilidad del planeta y se emitió la Declaración de Líderes de América del Norte sobre la Alianza del Clima, Energía Limpia y Medio Ambiente. La Declaración contiene varios temas que delinear una agenda trilateral común para alinear las políticas climáticas y energéticas de los tres países, entre ellas: la promoción de una energía limpia y segura, la reducción de contaminantes climáticos de vida corta y el asumir el liderazgo global para hacer frente al cambio climático.

Aunque es evidente el contraste actual entre las políticas de transición energética que han puesto en marcha Canadá y los Estados Unidos vs México, lo que dificulta una agenda energética trilateral coincidente que se base en la promoción e impulso a las energías limpias, existe la posibilidad de que se pueda avanzar en una agenda que considere a la eficiencia energética y los contaminantes de vida corta.

REFERENCIAS

- Barbose, Galen (2019). U. S. Renewable Portfolio Standards: 2019 Annual Status Update. Lawrence Berkeley National Laboratory, U.S. Department of Energy. En: https://eta-publications.lbl.gov/sites/default/files/rps_annual_status_update-2019_edition.pdf
- Cámara de Diputados. LXIV Legislatura (2014). Ley de la Industria Eléctrica.
- (2015). Ley de Transición Energética.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental. Gas metano. En: <https://www.cemda.org.mx/gas-metano/>

- Department of Treasury in conjunction with the Department of Energy (2018). Overview and status update of the 1603 Program. En: <https://www.treasury.gov/initiatives/recovery/Documents/P%20Status%20overview%202018-03-01.pdf>
- El Economista* (2021). Estados Unidos, Canadá y Europa se reúnen ante preocupación por política energética de AMLO. Sec. Empresas.
- Energía a Debate* (2019). Cancela el CENACE la cuarta subasta eléctrica.
- Environment and Climate Change Canada (2020). Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change. Third Annual Synthesis Report on the Status of Implementation. En: http://publications.gc.ca/collections/collection_2020/eccc/En1-77-2019-eng.pdf
- Ernst & Young (2020). Renewable Energy Country Attractiveness Index (RECAI). En: https://www.ey.com/es_mx/recai
- Expansión* (2019). La CFE cancela licitación de línea de transmisión de alto voltaje. Sec. Empresas.
- Gouvernement du Québec (2012). 2013-2020 Climate Change Action Plan Phase 1. A Plan for Québec. En: https://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/plan_action/pacc2020-en.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2021). Los cambios al sector eléctrico. Todos pierden. En: <https://imco.org.mx/mexico-pierde-si-se-favorece-a-la-cfe-sobre-el-sector-privado/>
- International Carbon Action Partnership (2020). Emission Trading Worldwide: Status Report 2020. Alemania.
- International Renewable Energy Agency (2017). Renewable Energy Auctions 2017.
- (2020). Renewable Energy Statistics 2020.
- Jiménez, H. (2021). Envía AMLO iniciativa preferente para reformar Ley de la Industria Eléctrica. *El Universal*, febrero 1, Sec. Nación, México.
- Martinot, Eric *et al.* (2005). Renewable Energy Markets and Policies in the United States. Center for Research Solutions. En: http://www.martinot.info/Martinot_et_al_CRS.pdf
- Secretaría de Energía (2019). Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2019-2033. En: <https://www.gob.mx/sener/articulos/prodesen-2019-2033-221654>
- (2018). Sexto Informe de Labores 2017-2018. En: <https://www.gob.mx/sener/documentos/informe-de-labores-de-lasecretaria-de-energia>
- Secretaría de Gobernación (2021). Aviso a todos los participantes del Mercado eléctrico mayorista, particulares que realizan alguna actividad en el sector eléctrico o que

- están en trámites para ingresar a dicho sector, así como a los sujetos que se ubican en el régimen transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica que estaba vigente hasta antes de la emisión del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. *Diario Oficial de la Federación*. En: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5614425&fecha=24/03/2021
- (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Diario Oficial de la Federación*. En: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- (2020). Programa Sectorial de Energía 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. En: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596374&fecha=08/07/2020
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2018). Cumbre de Líderes de América del Norte. En: <https://mex-can.sre.gob.mx/index.php/cumbre-de-lideres-de-america-del-norte>
- Solís, A. (2020). Gobierno de AMLO se aferra al combustible sucio para generar electricidad. *Forbes México*, Sec. Economía y Finanzas, México.
- Studer, I. (2021). Agenda climática México-EU, posible. *El Herald de México*. México.
- Theophilos, A. *et al.* (2021). Canadá considera que México debe ser presionado para que reduzca sus emisiones. *El Financiero*, México.
- The White House (2021). Fact Sheet. The American Jobs Plan. En: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>
- (2021). Fact Sheet. President Biden takes executive actions to tackle the climate crisis at home and abroad, create jobs, and restore scientific integrity across federal government. En: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/27/fact-sheet-president-biden-takes-executive-actions-to-tackle-the-climate-crisis-at-home-and-abroad-create-jobs-and-restore-scientific-integrity-across-federal-government/>
- (2021). Press Briefing. Special Presidential Envoy for Climate John Kerry, and National Climate Advisor Gina McCarthy. En: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/27/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-special-presidential-envoy-for-climate-john-kerry-and-national-climate-advisor-gina-mccarthy-january-27-2021/>
- (2021). Briefing Room. U.S.-Mexico Joint Declaration. En: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/01/u-s-mexico-joint-declaration/>

- Valencia, R. (2021). Corte Suprema de Canadá dictamina que el impuesto al carbono es constitucional. Radio Canadá Internacional.
- Vela, S. (2021). Juez otorga suspensión definitiva a reforma eléctrica de AMLO. *El Financiero*, Sec. Nacional, México.

E-GOBIERNO EN AMÉRICA DEL NORTE: UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

OSCAR YAHEVH CARRERA MORA¹
MARÍA CATALINA OVANDO CHICO²

INTRODUCCIÓN

La incorporación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en el gobierno ha sido una tendencia a nivel mundial que se ha visto destacada principalmente en la década del 2000, sin embargo, tiene sus inicios a finales de 1980 y principios de 1990, atendiendo necesidades específicas expuestas por los gobiernos que adoptaron en un principio el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), por lo cual países desarrollados fueron avanzando en la implementación de servicios orientados a la atención de gobierno a gobierno (G2G), gobierno a negocios (G2B) y gobierno a ciudadano (G2C) a través de la aplicación de herramientas tecnológicas.

Sin embargo, países emergentes o en desarrollo se han ido rezagando en esa evolución. Por tal motivo, en este capítulo se realiza un análisis entre los tres países que conforman América del Norte. Entre ellos existen dos países desarrollados como es el caso de Estados Unidos (EUA), uno de los países pioneros en la

¹ Universidad Veracruzana, ocarrera@uv.mx

² Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, mariacatalina.ovando@upaep.mx

aplicación del modelo de la NGP, y Canadá, considerado uno de los países del continente americano con mejor desarrollo en materia de e-gobierno y, por último, México, país emergente, el cual durante algunas décadas se ha encontrado en vías de desarrollo. Estos tres países durante las últimas dos décadas han buscado alternativas para el desarrollo e implementación de tecnologías en la administración pública como lo es el e-gobierno escalando posiciones de forma diferente en el ranking que mide tal desempeño tecnológico a nivel mundial.

Por lo cual, los objetivos de este ensayo son dos: en primer lugar, examinar la tendencia de los tres países de América del Norte por lo que respecta al desarrollo de su e-gobierno y, en segundo lugar, ver si los países de la esta región continental tienen el mismo nivel de desarrollo de e-gobierno a través de un análisis comparativo entre ellos (EUA, Canadá y México). Para lo cual, se identifica su posición en el ranking de e-gobierno definido por las Naciones Unidas (ONU), analizando datos de la última década (desde el año 2010) a partir de los indicadores que han tenido que cubrir para escalar esas posiciones.

Lo anterior permitirá la identificación de variables y/o factores que estos gobiernos han atendido para alcanzar una mayor inclusión de su población en los servicios públicos ofrecidos a través de medios electrónicos o portales *web*, así como, por medio del conocimiento de dichos elementos, establecer estrategias futuras para la implementación del e-gobierno y la promoción de su uso que permita ampliar la inclusión de la ciudadanía a estos mecanismos.

LA INCORPORACIÓN DE LAS TIC EN EL GOBIERNO

Los mecanismos basados en el uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) han sido una parte fundamental en la transformación del gobierno a nivel internacional que se ha derivado tras el desarrollo del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), lo cual detonó la introducción de herramientas tecnológicas en la administración pública, dando origen a una de las más grandes tendencias tecnológicas del sector público en el siglo XXI que conocemos hoy en día como gobierno electrónico o e-gobierno, derivando de este concepto diversas esferas de aplicación que se pueden encontrar delimitadas en categorías como: e-alianzas, e-democracia, e-participación y e-servicios (Luna *et al.*, 2010a).

Es importante precisar que la aplicación de las TIC en el gobierno se originó a partir de la transformación de la administración pública (AP) que partió a raíz de lo que conocemos como la década perdida de 1980, evento coyuntural que marcó un punto clave en los modelos a desarrollar para la AP (Cejudo, 2011; Hood, 2011). En este punto, los países que marcaron la pauta de los cambios que llevaron a una evolución de la administración pública tradicional fueron Estados Unidos a través de Ronald Reagan y el Reino Unido dirigido por su primera ministra Margaret Thatcher, mejor conocida como la dama de hierro.

De allí, se derivó el principal modelo a seguir por algunos países hasta nuestros días, y no por ello es el mejor. El modelo de la NGP buscaba generar un cambio importante en las estructuras gubernamentales para resarcir la crisis económica, definiendo tres ejes importantes por satisfacer, el primero, eficacia; el segundo, eficiencia y, el tercero, legitimación del Estado; de allí que una de sus principales acciones requería el adelgazamiento del aparato burocrático, situación que dio origen a la reinención del gobierno, así llamada por los autores Osborne y Gaebler (1994) en su libro *Re-Thinking Government*. Así, basándose en mecanismos utilizados por el sector privado (las empresas), adaptaron mecanismos como la aplicación de la tecnología, con lo cual el sector gubernamental buscaba reducir los costos de transacción y ofrecer mejores servicios públicos a la ciudadanía, logrando con ello la tan añorada eficiencia y por ende la legitimación del Estado.

Bajo ese escenario, la idea de la incorporación de las TIC en el gobierno fue proliferando a nivel internacional en la década de 1990, para atender diversas necesidades, por lo cual países desarrollados fueron avanzando más rápidamente en materia de implementación tecnológica comparados con aquellos emergentes o en desarrollo, ya que el creciente uso de las TIC en la educación, la salud, la gobernanza y otros ámbitos hace esperar que los países aceleren sus tasas de crecimiento y progreso.

CONCEPTUALIZACIÓN DEL E-GOBIERNO

El desarrollo de las tecnologías y su aplicación en el sector público ha sido mejor conocido como gobierno electrónico y/o e-gobierno, por lo cual, se puede comprender por este término a la incorporación de TIC en los servicios públicos que permiten a los usuarios de ellos realizar transacciones sin necesidad de ir físicamente

a una dependencia de gobierno, lo cual facilita los trámites, disminuye los costos de transacción y favorece la reducción de la corrupción.

Existen diversos actores que atiende el e-gobierno, dentro de los cuales podemos encontrar a tres principales, lo cuales son: 1) Al mismo gobierno como un sistema de información interno al cual se le ha denominado gobierno a gobierno (G2G), lo cual hace referencia a las transacciones electrónicas de datos entre la misma administración pública; 2) Aquellos sistemas de información que conectan a empresas con el gobierno conocido como gobierno a empresas (G2B) lo cual se refiere a las transacciones entre las empresas y el gobierno buscando optimizar los procesos de negociación como las licitaciones, compras a proveedores, etc., y 3) gobierno a ciudadano (G2C), que tiene que ver con las relaciones entre la ciudadanía y las administraciones públicas realizadas a través de las TIC.

Este último escenario es uno de los principales en el análisis de este capítulo, por lo cual, es importante precisar que, bajo la idea del G2C del e-gobierno, se atienden diferentes esferas entre las cuales tenemos: e-alianzas, e-democracia y e-servicios (Luna *et al.*, 2010a). En cuanto a la esfera de e-servicios, el e-gobierno tiene diversos niveles de madurez, mismos que varios autores (Carrera *et al.*, 2019; Shareef *et al.*, 2010) han definido, desde perspectivas distintas, al menos tres en común: presencia, interacción y transacción (ver fig. 1).

Fig. 1. Niveles de madurez del e-gobierno.

Nivel	Descripción
Presencia	Puede establecerse como inicial. El gobierno tiene presencia en Internet a través de la divulgación de sus sitios web.
Interacción	Es posible una comunicación más directa entre los ciudadanos y el gobierno, pues no solo brindan información, sino que están preparados para recibir opiniones y establecer una comunicación con la población a través del correo electrónico, envío de formularios, de comentarios de opinión o de foros.
Transacción	Brindan a los ciudadanos la posibilidad de iniciar, realizar el seguimiento y finalizar cualquier trámite en línea, sin tener que ir personalmente a las oficinas de gobierno correspondiente. Los sitios web están preparados para ofrecer trámites y servicios como un complemento de la atención “cara a cara”.

Fuente: Carrera *et al.*, (2019).

E-GOBIERNO EN PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE

Uno de los países pioneros en la aplicación del modelo de la NGP que ha tenido un desarrollo exitoso del e-gobierno, comparado con el avance que ha tenido México en la última década, es Estados Unidos. Su análisis tiene la finalidad de establecer una mirada clara de la distancia que existe y de los elementos que aún deben cubrir países con una situación similar a la de México para alcanzar el nivel de eficiencia de e-gobierno de países más desarrollados. Así, también se ha incorporado a este análisis a Canadá por ser considerado otro de los países con un gran avance en materia de e-gobierno en el continente americano.

Estas tres naciones de América del Norte, Estados Unidos, Canadá y México, son diferentes en muchos aspectos políticos, económicos y sociales, pero a pesar de ello, tienen importantes similitudes en sus estructuras de gobierno, por ejemplo: los tres cuentan con tres niveles de gobierno y un sistema federal. Por lo tanto, la comparación entre ellos puede permitir reconocer importantes implicaciones para cada uno de ellos y para América del Norte en su conjunto. Además, el contraste de un país en vías de desarrollo con otro que posee un sistema presidencial robusto y uno más con un sistema parlamentario bastante consolidado permitirá contextualizar de mejor manera escenarios clave para la implementación del e-gobierno en otras regiones del mundo. Entonces, nuestra argumentación sobre el desarrollo del e-gobierno se inicia con Estados Unidos, posteriormente nos acercaremos a las experiencias de Canadá y al final se realiza el análisis de México en las siguientes líneas.

ESTADOS UNIDOS (EUA)

De inicio, es importante contextualizar que las iniciativas de e-gobierno en la Unión Americana se remontan a los esfuerzos de la reingeniería de procesos a través de la incorporación de las TIC durante la administración Clinton-Gore de 1993, atendiendo a la reinención del gobierno (así denominada por Osborne y Gaebler, 1994), para permitir que el gobierno estuviera más orientado al cliente y respondiera a las necesidades de la sociedad (Homburg, 2008), reproduciendo los procesos del sector privado en el sector público. Por lo cual, a EUA se le podría considerar como uno de los pioneros de este tipo de iniciativas.

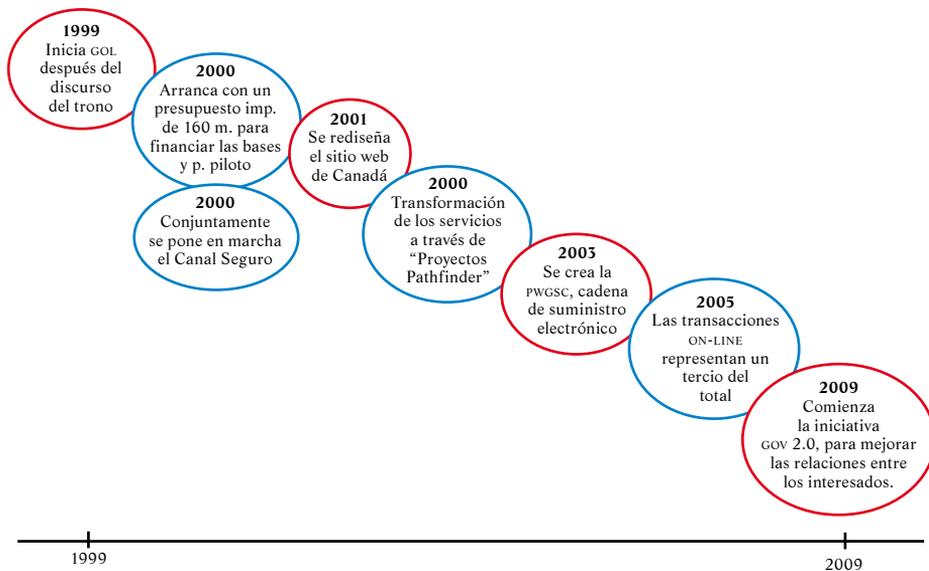
En los últimos años, se ha mostrado como uno de los países con el mejor desarrollo de e-gobierno a nivel mundial, manteniéndose en la lista de los mejores 10. En ese sentido, es interesante poder analizar los indicadores que lo han llevado a mantener ese índice en la última década. De hecho, su plataforma principal integra servicios de gran cobertura como el denominado *Obama Care* que fue establecido en el 2010, programa atendido a través de mecanismos de e-gobierno, integrándose a servicios públicos que se ofrecen mediante una plataforma web.

En la actualidad, a nivel nacional su plataforma central es <https://www.usa.gov/> que cuenta con diversos servicios integrados para atender a la ciudadanía, entre ellos se proporcionan servicios de salud, de impuestos, de educación, vivienda, legales, entre otros más. Se destaca en el último año la integración de las elecciones con la posibilidad de votar, de hecho, a través de esta plataforma tecnológica los ciudadanos emitieron su voto en la elección presidencial en la que fue elegido Joe Biden, el 48^a presidente de los EUA. Incluso, el sistema cuenta con una aplicación móvil que permite a la ciudadanía localizar un refugio en caso de un desastre. Por lo anterior, se puede observar un amplio alcance y progreso en materia de e-gobierno y de usabilidad de este por parte de la población.

CANADÁ

En la década de 1990, Canadá fue uno de los primeros países del mundo en desarrollar una estrategia nacional de gobierno digital. En 1999, se comenzó con el objetivo principal de ser el país más conectado del mundo basándose en el programa denominado GOL (Government On-Line). Asimismo, en el año 2005 se presentó la iniciativa de crear el *secure channel* (canal seguro) del gobierno canadiense, el cual ha desempeñado un papel importante en el reciente reconocimiento del país como número uno de e-gobierno y e-mundial durante cinco años consecutivos. Es un componente vital de la iniciativa GOL del país, que ha contribuido a que el 64% de los canadienses se sienten cómodos enviando su declaración del impuesto sobre la renta en línea. También, en 2011, el Gobierno de Canadá reconoció la necesidad de utilizar las redes sociales para interactuar con el público (Gintova, 2017), utilizándose los medios electrónicos como una forma de comunicación cotidiana del gobierno con su ciudadanía.

Fig. 2. Mapa de ruta del e-gobierno en Canadá.



Fuente: Gil-García y Aldama (2010).

El caso del gobierno federal canadiense es ilustrativo del enfoque creciente del sector público para responder a los retos de la gobernanza electrónica, de ahí que esta nación sea de los países número uno en este apartado. De hecho, gran parte de los avances iniciales en relación con las iniciativas en línea se centraron en el exterior: en primer lugar, en la gestión de la información y, más concretamente, en el suministro de información (a usuarios potenciales de toda la ciudadanía y el sector privado) y, en segundo lugar, en la conectividad, como la ampliación de una nueva infraestructura basada en Internet para los ciudadanos, las escuelas, las empresas y las comunidades (Allen *et al.*, 2001).

MÉXICO

El e-gobierno en México tiene la historia más reciente de los tres países de América del Norte. Comenzó en el año 2000 con el programa denominado Sistema

e-México y la Agenda de Buen Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, que obtuvo un galardón a la innovación (Luna-Reyes *et al.*, 2010b). Durante esta gestión, se implementó el e-gobierno para hacer frente a los rezagos del país con respecto al uso de las TIC tales como computadoras, programas de cómputo, intranet (red interna) e Internet, entre otras, surgiendo de esta manera el proyecto federal denominado Sistema e-México, para que las entidades gubernamentales pudiesen vincularse por esa vía con los ciudadanos y el sector privado (Arreola-Rueda, 2009).

El desarrollo del e-gobierno siguió tras nuevos programas de gobierno como el de México Conectado y la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE). Sin embargo, en un principio las políticas públicas dieron resultados importantes llevando a México a pasar la línea del ranking encontrándose entre los primeros 50 a nivel mundial, pero eso no fue por mucho tiempo, ya que los índices comenzaron a bajar a partir de la presidencia de Enrique Peña Nieto, continuando su caída en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Por lo tanto, México es un caso de estudio importante, ya que a pesar de sus intentos por consolidar el e-gobierno, solo se ha buscado el cumplimiento de indicadores que no han podido satisfacer a la población (Carrera-Mora *et al.*, 2018), ni siquiera convencer a la ciudadanía del uso de estos mecanismos, ubicándose en la actualidad en un ranking sumamente inferior al de sus vecinos de América del Norte.

De hecho, comparado con países como Canadá o EUA, los servicios de e-gobierno en México no están desarrollados a través de plataformas adaptativas que permitan su uso en cualquier tipo de dispositivo, ya sea smartphone, tablet o computadora personal, así mismo, no se cuentan con leyes claras que den protección al usuario, así como las plataformas no brindan la percepción de confianza a la ciudadanía (Carrera *et al.*, 2019).

INDICADORES DE MEDICIÓN DEL DESARROLLO DEL E-GOBIERNO

Es importante precisar que el e-gobierno, para su estudio de acuerdo con la perspectiva de Alfaro *et al.* (2005), se puede dividir en dos dimensiones, la de infraestructura y la de infoestructura, la primera comprende a todos aquellos elementos tecnológicos necesarios para su uso como lo son computadoras, banda ancha, redes y telecomunicaciones, Internet, etc., en cuanto a la segunda dimensión, esta se

refiere específicamente al conocimiento de las personas que la utilizan, las tasas de alfabetismo, etc., lo cual se puede resumir en un índice de capital humano. Por lo cual, el indicador principal tomado para establecer el desarrollo del e-gobierno es el establecido por las Naciones Unidas (ONU, 2020), que se encuentra publicado en su base de conocimiento denominada UN e-Government Knowledgebase. De acuerdo con la CEPAL (2010, 11): “El EGDÍ es un marcador global de la voluntad y la capacidad de las administraciones nacionales para utilizar la tecnología en línea y móviles en la ejecución de las funciones gubernamentales. Se basa en un estudio exhaustivo de la presencia en línea de los 192 estados miembros”.

El indicador principal es el nombrado Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico, por sus siglas en inglés EGDÍ (e-Government Development Index). Con base en la ONU (2020), este índice comprende la ponderación de tres indicadores: 1) Índice de Servicios en Línea (OSI), 2) Índice de Infraestructura de Telecomunicaciones (TII) y 3) Índice de Capital Humano (HCI), los cuales a su vez cuentan con sub-indicadores (ver tabla 1).

Tabla 1. Indicadores de desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI).

EGDI			
Indicador	OSI	TII	HCI
Sub-indicadores	Servicios de información emergentes	Computadores por cada 100 personas	Tasa alfabetización adulta
	Servicios de información mejorada	Usuarios de Internet por cada 100 personas	
	Servicios transaccionales	Líneas telefónicas por cada 100 personas	Tasa de matrículas combinada (primaria, secundaria y terciaria)
	Servicios integrados	Celulares móviles por cada 100 personas	
		Banda ancha fija por cada 100 personas	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ONU (2020).

DESARROLLO DEL E-GOBIERNO EN MÉXICO, EUA Y CANADÁ

En este estudio, se realizó un análisis comparativo entre los tres países que conforman América del Norte, en donde el primer acercamiento nos permite visualizar el ranking en el cual se encuentra cada uno de los países en los últimos 10 años a partir del 2010, con datos obtenidos en la base de conocimientos de la ONU (2020), ver tabla 2.

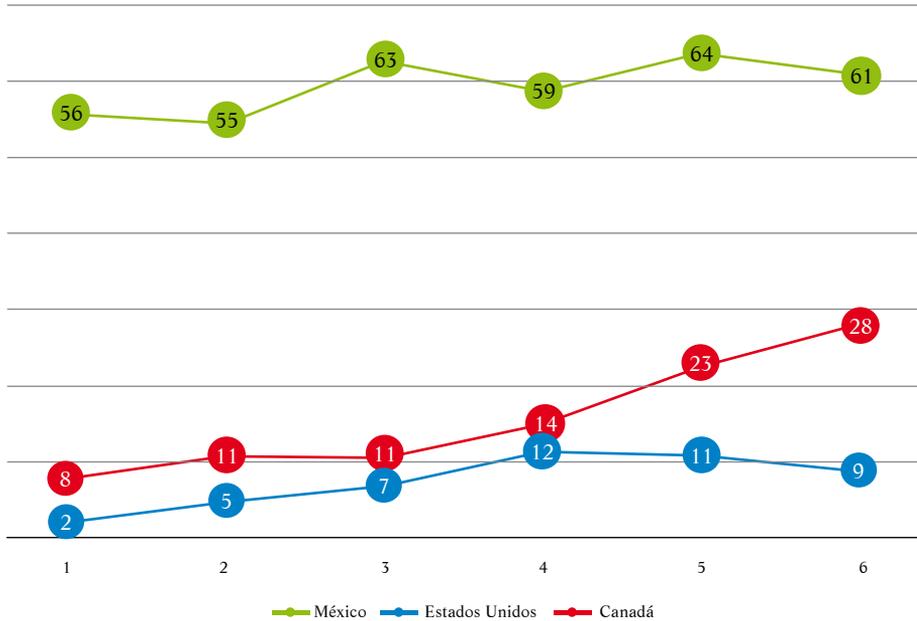
Tabla 2. Ranking de e-gobierno.

Año	México	Estados Unidos	Canadá
2010	56	2	8
2012	55	5	11
2014	63	7	11
2016	59	12	14
2018	64	11	23
2020	61	9	28

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UN (2020).

El gráfico 1 permite analizar como México a pesar de la cercanía con estas grandes potencias en materia de e-gobierno se encuentra sumamente alejado del listado de los 10 primeros lugares a nivel mundial, alejándose aún más a partir del año 2018, que bajó cinco puntos en el ranking comparado contra el año 2016 en el cual tenía una mejor posición y qué decir contra el año 2012, que estuvo en su mejor momento posicionándose en el lugar 55.

Gráfico 1. Comparativo de Ranking de e-gobierno del año 2010 al 2020.



Fuente: Elaboración propia.

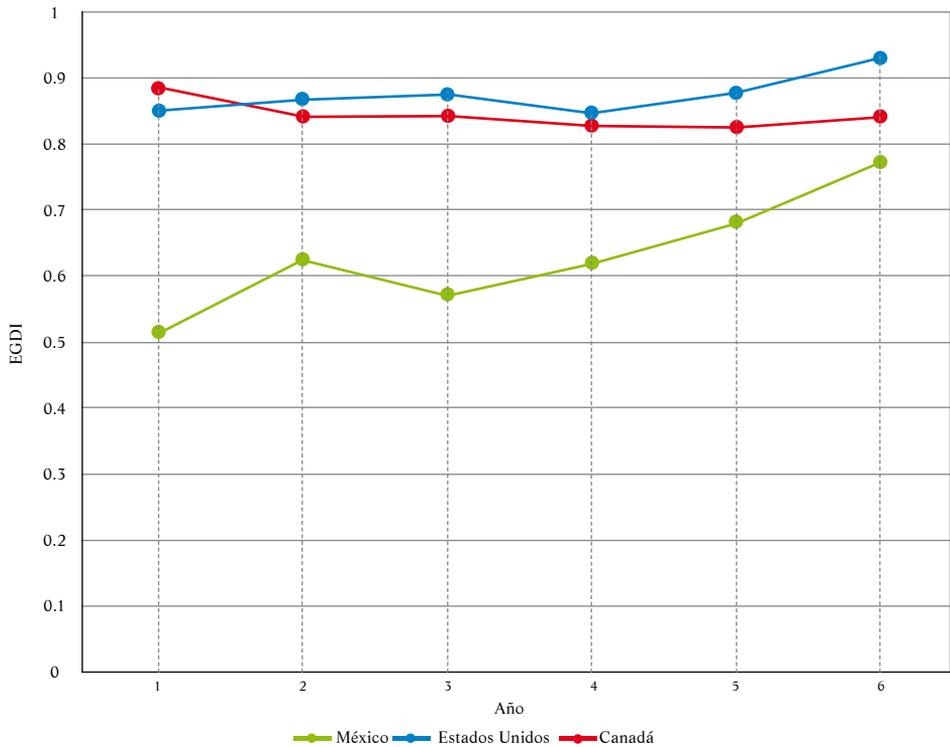
Por otra parte, el ranking es congruente con el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico que presenta cada uno de estos países, en donde Estados Unidos y Canadá se encuentran con un indicador muy cercano al 1 que equivaldría al 100% y México a penas avanza en ese sentido, sin embargo, no ha mostrado un retroceso.

Tabla 3. Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI).

Año	México	Estados Unidos	Canadá
2010	0.515	0.851	0.8848
2012	0.624	0.8687	0.843
2014	0.5733	0.8748	0.8418
2016	0.6195	0.842	0.8285
2018	0.6818	0.8769	0.8258
2020	0.7727	0.9297	0.842

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UN (2020).

Gráfico 2. Comparativo de EGDl del año 2010 al 2020.



Fuente: Elaboración propia.

Por último, se pueden observar en la tabla 4 los subíndices del EGD, mismos que muestran el avance en dos dimensiones, la de infraestructura y la de infoestructura como se hizo mención con anterioridad en este texto, lo cual permite analizar los motivos por los cuales México aún se encuentra lejos de un desarrollo de e-gobierno como el de Estados Unidos y Canadá.

Tabla 4. Sub-índices de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI).

Índice	Año	México	Estados Unidos	Canadá
Índice de Servicios en Línea (OSI)	2010	0.4413	0.9365	0.8825
	2012	0.732	1	0.8889
	2014	0.6614	0.9449	0.9134
	2016	0.8478	0.9275	0.9565
	2018	0.9236	0.9861	0.9306
	2020	0.8235	0.9471	0.8412
Índice de Capital Humano (HCI)	2010	0.8898	0.9691	0.9708
	2012	0.8295	0.9202	0.9238
	2014	0.7445	0.939	0.8952
	2016	0.6993	0.8816	0.8572
	2018	0.7044	0.8883	0.8744
	2020	0.7727	0.9239	0.9029
Índice de Infraestructura de Telecomunicaciones	2010	0.2161	0.6449	0.6799
	2012	0.3104	0.686	0.7163
	2014	0.3139	0.7406	0.7168
	2016	0.3114	0.717	0.6717
	2018	0.4173	0.7564	0.6724
	2020	0.591	0.9182	0.7818

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UN (2020).

CONCLUSIONES

El e-gobierno debe reposicionarse en México para que este pueda convertirse en un socio comprometido y constructivo en la configuración de los nuevos patrones de gobernanza que, de lo contrario, lo dejarán sin rumbo. La administración pública debe producir una nueva cultura para aprovechar el enorme potencial del e-gobierno, el cual facilita la inclusión de la ciudadanía. Desafortunadamente, en México solo se cuenta con algunos mecanismos federales como el pago de impuestos, obtención de la CURP, el trámite para la expedición de actas de nacimiento y hoy en día la cédula profesional electrónica, así como algunos servicios más, que aún están distanciados de un e-gobierno más inclusivo con procesos optimizados para los e-servicios.

De hecho, uno de los e-servicios G2B que tuvo como objetivo la transparencia y rendición de cuentas fue *compranet*, que permitía a todos los proveedores de la administración pública competir en licitaciones y transparentar estos procesos, en la administración actual ha sido dejado de lado, por lo cual se evidencia un retroceso comparado con las otras dos naciones que insertan nuevos mecanismos para seguir ampliando sus servicios en línea.

Así mismo, de acuerdo con Carrera *et al.*, (2019), uno de los factores que generan resistencia en la ciudadanía para el uso de estas plataformas en México es la falta de seguridad y de leyes que favorezcan a la confianza para el uso de estas plataformas, a diferencia de Canadá que uno de sus objetivos primordiales de su programa GOL 2.0 es asegurar la seguridad, mejorar los procesos y el establecimiento de leyes de protección al usuario.

Por otra parte, los índices nos permiten evidenciar que en México aún existen problemas con el Índice de Capital Humano, indicador que expresa numéricamente la tasa de alfabetización, una problemática que en México no ha podido ser erradicada por las amplias brechas de educación que existen, lo cual no solo genera distanciamiento de estas plataformas por no saber leer y escribir, sino también exclusión. De esta manera, esto solo nos muestra a aquellas personas que no saben leer y escribir, pero también existen quienes son analfabetas digitales, lo cual complica más el panorama. Aunque México es un país rico en cultura, cuenta con amplias zonas rurales y marginadas, lo cual ahonda problemas en la dimensión de infoestructura.

Pero no solo la dimensión de infoestructura tiene sus barreras, también la de infraestructura, ya que el bajo crecimiento económico de México ha incrementado la falta de inversión en redes y telecomunicaciones, así como el desarrollo de mejores canales de comunicación, de banda ancha y calidad de Internet. De hecho, EUA y Canadá buscan el aseguramiento del uso de sus plataformas a través de cualquier dispositivo, lo cual mejora el acceso al e-gobierno a través de un smartphone, de una tablet o de una computadora personal, sin embargo, en México en los últimos dos años ha habido una reducción importante en el presupuesto para la adquisición y desarrollo de software, lo cual representa un retroceso en materia de desarrollo de e-gobierno.

Todo lo anterior, deja de manifiesto no solo la necesidad de aplicar nuevas estrategias para el desarrollo del e-gobierno, sino también dar continuidad a las establecidas con anterioridad por otras administraciones, abriéndose una línea de investigación en la cual se examine a detalle el sistema económico de diversos países para conocer si su tipo de economía y de gobierno afectan al desarrollo del e-gobierno, ya que la evidencia sugiere que un gobierno socialista no favorece al desarrollo de estos mecanismos.

REFERENCIAS

- Alfaro, R. *et al.* (2005). *Introducción al gobierno electrónico: actores y dimensiones*. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Chile.
- Allen, B. A. *et al.* (2001). E-Governance & government on-line in Canada: Partnerships, people & prospects. *Government Information Quarterly*, 18 (2), 93-104. doi:10.1016/S0740-624X(01)00063-6.
- Arreola Rueda, E. (2009). Una aproximación al gobierno electrónico de los Estados Unidos, Canadá y México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). *Investigación Universitaria Multidisciplinaria*, 8 (8), 67-75.
- Carrera-Mora, O., Ovando, M. y Villafuerte, L. (2019). La relación de la perspectiva de eficiencia del ciudadano con su comportamiento de uso de los servicios de e-gobierno municipal. *Innovar*, 29 (74), 133-146. <https://doi.org/10.15446/innovar.v29n74.82096>
- Villafuerte, L. y Rodríguez, A. (2018). Funcionalidad y eficiencia del gobierno electrónico local en el estado de Veracruz, México: ¿realidad o simulación? En Lagunes,

- Jiménez y Mancilla (coords.), *Estrategias organizacionales e innovación tecnológica*, cap. 3, CENID, 68-81.
- CEPAL (2010). Indicadores sobre Gobierno Electrónico. Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Gil-García, J. y Aldama, A. (2010). *Gobierno electrónico en Canadá: Antecedentes, objetivos, estrategias y resultados*. CIDE División de Administración Pública, 248, 1-31. Recuperado de: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-248.pdf>
- Gintova, M. (2017). Social Media Use by Government in Canada: Examining Interactions of Immigration, Refugees and Citizenship Canada on Twitter and Facebook. Proceedings of the 8th International Conference on Social Media & Society, 1-5. Doi:10.1145/3097286.3097321
- Hood, Christopher (2011). Una gestión pública para todo momento. En G. Cejudo (ed.), *Nueva gestión pública*, Siglo XXI Editores, México, 48-74.
- Homburg, V. (2008). *Information Systems in Public Administration: Understanding e-Government*. Routledge, Londres.
- Kathuria, V. y Yeob, K. (2017). ICT access: Testing for convergence across countries. *The Information Society*, 34 (3), 166-182. Doi: 10.1080/01972243.2018.1438549
- Luna-Reyes, L. F. *et al.* (2010a). El mundo del e-gob local: evidencias de municipios digitales en el mundo. Infotec I+D+i, México.
- *et al.* (2010b). Digital Government in North America: A Comparative Analysis of Policy and Program Priorities in Canada, Mexico, and the United States. En Christopher G. Reddick (ed.), *Comparative e-Government*, Springer-Verlag, Nueva York, 139-160.
- Organización de las Naciones Unidas (2020). Methodology UN e-Government Knowledge Base. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Methodology>
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós, Barcelona.
- Shareef, Mahmud *et al.* (2010). E-Government Adoption Model (gam): Differing Service Maturity Levels. *Government Information Quarterly*, 28 (1), 17-35. [https:// doi.org/10.1016/j.giq.2010.05.006](https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.05.006)
- Weerakkody, V. y Reddick, C. (2012). *Public Sector Transformation through E-Government. Experiences from Europe and North America*. Routledge, Nueva York.

LOS BENEFICIOS DE UNA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA ENTRE MÉXICO, CANADÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS

EMMA GWEN BAILEY¹

INTRODUCCIÓN

En 1993, Canadá, Estados Unidos y México firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Si bien, otros factores también han contribuido a la globalización económica y la desigualdad en América del Norte, el TLCAN solidificó “flujos masivos de capital y mano de obra transfronterizos y cadenas de producción transfronterizas integradas” (Andrias, 2003), al tiempo que impactaba a las mujeres y las comunidades históricamente marginadas y reproduciendo estructuras coloniales. El impacto particular del TLCAN sobre las mujeres en el mercado laboral ha sido bien documentado (White, 2004; Andrias, 2003; Rothstein y Scott 1997; Figot, 2017).

En México, a medida que caía el valor de las exportaciones agrícolas y aumentaba la inflación, las mujeres tuvieron que ingresar al mercado laboral y debían hacerlo en algunos de los trabajos más precarios en el sector informal o en las zonas francas industriales donde los salarios son a veces más altos, pero no suficientes para sacar a uno de la pobreza (Fuentes y Ehrenreich, 1983; Fernandez-Kelley, 1983; Chapkis y Enloe, 1983).

¹ Universidad Veracruzana, egwen@uv.mx

En los Estados Unidos y Canadá, los trabajos de manufactura bien remunerados fueron subcontratados por México (Stacey, 1991; Rothstein y Scott, 1997). En los Estados Unidos, el empleo en la manufactura industrial cayó del 60 por ciento al 26 por ciento, mientras que el empleo en el sector de servicios aumentó del 40 por ciento al 70 por ciento (Mann, 2012).

La trata de mujeres también ha aumentado como resultado del TLCAN, y México ha experimentado un marcado aumento de asesinatos de mujeres o también llamados feminicidios (Wright, 2007; Arriola, 2007). En 2017, comenzaron nuevas negociaciones sobre el TLCAN. Durante la planificación de los procedimientos, Canadá propuso un capítulo de género (Macdonald, 2019), y antes de las negociaciones, México formó un grupo de trabajo sobre género (Figot, 2017). Este grupo recalzó su compromiso con la igualdad de género y sus crecientes políticas exteriores feministas. Sin embargo, la versión final únicamente aborda el tema de género en el capítulo laboral, mientras que el resto del documento solo contiene algunas referencias acerca de este tema. Estados Unidos no llegó a las negociaciones con el mismo compromiso de igualdad de género que México y Canadá. Como señala Macdonald (2019), el nuevo TLCAN “es una oportunidad perdida para la igualdad de género”. El resultado es un acuerdo comercial que ignora a los más vulnerables y los más afectados.

Tradicionalmente, la política exterior se ve como un subconjunto de la política pública o una línea de acción tomado bajo la autoridad del gobierno (Alwan y Weldon, 2017). En el caso de la política exterior, la atención se centra en cuestiones fuera de las fronteras de un estado-nación y se dirige a entidades fuera de la jurisdicción política del estado en su búsqueda de autoayuda, supervivencia, seguridad y su maximización de los intereses nacionales definidos en términos de poder (Aggestam *et al.*, 2019). La política exterior implica actores estatales y relaciones interestatales que aún tienen lugar dentro de la ausencia de un gobierno formal (Squires y Welders, 2007). Kantola (2007) destaca que el Estado es visto como soberano y como un solo actor sin problemas que se esfuerza por asegurar su propia existencia en el mundo anárquico. El Estado se define fácil y claramente como un conjunto de instituciones autónomas donde se ubica el poder para crear y promulgar políticas a escala global.

Muchos, dentro de las relaciones internacionales y la política exterior, argumentarían que el TLCAN es un acuerdo comercial donde el enfoque está en la liberalización

económica y no necesita abordar el tema de género ni utilizar una perspectiva feminista o de género en el campo de la política exterior, porque el comercio es, por definición, una cuestión de género-neutral. Sin embargo, las feministas y las organizaciones sin fines de lucro continúan criticando la práctica no democrática y la falta de transparencia o responsabilidad de los acuerdos y organizaciones comerciales, como el TLCAN y la Organización Mundial del Comercio y problematizan las relaciones de poder arraigadas que reproducen la desigualdad de género. Expresan la necesidad de una evaluación de los efectos, las políticas globales y los acuerdos comerciales sobre las mujeres y las comunidades históricamente marginadas quienes han sido afectadas por estos acuerdos. Hasta hace poco, una perspectiva de género o feminista era tratada como una idea demasiado radical para los acuerdos comerciales internacionales, la política exterior o la política global. En 2014, Suecia se convirtió en la primera nación en adoptar una política exterior feminista que se basa en la idea general de que la igualdad de género es fundamental para la paz y la seguridad internacionales (Aggestam y Bergman-Rosamond, 2019).

Aggestam y Bergman-Rosamond (2016) señalan que una política exterior feminista es distinta por dos razones: cuestiona las jerarquías de poder y las instituciones de género que han sido los actores tradicionales en las políticas globales y de seguridad, además permite un marco éticamente informado para guiar valores y normas.

Desde 2014, Francia, Australia, Noruega y Nueva Zelanda han adoptado perspectivas de género o feministas en aspectos de su política exterior. En 2017, Canadá adoptó su Política de Asistencia Internacional Feminista y en 2020, México se convirtió en el primer y, hasta la fecha, único país latinoamericano en adoptar una política exterior feminista. Hasta ahora, Estados Unidos no ha adoptado tal política ni ratificado la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (adoptada en 2000) sobre la mujer, la seguridad y la paz, el cual informa sobre la política exterior feminista de Suecia y otros países. Estados Unidos tiene una oportunidad única de unirse a sus vecinos del norte y del sur en la adopción de una política exterior feminista y con una nueva administración ansiosa por ser progresista, es el momento adecuado. Sin embargo, para realmente marcar la diferencia, feministas, los grupos feministas y las organizaciones sin fines de lucro de México, Canadá y los EUA deben trabajar juntos para crear una Política Feminista Norteamericana que no solo guíe las relaciones (incluida la inmigración y el

comercio) entre las naciones, sino que también impacte en las políticas internas y sirva de modelo para otras regiones del mundo.

En este capítulo, tomo una posición decididamente feminista, utilizando una perspectiva feminista interseccional y poscolonial y una teoría queer para imaginar una “política feminista norteamericana” que problematiza la visión tradicional de la política global y la política exterior que históricamente ha ignorado las realidades vividas por comunidades marginadas. Mi intención es teorizar una política feminista que utilice estas perspectivas y prácticas teóricas con una ética de cuidado intencional que abrace las historias y experiencias vividas de mujeres y otros grupos marginados en el extremo receptor de la política exterior (Aggestam *et al.*, 2019).

Una ética del cuidado se basa en la experiencia o en la ontología relacional, contradiciendo así la razón racional o pura de la política tradicional, interrumpiendo así un aspecto incondicional de la negociación internacional (Aggestam *et al.*, 2019). Una política feminista de América del Norte debería funcionar para desglosar categorías binarias artificiales como nacional/internacional, interno/externo, nacional/extranjero, privado/público, interno/externo, norte global/sur global y hombre/mujer y liderar a través de las relaciones y escucha empática (Aggestam *et al.*, 2019), con un análisis interseccional y poscolonial y con el objetivo de una política de beneficio mutuo. Empiezo con el esbozo de la Política Exterior Feminista de Suecia, ya que esta primera política tiene longevidad y una posición ejemplar. Luego, resumo brevemente la Política de Asistencia Internacional Feminista Canadiense y la Política Exterior Feminista Mexicana. A continuación, utilizo una teoría feminista y queer interseccional y poscolonial para analizar estas políticas. Finalmente, esbozo un enfoque para crear una política feminista norteamericana con una ética feminista del cuidado.

SUECIA, CANADÁ Y MÉXICO

Cuando Suecia anunció su Política Exterior Feminista, la ministra de relaciones exteriores sueca, Margot Wallström expresó su punto de vista, una política exterior feminista era un recorrido de acción comprometido con la igualdad de género (Alwan y Weldon, 2017). Thomson (2020) señala que Suecia identifica la desigualdad de género como el problema central y, por lo tanto, adopta la igualdad

de género como objetivo utilizando la política como medio para corregir este problema. La política de Suecia incluye tres objetivos generales del Servicio Exterior sueco: derechos, representación y recursos. La política tiene un enfoque tanto a nivel nacional como internacional, ya que aboga por los derechos de las mujeres y las niñas en el extranjero combatiendo todas las formas de violencia y discriminación, al mismo tiempo que se centra en promover la participación e influencia plenas de las mujeres en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles y áreas dentro de la propia Cancillería (Ministry of Foreign Affairs, 2019).

Las políticas nacionales de igualdad de género de Suecia ayudaron a sentar las bases de su Política Exterior Feminista. Suecia no solo tiene una política de licencia parental neutral en cuanto al género, el aborto legalizado y una ley contra la discriminación, su Agencia de Igualdad de Género trabaja para incluir una perspectiva de género en todas las áreas del gobierno (Gender Equality in Sweden, s.f.). Actualmente, el plan de acción 2019-2022 guía al Servicio Exterior sueco como una contribución para todas las mujeres y niñas: pleno disfrute de los derechos humanos, libre de violencia física, psicológica y sexual, participación en la prevención y resolución de conflictos y consolidación de la paz después de los conflictos, participación e influencia política en todos los ámbitos de la sociedad, derechos económicos y empoderamiento, salud, derechos sexuales y reproductivos (Ministry of Foreign Affairs, 2019). Básicamente, Suecia trabaja para garantizar la igualdad de acceso a mujeres y hombres al poder y a la participación en la sociedad.

La Política de Asistencia Internacional Feminista de Canadá, por el contrario, coloca la pobreza en el centro de su preocupación. Canadá busca erradicar la pobreza y construir un mundo más pacífico, más inclusivo y próspero mediante la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas (Global Affairs Canada, 2017). Como resalta Thomson (2020), el principal objetivo de Canadá no es la igualdad de género, sino la erradicación de la pobreza y el medio para lograrlo es el empoderamiento de la mujer. Al empoderar a las mujeres y las niñas, dice la lógica canadiense, los efectos se extenderán hacia el resto de la sociedad (Thomson, 2020). La adopción de una perspectiva feminista es pragmática, ya que Canadá se ve a sí mismo preparado para ayudar a otros países en su desarrollo económico. Para lograr el objetivo de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, la Política de Asistencia Internacional Feminista incluye áreas de acción: dignidad humana, crecimiento que funcione

para todos, medio ambiente y acción climática, gobernanza inclusiva y paz y seguridad (Global Affairs Canada, 2017).

La Política Exterior Feminista de México lanzada en 2020, se ha presentado como un medio para lograr el objetivo de sostenibilidad tal como se describe en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Concretamente, la Agenda 2030 establece que lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas será una contribución crucial al progreso en todos los objetivos y metas (Agenda 2030, s.f.). Según Delgado (2020), la Política Exterior Feminista de México es una evidencia del compromiso de México con la Agenda 2030 y el objetivo de sostenibilidad ambiental, social y económica, citando que una cadena es tan fuerte como su eslabón más débil, y todos los sectores, especialmente los históricamente vulnerables, necesitan ser fortalecidos e incluidos en los sistemas sociales. Como resultado, la Política Exterior Feminista de México tiene implicaciones tanto en el ámbito nacional, definido como social y gubernamental, como en el internacional.

En materia de política interna, la Cancillería busca la paridad de género, un lugar de trabajo libre de violencia y visibilizar el liderazgo feminista dentro del propio ministerio, al mismo tiempo, busca una perspectiva de género y una agenda feminista que adopte un enfoque feminista interseccional en toda la política exterior (Gobierno de México, 2020). Delgado (2020) destaca que, en su base, la Política Exterior Feminista de México expone desigualdades estructurales arraigadas en vulnerabilidades históricas y contextuales y requiere que el Estado se mantenga alerta, ya que proporciona los recursos legales, institucionales, financieros y humanos necesarios para fortalecer derechos y libertades.

ANÁLISIS FEMINISTA

Existe una variedad de medidas para analizar las políticas exteriores feministas existentes de Suecia, Canadá y México con respecto a sus posiciones feministas y su potencial de impacto. Para los propósitos aquí, elijo utilizar el feminismo interseccional y poscolonial, además de la teoría queer como un lente para evaluar estas políticas feministas existentes con el fin de reconocer qué consecuencias resultan y ponen en mayor riesgo a las mujeres y a las comunidades históricamente marginadas.

Enraizado en el pensamiento feminista negro y de las mujeres de color en los EUA (Crenshaw, 1995; Collins, 1990; Moraga y Anzaldúa, 1981), el feminismo interseccional destruye la noción de una comprensión universalista o esencialista de las mujeres y destaca las diferencias entre las mujeres, las múltiples y variadas opresiones que impactan a estas y también examina las estructuras que dominan. En otras palabras, la mujer no puede ser entendida, aislada o privilegiada frente a otras categorías sociales como raza, etnia, clase y sexualidad (Achilleos-Sarll, 2018). El feminismo interseccional, aclara Mann (2012), nació de la necesidad y la negligencia en el momento en que las mujeres de color en los Estados Unidos se dieron cuenta de que los feminismos existentes no abordaban sus preocupaciones ni sus experiencias. El feminismo interseccional se basa en la profunda comprensión de que nadie más que ellas mismas abordarían adecuadamente sus preocupaciones (Mann, 2012), ya que las feministas blancas en los Estados Unidos continuaban con el feminismo liberal y radical que no evaluaba los sistemas de opresión interseccional y múltiples.

Las feministas interseccionales se esfuerzan por deconstruir una idea esencialista de la mujer y, en cambio, piden un reconocimiento de la diferencia. “Hay una pretensión de homogeneidad de experiencia cubierta por la palabra hermandad que de hecho no existe... Ciertamente hay diferencias muy reales entre nosotras de raza, edad y sexo, pero no son esas diferencias entre nosotras las que nos separan. Es más bien nuestra negativa a reconocer esas diferencias” (Lorde, 1984). Al mismo tiempo, el feminismo interseccional va más allá de la comprensión de la opresión como una jerarquía donde las opresiones se ven como separadas y distintas o donde una forma de opresión podría verse como más fundamental que otra (Mann, 2012). Collins (1990) sostiene además que debido a que tenemos identidades y ubicaciones sociales dentro de las diversas formas estructurales de opresión (raza, etnia, clase social, género, identidad sexual), podemos ser simultáneamente opresores y oprimidos. Collins llama a esta realidad la matriz de dominación.

Las feministas interseccionales reclaman una práctica política enraizada en estas identidades y que parta de la experiencia vivida; en la práctica, el feminismo interseccional está dirigido a resultados de justicia social interseccional y sostenible (Luft y Ward, 2009). Parte de esta práctica política incluye, según hooks (1984), mover las voces de los oprimidos e históricamente marginados al centro del discurso. Este movimiento, al menos, permite que aquellos que han sido afecta-

dos por la opresión estructural hablen sobre su experiencia y den un punto de vista alternativo, mientras crean caminos hacia la justicia que anulan las estructuras de opresión.

Como afirma Lorde, las herramientas del maestro nunca dismantelarán la casa del maestro (1984), lo que indica la importancia de esas experiencias y perspectivas a las que se les ha negado la voz. Un ejemplo clave es que al dar voz a las mujeres de color se crea una influencia en el lenguaje y en la historia de la salud de las mujeres, el control de la natalidad, la reproducción y el aborto. Dentro de los Estados Unidos, las mujeres blancas privilegiadas articularon esta lucha como libertad reproductiva. En esta articulación de la lucha faltaban las historias vividas de las mujeres de color. Estas historias incluyen la violencia del estado contra las comunidades de color en las que las mujeres han sido despojadas de su derecho a tener hijos.

Davis (1981) sostiene que la historia de la esclavitud, durante la cual los esclavos negros fueron despojados de su derecho a tener a hijos, es un elemento significativo de la realidad vivida que luego incide en cómo las mujeres negras se sienten silenciadas, ya que el derecho al aborto no abarca sus experiencias y deseos. Más bien, la justicia reproductiva abarca plenamente sus demandas porque “no es la libertad de controlar la natalidad, sino más bien la libertad de dar a luz, tener a sus hijos y no tener la anticoncepción forzada” (Mann, 2012). De esta manera, el cambio de lenguaje como acción puede comenzar a deshacer la opresión estructural.

El feminismo poscolonial, también conocido como feminismo transnacional y feminismo descolonial, analiza las relaciones coloniales y contemporáneas de poder y ocupación entre los estados-nación y su efecto sobre las mujeres y las comunidades históricamente marginadas, así como el propio estado-nación colonizado (Mohanty, 1984; Alexander y Mohanty, 1997).² De forma específica, el feminismo poscolonial examina los efectos del capitalismo global y las entidades comerciales, como la OMC y el TLCAN, las zonas u ocupaciones militarizadas y las organizaciones no gubernamentales mundiales, que perpetúan las prácticas de décadas de construcción de naciones racializadas en las mujeres, las comunidades indígenas y los pobres.

² Existe un debate sobre el término más apropiado a usar para esta teoría en particular (Rajan, 2018 y Naples y Mendez, 2014). Esta discusión es importante. No deseo socavar esta importancia; sin embargo, para este artículo tuve que elegir un término y me decidí por poscolonial y, lamentablemente, no tengo espacio en este artículo para abordar todas las diversas implicaciones teóricas.

El feminismo poscolonial, como el feminismo interseccional, ofrecen una crítica del feminismo del primer mundo, en su mayoría blanco, además de llamar a la acción para obtener relaciones justas. Para lograr esto, el feminismo poscolonial deconstruye las visiones esencialistas de las mujeres, en los denominados “países del tercer mundo”, que a menudo se basan en una perspectiva feminista etnocéntrica privilegiada del primer mundo.

Las feministas del primer mundo han caracterizado con demasiada frecuencia a las “mujeres del tercer mundo” como víctimas pobres atrapadas en la tradición y la ignorancia. Esta perspectiva del primer mundo no solo está arraigada en prácticas racializadas, sino que las mujeres del sur global también son vistas como una categoría monolítica y ahistórica, lo que produce lo que Achilleos-Sarll (2018) denomina una amnesia colonial.

En respuesta, el feminismo poscolonial afirma que un análisis, además de histórico, se centre en lo localmente específico de las realidades concretas de la vida de las mujeres para obtener los datos necesarios de las diferencias y las opresiones estructurales que luego pueden producir su acción focalizada. El feminismo poscolonial afirma que las mujeres pueden articular sus propias experiencias, para después evaluarlas, incluyendo qué costumbres y prácticas culturales cuestionar, e identificar lo que generará justicia social.

La teoría queer, a menudo asociada exclusivamente con cuestiones de género y sexo, puede describirse de manera más acertada como una crítica de todas las cosas opresivamente normales (Mann, 2012). Esta crítica de normatividad incluye todas las formas convencionales de asociación, pertenencia e identificación (Halberstam, 2005). Además, la teoría queer llama la atención sobre los binarios socialmente contruidos, artificiales y, en última instancia, inestables, como hombre/mujer y heterosexual/homosexual, que se tratan como categorías esencialistas y dadas por sentado (Butler, 1990). Estas categorías esencialistas presentadas como binarias se aplican en situaciones sociales como mutuamente excluyentes y prescriptivas en términos de identidad y expectativas de comportamiento. Además, la noción de normal se aplica típicamente a un lado del binario. Como aclara Lorber, un género suele ser la piedra de toque, el normal, el dominante, y el otro es diferente, desviado y subordinado. En la sociedad occidental, ‘hombre’ es A, ‘mujer’ es No-A (1994). El poder reside en los binarios jerárquicos y las instituciones que los reproducen, según la teoría queer. Las prácticas regu-

latorias en la cultura, la política y los procesos legales sientan las bases para la reproducción de la normalidad (Rubin,1984). La abolición de los binarios existentes descentra este poder y crea la oportunidad para relaciones y formas de ser alternativas, lo que a su vez genera igualdad de género más allá de la igualdad entre hombres y mujeres.

Articular una perspectiva feminista y utilizar una crítica feminista no es únicamente un ejercicio académico ni un llamado a expandir la literatura sobre relaciones internacionales, aunque este capítulo puede hacerlo. Más bien, el objetivo de este capítulo es problematizar la visión tradicional de la política global para reconfigurar las prácticas normativas y avanzar hacia relaciones más veraces que produzcan realidades justas para quienes se ven más afectados por las políticas. Para comenzar esta crítica, utilizo el feminismo interseccional, el feminismo poscolonial y la teoría queer para señalar aspectos clave de las políticas exteriores feministas existentes en Suecia, Canadá y México. Este señalamiento, si bien no es exhaustivo, demuestra la necesidad de una visión crítica y el desarrollo de una alternativa.

Cada teoría desafía el *statu quo* además del poder del estado y sus principios estructurantes que producen opresiones estructurales. Una política exterior feminista, donde el Estado no tiene en cuenta su propio poder, su historia y las intersecciones existentes, en última instancia continúa construyendo una política de la otredad y esencializa a quienes son impactados por las políticas reproduciendo binarios, órdenes normativas y opresión estructural.

Dentro de la política exterior tradicional, el Estado es visto como el actor más importante. Estas perspectivas feministas apuntan a la necesidad de mirar más allá del Estado para comprender las vidas y experiencias de las mujeres y otras comunidades marginadas. Como pregunta Kantola, ¿qué no vemos cuando solo miramos el Estado? (2007). Al mismo tiempo, estas perspectivas teóricas exigen un recuento del papel del Estado y su legado histórico. Si bien Suecia, Canadá y México tienen como objetivo mejorar la vida de las mujeres, ninguna de las tres políticas exteriores feministas tiene en cuenta por completo el papel del Estado y su legado histórico. Estas políticas feministas no evalúan el poder y cómo sus gobiernos lo han ejercido en el pasado y continúan recreándolo.

Si bien las mujeres son el objetivo de las políticas exteriores feministas, estas políticas no presentan a ningún actor más allá del Estado, como las mismas muje-

res a las que la política pretende ayudar. Además, estas políticas no toman en cuenta el papel del propio Estado en la producción de desigualdad, por lo que producen una visión ahistórica de las relaciones, así como una visión homogénea de los que serán afectados y al mismo tiempo silencian sus voces y los tratan como víctimas de su propia creación.

La política exterior feminista de Suecia y México aboga por la igualdad entre hombres y mujeres y busca lograrla mediante la protección y adquisición de derechos. Este énfasis en los derechos está relacionado con sus compromisos de varias declaraciones y resoluciones de las Naciones Unidas. Además, Suecia ha tomado nota de sus compromisos con la Convención de Ginebra y varios planes de acción de la Unión Europea. Aunque estas declaraciones y resoluciones son ratificadas por muchas naciones, por definición, se crean como metas que están desconectadas de eventos históricos específicos y relaciones de poder. Como describe Thomson (2020), el poder que tienen los organismos y tratados internacionales que Suecia evoca actualmente es discutible, y desde una perspectiva poscolonial, estos planes tienden a reproducir un mundo en el que los problemas ocurren en otros lugares, pero las soluciones se pueden encontrar aquí. Particularmente, ninguna política se enfrenta a las estructuras globales que crean la desigualdad de género que se busca abordar.

Las tres políticas practican un proceso de “otredad” mediante el cual el Estado se ve sin problemas en las relaciones externas. Más bien, plantean los problemas en otras naciones. Este proceso de “otredad” indica varios dilemas con las políticas exteriores feministas existentes: falta de comprensión histórica y contemporánea del papel del Estado, esencialización y silenciamiento de las mujeres y reproducción de binarios. Para lograr la igualdad, primero se debe identificar la historia, las fuentes y las ideologías que crearon y continúan la desigualdad. El feminismo poscolonial documenta los problemas con un paradigma occidental de emancipación que aboga por un modelo universalizado construido desde su propia perspectiva. Al hacerlo, no comprenderá el género porque el género no puede conocerse a partir de un relato ahistórico desprovisto de un análisis de raza, clase y sexualidad.

Por su parte, la Política de Asistencia Internacional Feminista de Canadá afirma: “Nosotras, como canadienses, tenemos una gran oportunidad de ayudar a las personas de los países en desarrollo del mundo para unirse a la clase media” (Global Affairs Canada, 2017). Nuevamente, desde una perspectiva feminista poscolonial,

Canadá se ha posicionado de una manera colonial pensando en ayudar a “aquellos” que están ahí afuera sin un análisis crítico de por qué existe la desigualdad de género, excepto para plantearla en términos de la pobreza.

Canadá promete abordar la pobreza mundial empoderando a mujeres y niñas. Una política en la que las mujeres y las niñas deben ser la solución a su propia situación, sin embargo, con la ayuda de Canadá, resulta problemático. Demuestra falta de historia, reprende y compadece a la víctima por lo que es vista como su propio problema. También existe la suposición de que el capitalismo (es decir, el deseo de ingresar a la clase media) y su manifestación más reciente el neoliberalismo global, puede ofrecer y ofrecerá una vía para salir de la desigualdad de género y, por lo tanto, de la pobreza. La política desprovista de las experiencias vividas por las mujeres, la desigualdad estructural y la crítica del poder carece de las mismas piezas que estipula el feminismo poscolonial.

De manera identificable, la teoría feminista interseccional exige una comprensión y un análisis de las opresiones simultáneas que se cruzan enraizadas en un análisis de la experiencia cotidiana de las mujeres. Sin este análisis, no solo no se contabilizan las variadas experiencias de las mujeres, sino que también existe una gran propensión, según esta perspectiva, a reproducir opresiones estructurales.

Las políticas, tanto de México como de Suecia, exigen una contratación equitativa de hombres y mujeres en sus respectivas oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta política, una extensión de sus políticas internas existentes, busca la paridad de género, pero no toma en cuenta la realidad dentro de sus fronteras que genera oportunidades para unos y no para otros. En otras palabras, ¿a qué mujeres se les da la oportunidad? ¿Existe una evaluación sistemática de las opresiones estructurales dentro de cada país para crear oportunidades para que todas las mujeres y comunidades marginadas tengan un lugar en el Ministerio de Relaciones Exteriores? Además, el objetivo de la representación no introduce un nuevo modelo o política (Thomson, 2020). Más bien, el método acrítico de agregar mujeres y revolver continúa la misma estructura con diferentes actores. Una vez más, se les pide a las mujeres que resuelvan el problema del Estado con su mera presencia.

Para ser claros, México se compromete a tener una Cancillería libre de violencia y que enfatice la acción colectiva para crear un ambiente de trabajo libre de violencia de género (Delgado, 2000). Como apoyo a este compromiso, Delgado cita al país anfitrión de México, Francia, en el Foro Generación Igualdad en 2020 y

2021. Más allá de esto, no hay planes detallados que se hayan publicado para crear un ambiente de trabajo libre de violencia ni una propuesta para evaluar las diversas experiencias de distintas mujeres y por qué existe la violencia en el lugar de trabajo.

La teoría queer puede verse como un caso atípico en la evaluación de la política exterior feminista. Para los propósitos aquí, deseo puntualizar no solo en la manera en que las mujeres son esencializadas en términos de su experiencia vivida, sino también en la manera en que las categorías de hombres y mujeres son esencializadas y asumidas como naturales y dadas por sentado. Las categorías binarias de hombres y mujeres se mantienen en todos los documentos. Esto plantea preocupaciones, no porque las mujeres no experimenten cantidades irreversibles de violencia económica, física y sexual, sino porque al esencializar estas dos categorías, se ignoran las diferencias entre las mujeres y se invisibiliza a los individuos que se encuentran fuera del sistema binario. Además, los hombres, como categoría, también son tratados como monolíticos. Todos los hombres pueden ser vistos como perpetradores, ya que las políticas se aplican a “aquellos que están ahí afuera”, al mismo tiempo que todos los hombres dentro de las naciones que forman las políticas también son tratados como un grupo homogéneo.

Además, la teoría queer y la teoría feminista poscolonial ofrecen una crítica del binario artificial que perpetúan la política global y las políticas exteriores feministas y el poder que tienen estos binarios y los países que los forman y defienden. Estos binarios, nacional/internacional, interno/externo, nacional/extranjero, privado/público y norte global/sur global, se utilizan sin evaluación en las tres políticas exteriores feministas; sin embargo, los propios binarios se basan en distinciones que tienen consecuencias violentas y que mantienen el *statu quo*.

Como sugieren tanto el feminismo poscolonial como la teoría queer, es necesario romper los binarios artificiales. Uno de los binarios consistentes en las políticas exteriores feministas existentes ha sido la división entre política interior y exterior. Por ejemplo, a los pocos días de que México anunciara su Política Exterior Feminista en enero de 2020, dos asesinatos brutales y violentos, por separado, de una mujer y una niña llamaron la atención de la nación. Feministas y otras salieron a la calle para exigir justicia para ambas víctimas. Sin embargo, estos asesinatos fueron dos en una larga lista de asesinatos de género.

El feminicidio y la violencia de género en México son demasiado ubicuos... aproximadamente 10 mujeres son asesinadas en México todos los días debido a

diferentes tipos de violencia de género (Philipson, 2020). Las feministas, los grupos feministas y las organizaciones sin fines de lucro piden una rendición de cuentas de las políticas internas que dañan de manera desproporcionada a las mujeres y las comunidades marginadas y a predicar con el ejemplo con las políticas internas feministas para tener una política exterior feminista significativa.

En el caso de Canadá, el binario continuo de nacional/internacional adquiere un efecto particular. Thomson (2020) sostiene que hay una mezcla de identidad nacional con política feminista, de tal manera que su “nacionalismo feminista” crea una marca particular que se enreda con sus políticas feministas, cómo se ven a sí mismas y lo que quieren para proyectar a otros países. Thomson articula además que esto puede hacerse como una forma de autopromoción y como una forma de diferenciarse de otros países que se consideran menos progresistas. El resultado, sin embargo, es una reproducción del pensamiento binario.

POLÍTICA FEMINISTA NORTEAMERICANA

Imaginar la posibilidad de una política feminista norteamericana requiere un análisis exhaustivo de la política existente desde una perspectiva feminista. Mi análisis de la política exterior feminista de Suecia, Canadá y México puede servir de punto de partida. Como comenta Achilleos-Sarll (2018), un análisis de política exterior feminista explora un enfoque alternativo a las formas tradicionales de estudiar y conceptualizar. Argumenta que las dimensiones de género, sexualizadas y racializadas de la política exterior requieren un análisis más exhaustivo.

Al mismo tiempo, abrazar una política feminista implica adoptar verdaderamente una perspectiva feminista que oriente y evalúe el proceso, la política y los resultados de forma continua. Como se dijo anteriormente, el objetivo de este capítulo no es solo problematizar la visión tradicional de la política global, sino hacerlo de tal manera que se creen realidades justas para aquellos que se ven más afectados por la política. Entonces, ¿qué podría significar esto en términos prácticos? Quizás uno de los avances más importantes es dar voz a una representación amplia y completa de feministas, grupos feministas y organizaciones sin fines de lucro, mujeres que han sentido que no tienen voz y que pueden considerarse no feministas y comunidades marginadas dentro de cada país.

Las feministas de México y Canadá no solo deben evaluar sus políticas exteriores feministas existentes, sino que es fundamental una articulación completa del impacto que tienen otras políticas extranjeras, incluidas las feministas, además de una crítica exhaustiva de las políticas internas de sus respectivos países. Como afirman el feminismo interseccional y poscolonial y la teoría queer, el proceso debe incorporar aquellas voces que tradicionalmente no se han escuchado y debe apuntar a reconocer la diferencia y analizar las estructuras que crean y mantienen la opresión y las estructuras binarias.

Si bien no ha comenzado un proceso formal entre Canadá, México y Estados Unidos, las organizaciones feministas internacionales han instigado la crítica, la supervisión y los nuevos caminos a seguir. Por ejemplo, el Center for Feminist Foreign Policy, un grupo de expertos feministas internacionales que continúa produciendo artículos, realizando conferencias y desafiando no solo la política exterior feminista existente, sino que demanda que se realice más trabajo. Además, el Centro Internacional de Investigación sobre la Mujer ha presentado documentos de postura e investigaciones que demuestran los parámetros de una política exterior feminista. En México, Canadá y los Estados Unidos feministas, los grupos feministas y organizaciones sin fines de lucro han escrito, demostrado y llamado hacia un cambio (Ahn, 2019; <https://www.madre.org/jumpstart>; Bigio y Vogelstein, 2020; Deslandes, 2020; Philipson, 2020; Grobocopatel *et al.*, 2018).

Lo que propongo en este ensayo es la necesidad explícita de que las feministas de América del Norte trabajen juntas, no para crear una política exterior feminista, sino para crear una política feminista. El uso continuo del binario entre nacional/internacional y norte global/sur global perpetúa una división peligrosa y un sistema binario. Además, una perspectiva feminista interseccional y poscolonial que utiliza una ética feminista del cuidado es primordial. Una ética del cuidado se sitúa dentro de la ética feminista que contribuye de manera más amplia a la teoría feminista. Específicamente, una ética del cuidado dirige la atención a la interdependencia y vulnerabilidad de la existencia humana y el yo relacional que está conectado con los demás (Maeckelbergh, 2004). Falsamente, la ética del cuidado a menudo se considera demasiado femenina y solo está relacionada con las prácticas maternas, la enfermería y los profesionales de la salud. Con mayor precisión, una ética del cuidado en su base propone un enfoque de la injusticia social diferente al de la

teoría tradicional de la justicia (Okano, 2016), que se basa en supuestos principios universales y pautas éticas generales.

Una ética feminista del cuidado brinda una base fructífera para analizar y construir una política feminista norteamericana. Específicamente, una ética feminista del cuidado puede arrojar luz sobre cómo se pueden usar los principios del cuidado en la política exterior en un esfuerzo por abordar las desigualdades de género globales, la violencia y la protección a través de las fronteras (Aggestam *et al.*, 2019).

En resumen, una ética del cuidado desarrollada desde una perspectiva feminista interseccional y poscolonial proporciona una guía para estos principios, de igual forma, una ética feminista del cuidado puede ser utilizada como una herramienta evaluativa de la política y sus implementaciones porque se basa en conceptos relacionales ontológicos. En otras palabras, un enfoque de ética del cuidado buscaría activamente descubrir las historias de vida de las mujeres para permitir un análisis interseccional situado en la política exterior (Aggestam *et al.*, 2019).

Aggestam *et al.* proponen, en el marco de una ética feminista del cuidado, la cooperación empática como camino hacia la justicia, la apreciación del otro y el análisis de las estructuras opresivas. Señalan que “si la empatía es una voluntad y capacidad expresadas para apreciar al otro, entonces la cooperación empática es un proceso de deslizamiento posicional que ocurre cuando uno escucha seriamente las preocupaciones, los miedos y las agendas de aquellos que no está acostumbrado a escuchar” (2019, 33). En resumen, para aplicar una ética de cuidado y cooperación empática, las mismas posiciones de poder deben cambiar para crear una nueva realidad donde pueda emerger la justicia.

Como se señaló con anterioridad, los procedimientos tradicionales de política exterior crean amplias declaraciones que generalmente abarcan ideas y declaraciones universales. Por definición y práctica, una política feminista norteamericana no puede ser eso. Las experiencias particulares de las mujeres y las comunidades marginadas deben convertirse en el centro del escenario a medida que se visualiza, analiza y reivindica la historia de las prácticas coloniales que informan el presente.

Los más privilegiados dentro de cada país deben comenzar con una cooperación empática donde escuchen y deben experimentar el deslizamiento de su posición. Además, aquellos en los Estados Unidos y Canadá deben reconocer su historia y las prácticas coloniales históricas y presentes no solo en sus respectivos gobiernos y estructuras económicas, sino también del papel que ha tenido el feminismo en

la relación con México y las comunidades históricamente marginadas dentro de sus naciones. Como instan Ahn *et al.* (2020), nunca ha habido un momento más urgente para democratizar la política exterior de Estados Unidos, centrando las voces y el liderazgo de los más afectados por ella, así como al priorizar los movimientos feministas poderosos cuyas visiones nos alientan a preguntarnos cómo serían las políticas si realmente estuvieran dirigidas por aquellos que se ven más afectados por ellas.

Debemos dar un paso adelante y hacer preguntas concretas. Por ejemplo, ¿qué implicaría en las negociaciones económicas, como el TLCAN, si las mujeres pobres de México dirigieran esas políticas en lugar de las directoras ejecutivas y los jefes de Estado? ¿De qué manera la protección ambiental cambiaría de dirección si las mujeres indígenas de América del Norte lideraran los acuerdos? ¿Cómo sería nuestra comprensión de la migración y la inmigración si nuestra visión fuera construida por aquellos que deben dejar sus países en busca de refugio y un futuro económico? ¿La seguridad significaría más que el poder militar cuando aquellos que han sido violados por soldados, policías y funcionarios estatales están guiando la conversación? Sugiero que para lograr que se convierta en realidad esta imaginación, debemos recurrir a una ética del cuidado arraigada en el feminismo interseccional y poscolonial.

CONCLUSIÓN

Perdimos la oportunidad de tener una conversación feminista continental con la renegociación del TLCAN. Si bien ese momento ha pasado, podemos crear la apertura para una Política Feminista Norteamericana con feministas y grupos feministas, organizaciones sin fines de lucro, mujeres y comunidades marginadas liderando el desarrollo de políticas y los respectivos gobiernos que proporcionan los recursos económicos para hacerla realidad.

México y Canadá han mostrado su apoyo a través de sus políticas exteriores feministas y la actual administración estadounidense ha indicado una postura progresista. Sin embargo, el proceso no puede estar dentro de las estructuras tradicionales. Simplemente no podemos continuar por el mismo camino de binarios y amnesia histórica del pasado. El feminismo interseccional y el feminismo

poscolonial arraigados en una ética feminista del cuidado abolirán los sistemas binarios y crearán políticas que reconfigurarán las prácticas normativas y nos llevarán hacia relaciones que produzcan realidades justas para quienes se ven más afectados por la política actual.

REFERENCIAS

- Achilleos-Sarll, C. (2018). Reconceptualizing foreign policy as gendered, sexualized and racialised: towards a postcolonial feminist foreign policy (analysis). *Journal of International Women's Studies*, 19 (1), 34-49.
- Aggestam K. y A. Bergman-Rosamand (2016). Swedish feminist foreign policy in the making: ethics, politics, and gender. *Ethics & International Affairs*, 30 (3), 323-334.
- (2019). Feminist foreign policy 3.0: advancing ethics and gender equality in global politics. *SAIS Review of International Affairs*. 39 (1): 37-48.
- *et al.* (2019). Theorising feminist foreign policy. *International Relations*, 33 (1), 23-39.
- Ahn, C. *et al.* (2019). Biden should embrace an anti-imperialist feminist foreign policy to heal wounds abroad-and at home. *Common Dreams*. En: <https://www.commondreams.org/views/2020/11/17/biden-should-embrace-anti-imperialist-feminist-foreign-policy-heal-wounds-abroad>
- Alexander, M. J. y C. T. Mohanty (1997). *Feminist genealogies, colonial legacies, democratic futures*. Routledge, Nueva York, 464 p.
- Alwan, C. y S. L. Weldon (2017). What is feminist foreign policy? An exploratory evaluation of foreign policy in OECD countries. 2017 *European Conference on Politics and Gender*, University of Lausanne.
- Andrias, K. E. (2003). Gender, work and the NAFTA labor side agreement. *University of San Francisco Law Review*, 37, 523-562.
- Arriola, E. R. (2007). Accountability for murder in the maquiladoras: linking corporate indifference to gender violence at the U.S. Mexico border. *Seattle Journal for Social Justice*, 5 (2), artículo 29.
- Bigio, J. y R. Vogelstein (2020). Understanding gender equality in foreign policy. *Council on Foreign Relations*. En: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/discussion-paper_bigio-and-vogelstein_gender-equality_or_0.pdf

- Butler, J. (1990). *Gender trouble: feminism and the subversion of identity*. Routledge, Nueva York, 272 p.
- Centre for Feminist Foreign Policy. En: <https://centreforfeministforeignpolicy.org>.
- Chapkis, W. y C. Enloe (1983). *Of common cloth: women in the global textile industry*. Transnational Institute, Amsterdam, 141 p.
- Collins, P. H. (1990). *Black feminist thought: knowledge, consciousness, and empowerment*. Unwin Hyman, Boston, 384 p.
- Crenshaw, K. W. (1995). Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. En Crenshaw, K. W. *et al.* (eds.) *Critical Race Theory: The Key Writings That Formed the Movement*, New Press, Nueva York, pp. 357-383.
- Davis, A. (1981). *Women, race, and class*. Vintage, Nueva York, 288 p.
- Delgado, M. (2020a). Mexico's feminist foreign policy. *TPQ*, 19 (1), 35-39.
- (2020b). Mexico's feminist foreign policy and the 2030 sustainability agenda. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 118, 7-13.
- Deslandes, A. (2020). Checking in on Mexico's feminist foreign policy. *FP*. En: <https://foreignpolicy.com/2020/12/30/mexico-feminist-foreign-policy-one-year-in/>
- Fernandez-Kelley, M. P. (1983). For we are sold, I and my people: women and industry in Mexico's frontier. State University of New York's Press, Albany, 228 p.
- Figot, N. (2017). How Mexico is using NAFTA to promote women's rights. *CFFP*. En: <https://centreforfeministforeignpolicy.org/journal/2017/11/23/mexico-uses-nafta-to-fight-for-women>.
- Fuentes, A. y B. Ehrenreich (1983). *Women in the global factory*. South End, Cambridge, 64 p.
- Swedish Institute (2021). Gender Equality in Sweden. En: <https://sweden.se/society/gender-equality-in-sweden/>
- Global Affairs Canada (2017). Canada's feminist international assistance policy. En: https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/iap2-eng.pdf?_ga=2.256989059.981413231.1615827775-534600900.1614969369
- Gobierno de México (2020). Mexico adopts feminist foreign policy. En: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-adopts-feminist-foreign-policy?idiom=e>
- Grobocopatel, A. *et al.* (2018). 10 reasons why we need feminist foreign policy. *Open Canada*. En: <https://opencanada.org/10-reasons-why-we-need-feminist-foreign-policy/>
- Halberstam, J. (2005). *In a queer time and place: transgender bodies, subcultural lives*. New York University Press, Nueva York, 213 p.

- hooks, b. (1984). *Feminist theory: from margin to center*. South End, Cambridge, 199 p.
- International Center for Research on Women. *A feminist foreign policy: a framework*. En: <https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2021/03/FFP-Framework-03.21-update.pdf>
- Kantola, J. (2007). The gendered reproduction of the state in international relations. *The British Journal of Politics and International Relations*, 9 (2), 270-283.
- Lorde, A. (1984). *Sister outsider*, Crossing Press, Trumansburg, 192 p.
- Luft, R. L. y J. Ward (2009). Toward an intersectionality just out of reach: confronting challenges to intersectional practice. *Advances in Gender Research. Special Volume: Intersectionality*, 13, 9-37.
- Macdonald, L. (2019). The new NAFTA is missed opportunity for gender equality. *The Monitor*. En: <https://monitormag.ca/articles/the-new-nafta-is-a-missed-opportunity-for-gender-equality/>.
- Madre. Feminist policy jumpstart. En: <https://www.madre.org/jumpstart>
- Maecelbergh, E. L. M. (2004). Feminist ethic of care: a third alternative approach. *Health Care Analysis*, 12 (4), 317-327.
- Mann, S. A. (2012). *Doing feminist theory: from modernity to postmodernity*. Oxford University Press, Nueva York, 475 p.
- Ministry for Foreign Affairs (2019). *Handbook Sweden's feminist foreign policy*, Estocolmo, 111 p.
- Mohanty, C. T. (1984). Under western eyes; feminist scholarship and colonial discourse. *Boundary 2*, 12 (3)-13 (1), 333-358.
- Moraga, C. y G. Anzaldúa. (1981). *This bridge called my back: writings by radical women of color*. Kitchen Table-Women of Color Press, Nueva York, 336 p.
- Naples, N. A. y J. B. Mendez (2014). *Border politics: social movements, collective identities, and globalization*. New York University Press, Nueva York, 368 p.
- Okano, Y. (2016). Why has the ethics of care become an issue of global concern? *International Journal of Japanese Sociology*, 25, 85-99.
- Philipson, D. (2020). Mexico: champion of women or detractor? *Women's International League for Peace & Freedom*. En: <https://www.wilpf.org/mexico-champion-of-women-or-detractor/>.
- Rajan, H. (2018). The ethics of transnational feminist research and activism: an argument for a more comprehensive view. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*. 43 (2), 269-295.

- Rothstein, J. y R. E. Scott (1997). NAFTA's casualties: employment effects on men, women, and minorities. Economic Policy Institute. En: https://www.epi.org/publication/issuebriefs_ib120/.
- Rubin, G. (1984). Thinking sex: notes for a radical theory of the politics of sexuality. En Vance, C. S. (ed.), *Pleasure and danger: exploring female sexuality*. Routledge, Boston, 267-391.
- Squires, J. y J. Welders (2007). Beyond being marginal: gender and international relations in Britain. *The British Journal of Politics and International Relations*, 9 (2), 185-203.
- Stacey, J. (1991). *Brave new families*. Basic Books, Nueva York, 342 p.
- Thomson, J. (2020). What's feminist about feminist foreign policy? Sweden's and Canada's foreign policy agendas. *International Studies Perspectives*, 21, 424-437.
- 2030 Agenda (s.f.). En: <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- White, M. (2004). Look first from a gendered perspective: NAFTA and the FTAA. *Gender and Development*, 12 (2), 44-52.
- Wright, M. (2007). *Disposable women and other myths of global capitalism*. Routledge, Filadelfia, 208 p.

LA PARTICIPACIÓN DE CANADÁ EN LAS AMÉRICAS

DANIEL ARTURO ROMERO LEÓN¹
MAURICIO LASCURAIN FERNÁNDEZ²

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, Canadá mantiene una de las economías más abiertas del mundo. Este desarrollo es relativamente reciente. Al igual que otras economías, cobró impulso en la década de 1970, en gran parte como respuesta a los problemas percibidos en el orden económico internacional. En 1970, la economía canadiense era mucho más cerrada de lo que es hoy, lo que explica en parte el limitado contacto comercial entre Canadá, por un lado, y México y otros países latinoamericanos, por el otro. Después de ese punto y particularmente después de que Canadá se alejó de las políticas de protección doméstica y fomento del mercado de la era de Pierre Trudeau, la economía canadiense se “abrió” a un ritmo relativamente rápido. En la actualidad, su nivel de apertura económica internacional alcanza o supera el de la mayoría de los demás países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). A partir de 2016, Canadá fue el séptimo exportador y sexto importador de mercancías en el mundo (WTO, 2017).

Sin embargo, como es bien sabido, la apertura económica internacional de Canadá está estrechamente ligada a su interacción con los Estados Unidos. La situación

¹ Universidad Veracruzana, daromero@uv.mx

² Universidad Veracruzana, mlascurain@uv.mx

de México es similar. Un mayor nivel de integración económica con Estados Unidos ha tenido diferentes efectos en Canadá y México. En un nivel, los acuerdos comerciales han asegurado un mejor acceso al mercado estadounidense y, al menos en teoría, deberían mejorar el bienestar económico. En otro nivel, una integración económica más estrecha con Estados Unidos tiene otras implicaciones, como políticas, estratégicas y culturales que pueden limitar la autonomía en la formulación de políticas. La integración económica en la región de América del Norte ha creado mercados y corredores económicos que amplían otros niveles de interacción internacional entre Canadá, Estados Unidos y México. El actual proceso de renegociación del TLCAN abre la posibilidad de crear un tratado que aborde las asimetrías entre los tres países y amplíe los beneficios de manera equitativa para integrarse aún más dentro y fuera del ámbito económico.

Esta es la situación en la que ahora se encuentran Canadá y México. Si bien no existe un impedimento serio para la interacción tanto mejorada como ampliada entre Canadá y México, el enfoque de cada país en el mercado estadounidense, así como otras asimetrías inherentes en la situación económica de América del Norte; sugieren que en este momento existen límites externos a la interacción económica entre Canadá y México. Canadá y México pueden disfrutar de una relación internacional positiva, pero, en el futuro previsible, esa relación probablemente será una amistad distante, aunque potencialmente cercana, en lugar de un nivel elevado de integración e interacción.

El objetivo de este artículo es conocer el papel de Canadá en la región americana y, en particular, con México como socio comercial del TLCAN.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CANADÁ FRENTE A AMÉRICA LATINA

La presencia económica de Canadá en América Latina en general, y México en particular, sigue siendo marginal en un sentido relativo. Esta situación está directamente relacionada con la posición geoeconómica de Canadá y el grado en el que Estados Unidos ha dominado la dinámica económica y geopolítica de América Latina. Canadá históricamente ha tenido poco espacio económico para maniobrar en América Latina. A pesar de esto, esta nación ha mantenido algunas relaciones

e interacciones económicas con Brasil, Argentina, Chile y México. Con el tiempo, Canadá claramente intentó extender estas relaciones.

Las primeras conexiones comerciales entre Canadá y América Latina fueron impulsadas por empresas privadas y no por el Estado. Por ejemplo, a principios del siglo xx, un grupo de empresas canadienses invirtió en el desarrollo de infraestructura urbana en América Latina, particularmente en Brasil y México. En el caso de México, un paso importante para las relaciones comerciales entre ambos países ocurrió en 1904 con la firma de la Convención Postal entre la Oficina General de Correos, de México, y la Oficina de Correos, del dominio de Canadá. El objetivo de este convenio fue fortalecer las relaciones bilaterales a través del servicio postal (Gutiérrez-Hace, 1997).

Además, Gutiérrez-Hace (1997) ha observado que las naciones latinoamericanas consideraban las inversiones canadienses (incluso antes de la Confederación) como un potencial contrapeso a lo que se consideraba una inversión expansionista estadounidense. A pesar de este interés económico mutuo de larga data en América Latina (y cierto interés recíproco por parte de los países latinoamericanos), Canadá no desarrolló una estrategia económica latinoamericana extensa y definida hasta la década de 1970, cuando, a instancias del Primer Ministro Trudeau y el Ministro de Relaciones Exteriores Mitchell Sharpe, el gobierno federal canadiense publicó una nueva serie de declaraciones de política exterior bajo el título “Política exterior para canadienses”. Sin embargo, la articulación de esta estrategia no estuvo exenta de problemas ni se encontró con cambios inmediatos en el alcance de la interacción económica canadiense con México.

La política exterior para los canadienses presentó varias opciones diferentes para el desarrollo de la política económica canadiense. Su articulación de diferentes opciones de política exterior fue parte del desarrollo general de Canadá como estado-nación. Históricamente, la posición canadiense dentro del Imperio Británico y luego de la *Commonwealth*, así como su relación económica cada vez más cercana con los Estados Unidos, ha afectado la forma en que el estado canadiense ha respondido a otras cuestiones de política exterior. Debido a que ambas potencias eclipsaron fácilmente a Canadá en términos militares, políticos y estratégicos, el gobierno canadiense en el transcurso del siglo xx miró cada vez más al multilateralismo y a su autodefinición como una “potencia media” como la forma más apropiada y efectiva de diseñar su política internacional.

Idealmente, al menos, el multilateralismo permitiría a Canadá eludir la dependencia del imperio británico o estadounidense. Canadá inició este proceso en la era de entreguerras; particularmente después de que el Estatuto de Westminster de 1931 otorgó a los dominios de los colonos británicos el control final sobre su propia política exterior, y amplió esta posición después de la Segunda Guerra Mundial. Para el estado canadiense, el comercio era un mecanismo importante a través del cual intentaba mejorar la economía nacional y asegurar las relaciones internacionales fuera de la esfera de Gran Bretaña o Estados Unidos (Ferrer, 1973). Trudeau y Sharpe continuaron y ampliaron este enfoque en la política exterior de su país.

Sin embargo, este énfasis en el comercio como motor de las relaciones internacionales canadienses siempre funcionó en tensión con los lazos económicos cada vez más estrechos de esa nación (y podría decirse que su dependencia) con Estados Unidos. El efecto de la interacción económica canadiense-estadounidense ha sido doble, ambos condicionados en gran medida por la inversión estadounidense en Canadá. Según Gowans (2017), Canadá se ha convertido en el mayor socio comercial de mercancías y servicios de Estados Unidos y uno de los receptores de la IED estadounidense. En este sentido, la economía canadiense ha desarrollado una importante capacidad exportadora de recursos naturales a través de la cual los recursos primarios (hoy, en particular la extracción de petróleo y gas) se exportan a Estados Unidos (Gowans, 2017). Además, la inversión extranjera directa estadounidense estableció sucursales (o subsidiarias) en Canadá.

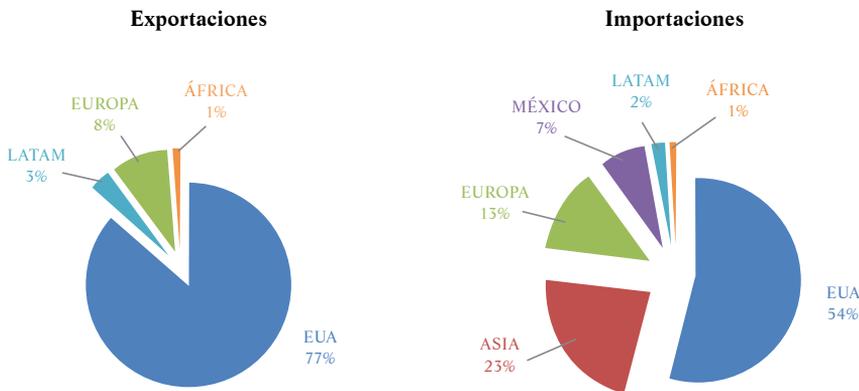
En este sentido, la economía canadiense, históricamente, ha derivado su impresionante dinamismo de los mercados extranjeros, pero estos fueron primariamente estadounidenses y, en este sentido, reflejaron y no reflejan una internacionalización amplia o profunda. Asimismo, los gobiernos canadienses, ya sean liberales o conservadores, no han considerado a la economía canadiense como un inversor extranjero neto. En cambio, han creído exactamente lo contrario y han buscado fortalecer la economía canadiense a través de la inversión extranjera en Canadá en lugar de lo contrario (Gutiérrez-Hace, 1997).

Desde la Segunda Guerra Mundial, el Estado ha sido fundamental para el pensamiento económico canadiense. De hecho, los canadienses, quizás más que cualquier otro país, tienden a ver la creación de empleo como una función principal del gobierno, a diferencia del sector privado. En términos prácticos, esto ha significado adoptar los principios del libre comercio, ya sea a nivel de la economía

o de sectores específicos, dentro de un marco de negociación dirigida por el Estado y acuerdos multilaterales. Estos focos han tendido a consolidar aún más los lazos económicos con Estados Unidos a expensas de las conexiones con América Latina. En general, la política estatal canadiense, entonces, tendió a minimizar la integración con América Latina en favor de Estados Unidos.

Según el gráfico 1, el 77% de las exportaciones canadienses van a Estados Unidos; mientras que solo el 3% hacia a América Latina,³ incluido México. Por otro lado, las principales importaciones de Canadá provienen de Estados Unidos (53%), China (12%), mientras que solo 2.2% provienen de América Latina y 6.3% de México. En este sentido, donde continuó el contacto económico con América Latina, tendió a ser limitado tanto en alcance como en términos de apoyo estatal. En efecto, el Estado canadiense dejó la interacción económica canadiense-latinoamericana a empresas o empresarios individuales.

Gráfico 1. Destinos y origen de las exportaciones e importaciones canadienses (2016).



Fuente: Observatorio de Complejidad Económica (2018).

³ Brasil, Perú, Chile, Colombia, Argentina Venezuela, Ecuador, Uruguay, Guyana, Surinam, Bolivia y Paraguay.

México siguió un curso diferente en su historia económica cuyas implicaciones, sin embargo, tendieron a reforzar las decisiones tomadas por el Estado canadiense. Más específicamente, después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado mexicano se comprometió con el proteccionismo comercial a través de la industrialización nacional diseñada para sustituir las importaciones. Además, México, a diferencia de Canadá, expresó una relativa desconfianza hacia instituciones multilaterales como el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), cuyo objetivo era reducir las barreras económicas al comercio. En cambio, al igual que con otros países de América Latina, su atención se centró más en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En otras palabras, la relativa negligencia del estado canadiense hacia México y América Latina fue recíproca: ni México ni otros países latinoamericanos buscaron mejorar la interacción con Canadá más allá de sus niveles históricamente mínimos.

Ni Canadá ni Estados Unidos fueron particularmente adeptos de la CEPAL. El compromiso de Canadá con la internacionalización económica, nacido de su situación económica interna, y los lazos con Estados Unidos crearon una situación hostil hacia la CEPAL ambos países buscaron minimizar el efecto de las iniciativas de esa organización. En cierto sentido, las preocupaciones de Canadá sobre las iniciativas de la CEPAL son muy similares a la histórica indiferencia del país hacia la Organización de Estados Americanos (OEA), un organismo del que Canadá estuvo al tanto hasta 1991 a pesar de las invitaciones de los estados latinoamericanos para asumir la membresía completa. En los últimos años, el discurso del expresidente ministro Paul Martin fue quizás el más extremo al comparar las iniciativas de la CEPAL con una autarquía regionalizada (Rodríguez, 2006; Vargas-Foronda, 2014).

Este tipo de diferencias pragmáticas entre las perspectivas económicas de Canadá y México impidieron claramente la interacción binacional en términos de comercio, inversión o cooperación comercial. En este sentido, Canadá y México se distanciaron el uno del otro no solo en el nivel obvio de la geografía económica sino también en el nivel ideológico. En pocas palabras, a pesar de cierta aparente compatibilidad (digamos, con respecto al compromiso canadiense con el multilateralismo y la internacionalización económica), Canadá y México, históricamente, eran mundos económicos separados. Si a esta situación le sumamos las dificultades que habría tenido Canadá para irrumpir en un mercado extranjero ocupado de forma tradicional por Estados Unidos, las debilidades de la economía de plantas-sucursales

en términos de potencial de exportación, la influencia estadounidense en la economía canadiense y el compromiso pragmático canadiense con las exportaciones y los mercados de capital estadounidenses, nos enfrentamos a una situación en la que incluso un nivel limitado de interacción económica comienza a parecer casi sorprendente (Gutiérrez-Hace, 2002).

Se podría ir más lejos. El relativo aislamiento de Canadá de América Latina en general también parece estar relacionado con la geopolítica de la Guerra Fría, y América Latina cae directamente dentro de una supuesta esfera de influencia estadounidense. Desde la perspectiva del gobierno estadounidense, cualquier interacción que Canadá tuviera con América Latina debía proceder de tal manera que complementara la política estadounidense en esa región, vis-à-vis la acción autónoma. Por parte de Canadá, la Guerra Fría centró la atención canadiense en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Europa Occidental y, en general, fuera de América Latina. De hecho, no está claro que los canadienses reconocieran de manera general que hubiera más de dos países en América del Norte.

DINÁMICA CAMBIANTE

Las actitudes canadienses hacia América Latina comenzaron a cambiar en la década de 1980; sin embargo, América Latina no prestó mucha atención al gobierno canadiense, en gran parte por las preocupaciones del momento sobre las dictaduras militares que controlaban la mayoría de los países de la región. A medida que diferentes países comenzaron la transición hacia sistemas políticos más democráticos y economías más abiertas, la posibilidad de una mayor interacción ganó atención en Canadá. De diferentes maneras, los canadienses comenzaron a establecer una posición de nicho en las economías chilena, argentina y brasileña, así como en algunas centroamericanas, particularmente cuando estos estados o regiones introdujeron diversas medidas de economía de mercado (Puyana, 2003).

En el caso particular de México, el gobierno comenzó a hacer movimientos similares al mismo tiempo, revirtiendo sus políticas económicas anteriores e introduciendo una mayor liberalización económica. Una oportunidad para Canadá se presentó también de otra manera, al mismo tiempo que México comenzaba a

liberalizar su sistema económico, Estados Unidos estaba inmerso en un debate de largo plazo y profundamente divisivo sobre la internacionalización económica.

En la década de 1980, el gobierno mexicano tuvo que tomar una de las decisiones más difíciles y complicadas de su historia nacional. A pesar de los éxitos económicos históricos, la economía mexicana estaba claramente estancada en la década de 1980. Una deuda excesiva combinada con un esfuerzo por mantener su tasa históricamente alta de participación estatal en la economía y su modelo económico cerrado existente produjo inflación y devaluación de la moneda, hasta el punto de encaminarse a la quiebra (Rubio, 1994). Con base en los principios del Consenso de Washington, el gobierno desarrolló una economía más abierta y basada en el comercio. Estos fueron los primeros pasos significativos hacia una nueva estrategia económica. Entre 1983 y 1984, las autoridades mexicanas comenzaron a dismantlar la protección otorgada a su industria. Durante esos dos años, el 16.5% de las importaciones se excluyeron de los permisos de importación y la tasa arancelaria promedio se redujo al 22%. El 22 de abril de 1985 México firmó un Acuerdo Comercial Bilateral con Estados Unidos: Entendimiento sobre Subsidios y Derechos Compensatorios. Y el 24 de julio de 1985 México formalizó su ingreso al GATT. En ese año el porcentaje de importaciones que no requirieron permisos de importación alcanzó el 69.1% (Puyana *et al.*, 2006).

Las acciones profundizaron los cambios económicos por los que México ya había comenzado a pasar (Rubio, 1994). Aproximadamente al mismo tiempo, el gobierno canadiense y la comunidad empresarial comenzaron a expresar una mayor preocupación por lo que vieron como el surgimiento de una nueva ola de proteccionismo económico en los Estados Unidos que potencialmente amenazaba el mercado de exportación clave de Canadá.

En respuesta, el Estado canadiense se movió para negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos (Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, CUSFTA), una opción que llegó a ser vista cada vez más deseable en México también (Rubio, 1994). Para el gobierno mexicano, un tratado de libre comercio de América del Norte fue visto como un instrumento para mejorar la estabilidad a través del crecimiento económico, ya que estaba en el proceso de introducir reformas económicas más fundamentalmente basadas en el mercado (Baldwin, 1991).

Canadá aceptó el CUSFTA en 1987 e implementó el acuerdo en 1988. Las negociaciones para expandir este acuerdo para incluir a México comenzaron en 1992,

y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor el 1 de enero de 1994. En este sentido, Guillén (2001) ha argumentado que la geografía hace de la parte continental de América del Norte un claro espacio económico natural en el que los intercambios dentro de una región son más intensos que las interacciones externas con otras regiones. Sin embargo, lo interesante no es la veracidad de esta declaración, sino la forma en que las políticas diseñadas para mejorarla pueden ayudar a promover puntos en común de interés. Esos puntos en común se deben en gran medida a los incentivos económicos percibidos. En el momento de las negociaciones del TLCAN, la mejor manera de considerar a América del Norte sería como una región polarizada definida por la heterogeneidad económica: dos países (Canadá y Estados Unidos) que mantuvieron economías desarrolladas avanzadas mientras que uno (México) como economía emergente. Esta situación ha afectado la forma en que las diferentes economías de la región han respondido y reaccionado al TLCAN.

Sin duda, el TLCAN ha ampliado el comercio regional de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México. Además, según Durazo (2018), “si bien Canadá y México tienen relaciones bilaterales mínimas, desde el TLCAN se han intensificado sus relaciones diplomáticas, económicas y de otros tipos”. También ha servido para integrar e intensificar aún más el comercio intrarregional de América del Norte.

De hecho, Salvatore (2007) sugiere que el TLCAN “parece haber beneficiado a México y los Estados Unidos al guiarlos hacia una rápida expansión de su comercio durante los tres años antes y siete años después de la entrada en vigor del tratado [...] siendo los primeros cinco años del TLCAN los más activos en el comercio intra-industrial de la región”. Sin embargo, también argumenta, que la integración actual incorpora dinámicas históricas relacionadas con la influencia de Estados Unidos en México y Canadá. En términos de comercio intra-norteamericano, Estados Unidos es el socio comercial más importante tanto de Canadá como de México (Durazo, 2018). En verdad, y aunque el comercio entre México y Canadá se ha expandido desde el TLCAN, su intercambio económico se ve eclipsado por su respectivo comercio con Estados Unidos.

En este sentido, la importancia real del TLCAN para las relaciones entre México y Canadá puede no ser la forma en que se ha expandido el comercio entre los dos países, sino los efectos que ha tenido en ámbitos distintos al económico (Hakim y

Litan, 2002; Durazo, 2018). De hecho, al principio, tanto México como Canadá vieron el proceso común de integración con desconfianza; fue, sobre todo, una medida para mantener y ampliar el acceso al mercado estadounidense. Esta reluc-tancia se reflejó en el espíritu y la letra del TLCAN, que permitió la intensificación de la integración económica, pero bloqueó otras formas de integración regional. Además, el actual proceso de renegociación del TLCAN también manifiesta esta ambigüedad, ya que es claro que México y Canadá defienden sus propios intere-ses y enfrentan de manera conjunta a Estados Unidos de manera co-económica (Durazo, 2018). Por otro lado, existe evidencia (Cavanagh *et al.*, 2002; Vega y Campos, 2017) de que los efectos de la integración también deben ser evaluados de manera realista y efectiva, ya que no está claro que el aumento del comercio y la inversión hayan, en realidad, hecho cualquier cosa para eliminar las disparidades de ingresos entre tres países. En el caso de los niveles de vida agregados mexica-nos, los salarios y las tasas de empleo siguen siendo marcadamente diferentes de los de sus socios del TLCAN.

En el análisis final, se podría sugerir que la integración norteamericana es un proceso complejo que involucra consideraciones económicas, políticas, políticas y sociales, entre otras. Sin embargo, la renegociación del TLCAN se ha basado, de forma principal, en diferencias comerciales y no en profundizar aún más el proceso de integración de la región norteamericana. El futuro depara tanto oportunidades como desafíos que incluyen los determinantes de una política de seguridad regio-nal, es decir, continental, una política de trabajo migratorio, en particular, pero no exclusivamente, entre Estados Unidos y México y, al menos desde una perspectiva estadounidense, la coordinación de política energética y producción. Además, las interacciones culturales y educativas a menudo se descuidan, pero podrían conver-tirse, en particular para las relaciones entre Canadá y México, en asuntos de mayor importancia. Es esencial considerar cómo las diferentes comunidades nacionales pueden (y podrán) relacionarse entre sí en estos niveles, así como en áreas de mayor interés material. En este nivel, la integración ha avanzado a un ritmo mucho más lento de lo que a sus proponentes les hubiera gustado ver.

Sin embargo, qué tan importante ha sido el TLCAN para la integración de los mercados canadiense y mexicano. En la siguiente sección discutiremos la dinámica de la integración del bloque norteamericano, enfatizando su impacto en Canadá y México.

NAFTA

Durante los últimos 24 años, México y Estados Unidos han cooperado en algo más que en el comercio y colaboran estrechamente en la seguridad. El aumento en la cooperación permite a México cierta influencia en sus tratos con Estados Unidos, pero ha preferido no aplicarla en cuestiones comerciales. Un factor importante en la expansión del comercio internacional del TLCAN ha sido la política de estado. De acuerdo con Hakim y Litan (2002) y Vega y Campos (2017), una razón significativa de la dramática expansión del comercio ha sido, curiosamente, la política de estado, ya que los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos se han comprometido con políticas que favorecen el movimiento de bienes, servicios y capital a través de las fronteras dentro de la región comercial.

Hasta la administración de Trump, el TLCAN era visto como un acuerdo comercial que preveía la eliminación de todos los aranceles aduaneros en el comercio entre México, Estados Unidos y Canadá para crear la zona de libre comercio más grande del mundo. Al aceptar dicho tratado, Canadá, Estados Unidos y México reconocieron explícitamente la necesidad de establecer un nuevo orden económico y un sistema de regulación internacional que promoviera la integración continental. En particular, los tres países se centraron en la eficiencia de la integración económica y la eliminación de lo que sus gobiernos, al menos, consideraban obstáculos problemáticos al comercio.

Según Guillén (2001a), el TLCAN constituye un instrumento legal que enmarca formalmente las relaciones comerciales con Estados Unidos, tanto para México como para Canadá. En efecto, lo que también es evidente es que el tratado no fue solo una derogación de la participación económica estatal. En cambio, la implementación del TLCAN involucró una especie de asociación entre el libre mercado y el estado, con el estado reconstruyendo los regímenes políticos y legales para fortalecer las fuerzas del mercado. Estos esfuerzos comerciales y políticos se vieron reflejados, principalmente, en la industria automotriz, que se volvió más competitiva globalmente a través de una mayor integración económica de la región de América del Norte y el desarrollo de cadenas de suministro.

Para Villareal y Ferguson (2017), gran parte del aumento en el comercio entre Estados Unidos y México se puede atribuir a la especialización a medida que las plantas de fabricación y ensamblaje se han reorientado para aprovechar las eco-

nomías de escala. Como resultado, las cadenas de suministro han cruzado cada vez más las fronteras nacionales a medida que el trabajo de manufactura se realiza donde es más eficiente. En este sentido, el comercio entre los Estados Unidos y sus socios del TLCAN ocurre en el contexto de producción compartida cuando los fabricantes de cada país trabajan juntos para crear bienes. El flujo de insumos intermedios producidos en Estados Unidos y exportados a México y el flujo de retorno de productos terminados aumentaron enormemente la importancia de la región fronteriza México-Estados Unidos como sitio de producción. Industrias manufactureras estadounidenses, incluidas la automotriz, electrónica, electrodomésticos y maquinaria se vieron beneficiadas.

Tabla. 1. Contenido de las importaciones estadounidenses (porcentaje).

País	Contenido de Importación
México	50%
Canadá	25%
China	4%
Canadá-México	75%

Fuente: Elaboración propia con base en Villarreal y Ferguson (2017).

Por ejemplo, Villarreal y Ferguson (2017) han encontrado que el 45% del contenido de las importaciones estadounidenses de México y el 30% del contenido de las importaciones estadounidenses de Canadá son de origen estadounidense. En comparación, se dice que las importaciones estadounidenses de China tienen solo un 4% de contenido del vecino del norte. En conjunto, los bienes de México y Canadá representan alrededor del 75% de todo el contenido interno de los Estados Unidos que regresa a esa nación como importaciones (tabla 1).

Aunque la integración financiera ha sido más intensa entre México y Estados Unidos, la relación financiera entre México y Canadá también ha sido productiva. En este sentido, el principal sector donde Canadá tiene inversión en México es la manufactura, dominado por Bombardier, luego de su adquisición de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, cuando fue privatizada a fines de la década de 1980, la cual se expandió en la primera década de 2000 con la creación del clúster

aeroespacial en Querétaro (Lyra *et al.*, 2015). Lo que se percibe es un proceso de creación de filiales mexicanas de empresas canadienses, en especial empresas automotrices que buscan incursionar en el mercado mexicano y aprovechar los bajos costos laborales en este país. La inversión canadiense en México se ha expandido y diversificado también en el sector financiero y, sobre todo, en el minero, en el cual la IED canadiense se ha vuelto dominante (Durazo, 2018, 258-260).

Durazo (2018) sugiere que la baja política de las relaciones México-Canadá muestra un proceso de integración acelerada en términos absolutos y cierta estabilidad en términos relativos, permitiendo un aumento sostenido del comercio y una mayor integración entre los dos países. Si hay un sector que ha llegado a simbolizar el éxito del NAFTA en México, es el automotriz. México fabrica más de tres millones de autos al año, muchos de ellos exportados a Estados Unidos y Canadá, pero también a Sudamérica y otros mercados. Pero la industria aeroespacial está en aumento, la división aeroespacial de Bombardier puso a Canadá en el mapa mexicano, llegó a principios de la década de 2000 y estableció una planta en el aeropuerto de Querétaro para construir sus jets ejecutivos.

Gracias al TLCAN, las economías de Canadá y México han intensificado su grado de integración, pero es necesario considerar exactamente lo que esto significa en la práctica. Un efecto que a menudo no es considerado del TLCAN ha sido la forma desigual en que ha afectado a diferentes sectores económicos. En algunas áreas, como se mencionó anteriormente, automotriz y servicios financieros, los efectos de este tratado parecen positivos. En otras áreas, ha promovido un nuevo conjunto de relaciones sociales y económicas o ha aumentado prácticas más establecidas en lugar de abrir nuevos caminos.

La integración más profunda de Canadá y México en un sistema económico de América del Norte ha establecido o fortalecido las cadenas de suministro existentes, vinculando a los productores con los proveedores y los consumidores. También ha afectado la inversión de capital (Summers, 1999), creando lo que es, de hecho, un mercado regional para la inversión extranjera directa, que a su vez ha aumentado el volumen comercial y mejorado la productividad (Huenemann, 2000; Pastor, 2001). Los datos sugieren que el patrón general de América del Norte también es evidente en Canadá. Desde la implementación del acuerdo, el TLCAN ha sido un punto de inflexión en el intercambio comercial entre ambos países, cuyo valor pasó de 555 millones de dólares canadienses al año en 1994 a 3 442 millones en 2016 (Durazo, 2018).

Sin lugar a dudas, el TLCAN ha sido un punto crucial en las relaciones México-Canadá. Desde su entrada en vigor, los intercambios comerciales y estratégicos se incrementaron de tal manera que las relaciones cambiaron tanto cuantitativa como cualitativamente, haciendo que estas fueran más intensas, complejas y heterogéneas entre ambos países. Lo importante es señalar que esta intensidad bilateral ha sido posible gracias a la dinámica de coexistencia que tienen, tanto México como Canadá, con su vecino Estados Unidos, que juega un papel fundamental en la vida económica, política y estratégica de ambos países, y, por lo tanto, en la región de América del Norte.

Sin embargo, ¿cuál es el contexto que se presentará en la región y especialmente con la relación México-Canadá, ahora que el TLCAN atraviesa una de las mayores crisis de su historia, donde la Casa Blanca pretende renegociar el tratado, con grandes desventajas para Canadá y México? A continuación, se describirán algunos escenarios posibles sobre el papel que deben jugar ambos países en este proceso.

Parte de las promesas de campaña de Donald Trump era tener un TLCAN más equilibrado para Estados Unidos, pues según su criterio, el acuerdo actual presentaba cifras de balanza comercial desfavorables con sus socios Canadá, pero sobre todo con México. En respuesta, en mayo de 2017, Donald Trump anunció oficialmente al Congreso su intención de renegociar el TLCAN para reducir el déficit comercial de Estados Unidos con sus dos socios comerciales en la región. Además, la retórica con la que se ha llevado a cabo esta renegociación y el alcance de los objetivos perseguidos por la administración estadounidense, crean un ambiente de incertidumbre en América del Norte.

Asimismo, es necesario reconocer que tanto México como Canadá han visto el proceso de integración que se presenta en el TLCAN como una medida para garantizar su acceso y permanencia en el mercado estadounidense. Ningún capítulo o anexo del TLCAN propone una mayor integración en otras áreas, por lo que se bloquearon esquemas de integración más profundos como los de la Unión Europea. En este sentido, el actual proceso de renegociación plantea a México y Canadá a formar un frente común para defender sus propios intereses, además de poner sobre la mesa otras estrategias de regionalización.

Lo que es un hecho, es que la llegada de Donald Trump adelantó lo que ya era inevitable, una renegociación del TLCAN que muestra signos de desgaste en términos de competitividad de la región. En este sentido, la vitalidad del TLCAN está en riesgo en un entorno económico que cambia rápidamente si los méritos potenciales

de la integración no se extienden a sectores geográficos y económicos que quedan fuera del nivel elevado de integración regional. Más allá de la propuesta presentada por el gobierno de Estados Unidos para renovar el acuerdo, hay otros temas que se deben tomar en cuenta. Las propuestas para ampliar el tratado incluyen sugerencias para extender su alcance a fin de incluir no solo el movimiento de bienes, servicios y capital, sino también a los trabajadores. Otras propuestas sugieren políticas comerciales comunes hacia otros países, un mercado común, y una mejor coordinación de las políticas fiscal y monetaria. Lo que impide este tipo de desarrollo es la falta de consenso sobre la dirección futura de la integración regional de América del Norte, su significado y diseño (Hakim y Litan, 2002).

La prioridad más inmediata podría tener lugar a nivel subregional para “agilizar el funcionamiento del TLCAN” (Weintraub, 2001). Esta opción implica no simplemente acelerar las reducciones arancelarias, que ya han tenido lugar en gran medida, sino simplificar los procedimientos aduaneros y reducir las demoras en el movimiento transfronterizo de mercancías. Requiere la participación activa tanto del estado como de la empresa comercial, incluidos los gobiernos provinciales o estatales y federal. Las actitudes mexicanas hacia el TLCAN se han mantenido moderadamente positivas en los últimos años, a pesar de los bajos salarios. Contrariamente a la opinión de Trump de que México se está aprovechando de Estados Unidos, México, a diferencia de la mayoría de los demás países latinoamericanos, depende en gran medida de la inversión extranjera directa, por lo que es políticamente arriesgado atacar el libre comercio.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo se ha descrito la actividad económica y política que Canadá tiene con América Latina y especialmente el rol que tiene con sus socios comerciales en Norteamérica. El TLCAN diversificó la economía mexicana, que dependía en gran medida de las exportaciones de petróleo. También permitió que el país se industrializara y construyera una base de fabricación, especialmente con la llegada del sector automotriz. La transición de una economía cerrada a un país con muchos acuerdos de libre comercio diferentes no fue fácil. Los líderes empresariales

admiten haber experimentado una resistencia temprana, pero las empresas se han adaptado a la competencia.

México exporta ahora más que toda América Latina combinada. Ha habido un cambio cultural completo en la industria y los negocios mexicanos. Se ha argumentado que tanto México como Canadá han sido socios por compromiso debido a la gran influencia e intereses que tienen con Estados Unidos. Lo que se propone es tener una integración aún más profunda entre ambos países, y de acuerdo con la actual renegociación del acuerdo, crear un bloque común para obtener mejores resultados frente al gigante norteamericano.

Exactamente cómo esto afectará las relaciones entre Canadá y México, no está particularmente claro. México y Canadá tienen una larga historia de interacción económica, pero esa interacción es limitada, incluso si ha avanzado desde el TLCAN, por la geopolítica. Como se señaló anteriormente, antes de la década de 1970, Canadá no solo no tenía una interacción significativa con los países latinoamericanos, sino que ni siquiera había articulado un marco de política exterior dentro del cual se pudiera desarrollar la interacción. Trudeau estableció el primer marco formal, con el objetivo de abrir la economía canadiense a los países latinoamericanos. Incluso con esto, sin embargo, se produjeron pocos desarrollos inmediatos. Desde 1994, la presencia de Canadá en América Latina se ha incrementado en términos de comercio, inversión y cooperación internacional en otros asuntos. Los contactos entre ese país y México también han aumentado. Se estima que un millón de canadienses viajan a México cada año, y aproximadamente 200 000 mexicanos llegan a Canadá, aproximadamente 10 000 de ellos como estudiantes. Hasta 14 000 trabajadores agrícolas temporales también viajan a Canadá en el marco de programas bilaterales de trabajadores temporales y también ha habido un aumento de los intercambios parlamentarios y académicos.

El intercambio de mejores prácticas en materia de buen gobierno ha sido un tema recurrente en la relación entre México y Canadá en evolución, que abarca áreas como gobierno electrónico, presupuesto, modernización de los servicios públicos, acceso a la información y políticas de privacidad. En el nivel superior, se llevan a cabo consultas bilaterales anuales sobre temas como los derechos humanos, la planificación de políticas, el multilateralismo, Asia-Pacífico y América Latina y el Caribe. En octubre de 2004, la Asociación Canadá-México se estableció para promover la cooperación pública y privada entre los dos países y

es un mecanismo clave para forjar más lazos comerciales, políticos y sociales, y fue diseñada específicamente para mejorar el comercio bilateral, la inversión y la colaboración entre los sectores público y privado mexicano y canadiense, buenas prácticas gubernamentales, reforma institucional, y gobierno centrado en la ciudadanía.

En este sentido, el buen gobierno ha surgido, de hecho, como una de las áreas principales de cooperación entre los dos países. Los altos funcionarios mexicanos y canadienses intercambian experiencias entre sí, particularmente en lo que se refiere a la gestión del servicio civil, la gobernanza electrónica, el presupuesto federal, la modernización burocrática, el acceso a la información y las cuestiones de privacidad, el federalismo fiscal y los asuntos indígenas. En el lado canadiense de la ecuación, la cooperación con México involucra una variedad de departamentos federales, que incluyen: Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Salud de Canadá, Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá, entre otros. Las instituciones estatales mexicanas involucradas incluyen comisiones de derechos humanos y diversas autoridades electorales.

Lo que esto implica es que canadienses y mexicanos han alcanzado un nuevo nivel de interacción. Esta interacción es algo diferente a la integración regional. En su forma, de hecho, el TLCAN es algo menos que un acuerdo comercial regional/continental. Sus diferentes disposiciones podrían hacer que se considere mejor una serie de acuerdos comerciales diferentes que involucran a Canadá y Estados Unidos, Estados Unidos y México, y Canadá y México. En este sentido, el TLCAN establece a Estados Unidos como centro de acuerdos bilaterales separados, situación que se confirma por las asimetrías entre los tres países y el peso abrumador de la economía estadounidense en América del Norte y para Canadá y México de manera bilateral. Después de veinticuatro años, Estados Unidos ha mantenido su poder político y su capacidad de actuar de manera autónoma, en caso de que percibiera la necesidad. Esto ha sido más evidente en sus iniciativas de seguridad nacional, pero también en las más recientes de la administración Trump. El TLCAN puede, o no, haber logrado sus objetivos, pero debemos tener claro cuáles fueron realmente sus objetivos.

En el caso de las relaciones entre Canadá y México, lo que muestra la experiencia del TLCAN es que el tratado de libre comercio puede, de hecho, expandir el comercio entre los dos países, pero existen límites externos a la medida y la rapidez

con que se expandirá este comercio, particularmente comparado con el comercio mexicano/estadounidense o canadiense/estadounidense. Esto no significa que Canadá y México no puedan y no hayan desarrollado modos de interacción rentables por otros motivos y de otras formas.

De hecho, existe un amplio margen para mejorar la interacción y el intercambio entre México y Canadá en los campos social, cultural y educativo, así como para un mayor crecimiento en la interacción en asuntos de gobernanza y relaciones indígenas. Cada país puede aprender uno de otro. Este modo de interacción podría convertir a canadienses y mexicanos en amigos cercanos.

Solo el futuro determinará la dirección que tomarán las acciones futuras. Sin embargo, a menos que cambie el peso de la economía estadounidense, es poco probable que Canadá y México sean socios. Eso no es necesariamente algo negativo. La amistad y la cooperación internacional no es algo que deba descartarse por insignificante. Simplemente significa que esa amistad deberá desarrollarse por motivos distintos a los económicos.

REFERENCIAS

- Baldwin, Richard E. (1991). Una teoría dominó del regionalismo. En Bhagwati, Jagdish y Arvind Panagariya (eds.), *Trading blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Cavenaugh, John *et al.* (2002). Happily Ever NAFTA. *Foreign Policy*, 132 (sep-oct), 58-65.
- Durazo, Julián (2018). Tan lejos y tan cerca, las relaciones México-Canadá en perspectiva histórica. *Foro Internacional*, LVIII, 2 (232), 243-274.
- Guzmán Ferrer, Martín Luis (1973). *El Canadá. Política y economía*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Gowans, Dylan (2017). *Trade and Investment Canada-United States*. Biblioteca del Parlamento, Publicación No. 2017-571-E.
- Guillén Romo, Arturo (2001). Flujos comerciales en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. *Revista Comercio Exterior* [versión CD-ROM], 51 (6).
- (2001). De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina. *Revista Comercio Exterior* [versión CD-ROM], 51 (4).
- Gutiérrez-Hace, Teresa (1997). Canadá-México: Vecindad interferida. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 51, 11-32.

- (2002). *Los Procesos de integración económica en México y Canadá*. Porrúa, México.
- Hakin, Peter y Robert E. Litan (eds.) (2002). *The Future of North American Integration. Beyond NAFTA*. Brookings Institute Press, Washington.
- Huenemann, Jon E. (2000). La relación comercial de Estados Unidos con México: dónde ha estado y hacia dónde debería ir. Documentos de política del csis sobre las Américas, XI (1).
- Lyra, José *et al.* (2015), Aerospace Cluster in Queretaro, Mexico. Microeconomics for Competitiveness. Harvard Business School. En: https://www.isc.hbs.edu/Documents/resources/courses/moc-course-at-harvard/pdf/student-projects/Queretaro_Aerospace_Cluster_2015.pdf
- Observatorio de Complejidad Económica. En: <https://atlas.media.mit.edu/en/>. Consultado en julio de 2018.
- Organización Mundial del Comercio (2017). Examen estadístico del comercio mundial 2017.
- Pastor, Robert A. (2001). *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*. Peterson Institute for International Economics, Washington.
- Puyana, Alicia (coord.) (2003). *La Integración Económica y la Globalización. ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?* FLACSO, México.
- *et al.* (2006), El sector agropecuario mexicano: Un quinquenio con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración. *Cuadernos Sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 1 (1), 123-161.
- Rodríguez, Raúl (2006), Canada's policy towards Latin America: perceptions from the South. *Interfaces Brasil/Canadá, Revista Brasileira de Estudos Canadenses*, 5 (6).
- Rubio, Luis (1994). *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?* Fondo de Cultura Económica, México.
- Salvatore, D. (2007). Efectos económicos del TLCAN en México. *Global Economy Journal*, 7 (1), 1-13.
- Summers, Lawrence H. (1999). Regionalism and the World Trading System. En Jagdish Bahgwati *et al.* (eds.), *Trading blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Vargas-Foronda, Jacob (2014). Proyección de la Política Exterior de Canadá desde el Norte en Guatemala al Sur: Una aproximación evaluativa a partir de 1961 hasta el presente. Ponencia presentada en la Conferencia conjunta de FLACSO, Sede Argentina, e International Studies Association, Buenos Aires, 23-25 de julio.

- Vega, Gustavo y Campos, Francisco (2017). La Integración económica en América del Norte ante la elección de Donald Trump: Un análisis prospectivo sobre el futuro del TLCAN. *Foro Internacional*, LVII (4), oct, 781-836.
- Villareal, M. A. y Fergusson, I. F. (2017). The North American Free Trade Agreement (NAFTA) [Informe CRS R42965]. Congressional Research Service, Washington.
- Weintraub, Sidney (2001). La ampliación del mercado norteamericano: Perspectivas de los países del TLCAN. En Antoni Estevadeordal y Carolyn Robert (eds.), *Las Américas sin Barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

ÍNDICE

Prólogo - - - - -	7
Introducción - - - - -	11
DANIEL ARTURO ROMERO LEÓN	
La integración de América del Norte, un mito o una realidad - - - - -	17
MAURICIO LASCURAIN FERNÁNDEZ Y JOSÉ FRANCISCO BÁEZ CORONA	
El estado de la democracia en América del Norte: Una visión comparada-- - - - -	41
LUIS FERNANDO VILLAFUERTE VALDÉS Y SALVADOR F. TAPIA SPINOSO	
Asuntos estratégicos en la cooperación antidrogas México-Estados Unidos - - - - -	59
HUGO ERNESTO HERNÁNDEZ CARRASCO	
Colaboración y distanciamiento de México-EU en el combate al tráfico de drogas 2018-2020. - - - - -	77
LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ	
Gobernanza y migración: Tránsito migratorio en México durante el gobierno de la 4ª transformación y la emergencia de Covid-19 - - - - -	99
JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI Y ADRIANA S. ORTEGA RAMÍREZ	
Vida doméstica de migrantes mexicanos en América del Norte: Veracruzanos en la “Casa de Nueva York” - - - - -	119
CARLOS ALBERTO GARRIDO DE LA CALLEJA	
Perspectivas de la integración energética de América del Norte. Energías limpias y cambio climático - - - - -	139
MARÍA DEL PILAR RODRÍGUEZ IBÁÑEZ	

E-gobierno en América del Norte: Un análisis comparativo entre México, Estados Unidos y Canadá - - - - -	161
OSCAR YAHEVH CARRERA MORA Y MARÍA CATALINA OVANDO CHICO	
Los beneficios de una política exterior feminista entre México, Canadá y los Estados Unidos - - - - -	177
EMMA GWEN BAILEY	
La participación de Canadá en Las Américas-- - - - -	199
DANIEL ARTURO ROMERO LEÓN Y MAURICIO LASCURAIN FERNÁNDEZ	

Siendo rector de la Universidad Veracruzana el doctor Martín Gerardo Aguilar Sánchez se publicó *Prospectivas del proceso de integración de América del norte en el siglo XXI*, coordinado por Daniel Arturo Romero León y Luis Fernando Villafuerte Valdés. Este ejemplar fue impreso bajo demanda en el país de adquisición. La fuente tipográfica utilizada en su composición es Life BT de 10/14 puntos. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Jesús Guerrero y la maquetación de Francisco Ibarra.

La integración regional de América del Norte ha encontrado en los últimos 30 años un camino propio de crecimiento y desarrollo, no sin grandes retos y dificultades, como ninguna otra región en el hemisferio. Canadá, Estados Unidos y México han intensificado sus relaciones comerciales a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Norteamérica constituye un espacio natural para la integración, lleno de amplias interacciones en diferentes dimensiones y niveles. El nuevo Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), tras una compleja renegociación entre los tres países, profundiza y consolida una nueva era de las relaciones económicas, políticas, sociales y comerciales, con una mayor interdependencia y compromiso.

Esta obra explora, a través de diferentes capítulos temáticos de autores de distintas disciplinas, la importancia para el futuro y las perspectivas del proceso de integración de la región en el siglo XXI.